

**BACES**

Bamberger  
Centrum für  
Europäische Studien

Otto-Friedrich  
Universität Bamberg



Stefan Bernhard

DIE OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG  
ALS PROZESS VON LERNANREIZEN – ZU  
THEORIE UND PRAXIS DER EUROPÄISCHEN  
INKLUSIONSSTRATEGIE

**BACES Discussion Paper, No. 8 (2005)**

**Bamberg Center for European Studies (BACES)**

Otto-Friedrich Universität Bamberg

Feldkirchenstraße 21

96045 Bamberg

Phone ++49 951 863-2592

Fax ++49 951 35996

Email [secretary@baces.uni-bamberg.de](mailto:secretary@baces.uni-bamberg.de)

WWW [www.baces.uni-bamberg.de](http://www.baces.uni-bamberg.de)

**Editors:**

Martin Heidenreich, Hans-W. Micklitz, Andreas Oehler,  
Hans Rattinger, Johannes Schwarze (Board of BACES Directors)

**ISSN:** 1614-2594

© 2005 by the Author(s)

# **Die Offene Methode der Koordinierung als Prozess von Lernanreizen – Zu Theorie und Praxis der europäischen Inklusionsstrategie**

Stefan Bernhard

**Zusammenfassung:** Dieser Artikel adressiert offene Fragen der Funktionsweise der Offenen Methode der Koordinierung, die in den letzten Jahren eine herausragende Bedeutung in der europäischen Sozialpolitik gewonnen hat. Im Zuge des Übergangs zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft soll die neue Form des Regierens nach dem Vorbild der Beschäftigungsstrategie nun auch in der Renten-, Gesundheits- und Inklusionspolitik angewendet werden. Diese Entwicklung fand in der Forschungsliteratur eine breite Rezeption, wobei die Einschätzungen des Gestaltungspotenzials der Methode dabei zwischen optimistischen und skeptischen Positionen schwanken. Zu dieser Debatte will der Artikel beitragen, indem er erstens nachzeichnet, wie die Grundsätze neuer Formen des Regierens als Funktionsprinzipien in die Offene Methode der Koordinierung inkorporiert sind und diese Überlegungen, zweitens, bei einer empirischen Untersuchung der Inklusionsstrategie am Beispiel Deutschlands anwendet. Daran anknüpfend wird in den Schlussfolgerungen das Spannungsfeld von Lernen und Politik vermessen, in dem sich Politikgestaltung mit der Offenen Methode der Koordinierung bewegt. Es zeigt sich, dass der Methode als Prozess von Lernanreizen durch das Prinzip der Freiwilligkeit und der grundsätzlichen Lernorientierung Grenzen gesetzt sind; Grenzen, die einerseits immer dann hervortreten, wenn politische Interessen mit Lernanforderungen kollidieren, die andererseits aber nicht zwangsläufig Lernprozesse verhindern.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. Funktionsprinzipien und Dimensionen der Offenen Methode der Koordinierung.....	3
2.1. Rekursivität.....	3
2.2. Komplementäre Doppelte Differenzierung.....	4
2.3. Lernanreize.....	5
2.4. Sanktionsaspekte.....	6
3. Das Umsetzungsbeispiel: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.....	7
3.1. Lernanreize.....	8
3.1.1. Lernen durch thematische Fokussierung.....	8
3.1.2. Lernen durch Dekontextualisierung.....	9
3.1.3. Lernen durch Beteiligungsmöglichkeiten.....	10
3.1.4. Lernen durch Rekursivität.....	14
3.2. Sanktionen.....	16
3.2.1. Prozeduraler Aspekt - Der Gemeinsame Bericht von Rat und Europäischer Kommission.....	16
3.2.2. Inhaltlicher Aspekt: Die Ambivalenz öffentlich-diskursiver Sanktionen.....	18
4. Die Offene Methode der Koordinierung im Spannungsfeld von Lernen und Politik.....	20
Literatur.....	22
Liste der Interviewpartner.....	27
Abkürzungsverzeichnis.....	28
Fußnoten.....	29

### 1. Einleitung

Die Bemühungen den europäischen Integrationsprozess nach der Vollendung des Binnenmarktes weiter voranzutreiben haben zur Anwendung der sogenannten Offenen Methode der Koordinierung in sozialpolitischen Themenbereichen geführt. Nachdem diese Regierungsform bereits in der Beschäftigungspolitik erprobt werden konnte, entschlossen sich die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 zur Übertragung der Methode auf das sozialpolitische Feld. Seither werden zentrale Bereiche der nationalen Sozialpolitik, etwa in den Bereichen der Renten-, Gesundheits-, Armuts- und Ausgrenzungspolitik, mit der OMK europäisch koordiniert.

Die Liste wissenschaftlicher Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung ist mittlerweile umfangreich. Auf einen ausführlichen Literaturüberblick über die Forschung muss hier allerdings aus Platzgründen verzichtet werden. Daher sei hier lediglich auf den Grundkonsens verwiesen, wonach die Offene Methode der Koordinierung eine alternative Form des Regierens in Abgrenzung zu bisherigen Regulierungsformen darstellt (de la Porte/ Pochet/ Room 2001, Heritier 2002) und in engem Zusammenhang zum "Demokratischen Experimentalismus" gesehen werden muss (Eberlein/Kerwer 2002, 2004, Dorf/Sabel 1998). Eine Reihe von Beiträgen haben daneben eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der OMK in verschiedenen Politikfeldern vorgenommen (Ferrara/Matsaganis/Sacchi 2002, de la Porte 2002).

Die fortschreitende Implementation der Offenen Methode der Koordinierung erlaubt es nun die Einsichten zu diesem Politikinstrument empirisch wie theoretisch zu vertiefen. Dazu wird hier erstens nachgezeichnet, wie die Grundsätze neuer Formen des Regierens als Funktionsprinzipien in die Offene Methode der Koordinierung inkorporiert sind (vgl. Abschnitt 2). Diese Überlegungen werden, zweitens, bei einer empirischen Untersuchung der Inklusionsstrategie am Beispiel Deutschlands angewendet (vgl. Abschnitt 3). Daran anknüpfend wird in den Schlussfolgerungen das Spannungsfeld von Lernen und Politik vermessen, in dem sich Politikgestaltung mit der Offenen Methode der Koordinierung bewegt (vgl. Abschnitt 4).

## **2. Funktionsprinzipien und Dimensionen der Offenen Methode der Koordinierung**

In diesem Abschnitt wird argumentiert, dass die Grundsätze der neuen Formen des Regierens, insbesondere Freiwilligkeit, Lernorientierung, prozedurale Logik und Beteiligungsmöglichkeiten (Heritier 2002, Trubek/Mosher 2003) in der Offenen Methode der Koordinierung als *Funktionsprinzipien* eingewoben sind. Dazu wird das Modell eines Prozesses der rekursiven und komplementären doppelten Differenzierung entworfen, in dem sich eine Lern- und eine Sanktionsdimension unterscheiden lassen. Das Modell soll den Blick auf die Eigenlogiken freimachen, die der Politikgestaltung mit der Offenen Methode der Koordinierung Chancen eröffnen und Grenzen setzen. Es bildet den Ausgangspunkt für die Analyse der Inklusionsstrategie auf europäischer und nationaler Ebene in Deutschland.

## 2.1 Rekursivität

Aus der Definition der Offenen Methode der Koordinierung auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon lassen sich vier Eckpunkte eines Prozesses herauslesen, die rekursiv aufeinander folgen. Der Prozess wird eingeleitet von der Verabschiedung von Leitlinien durch den Europäischen Rat (1). Die Leitlinien sind sehr allgemein gehalten, werden jedoch durch Indikatoren konkretisiert. Im Anschluss daran arbeiten die Mitgliedstaaten in Nationalen Aktionsplänen (NAP) Strategien zur Umsetzung dieser Leitlinien aus (2). Der Gemeinsame Bericht von Rat und Europäischer Kommission bewertet das nationale Vorgehen im Lichte der europäischen Zielvorgaben (3). Der Gemeinsame Bericht stellt zudem die Informationsgrundlage für den Austausch von Beispielen guter Praxis und den Peer Review als explizite Lernprozesse der Offenen Methode der Koordinierung dar (4). Im Anschluss an diese Lernprozesse folgt eine Revision und gegebenenfalls eine Überarbeitung der europäischen Zielvorgaben.

Die Vorstellung eines rekursiven Prozesses ist was den zeitlichen Ablauf anbelangt eine Stilisierung. Tatsächlich können sich die einzelnen Schritte durchaus überlappen. Nichtsdestotrotz ist Rekursivität, also das beständige Abarbeiten aufeinanderfolgender Prozessschritte, für das Verständnis der Methode als Prozess von Lernanreizen unabdingbar, wie im empirischen Teil gezeigt wird.

## 2.2 Komplementäre Doppelte Differenzierung

Der beschriebene rekursive Prozess kann als ein Oszillieren zwischen der europäischen und der nationalen Ebene aufgefasst werden. Während Zielbestimmung und Monitoring auf europäischer Ebene stattfinden, liegen die Erstellung der NAP und die Lernprozesse in der Hand der Mitgliedstaaten. Man kann also zwischen einer Zielebene (der europäischen) und einer Mittelebene (der nationalen) unterscheiden. Die auf den Tagungen des Europäischen Rates bestimmten Ziele und das Monitoring der NAP bilden den Rahmen für nationale Politikstrategien, die in transnationalen Lernprozessen verfeinert werden können.

Neben der Differenzierung von Ziel- und Mittelebene findet eine zweite, komplementäre Trennung von Prozess und Inhalt statt. Sie besteht darin, dass die Offene Methode der Koordinierung zunächst nur ein prozedurales Vorgehen festlegt, nicht jedoch inhaltliche Aspekte bestimmt. Lediglich die regelmäßige Befassung der beteiligten Akteure nach Maßgabe des rekursiven Prozesses ist garantiert. Die Bereitschaft zur Festlegung von europäischen Leitlinien und die Erstellung der NAP nach vereinbarten Kriterien sind in dieser Hinsicht von zentraler Bedeutung, weil sie als *Prozessvoraussetzungen* sicherstellen, dass die Offene Methode der Koordinierung als Koordinierungsprozess zumindest prinzipiell durchführbar bleibt.

Die beiden Differenzierungen bedingen sich gegenseitig. Ohne die Differenzierung von Prozess und Inhalt lässt sich die erste Differenzierung von Ziel- und Mittelebene nicht durchhalten. Man kann also von einer *komplementären doppelten Differenzierung* von *Ziel- und Mittelebene* und von *Prozess und Inhalt* sprechen. Die Offenheit für auf nationaler Ebene divergierende Politikkonzepte bei gleichzeitiger Verfolgung gemeinsamer europäischer Rahmenziele wird gerade dadurch abgesichert, dass die europaweit einheitlichen Regelungen auf die Prozessvoraussetzungen beschränkt sind, die inhaltlichen Aspekte aber den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Anders formuliert, setzt der nationale Spielraum bei der Wahl der Mittel zur Verfolgung der gemeinsamen Ziele eine Unterscheidung von prozeduralen und inhaltlichen Komponenten notwendig voraus. Andernfalls fände entweder keine Koordinierung statt, oder die mitgliedstaatliche Kompetenz zur Politikformulierung wäre beeinträchtigt.

### 2.3 Lernanreize

Komplementäre doppelte Differenzierung und Rekursivität als Funktionsprinzipien der Offenen Methode der Koordinierung binden zunächst nur die Mitgliedstaaten in einen strukturierten Lernkontext ein. Lernen bei der Offenen Methode der Koordinierung bezieht sich jedoch nicht allein auf die Mechanismen von Peer Review und den Austausch von Beispielen guter Praxis. Vielmehr lassen sich vier Anreize zum Lernen unterscheiden: Lernen durch thematische Fokussierung, Lernen durch Dekontextualisierung, Lernen durch Beteiligungsmöglichkeiten, sowie Lernen durch Rekursivität. Mit Hilfe dieser Unterscheidungen lässt sich Lernen vielschichtiger und auch bei nicht nationalstaatlichen Akteuren beobachten. Die Lernformen werden am Beispiel der Inklusionsstrategie ausgeführt (vgl. Abschnitt 3.1.).

Die Unterscheidung zwischen den Begriffen *Lernanreiz* und *Lernvorgang* muss hier hervorgehoben werden. Die Implementation des Koordinierungsprozesses impliziert keine „Verbesserung“ oder „Optimierung“ von Handlungsstrategien per se, sondern sorgt nur dafür, dass die Beteiligten *Lernanreizen* ausgesetzt sind, sie also überhaupt erst die Möglichkeit zum Lernen erhalten. Dieses Lernen selbst, das hier aus Gründen der begrifflichen Klarheit als *Lernvorgang* bezeichnet werden soll, umfasst sowohl Entwicklungen, die im Sinne der Förderung des übergeordneten Politikziels (gesellschaftliche Inklusion) produktiv als auch kontraproduktiv sein können. Mit dieser begrifflichen Unterscheidung soll dem Lernbegriff seine alltagssprachliche positivwertende Konnotation genommen werden und dadurch die Bedingungen für Lernen (*Lernanreize*) klar von den Reaktionen der Akteure darauf (*Lernvorgänge*) sowie von der Bewertung dieser Reaktionen (etwa in nationalen Diskursen) unterschieden werden. Aus diesem Grund wird die Offene Methode der Koordinierung hier auch als Prozess von

Lernanreizen und nicht als Lernprozess bezeichnet.

#### 2.4 Sanktionsaspekte

Die Offene Methode der Koordinierung kann den neuen Formen des Regierens oder auch den 'weichen Regulierungsmechanismen' (Trubek/ Mosher 2003) zugeordnet werden, welche nicht sanktionsbewährt sind. Die doppelte Differenzierung von Zielen und Mitteln sowie von Prozess und Inhalt garantiert, dass die Mitgliedstaaten nicht in hierarchische Implementationsstrukturen eingebunden sind. Die nationale Handlungsautonomie geht weiter als bei Richtlinien, die die mitgliedstaatliche Ausgestaltung europäischer Vorgaben innerhalb definierter Grenzen zulässt: Sie erstreckt sich auch auf die Interpretation und die Bereitschaft der Politikumsetzung.

In der Forschungsliteratur wird diese Abhängigkeit von Freiwilligkeit mitunter als ein Fehlen von Zwangsmitteln gegenüber den Mitgliedstaaten problematisiert (Martin Rhodes/Janine Goetschy/Jim Mosher 2000, Scharpf 2002). Mit der Einsicht in die geringen Sanktionskapazitäten darf sich das Interesse an der Sanktionsdimension der Offenen Methode der Koordinierung jedoch nicht bescheiden. Andernfalls werden Fragen, wie der Fortgang des Prozesses innerhalb des freiwilligen Rahmens überhaupt gesichert werden kann und wie Veränderungen der Politikstrategien von Mitgliedstaaten gegebenenfalls bewertet beziehungsweise beeinflusst werden können, gar nicht erst gestellt, geschweige denn beantwortet. Deshalb ist es sinnvoll, analog zur Differenzierung von Prozess und Inhalt einen *inhaltlichen* und ein *prozeduralen* Aspekt von Sanktionen zu unterscheiden. Der prozedurale Aspekt bezieht sich auf die Überprüfung der Prozessvoraussetzungen durch den Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission (vgl. Abschnitt 3.2.1), der inhaltliche Aspekt thematisiert Politikziele der Mitgliedstaaten. Bewertungen oder gar Sanktionen von Inhalten, also von mitgliedstaatlichen Politikstrategien, sind kein expliziter Bestandteil der Offenen Methode der Koordinierung. Sie können nur – wenn auch vom Prozessablauf angestoßen – von außen durch einen öffentlichen politischen Diskurs auf nationaler Ebene ausgeübt werden. Diesem diskursivem Kontrollmechanismus wird für die Effektivität der Methode große Bedeutung beigemessen: „Public scrutiny and debate are likely to be crucial if processes of policy cooperation and coordination in the social field are likely to be politically feasible.“ (de la Porte 2001). Wie gezeigt wird, erweist sich das Konzept der öffentlichen Kontrolle in nationalen Diskursen in der Praxis allerdings als ambivalentes Ziel (vgl. Abschnitt 3.2.2).

Als Ganzes betrachtet etabliert die Offene Methode der Koordinierung über die rekursive Verkopplung von Ziel- und Mittelebene - und damit auch der europäischen und der nationalen Ebene - einen zielgeleiteten Prozess, der auf der prozeduralen Ebene



gesteuert wird, während die inhaltliche Ebene weitgehend offen bleibt. Dieses Arrangement regt Lernprozesse an, die sich in vier Formen unterscheiden lassen: Lernen durch thematische Fokussierung, Lernen durch Dekontextualisierung, Lernen durch Beteiligungsmöglichkeiten und Lernen durch Rekursivität. Die Lerndimension wird von einer mit schwachen Zwangsmitteln ausgeprägten Sanktionsdimension flankiert, die sich auf die Sicherung der Prozessvoraussetzungen und auf die Bewertung der nationalen Politikagenda in einem öffentlichen Diskurs richtet. Die damit angesprochene Spiegelung der Differenzierung von Prozess und Inhalt in der Sanktionsdimension erhält die komplementäre Differenzierung von Ziel- und Mittelebene aufrecht. Es ist dieses Ineinanderwirken der beiden Funktionsprinzipien (rekursiver Prozess und komplementäre doppelte Differenzierung) mit der Lern- und Sanktionsdimension, das den Charakter der Offenen Methode der Koordinierung als alternative Form des Regierens im Verlaufe des Koordinierungsprozess *als Koordinierung ohne substantiell-materielle Vergemeinschaftung* (Platzer 1999) bewahrt. Es ebnet innerhalb eines europäisch definierten Rahmens das Spielfeld inhaltlicher Variation auf nationaler Ebene. Der Raum, der im Absehen von zwangsbewehrten Sanktionen mitgliedstaatliche Handlungssouveränität erhält, kann mit freiwilligen Lernvorgängen angefüllt werden.

### **3. Das Umsetzungsbeispiel: Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung**

Der folgenden Untersuchung der Offenen Methode der Koordinierung im Inklusionsbereich entlang den Überlegungen zur Funktionslogik der Offenen Methode der Koordinierung wird zunächst ein kurzer Überblick über den Stand der Umsetzung vorangestellt.<sup>1</sup>

Obschon soziale Ausgrenzung bereits Mitte der 80er Jahre zu einem zentralen Diskussionspunkt innerhalb der Kommission wurde (Atkinson/Davoudi 2000) und bereits frühere Ratsempfehlungen eine Offene Methode der Koordinierung in „embryonischer“ (Ferrara/Matsaganis/Sacchi 2002) Form erkennen ließen, fehlte lange eine gesamteuropäische Strategie in diesem Bereich. Erst mit der Tagung des Europäischen Rates in Nizza im Dezember 2000 wurde eine eigenständige und zielgeleitete Strategie konkretisiert, die später operationalisiert und geringfügig überarbeitet wurde (Europäischer Rat 2000c). Die Nationalen Aktionspläne (NAP) (Eingliederung) 2001 - 2003 des ersten zweijährigen Turnus wurden im Sommer 2001 fertiggestellt und im darauffolgenden Herbst im Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission überprüft und dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 12. Dezember 2001 in

Laeken vorgelegt (Rat der Europäischen Union 2001, Atkinson/Marliier/Nolan 2004). Die Ziele für den zweiten Durchlauf wurden in der Untergruppe "Indikatoren" des Ausschusses für Sozialschutz erarbeitet und im Herbst 2002 vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) gebilligt (Rat der Europäischen Union 2002). Die NAP(Eingliederung) 2003 - 2005 waren bis zum August 2003 vorzulegen und wurden im Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2004 in Brüssel aufgearbeitet. Von April 2004 bis Januar 2005 fanden die themenspezifischen Peer Reviews zwischen den Mitgliedstaaten statt. Die neuen Mitgliedstaaten haben ihre auf den Joint Inclusion Memoranda basierenden NAP(Eingliederung) im Herbst 2004 vorgelegt.<sup>2</sup> Ab 2005 wird der Zeitplan durch die von der Europäischen Kommission im Frühjahr 2003 vorgelegte Mitteilung zum "Streamlining" der drei sozialpolitischen Koordinierungsverfahren verändert (CEC 2003c). Darin ist vorgesehen, die Offene Methode der Koordinierung im Bereich des Gesundheitswesens und Altenpflege, der Renten und der Ausgrenzungsbekämpfung zeitlich zu synchronisieren und im Frühjahr 2005 erstmals einen Sozialschutzbericht an die Stelle von drei getrennten Gemeinsamen Berichte zu setzen (KEG 2005). Angesichts der fortgeschrittenen Implementation können mittlerweile erste empirische Rückschlüsse auf die Chancen und Probleme der Offenen Methode der Koordinierung gezogen werden.

### **3.1 Lernanreize**

#### **3.1.1 Lernen durch thematische Fokussierung**

Als erster Lernanreiz lässt sich das *Lernen durch thematische Fokussierung* anführen. Er folgt aus der Anforderung an die Mitgliedstaaten bei der Formulierung der NAP(Eingliederung) eine themenbezogene Politikagenda zu formulieren. Die Entwicklung von integrierten Gesamtkonzepten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung steht im Mittelpunkt der Inklusionsstrategie. Für die NAP(Eingliederung) heißt dies, dass auf nationaler Ebene alle relevanten Politikbereiche aus verschiedenen Ressorts in der zweijährigen Agenda thematisch fokussiert berücksichtigt werden müssen. Diese Anforderung hat auf der organisatorischen Ebene die Konsequenz, dass Personen und Abteilungen miteinander in Kontakt treten müssen, die bisher ohne gegenseitige Kenntnisnahme gearbeitet haben, obwohl sie für einander relevant sind. Chancen der Rekombination von Wissen liegen in dem Aufdecken von Widersprüchen parallel betriebener Politikstrategien einerseits und der Nutzung von Synergieeffekten andererseits.

Empirisch zeigt sich in dieser Hinsicht ein deutlicher Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Runde der Inklusionsstrategie. Die erste Erstellung der NAP(Eingliederung)

litt vor allem unter dem starken Zeitdruck, nur wenige Monate nach Bekanntgabe der europäischen Leitlinien im Herbst 2000 den NAP(Eingliederung) bereits einreichen zu müssen. Zudem lag die Federführung nicht in dem Referat, das inhaltlich am ehesten für die Ausgrenzungsbekämpfung zuständig war.

„Wir haben erst mal so einen groben Rahmen gestrickt, wo wir aufgeschrieben haben, was wir uns vorstellen könnten, was da [in den NAP(Eingliederung); SB] rein gehört. Wir haben dann ... eine gemeinsame Haus- und Ressortbesprechung gemacht. Den Kollegen aus dem Haus, die fachlich zuständig waren und den Kollegen aus anderen Ressorts, - also vor allem das Innenministerium wegen der Migration und das Bauministerium wegen der Wohnungssituation - haben wir vorgestellt, was auf sie zukommt, wie wir uns das vorstellen, was rein muss, was von ihnen erwartet wird. Wir waren da natürlich auf Beiträge angewiesen. Als Europareferat waren wir fachlich für überhaupt nichts originär zuständig.“

Eine Mitarbeiterin des BMA (Bundesministerium für Arbeit und Soziales).

Für den zweiten NAP(Eingliederung) hat man sich dann dazu entschlossen, die Federführung vom Europareferat in das Referat des Bundesministerium für Gesundheit und Soziales zu verlegen, das inhaltlich spezifisch mit Fragen von Armut und sozialer Ausgrenzung befasst ist und in dem darüberhinaus auch der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erstellt wird. Seit der Zuständigkeitsverlagerung in das Bundesministerium für Gesundheit und Soziales wirkt der Beraterkreis des Armuts- und Reichtumsberichts als „Beraterkreis Integration“ auch an der Erstellung des NAP(Eingliederung) mit und kann Stellungnahmen zu den Entwürfen des NAP(Eingliederung) abgeben.

Während bei der ersten Runde der Anforderung ein thematisch fokussiertes Politikkonzept mit dem NAP(Eingliederung) zu erstellen, offensichtlich nicht genügt wurde, ist bei der zweiten Runde und noch deutlicher bei der Aktualisierung der Aktionspläne im Jahr 2004 eine klare Tendenz zur Rekombination von Ressourcen zu erkennen.<sup>3</sup> Bereits bestehende Wissensressourcen, die sich um den Armuts- und Reichtumsbericht konzentrierten, wurden für die Erstellung des Aktionsplanes angezapft, wodurch das Nebeneinander von deskriptivem Bericht und proskriptiver Agenda (den NAP) aufgehoben wurde. Es lässt sich festhalten, dass der Lernanreiz der thematischen Fokussierung eine Rekombination von Ressourcen als Lernvorgang nach sich gezogen hat.

### 3.1.2 Lernen durch Dekontextualisierung

Anreize zum Lernen durch Dekontextualisierung ergeben sich als Konsequenz aus dem Zusammenspiel von nationaler und europäischer Ebene, das zuvor als Differenzierung von Ziel- und Mittelebene bezeichnet wurde. Auf nationaler Ebene selbstverständlich gewordene Grenzen der Denkens treten im europäischen Bezugskontext als eben solche

hervor und werden prinzipiell überschreitbar. Durch den Wechsel von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene können im Verlauf der Offenen Methode der Koordinierung Lernvorgänge angeregt werden, die Bezüge und Vergleiche jenseits der nationalen Handlungskontexte eröffnen. Im Austausch von Beispielen guter Praxis und dem Peer Review findet sich Dekontextualisierung als konkreter Anreiz für die Mitgliedstaaten institutionalisiert.

Beim Austausch von Beispielen guter Praxis sollen beispielhafte Projekte Verbreitung finden. Dazu wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, erfolgreiche Politikansätze in ihre NAP(Eingliederung) 2001 - 2003 aufzunehmen. Die Auswahl im deutschen NAP(Eingliederung) hat allerdings Kritik hervorgerufen, da die Darstellung der Beispiele guter Praxis für einen potenziellen Adressatenkreis schwer anschlussfähig war.

„Also im letzten NAP sind deutsche Good-Practices-Beispiele relativ wahllos reingeschrieben worden. Man wusste nicht für welche Zielgruppe die sind, ob es jetzt für drei Leute oder für 300 000 und wie es in die Strukturen passt, denn die Einbettung muss mitbeachtet werden. So ein Projekt fällt auch nicht vom Himmel. Es erfordert eine ganze Menge an Aufbereitung, damit das wirklich erfolgreich ist.“

Eine Mitarbeiterin des Diakonischen Werks.

Der Ausschuss für Sozialschutz (engl. Abk. SPC) hat mit der Vorgabe von Kriterien zu Umfang und Darstellung der Beispiele guter Praxis versucht, diesen Schwächen entgegenzuwirken (SPC 2003). Mit diesen Änderungen sind die Herausforderungen des transnationalen Politiktransfers allerdings nicht annähernd bewältigt (vgl. Rose 1993), denn Lernen von Modellen ist im Spannungsfeld der Anforderung an detaillierte Projektinformationen, einerseits, und der Notwendigkeit der Abstraktion von der konkreten Situation, der das Projekt entommen wird, andererseits, angesiedelt.

Für den Zweck des Politiktransfers scheint der stärker strukturierte Kontext des Peer Reviews, bei dem sich interessierte Teilnehmer zusammenschließen, aussichtsreicher. Dazu wurde im Jahr 2003 nach intensiven Diskussionen im Ausschuss für Sozialschutz eine Reihe von Themen für Diskussionen in der Peer Group erstellt und im Anschluss daran Gastgeberländer für die Peer Reviews festgelegt. Dem gastgebenden Land kommt die Aufgabe zu, ein Ausgangsdokument zusammenzustellen, das die Sichtweise der Regierung auf das Thema darstellt und durch eine Einschätzung eines von der Kommission bestellten unabhängigen Experten ergänzt wird. Die teilnehmenden Länder verfassen ihrerseits eine Stellungnahme zu diesem Papier, die auf die Situation in ihrem Land eingeht, dabei wird darauf geachtet, dass der Kreis der Teilnehmer nicht zu groß wird. Seit dem Jahr 2004 richten die Gastgebenden eine ein bis zweitägige Veranstaltung nach dem folgenden Muster aus.

„Es gibt dann üblicherweise zwei Tage Diskussionen, die normalerweise auch begleitet werden durch Besuche von Projekten oder anderes zur Anschauung. Das Ganze wird dann in der Form eines Endberichts veröffentlicht, in dem klar gestellt wird, was es gebracht hat. Das Ganze wird dann im Internet für alle Interessierten zur Verfügung gestellt.“

Ein Mitarbeiter der Kommission.

Der Peer Review ist für das Politiklernen so bedeutsam, weil direkt miteinander diskutiert werden kann und Nachfragen gestellt werden können. Das Arrangement ermöglicht es, auch nach den Hintergrundbedingungen des Projekts zu fragen und sich gemeinsam über Probleme bei der Übertragbarkeit auf andere Länder Gedanken zu machen.

Der Peer Review kommt der Lernsituation, die Dorf und Sabel entwerfen (1998), sehr nahe. Es ist allerdings nicht möglich, bereits jetzt die Konsequenzen (also die Lernvorgänge) des Peer Reviews für die nationalen Politikstrategien vollständig einzuschätzen. Aus empirischer Sicht ist jedoch nicht bestreitbar, dass die Rahmenbedingungen für Lernvorgänge ausgebaut wurden und damit die Beobachtung, dass es andere und vielleicht effektivere Lösungen als die nationale gibt, forciert wurde.

### 3.1.3 Lernen durch Beteiligungsmöglichkeiten

Der Lernanreiz durch Beteiligungsmöglichkeiten bietet sich – anders als bei den ersten beiden Lernformen – den gesellschaftlichen Akteuren (Zivilgesellschaft und nationale Gebietskörperschaften) und nicht den Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Die Zahl potenzieller Kooperationspartner, Informationsquellen und Adressaten der Interessenvertretung – kurz: der Handlungshorizont – erweitert sich durch diese Konstellation vom Nationalen auf das Europäische. Daraus entsteht für die gesellschaftlichen Akteure der Anreiz, gemäß den Beteiligungsmöglichkeiten intern ihren Informationsaustausch sowie extern ihre Interessenvertretungsstrategien auszubilden.

Die Inklusionsstrategie setzt in besonderer Weise auf den Ausbau breiter Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber der Zivilgesellschaft und nationalen Gebietskörperschaften. Die vierte europäische Leitlinie „Mobilisierung aller Akteure“ (Rat der Europäischen Union 2003) zollt der Tatsache Tribut, dass Zivilgesellschaft und Gebietskörperschaften in vielen Ländern einen wichtigen Platz bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einnehmen.

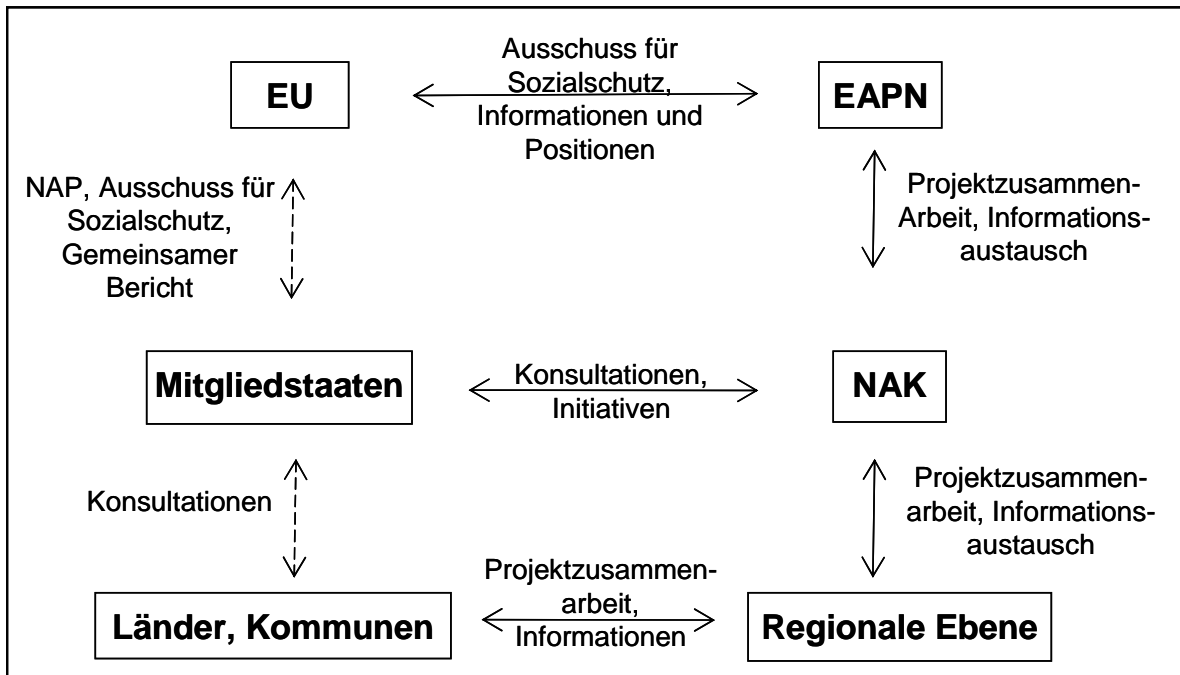
In Deutschland kam es in der ersten Runde nur zu sporadischen Konsultationen, die aber in der zweiten Runde und bei der freiwilligen Aktualisierung des Aktionsplans zu einem institutionalisierten Konsultationsprozess fortentwickelt wurden. So erhielten die gesellschaftlichen Akteure die Chance, zum Entwurf des Aktionsplans Stellung zu beziehen. Im Fall der Aktualisierung konnten die gesellschaftlichen Akteure ihre Aktivitäten darüber hinaus in einem eigenen Kapitel im Anhang darstellen (BMGS 2004).

In Deutschland waren bei den bilateralen Treffen zwischen Regierungs- und Kommissionsvertretern Vertreter der Zivilgesellschaft präsent.

Auf europäischer Ebene hat das European Anti Poverty Network (EAPN) als Dachorganisation nationaler Armutskonferenzen einen eigenen „Gemeinsamen Bericht“ aus den Bewertungen der Aktionspläne durch seine nationalen Konstituenten hervorgebracht. Zudem erhalten die europäischen Dachverbände auf regelmäßiger Basis die Möglichkeit, mit Stellungnahmen an der Arbeit des Ausschusses für Sozialschutz teilzunehmen.

Die Zivilgesellschaft hat auf diese Beteiligungsmöglichkeiten mit der Ausbildung eines transnationalen Mehrebenennetzwerks reagiert, das in der folgenden Abbildung 1 skizziert wird.

Abbildung 1: Das transnationale Mehrebenennetzwerk



Quelle: Eigene Überlegungen auf Basis von explorativen Interviews.

Die Abbildung 1 zeigt die Akteure der öffentlichen Seite auf der linken, die der Zivilgesellschaft auf der rechten Seite. Beide lassen sich von unten nach oben der regionalen, nationalen und europäischen Ebene zuordnen.

Auf der öffentlichen Seite geben die Stationen der Offenen Methode der Koordinierung einen regelmäßig wiederkehrenden Anlass zur Zusammenarbeit. Über den Ausschuss für Sozialschutz, die Zusammenarbeit beim NAP (Eingliederung) und beim Gemeinsamen Bericht ist die Verflechtung zwischen nationaler und europäischer Ebene erheblich stärker

ausgeprägt, als zwischen nationaler und regionaler Ebene, auch wenn in Deutschland merkliche Intensivierungen dieser Kooperationen stattgefunden haben.

Die Zusammenarbeit auf der Seite der Zivilgesellschaft unterscheidet sich von ihrem Pendant auf der staatlichen Seite. Sie findet nicht nur aufgrund der Stationen im rekursiven Ablauf der Offenen Methode der Koordinierung statt, sondern auch darüber hinausgehend bei der Projektzusammenarbeit und einem umfangreichen Informationsaustausch. Das EAPN mit der Nationalen Armutskonferenz (NAK) als deutschem Arm, fördert diese permanente Zusammenarbeit der Akteure als ebenen- und staatenübergreifendes Netzwerk. Um den intensiveren Charakter der Zusammenarbeit zu illustrieren, sind die Pfeile zwischen den Ebenen auf der Seite der Zivilgesellschaft durchgezogen, während sie auf der Seite der öffentlichen Akteure gestrichelt dargestellt sind.

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Seite findet auf europäischer Ebene hauptsächlich über Konsultationen zu den Tagesordnungspunkten des Ausschusses für Sozialschutz statt. Daneben werden Informationen und Positionen ausgetauscht, etwa über die Bewertung der nationalen Aktionspläne im Gemeinsamen Bericht. Auf nationaler Ebene bilden die Konsultationen bei der Erstellung des NAP(Eingliederung) den Hauptkontaktpunkt zwischen der Zivilgesellschaft und dem zuständigen Ministerium. Auf regionaler Ebene steht die Arbeit an einzelnen Projekten im Zentrum der Kooperation von öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft.

Mit der Ausbildung dieses Netzwerks geht eine Erweiterung des Handlungshorizonts der zivilgesellschaftlichen Akteure Hand in Hand. Die Organisationen lernen sich auf der europäischen Bühne mit enorm gesteigerten Möglichkeiten zu bewegen. Das entscheidende sind dabei nicht die konkreten Kontakte selbst, sondern das Wissen, wie man Kontakte knüpfen kann und wer vielleicht ein ähnliches Interesse verfolgt, über wichtige Informationen verfügt oder an ähnlichen Projekten arbeitet.

„Vielleicht wird dieses Netzwerk [eines einzelnen Projektes, SB] in Zukunft dann auch irgendwie zerfallen. Aber wir werden unglaublich viel voneinander gelernt haben. Dazu zählt auch die Methodik, wie man in so einem Netzwerk arbeitet. Das ist ja nicht ohne. Wir müssen alle erst lernen europäisch zu arbeiten. Das studiert man ja nicht so.“

Ein Mitarbeiter von Eurodiaconia.

Diese Prozesse werden durch das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gezielt befördert, das im Zeitraum von 2002 bis 2006 die Offene Methode der Koordinierung bei der Inklusionsstrategie mit der Finanzierung transnationaler Projekte begleitet. Das europäische Mehrebenennetzwerk hat mit der Erweiterung der Europäischen Union noch an Bedeutung gewonnen, denn die

bestehenden Verbindungen in den alten Mitgliedstaaten werden der Zivilgesellschaft in den neuen Mitgliedsländern als Steigbügelhalter dienen.

„Wo ich meine Aufgabe im Moment sehe, ist, die Länder und Organisationen, die sich im Moment noch nicht beteiligen, stärker dafür zu interessieren, vor allem in den Kandidatenländern. ... Da ist es unter Umständen schlicht und ergreifend notwendig, „capacity building“ zu betreiben, also Ressourcen heranzubilden, die Leute zu schulen, sie auf ein relevantes Politikfeld aufmerksam zu machen.“

Ein Mitarbeiter der Eurodiaconia.

Die Herausbildung eines eng verflochtenen transnationalen Netzwerks ist ein sich selbst verstärkender Lernvorgang: Da die neuen Möglichkeiten der Offenen Methode der Koordinierung für die Interessenvertretung und den Informationsaustausch von den Adressaten als Chance interpretiert werden, wächst der Bedarf an stärkerer Mehrebenenkoordination der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Je stärker es der Zivilgesellschaft dabei gelingt, sich mit ihrem Wissen und ihren Interessen einzubringen, desto mehr wirkt die Offene Methode der Koordinierung wiederum als Anreiz für den weiteren Ausbau ihres Engagements.

Die spezielle Art und Weise, in der horizontale und vertikale Dimensionen die Zivilgesellschaft strukturieren, ist nicht allein auf die Besonderheit der Offenen Methode der Koordinierung zurückzuführen, wird von ihr jedoch unterstützt. Sowohl die sich überlappenden Mehrfachmitgliedschaften als auch die Mehrebenenorganisation des EAPN und anderer europäischer Dachverbände gingen der Methode voraus (Lahusen/Jauß 2001). Die Offene Methode der Koordinierung verstärkt die bereits angelegten Strukturen allerdings und bündelt die Kapazitäten an den Stationen des rekursiven Prozesses.

Die Ausbildung des transnationalen Mehrebenennetzwerks belegt, dass die Zivilgesellschaft die Offene Methode der Koordinierung tatsächlich als Möglichkeitsraum nutzt. Eine andere Entwicklung bleibt dabei im Bereich des Möglichen. So ist der eben beschriebene Verstärkungsprozess auch als Demotivationsspirale denkbar, die zum Beispiel von der Enttäuschung der Zivilgesellschaft über ihre Einflussmöglichkeiten losgetreten werden kann. Auch wenn sich diese Entwicklung derzeit nicht abzeichnet, bleibt die Offene Methode der Koordinierung aufgrund ihres rekursiven Prozesscharakters für andere Reaktionen auf die Lernanreize in Zukunft offen.

#### 3.1.4 Lernen durch Rekursivität

Bisher wurde auf Lernformen eingegangen, die innerhalb eines Durchlaufs der Offenen Methode der Koordinierung stattfinden. Eine zentrale Eigenschaft der Methode ist aber



die regelmäßige Wiederholung der Prozessschritte, wodurch die vier Eckpunkte des Prozesses zum Anlass genommen werden können, Handlungsstrategien zu überdenken und zu optimieren. Nach Ende eines zweijährigen Turnus und dem Beginn eines neuen werden alle Beteiligten (öffentliche wie nicht-öffentliche Akteure) auf allen Ebenen erneut mit den Prozessschritten der Offenen Methode der Koordinierung konfrontiert und können so aus ihren Erfahrungen lernen. Darüber hinaus wird der Prozess Veränderungen zugänglich, wie im Folgenden an der Erstellung des deutschen NAP(Eingliederung) und der Restrukturierung des Prozessablaufs deutlich gemacht wird.

Die zweite Runde der NAP(Eingliederung) gab den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf Kritik seitens der Europäischen Kommission und der Zivilgesellschaft einzugehen. In Deutschland bezog sich die Kritik der Zivilgesellschaft und der Länder hauptsächlich auf das Fehlen eines permanenten Konsultationsgremiums, das eine systematische Zusammenarbeit von Ministerien und Zivilgesellschaft ermöglichen würde. Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziales hat daraufhin den "Beraterkreis Integration" in den Erstellungsprozess der NAP(Eingliederung) einbezogen und bei der Aktualisierung der NAP(Eingliederung) im Jahr 2004 der Zivilgesellschaft wie den Ländern im Anhang Raum für die Darlegung ihrer Aktivitäten gegeben (BMGS 2004).

Daneben hat die Europäische Kommission die zweite Runde der NAP(Eingliederung) zum Anlass genommen, einen Outline mit konkreten Vorgaben zum Aufbau des NAP vorzugeben. Neben der Begrenzung des Umfangs auf 30-40 Seiten, der Forderung nach mehr quantifizierbaren Politikzielen und Veränderungen in der Präsentation der Beispiele guter Praxis, soll der Aktionsplan der Mitgliedstaaten nun auch ein Kapitel enthalten, in dem sie sich mit den Ergebnissen der letzten Periode auseinandersetzen sollen.

„In den Vorgaben zum zweiten Aktionsplan ist ja im Unterschied zum ersten, ein Kapitel drin, über eine Bewertung der Anstrengungen, die unternommen wurden von 2001 bis 2003 im Kontext des ersten Aktionsplans. Also, alle Mitgliedstaaten sollen darüber berichten, was sie getan haben und was es gebracht hat.“

Ein Mitarbeiter der Kommission.

Schließlich hat die Kommission in einer Mitteilung im Frühjahr 2003 eine prozessübergreifende Reorganisation der Offenen Methode der Koordinierung angekündigt (CEC 2003b). Die Kommission beabsichtigt demnach die Zusammenlegung der drei bisher getrennten Initiativen im Sozialbereich: „ ... future work should be brought within a unified structure referring to social protection as a whole. This will involve the establishment of a single set of common objectives, based on a shared European vision and organised in principle into three pillars relating to the three policy areas of social inclusion, pensions and health and long-term care.“ (CEC 2003b). Als Gründe für diesen

Vorschlag nennt die Kommission die derzeitige Komplexität und Unübersichtlichkeit der Prozesse und die Gefahr doppelter Arbeit. Die Anwendungen der Offenen Methode der Koordinierung im Sozialbereich sollen damit als einheitliche Strategie den Broad Economic Policy Guidelines und der Beschäftigungsstrategie zur Seite gestellt werden. Als Effekt dieser Umstrukturierung werden die Prozesse stärker aufeinander bezogen und zudem zeitlich synchronisiert, so dass es künftig eine jährliche Berichterstattung über die gesamten Fortschritte in der europäischen Sozialpolitik mit der Offenen Methode der Koordinierung geben wird. Befürchtungen von Ministerien und Zivilgesellschaft, dass diese Zusammenlegung den Charakter der Inklusionsstrategie verwässere, wurden mit der Zusicherung beantwortet, dass man die NAP(Eingliederung) nicht zugunsten eines integrierten Aktionsplans für alle drei Politikfelder aufgeben werde. Allerdings wird dieses Dokument in Zukunft nur noch den Status eines Arbeitsdokuments haben, was offiziell darauf zurückgeführt wird, dass es so lediglich in drei Amtssprachen übersetzt werden muss. Hinsichtlich der Sicherung der Prozessvoraussetzung kann sich das "downgrading" des Gemeinsamen Berichts zu einem Arbeitsdokument allerdings als problematisch erweisen. Zudem behindert es die Sanktionierbarkeit nationaler Politik im öffentlichen Diskurs.

### **3.2 Sanktionen**

In den nachstehenden Abschnitten wird – der Trennung in einen prozeduralen und einen inhaltlichen Sanktionsaspekt folgend – erstens aufgezeigt, wie das Monitoring durch den Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission als Herzstück der Kontrolle der Prozessvoraussetzungen bei den ersten beiden Durchläufen der Inklusionsstrategie umgesetzt wurde, und zweitens werden am Beispiel Deutschlands inhaltliche Sanktionen durch einen nationalen Diskurs angesprochen.

#### **3.2.1 Prozeduraler Aspekt - Der Gemeinsame Bericht von Rat und Europäischer Kommission**

Die Prozessvoraussetzungen sind Gegenstand des prozeduralen Aspekts der Sanktionsdimension. Der Begriff umfasst alle Anforderungen, die für das Weiterlaufen des Prozesses unabdingbar sind. Am Ablauf des rekursiven Prozesses orientiert, sind dies die gemeinsame Formulierung europäischer Leitlinien, die Formulierung des NAP (orientiert am Muster eines Outlines der Europäischen Kommission) und die Erstellung des Gemeinsamen Berichts als zentrales Dokument des Monitorings. Für das Zustandekommen der Peer Reviews gelten zudem die Verpflichtungen, einen

unabhängigen nationalen Experten für die Begutachtung eines Themas zu ernennen und an den Workshops teilzunehmen.

Die Inklusionsstrategie hat soweit zwei Gemeinsame Berichte von Rat und Europäischer Kommission mit unterschiedlicher Entstehungsgeschichte hervorgebracht. Hinsichtlich des ersten Berichts wurde in Deutschland insbesondere kontrovers diskutiert, dass die Europäische Kommission einen selbstverfassten Entwurf ohne vorherige Rücksprache mit den Mitgliedstaaten ins Internet stellte (KEG 2001a). Die Bundesregierung bemängelte an dem Vorgehen der Kommission, dass Änderungsvorschläge im Vorfeld bei dem Entwurf in keiner Weise berücksichtigt worden seien und als Folge unter anderem die Situation in Ostdeutschland dramatisiert worden sei.

Darüber hinaus stieß der Versuch der Kommission im ersten Teil des Berichts die Bewertung nationaler Strategien der Armuts- und Ausgrenzungsbekämpfung in Form einer Typologie von vier Ländergruppen zu präsentieren, die sich zwar nicht explizit, aber dennoch eindeutig als Rangfolge interpretieren ließ, auf einhellige Kritik der Mitgliedstaaten. Die Proteste der Mitgliedstaaten blieben nicht ohne Wirkung. Zunächst finden sich in der Endversion nur noch Spuren der ursprünglich angedachten systematischen und vergleichenden Analyse der NAP(Eingliederung). Die Bildung von Ländergruppen wurde durch ein loses Nebeneinanderstellen ersetzt (Rat der Europäischen Union 2001). Die Mitgliedstaaten haben durchgesetzt, sich in keiner Weise in Gruppen einordnen, beziehungsweise europäisch vergleichen zu lassen, und sei es auch nur im Hinblick auf gemeinsame Herausforderungen.

Der Abschnitt über den deutschen NAP(Eingliederung) im zweiten Teil des Berichts wurde in einem bilateralen Gespräch von Kommissionsmitgliedern und dem nationalen Ministerium, dem auch Vertreter der Zivilgesellschaft beiwohnten, diskutiert und an einigen Stellen verändert. Die folgenden zwei Sätze aus dem Entwurfstext wurden verändert: „Quantifizierte Zielvorgaben und geeignete Überwachungsmechanismen zur Messung der erzielten Fortschritte fehlen im Allgemeinen. Der NAP enthält keine Hinweise auf einen längerfristigen strategischen Plan im Zusammenhang mit den am Gipfel von Lissabon angepeilten Zeitrahmen von zehn Jahren.“ (KEG 2001a). Der neue Text heißt: „Quantifizierte Zielvorgaben und geeignete Überwachungsmechanismen zur Messung der erzielten Fortschritte sollten verbessert werden.“ (Rat der Europäischen Union 2001). Bei dem Anteil der Bevölkerung, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, wurde in der Endversion eine andere, neuere und für Deutschland günstigere Datenbasis verwendet und auch auf positive Entwicklungstendenzen hingewiesen. Auch bei den Bemühungen, den Risiken der Ausgrenzung vorzubeugen, wurden Ergänzungen vorgenommen. Im Bereich der Teilnahme von Zuwanderern an allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen wurde auf Zielvorgaben und lokale Projekte im

NAP(Eingliederung) hingewiesen, während der Entwurf noch von „generell keinen quantifizierten Teilzielen“ sprach (KEG 2001a).

Die Bedeutung dieser Bearbeitungen wird sehr unterschiedlich bewertet. Das EAPN und die freie Wohlfahrtspflege sprechen von einer Verwässerung der ursprünglichen Kritik.

„In the first round that report [the draft from the European Commission, S.B.] was very good. It highlighted the weaknesses of the plan very well. ... And then a more watered down version was published as a Joint Report between the Council and the Commission.”

Ein Mitarbeiter des EAPN.

Das zuständige Ministerium betont dagegen die Notwendigkeit von sachlichen Richtigstellungen und Aktualisierungen, und die Kommission spricht von einer Zusammenarbeit, die keine politische Diskussion sein, sondern eine faktisch einwandfreie Version des Berichts hervorbringen und Missverständnissen vorbeugen sollte.

Beim zweiten Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission wurde darauf verzichtet, erneut einen Entwurf zu veröffentlichen. Die einhellige Ablehnung einer Typologie seitens der Mitgliedstaaten, die Empörung über die eigenständige Veröffentlichung eines Entwurfs durch die Europäische Kommission, die wortgenaue Bearbeitung von Textpassagen in bilateralen Verhandlungen - vieles weist darauf hin, dass der Gemeinsame Bericht als politisches Dokument, nicht als Lerngrundlage, wahrgenommen wird und dass diese Wahrnehmung über rekursives Lernen den Ablauf der OMK prägt. Das ist problematisch soweit diese Wahrnehmung das Monitoring als Grundlage für Lernprozesse verwässert.

Im Zusammenhang mit dem Streamlining der drei sozialpolitischen Prozesse der Offenen Methode der Koordinierung wird es keinen integrierten Gemeinsamen Bericht für alle drei Bereiche geben. Zivilgesellschaft und Ministerium haben sich dafür eingesetzt, diesen entscheidenden Schritt im Prozessablauf auch weiterhin getrennt vorzunehmen, nicht zuletzt, weil man fürchtete, dass die Sichtbarkeit der Inklusionsstrategie unter der Zusammenlegung leiden würde. Die Beispiele zeigen, dass der Lernanreiz der Rekursivität empirisch sowohl dazu genutzt wurden, die Funktionsfähigkeit der Offenen Methode der Koordinierung zu unterminieren, wie auch dazu sie zu erhalten.

### 3.2.2 Inhaltlicher Aspekt: Die Ambivalenz öffentlich-diskursiver Sanktionen

Sanktionen inhaltlicher Art können nicht innerhalb des Prozessablaufs der Offenen Methode der Koordinierung durchgesetzt werden, sondern nur durch eine Repolitisierung des Agendasettings, wobei Formulierung und Umsetzung der NAP(Eingliederung) den Ausgangspunkt für die Herstellung einer breiten Öffentlichkeit bilden. Der politischen

Opposition und der Zivilgesellschaft fällt die Aufgabe zu, auf Schwächen des Regierungskonzepts aufmerksam zu machen und die Verantwortlichen in einer wertenden Debatte zu Vorhaben und Umsetzung zur Rechenschaft zu ziehen.

Wie schon beim prozeduralen Aspekt ist auch beim inhaltlichen Sanktionsaspekt der Gemeinsamen Bericht von zentraler Bedeutung. Als die Kommission einen ersten Entwurf des Gemeinsamen Berichts zusammen mit einer Presseerklärung im Oktober 2001 im Internet veröffentlichte, blieb das mediale Echo in Deutschland nicht aus. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung überschrieb einen Artikel über den Entwurf mit den Worten „Deutschland schneidet in der Armutsbekämpfung schlecht ab.“ (FAZ 2001: 7). Eigentlich wäre diese Formulierung ein guter Ausgangspunkt für eine nationale Debatte über die Ausrichtung der Armutsbekämpfungspolitik der Bundesrepublik, um so mehr, als die Themen Armut und soziale Ausgrenzung sonst selten zum Anlass für Überschriften genommen werden.

Deutsche Politiker nahmen diese Entwicklung allerdings unter anderen Gesichtspunkten auf. Sie fühlten sich dupiert und begannen die Offene Methode der Koordinierung insgesamt in einem anderen, kritischeren Licht zu sehen.

„Dass öffentlicher Druck mit der Offenen Methode der Koordinierung einhergeht, führt doch eher zu Gegenreaktionen. In dem Moment, wo der Druck funktioniert, wird versucht, den Prozess zu blockieren. Das ist ein schmaler Grad.“

Eine Mitarbeiterin des BMA.

Die Herstellung einer breiten Öffentlichkeit, in der die politische Agenda in den Mitgliedstaaten diskutiert wird, erweist sich damit als ambivalentes Ziel. Einerseits können nur von der Debatte auf nationaler Ebene legitime inhaltliche Impulse für die Korrektur einer Agenda ausgehen. Andererseits ist eben dieser Diskurs offensichtlich genau das, was nicht im Interesse der jeweiligen Regierungen liegt und den sie umgehen wollen. Damit bergen öffentliche Debatten, die von dem Prozess der Offenen Methode der Koordinierung ausgehend angestoßen werden, die Gefahr, die Freiwilligkeit als Grundlage des Prozess unterminieren. Die Lernprozesse und damit der Erfolg der Offenen Methode der Koordinierung beruhen auf einer konstruktiven Bereitschaft der Teilnehmer und hängen damit von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Dieser Wille steht in negativer Beziehung zum öffentlichen politischen Druck, dem sich die Regierungen gegenübersehen. Je mehr die Mitgliedstaaten diesen Druck fürchten müssen, desto eher werden sie versucht sein, ihm mit ihren zahlreichen Einflussmöglichkeiten auf den Ablauf der Offenen Methode der Koordinierung den Boden zu entziehen. Der Verzicht der Europäischen Kommission auf die erneute Veröffentlichung eines Entwurfs des Gemeinsamen Berichts sowie die Abwertung des Gemeinsamen Berichts im Prozess des

Streamlinings verdeutlichen die Offenheit der Offenen Methode der Koordinierung gegenüber solchen politisch motivierten Einflussnahmen.

#### **4. Die Offene Methode der Koordinierung im Spannungsfeld von Lernen und Politik**

Die Offene Methode der Koordinierung wurde hier als doppelt differenzierter rekursiver Prozess entworfen, der Lernanreize in viererlei Formen anregen kann: Lernen durch thematische Fokussierung, durch Dekontextualisierung, durch Beteiligungsmöglichkeiten, sowie durch Rekursivität. Sanktionen kommen in diesem Gefüge nur eine unterstützende Rolle zu. Sie sollen lediglich den Fortgang der Lernanreize des Prozesses sicherstellen, beziehungsweise durch öffentliche Diskurse auf die Ausrichtung der nationalen Politik einwirken.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung belegen, dass die Betonung der Lerndimension, die im Prozedere der Offenen Methode der Koordinierung ausgedrückt ist, die Kooperation im Zuge der Methode prägt. Für alle vier Lerntypen ließen sich konkrete Lernvorgänge beobachten, wobei diese zum Teil die Ausformulierung einer integrierten und effektiven Politik zur Armut- und Ausgrenzungsbekämpfung begünstigen, zum Teil diesem Ziel allerdings auch zuwiderlaufen. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Abschwächung des Monitorings im Gemeinsamen Bericht von Rat und Europäischer Kommission und die geplante Abwertung dieses Berichts zu einem Arbeitsdokument problematisch. Diese Entwicklungen erschweren die Sanktionierbarkeit der öffentlichen Akteure in prozeduraler wie in inhaltlicher Hinsicht.

Diese Beobachtungen verweisen darauf, dass sich die Offene Methode der Koordinierung in einem Spannungsfeld von Lernen und Politik bewegt, eine Beobachtung, die am klarsten Radaelli ausgedrückt hat: „... learning in the context of the OMC is a political exercise. Policy-makers are not seeking truth, but power.“ (Radaelli 2003). Diese allgemeine Sichtweise kann auf Basis der in diesem Artikel entwickelten Theorie und der Beobachtungen nun um zwei Aspekte erweitert werden. Erstens bietet die Offene Methode der Koordinierung einer machtlogisch motivierten Einflussnahme ohne Zweifel ein breites Angriffsfeld und das nicht nur, weil sie von Grund auf als freiwillige Institution errichtet wurde, sondern vor allem, weil der gesamte Ablauf gerade durch seine Rekursivität auch für kontraproduktive Einflussnahme außerordentlich zugänglich ist.

Zweitens muss hervorgehoben werden, dass die Konkurrenz von Lernen und Politik nicht zwangsläufig manifest ist. Lernen kann zunächst durchaus im Interesse der politischen Akteure liegen, ermöglicht es doch tatsächlich die Verbesserung von Politikstrategien.

Außerhalb des Bereichs, in dem politische Akteure ein Eigeninteresse an der Verbesserung ihrer Politikstrategien haben, weist die Untersuchung allerdings auf ein weites Feld hin, in dem sich konstruktive Lernvorgänge abzeichnen. Insbesondere bei der Schaffung und Intensivierung von Netzwerkstrukturen erweist sich der Prozess der Offenen Methode der Koordinierung als zielführender Lernanreiz, weil er unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der Politik abläuft und der Gefahr eines offenen Gegensatzes von Lernanforderung und politischer Machtlogik entgeht.

Welche Schlüsse lassen sich daraus für die Gestaltungsmöglichkeiten dieses Politikinstrumentes ziehen? Als Prozess von Lernanreizen basiert die Offene Methode der Koordinierung auf Prozessvoraussetzungen, die mit den Interessen derjenigen kollidieren können, die diese Prozessvoraussetzungen zuvor auf freiwilliger Basis für sich akzeptiert haben. Die Lern*motivation*, die den Platz zwangsbewährter Sanktionen einnimmt, wird durch dieses Arrangement potenziell andauernd strapaziert. Dennoch ist ein vollständiges Kollabieren des Prozesses zwar denkbar, aber äußerst unwahrscheinlich und wird in dem Maße unwahrscheinlicher, in dem im Fortgang der Rekursionen vergangene Lernvorgänge zur Konstitution eines neuen Politikfeldes mit spezifischen Akteuren und Interessen beitragen.

## 5. Literatur

- Atkinson, Rob und Simin Davoudi (2000): 'The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities', in: Journal of Common Market Studies 38: 3, 427-448.
- Atkinson, Anthony B., Eric Marlier et al. (2004): 'Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union', in: Journal of Common Market Studies, 42, 52-64.
- Ausschuss für Sozialschutz (2001): 'Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung', in: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/laeken\\_list.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/laeken_list.pdf), 11.10.2004.
- Bauer, Michael W. und Ralf Knöll (2003): 'Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?', in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2, 33-38.
- Bomberg, Elisabeth und John Peterson (2000): 'Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heinen Test?' Queen's Papers on Europeanization, No. 2/2000.
- Bayrische Staatskanzlei (2002): 'Positionspapier zur "offenen Koordinierung"'. München/Berlin, 26.08.2002.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2001a): 'Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung'.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2001b): 'Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001-2003'.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2003): 'Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005'.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2004): 'Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung 2003-2005, Aktualisierung 2004.'
- Búrca, Gráinne de und Jonathan Zeitlin (2002): 'Constitutionalizing the Open Method of Coordination: What Should the Convention Propose?' CEPS Policy Brief 31 (March).
- Bussmann, Werner, Ulrich Klöti et al. (Hrsg.) (1997): 'Einführung in die Politikevaluation'. Frankfurt a. M..
- Classen, Claus D. (Hrsg.) (2001): 'Europa-Recht'. Beck-Texte. München.



- Commission of the European Communities (CEC) (1992): 'Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration'. COM(92) 542 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (CEC) (2000): 'Building an inclusive Europe'. Communication from the Commission. COM(2000) 79 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (CEC) (2003a): 'Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society. Report to the spring European Council 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal'. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities (CEC) (2003b): 'Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection'. Communication from the Commission. COM(2003) 261 final, Brussels.
- de la Porte, Caroline und Philippe Pochet et al. (2001): 'Social benchmarking, policy making and new governance in the EU', in: Journal of European Social Policy 11:4, 291-307.
- de la Porte, Caroline (2002): 'The soft open method of co-ordination in social protection'. In: European Trade Union Yearbook 2001. Bruxelles.
- Dorf, Michael C. und Charles F. Sabel (1998): Constitution of Democratic Experimentalism, in: Columbia Law Review 98:2, 267-473.
- Eberlein, Burkard und Dieter Kerwer (2002): 'Theorising the New Modes of European Union Governance'. In: European Integration online Papers 6: 15.
- Burkhard Eberlein und Dieter Kerwer (2004): 'New governance in the European Union: A theoretical perspective', in: Journal of Common Market Studies 42, 121-142.
- Europäischer Rat von Lissabon (2000a): ',Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24. März 2000'.
- Europäischer Rat von Santa Maria da Feira (2000b): ',Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 19. und 20. Juni 2000'.
- Europäischer Rat von Nizza (2000c): ',Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 7., 8. und 9. Dezember 2000'.
- Europäischer Rat von Stockholm (2001): ',Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24. März 2001'.
- Europäischer Rat von Barcelona (2002): ',Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 15. und 16. März 2002'.

- Ferrara, Maurizio und Manos Matsaganis et al. (2002): 'Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process'', in: Journal of European Social Policy 12:3, 227-239.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2001): ‚Deutschland schneidet in der Armutsbekämpfung schlecht ab‘. Donnerstag, 11. Oktober 2001 Nr. 236: S. 7.
- Hauser, Richard (2002): ‚Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union. Vortrag zum Aktionsprogramm zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Sozialen Ausgrenzung 2002-2006‘, in: <http://www.nationalearmutskonferenz.de/publications/Vortrag1-Prof%20Hauser1.pdf>, 11.10.2004.
- Heritier, Adrienne (2002): 'New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?', in: IHS Political Science Series 2002: No.81.
- Hodson, Dermot und Imelda Maher (2001): 'The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination', in: Journal of Common Market Studies 39:4, 719-46.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) (1999): ‚Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes. Mitteilung der Kommission‘. KOM(1999) 347 endg., Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) (2001a): ‚Entwurf zum Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung‘, in: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/oct/i01\\_1395\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/oct/i01_1395_de.html), 11.10.2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) (2001b): ‚Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (2002-2006)‘. REF SEP 2/01 DE Rev., Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) (2002): ‚Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur Unterstützung des Berichts der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates in Barcelona. Die Lissabonner Strategie – den Wandel herbeiführen‘. SEC(2002) 29/2. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG) (2005): ‚Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon.‘ Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. KOM(2005) 24 endg., Brüssel, den 22.2.2005.

- Linseman, Ingo und Christian Meyer (2002): ‚Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordination‘, in: *Integration* 25:4, 285-296.
- Magiera, Siegfried (Hrsg.) (2002): ‚Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union‘. Berlin.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1999): ‚Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?‘, in: *Integration* 22:3, 176-190.
- Radaelli, Claudio M. (2003): ‚The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?‘, in: <http://www.sieps.se/pdf/Publikationer/CR20031.pdf>, 11.10.2004.
- Rat der Europäischen Union (2000): ‚Ziele bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung‘. 14110/00, SOC 470, Brüssel, den 30. November 2000.
- Rat der Europäischen Union (2001): ‚Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung – Teil I und II: Die Europäische Union, einschließlich Zusammenfassung‘. 15223/01, Brüssel, den 12. Dezember 2001.
- Rat der Europäischen Union (2002): ‚Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung: Gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne‘. 14164/1/02 Rev 1 SOC 508. Brüssel, den 25. November 2002.
- Rat der Europäischen Union (2003): ‚Gemeinsame Leitlinien. Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten‘. 2003/0068(CNS), Brüssel.
- Rhodes, Martin, Janine Goetschy et al. (2000): ‚The Lisbon European Council and the Future of European Economic Governance‘, in: *ECSA Review* 13:3, 2-7.
- Rose, Richard (1993): ‚Lesson-Drawing in Public Policy. A guide to Learning across Time and Space‘. Chatham, New Jersey.
- Scharpf, Fritz W. (2000): ‚Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe‘. In: MPIfG Discussion Paper 00/5, November 2000.
- Scharpf, Fritz W. (2001): ‚Common Concerns vs. The Challenge of Diversity‘. In: MPIfG Working Paper 01/6, September 2001.
- Scharpf, Fritz W. (2002): ‚The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity‘. In: MPIfG Working Paper 02/8, July 2002.
- Social Protection Committee (SPC) (2003): ‚Common Outline for the 2003/2005 NAPs/inclusion‘, in: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/commonoutline2003\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/commonoutline2003_final_en.pdf), 11.10.2004.

Trubek, David M. und James S. Mosher (2003): 'New Governance, Employment Policy, and the European Social Model', in: Jonathan Zeitlin und David M. Trubek: *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford 2003, S. 39ff.

## Liste der Interviewpartner

Interviews im April 2003:

Eine Mitarbeiterin des Diakonischen Werks (Stuttgart)

Ein Mitarbeiter der Caritas (Freiburg i.Br.)

Eine Mitarbeiterin des BMA (Berlin)

Eine Mitarbeiterin von UNICE (Brüssel)

Eine Mitarbeiterin von ETUC (Brüssel)

Ein Mitarbeiter des EAPN (Brüssel)

Ein Mitarbeiter von Eurodiaconia (Brüssel)

Interviews im Juni 2004:

Eine Mitarbeiterin des Diakonischen Werks (Stuttgart)

Eine Mitarbeiterin des BMGS (Berlin)

Eine Mitarbeiterin des EAPN (Brüssel)

Ein Mitarbeiter des SPC (Brüssel)

## Abkürzungsverzeichnis

BAG FW	– Bundesarbeitsgemeinschaft freier Wohlfahrtspflege
BMA	– Bundesministerium für Arbeit
BMGS	– Bundesministerium für Gesundheit und Soziales
CEC	– Commission of the European Communities
EAPN	– European Anti-Poverty Network (Europäisches Armutnetzwerk)
ETUC	– European Trade Union Confederation (Dachverband der Gewerkschaften der EU)
Eurodiaconia	– European Federation for Diaconia (Dachverband der europäischen Diakonien)
FAZ	– Frankfurter Allgemeine Zeitung
KEG	– Kommission der Europäischen Gemeinschaften
NAK	– Nationale Armutskonferenz
NAP	– Nationaler Aktionsplan
NAP(Eingliederung)	– Nationaler Aktionsplan im Bereich von Armut und sozialer Ausgrenzung
OMC	– Open Method of Coordination
OMK	– Offene Methode der Koordinierung
SPC	– Social Protection Committee (dt. Ausschuss für Sozialschutz)
UNICE	– Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (Dachverband der nationalen Arbeitgeberverbände)

## Fußnoten

---

- <sup>1</sup> Um die Praxis der Inklusionsstrategie zu untersuchen, wurden in zwei Wellen Interviews mit Vertretern der Europäischen Kommission, der zuständigen deutschen Ministerien und mit Akteuren der Zivilgesellschaft auf nationaler wie auf europäischer Ebene durchgeführt. Eine Liste der Interviewpartner hängt dem Artikel an.
- <sup>2</sup> Vgl. die Webseite der Europäischen Kommission, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napsincl2001\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_de.html) (letzter Zugriff 21.12.2004).
- <sup>3</sup> Die Europäische Kommission hatte den Mitgliedstaaten angesichts des Streamlinings freigestellt, ihre NAP(Eingliederung) zu aktualisieren. Die Deutsche Regierung entschloss sich zu diesem Schritt und nutzte die Gelegenheit dazu, ihre aktuelle Politik im Rahmen der Agenda 2010 mit dem Ziel der Armuts- und Ausgrenzungsbekämpfung in Verbindung zu bringen.
- <sup>4</sup> Diese Beteiligungsmöglichkeiten sind ein weiterer Pfeiler der neuen Formen des Regierens, vgl. de la Porte: New governance in the EU. In: Journal of European Social Policy, 2001; Trubek/ Mosher: New Governance, 2003.

### **Der Autor:**

Dipl.-Soz. Stefan Bernhard  
Lehrstuhl für Soziologie II  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg  
Lichtenhaidestraße 11  
96045 Bamberg  
Tel.: 0951/ 863 3139  
E-Mail: [stefan.bernhard@sowi.uni-bamberg.de](mailto:stefan.bernhard@sowi.uni-bamberg.de)