

Prof. Dr. Johannes Varwick

Die ‚Europäisierung‘ der Rentenpolitik in Europa vor dem Hintergrund der Krise

**Projekt gefördert vom Forschungsnetz-
werk Alterssicherung (FNA) der Deutschen
Rentenversicherung Bund**

Abschlussbericht

Inhaltsübersicht

0.	Zusammenfassung	3
1.	Europapolitische Ausgangssituation	4
1.1.	Fragestellung und Forschungsdesign	6
1.2	Methodik der Studie	9
1.3	Forschungsstand zum Thema Europäisierung der Alterssicherungspolitik	11
2.	Der europapolitische Entscheidungsprozess	14
2.1	Rat der Europäischen Union	20
2.2	Europäische Kommission	22
2.3	Zwischenbilanz: Entscheidungsprozesse in der EU	26
3.	Zentrale Veränderungen und Trends im Zeichen der Krise: Implikationen für die Alterssicherungspolitik	28
3.1	Differenzierung	30
3.2	Intergouvernementalisierung	34
3.3	Verbindlichkeitsdebatte	35
4	Antworten auf die Forschungsfragen	40
4.1	Handlungsempfehlungen	49
4.2	Offene Forschungsfragen	51
5.	Anhang	53
5.1	Liste der Gesprächspartner	53
5.2	Primärliteratur	55
5.3	Sekundärliteratur	57
5.4	Interviewleitfaden	60

Übersichten

Übersicht 1:	Fragestellung im Überblick	7
Übersicht 2:	Zentrale Akteure der Alterssicherungspolitik in Europa	20
Übersicht 3:	Gesamtzahl der Komitologieausschüsse in sozialpolitisch relevanten Feldern	25
Übersicht 4:	Unterscheide zwischen EU27, EU25 und Eurozone	32
Übersicht 5:	Modell der Europäisierung angesichts der Krise	41

0. Zusammenfassung

Die gegenwärtige Krise hat erhebliche Auswirkungen auf die Alterssicherungspolitik in Europa, diese sind aber bislang weitestgehend auf die ‚Krisenländer‘ begrenzt. Eine Harmonisierung/Konvergenz der Alterssicherungspolitiken in Europa ist nicht in Sicht; solange die Mitgliedstaaten ‚ihre Hausaufgaben machen‘, bleiben nationale Handlungsspielräume erhalten. Als zentrale Veränderungen werden die Themen ‚Intergouvernementalisierung‘, ‚Differenzierung‘ und die ‚Verbindlichkeitsdebatte‘ identifiziert. Intergouvernementale Politikmuster haben dabei auf der einen Seite die klassische Gemeinschaftsmethode mit einer starken Rolle der EU-Kommission überlagert, im Zuge der Krise ist es andererseits durchaus zu einem Machtzuwachs der Kommission gekommen, innerhalb der Kommission hat insbesondere die DG ECFIN an Bedeutung gewonnen. Die Verbindlichkeit gemeinsam vereinbarter Regeln im Rahmen der neuen Economic Governance wird unterschiedlich eingeschätzt. Die Mehrzahl der involvierten Akteure geht davon aus, dass die Regeln infolge der Krise und der daraus entstandenen Reformen diesmal in dem Sinne bindend sind, dass sozialpolitische Ziele stärker dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung untergeordnet werden. Weiche Koordinierungsinstrumente wie die OMK werden in der bestehenden Form durchgehend als faktisch bedeutungslos betrachtet, werden allerdings nicht zuletzt aufgrund institutioneller Eigeninteressen formal aufrechterhalten und haben auch als Koordinierungsinstrument zwischen Eurogruppe und EU27 einen gewissen Wert. Hinsichtlich der Rückbindung an die hier herangezogenen Europäisierungstheorien sind keine unmittelbaren verbindlichen Neuregelungen originär sozial- oder rentenpolitischer Art zu erwarten, aber es ist von einer gewissen Machtverschiebung zwischen den Akteuren und durchaus auch von einem ‚soft framing‘ durch den Blick über Grenzen (‚policy learning‘, mit oder ohne OMK) und teilweise gemeinsame, zumindest parallele Diskurse auszugehen. Insgesamt ist von mehr (indirektem) Einfluss, als öffentlich thematisiert bzw. eingestanden wird, auszugehen, da viele Mitgliedstaaten sehr sensibel auf äußere Einflüsse auf ihre Sozialsysteme reagieren und eine verstärkte europäische Beeinflussung dementsprechend unpopulär ist. Der ‚goodness of fit-Ansatz‘ hat sich bestätigt: Deutsche rentenpolitische Ziele und Mittel sind bisher weitgehend im Einklang mit europäischen, daher ist an dieser Stelle wenig Wandel zu konstatieren. Im Falle Deutschlands ist im Politikfeld Alterssicherungspolitik der Einfluss der europäischen Ebene noch schwach, auf die Krisenländer aber durchaus substantiell. Dadurch verändern sich allerdings die zugrundeliegenden Mechanismen und Machtverhältnisse, was angesichts steigender Verbindlichkeit insbesondere der Haushaltskonsolidierung sukzessive auch auf Deutschland zurückfallen könnte.

1. Europapolitische Ausgangssituation

Die europäische Integration entwickelt sich derzeit (November/Dezember 2012) in rasantem Tempo, und die Bemühungen der Staats- und Regierungschefs, die Folgen der Wirtschafts-, Finanz- und Verschuldungskrise institutionell und materiell zu verarbeiten und die EU anzupassen, sind noch keineswegs abgeschlossen (und sind auch von Stillstand oder Rückschlägen bedroht). Die Reformen im Rahmen des *six-pack*

sehen unter anderem vor, dass unsolide Haushaltspolitik künftig präventiv sanktioniert werden kann, wenn ein Mitglied deutlich von den mittelfristigen Haushaltszielen abweicht, und dass die Sanktionen mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit und somit einfacher und damit glaubwürdiger erfolgen. Die umgekehrte qualifizierte Mehrheit bedeutet, dass Sanktionen beschlossen werden, solange es im Rat keine Mehrheit der Mitgliedsländer dagegen gibt. Zudem sollen die Staaten im Rahmen des Europäischen Semesters ihre Haushaltsplanung enger mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten abstimmen, und Teil des Fiskalpaktes ist, nach deutschem Vorbild eine eigene Schuldenbremse in die jeweiligen nationalen Gesetze zu integrieren. Unabhängig von der Wirksamkeit dieser Maßnahmen (siehe Punkt 3.3) gilt es als Trend festzuhalten, dass der Einfluss der EU-Ebene – genauer gesagt: der EU-Finanzminister und der Kommission – auf die nationale Politikgestaltung auch im Bereich der Sozialpolitik tendenziell zunimmt.

Aus einer anderen Perspektive argumentiert etwa Eichenhofer (2011), dass eine europäische Sozialpolitik geradezu zwangsläufige Folge der europäischen Integration sei und der EU eines Tages wie eine reife Frucht in den Schoß falle. Sommer (2007: 26) konstatiert einen sich „immer rasanter vollziehenden Europäisierungsprozess“ im Bereich der Sozialpolitik und sieht auch speziell die Alterssicherungspolitik trotz aller nationalen Unterschiede fest in das europäische Mehrebenensystem eingebettet. Becker (2012: 7) konstatiert eine „zunehmende normative Fundierung“ der Alterssicherungspolitik auf Unionsebene. Sehr vereinzelt wird (auch unabhängig von der aktuellen Krise) diesbezüglich gar die Forderung nach einem koordinierten europaweiten Rentensystem erhoben (Holzmann 2007).

Diese Entwicklung wird jedoch auch kritisch gesehen, denn traditionell tun sich die Mitgliedstaaten schwer, sozialpolitische Kompetenz an die EU-Ebene abzugeben, und auch primärrechtlich sind die Mitgliedstaaten die zentrale Entscheidungsebene in der Sozialpolitik, die EU trete gar „sozialpolitisch auf der Stelle“ (Schieren 2012: 32). Soweit überhaupt ein Fortschritt bei den Regelungsbefugnissen konstatiert werden kann, sind diese unverändert „in verfahrensmäßiger wie inhaltlicher Sicht an sehr strenge und enge Voraussetzungen gebunden“ (Fuchs 2010: 46). Oftmals werden zudem explizit Sorgen und Befürchtungen geäußert, dass sich die EU Kompetenzen anmaße, die ihr nicht zustehen und die vor allem die Mitgliedstaaten ihr auch nicht

zubilligen wollen. Durchaus repräsentativ für diese Sichtweise formuliert der Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund deutlich: „Eine stärkere Rolle der EU-Kommission bei der Vertiefung der sozialen Dimension der Union darf aber nicht zu einer versteckten Einflussnahme der europäischen Ebene auf die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme führen“ (Rische 2009: 7). Auch wenn man Bedarf für eine gewisse europäische Einheitlichkeit sehe und ein bestimmtes Maß an Koordinierung sinnvoll sei, bedeute dies nicht, „dass ich einer europäischen Regelung oder gar einer europäischen Einheitsrente das Wort rede“ (Rische 2012a: 5). „Gefahr“ sieht der Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund zudem auf einem anderen Gebiet: „Im Zuge von Fiskalpakt und Schuldenkrise gewinnt die Fiskalpolitik auf europäischer Ebene immer mehr Bedeutung. In dem Maße, wie die nationale Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten in der Haushalts- und Finanzpolitik eingeschränkt wird, verringern sich auch die Spielräume für nationale Sozialpolitik. Wir werden sehr genau beobachten müssen, was das für die Rentenpolitik bedeutet - und ob wir das wollen“ (Rische 2012a: 5). Auch in einer Stellungnahme des Deutschen Bundesrates (2012: Ziff. 2) zum Weißbuch der Kommission wird verlangt, dass „Belastungen der öffentlichen Haushalte einzelner Mitgliedstaaten aufgrund ihres Alterssicherungssystems nicht dazu führen dürfen, dass die übrigen Mitgliedstaaten zu Ausgleichs- oder Unterstützungsleistungen herangezogen werden“.

Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament haben auf Vorschlag der Kommission im September 2011 unter dem Schlagwort ‚*Economic Governance*‘ ein Gesetzespaket verabschiedet, in dem schärfere Regeln zur Haushaltskontrolle und ein neues Verfahren gegen wirtschaftliche Fehlentwicklungen festgeschrieben werden. Dazu zählen die Kodifizierung des ‚Europäischen Semesters‘ (jährliche Abschätzung der nationalen Haushalte für wirtschaftliche Politik-Koordination), die Etablierung eines rechtlichen Rahmens für die Kontrolle von nationalen Reformprogrammen, mehr Rechte für die EU-Kommission sowie eine größere Unabhängigkeit von Statistikämtern und gemeinsame Standards für die Aufstellung von Statistiken (das sogenannte ‚*six-pack*‘). Zudem wurde im März 2012 der Europäische Fiskalpakt (offiziell ‚Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion‘) von 25 der 27 EU-Staaten unterzeichnet. Der Vertrag soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten. Insgesamt lässt sich von einem ‚*Erweiterten Europäischen Fiskalregime*‘ sprechen. Auch wenn der Fiskalpakt nach dem

Präsidentenwechsel in Frankreich im Mai 2012 durch einen Wachstumspakt ergänzt wurde und es erhebliche innenpolitische Probleme im Ratifizierungsprozess gegeben hat, das – wesentlich von Deutschland initiierte und durchgesetzte – Rezept besteht offenkundig aus Elementen wie z.B. der Anpassung von Steuer- und Sozialsystemen, Schuldenbremsen, späterem Renteneintritt, Mehrarbeit zum selben Lohn sowie weiteren Strukturveränderungen in der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik. In Deutschland herrscht zudem hinsichtlich der Ursachenanalyse die Einschätzung vor, dass die Versäumnisse vorwiegend auf jeweils nationaler Ebene stattfinden und stattgefunden haben und gleichzeitig die bisherigen europapolitischen Instrumente (Stabilitätspakt, Lissabon-Strategie u. a.) unzureichend gewesen seien. Der Ausweg liege darin, die europäischen Eckwerte verbindlicher zu machen (Gespräch 1).

Diese Veränderungen dürften – ob gewollt oder ungewollt – auch erhebliche Auswirkungen auf die sozialpolitische Diskussion in der EU haben und somit direkt oder indirekt auch das Thema Alterssicherungspolitik betreffen. So ist aus heutiger Sicht offen, ob Angela Merkel (2011) mit ihrer Aussage Recht behalten wird: „Wir geben keine zusätzlichen Zuständigkeiten nach Brüssel ab. Über Renten und Sozialpolitik wird weiter allein in Berlin, im Bundestag entschieden“, oder ob die Mechanismen nicht etwas komplexer geworden sind und den Nationalstaaten (gewollt und ungewollt) zunehmend ‚entgleiten‘.

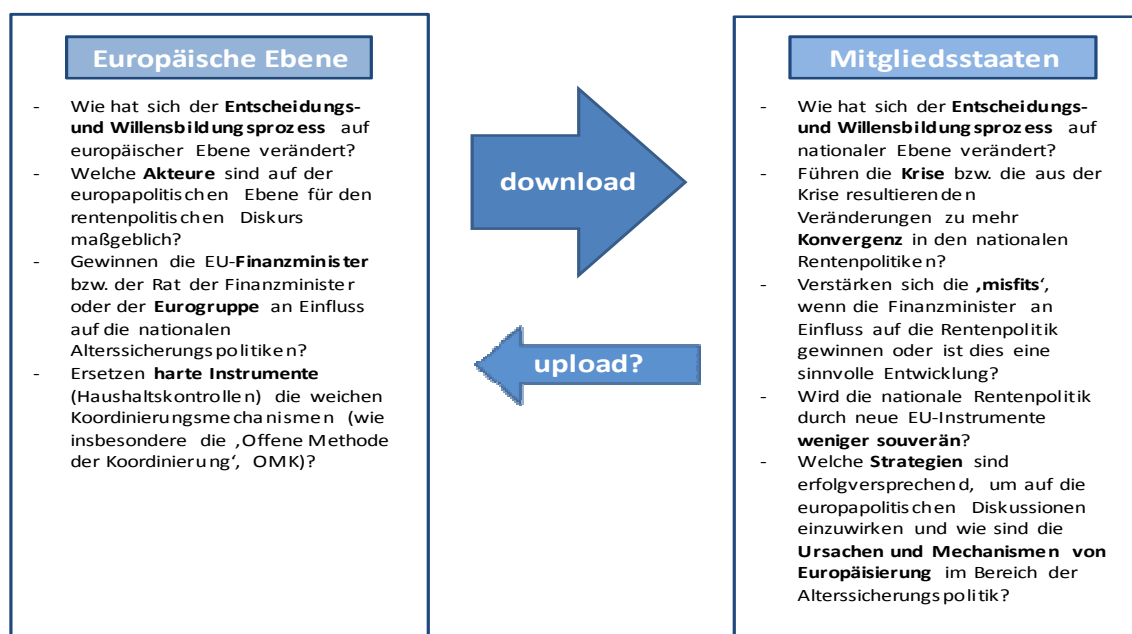
1.1 Fragestellung und Forschungsdesign

Die politikwissenschaftliche Europäisierungsliteratur richtet den Blick auf die Rückwirkungen der europäischen auf die nationale Ebene und beseitigt damit einen ‚blinden Fleck‘ der klassischen Integrationstheorien. Für die konkrete Einzelfallanalyse stellt sie ein Instrumentarium an Konzepten und Begrifflichkeiten zur Verfügung, das in Bezug auf die Kausalitäten und Wirkungsmechanismen von Europäisierung mit Gewinn auf die Alterssicherungspolitik angewendet werden kann.

In dem Projekt wird das Konzept des ‚downloads‘ europäischer Politiken und Regelungen auf die nationale Ebene im Bereich der Rentenversicherung untersucht. Da im Bereich der Sozialpolitik insgesamt die EU über wenig ausgeprägte Kompetenzen verfügt, wurde (und wird) hier klassischerweise mit „weichen“ Koordinierungsinstru-

menten auf eine gemeinsame, aber unverbindliche Zielformulierung, eine vergleichende Evaluation sowie die Etablierung eines politischen Diskurses gesetzt. Daher sind neben der Frage eines eventuellen ‚*misfits*‘ nationaler und europäischer Regelungen und der Umsetzung des – in gewissem Ausmaß vorhandenen – rechtlich bindenden sozialpolitischen Regelwerks auch Veränderungen von Akteurspositionen und Akteursperzeptionen sowie Lernprozesse in die Analyse einzubeziehen. Die Grundlagen der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung werden in Abschnitt 1.3 zusammenfassend dargestellt.

Übersicht 1: Fragestellung im Überblick



Quelle: eigene Darstellung

Die Diskussion um eine ‚Europäisierung‘ der Alterssicherungspolitik hält auch angesichts veränderter europapolitischer Rahmenbedingungen an. Insbesondere die Europäische Kommission (2012) hat mit der Vorlage ihres ‚Weißbuchs Rente‘ im Februar 2012 versucht, Einfluss auf die nationalen Diskussionen zu nehmen. Deutschland kann unabhängig von diesem Befund als ‚rentenpolitischer Musterknabe‘ bezeichnet werden, ist aber aufgrund der komplexen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in Europa selbstverständlich nicht in der Lage, seine Vorstellungen in Reinkultur EU-weit durchzusetzen. Aus dieser Problematik ergibt sich die zentrale Frage, welche ‚Transmissionsriemen‘ die europäische Ebene auf die nationale Rentenpolitik hat, wie die europapolitischen Entscheidungsprozesse verlaufen und wie

sie sich vor dem Hintergrund der Krise verändern. Es besteht mithin hoher Bedarf, die politikwissenschaftliche Europäisierungsdebatte auf den Bereich der Alterssicherungspolitik anzuwenden. „Es wäre eine interessante (Forschungs-)Frage, welches die oftmals verschlungenen Einflusspfade sind und welches Gewicht die jeweiligen Akteure in Zusammenhang mit bestimmten Entscheidungen besaßen“ (Schmähl 2003: 6).

Die politikwissenschaftliche Europäisierungsforschung stellt also einen konzeptionellen Rahmen bereit, der aufgearbeitet und auf die Alterssicherungspolitik übertragen wird. Methodisch wird die Europäisierungsdebatte mit der Debatte um die Reform der europäischen Alterssicherungspolitik verknüpft. Insbesondere sollen in dem Projekt folgende Fragen untersucht werden (siehe auch Übersicht 1):

- (1) Führen die Krise bzw. die aus der Krise resultierenden Veränderungen zu mehr Konvergenz in den nationalen Rentenpolitiken?
- (2) Wie hat sich der Entscheidungs- und Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene verändert und welche Akteure sind im Zuge der Veränderungen auf der europapolitischen Ebene für den rentenpolitischen Diskurs maßgeblich?
- (3) Gewinnen die EU-Finanzminister bzw. der Rat der Finanzminister oder die Eurogruppe an Einfluss auf die nationalen Alterssicherungspolitik?
- (4) Verstärken sich die ‚*misfits*‘, wenn die Finanzminister an Einfluss auf die Rentenpolitik gewinnen, oder ist dies eine sinnvolle Entwicklung?
- (5) Ersetzen harte Instrumente (Haushaltskontrollen) die weichen Koordinierungsmechanismen (wie insbesondere die ‚Offene Methode der Koordination‘, OMK), sodass die nationale Rentenpolitik letztlich weniger souverän wird?
- (6) Welche Strategien sind erfolgversprechend, um auf die europapolitischen Diskussionen einzuwirken, und wie sind die Ursachen und Mechanismen von Europäisierung im Bereich der Alterssicherungspolitik?

Der Fokus des Projekts liegt auf der *download-Ebene*, d. h., es steht die Frage im Vordergrund, *wie* der Transfer von der EU-Ebene auf die Mitgliedstaaten erfolgt, *wie* die europapolitischen Entscheidungsprozesse verlaufen und *welcher Beitrag* damit

ggf. zur Etablierung bzw. Festigung von funktionsfähigen und problemadäquaten Alterssicherungssysteme geleistet werden kann. Damit sollen empirisch und theoretisch gesicherte Erkenntnisse hinsichtlich der Frage gewonnen werden, *wer die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene sind und wie sich die Machtstrukturen in Europa verändert haben*. Erklärtes Ziel ist es, damit die *Adressierungsmöglichkeiten* für nationalen Einfluss herauszuarbeiten.

1.2 Methodik der Studie

Methodisch basiert die Studie auf etablierten, vornehmlich qualitativen politikwissenschaftlichen Ansätzen. Dabei wird zum einen die relevante Primär- und Sekundärliteratur umfassend analysiert. Primärliteratur sind hier offizielle Dokumente der verschiedenen EU-Institutionen und einzelner Regierungen. Offizielle Dokumente spiegeln eine grundlegende gemeinsame Sicht aller Beteiligten. Dies gilt insbesondere für alle Arten von Beschlüssen, denen wie auch den Veröffentlichungen nationaler Regierungen eine interne Widerspruchsfreiheit unterstellt werden kann. Dafür bieten sie freilich kaum Informationen über die Hintergründe ihrer Entstehung und die Konflikte, die dabei bestanden. Sekundärliteratur, insbesondere die wissenschaftliche, leistet genau dies. Die Sekundärliteratur besteht aus der vielfältigen internationalen und den jeweiligen nationalen Forschungsliteraturen zur Thematik, aufgrund der aktuellen Entwicklungen vor dem Hintergrund der Schuldenkrise vorwiegend Zeitschriftenaufsätze und *policy papers*. Insbesondere bei einer knappen Literaturlage und wenigen Autoren, die sich mit einem bestimmten Aspekt befassen, sind jedoch die subjektive Vorauswahl der Texte und deren Interpretation potenzielle Unzulänglichkeiten, zumal neue Erkenntnisse so nicht gewonnen werden können.

Ergänzend zu diesen beiden Quellentypen werden daher 24 (in der Mehrzahl der Fälle) leitfadengestützte Experteninterviews sowie weitere Hintergrundgespräche mit Involvierten und anderen Experten – Diplomaten, Politikern und Wissenschaftlern – geführt.¹ Diese dienen sowohl der Gewinnung von Informationen als auch der punktuellen Stützung der Forschungsergebnisse bzw. Überprüfung der Arbeitshypothesen durch Einschätzungen und Stellungnahmen. Die Experten sind dabei nicht als Per-

¹ Die Liste der Gesprächspartner findet sich im Anhang. Die Gesprächspartner haben teilweise auf Vertraulichkeit bestanden und wollen in der Regel nicht wörtlich zitiert werden, daher darf die Studie in der vorliegenden Form nicht veröffentlicht werden.

sonen von Interesse, sondern als „sozial institutionalisierte Expertise“ (Meuser/Nagel 2009: 467). Die Auswahl erfolgt daher nach dem Kriterium, welche Funktion ein Amtsträger in den unterschiedlichen institutionellen und politischen Zusammenhängen ausübt. Bei einem Leitfadenterview wird mittels einer Themen- und Frageliste der Gesprächsverlauf gelenkt, zugleich aber flexibel an den Interviewpartner, seine jeweilige Expertise sowie den natürlichen Kommunikationsablauf angepasst (Gläser/Laudel 2009: 42 sowie Yin 2003: 89f.).

Dabei müssen natürlich die Risiken von Interviews berücksichtigt werden, die sich aus methodologischer Sicht ergeben. Dies beginnt bei der Auswahl der Interviewpartner. Diefenbach (2009: 880) verweist darauf, dass nicht nur seitens des Forschers ein Auswahl-*Bias* möglich ist, sondern auch seitens der Organisation, die einen Interviewpartner benennt bzw. darüber entscheidet, wer für ein Interview autorisiert wird. Im Interview selbst besteht die Möglichkeit der bewussten oder unbewussten Verzerrung; letztere kann schon aus kulturellen und sprachlichen Unterschieden bzw. einem unterschiedlichen sprachlichen Umgang mit ein- und demselben Phänomen resultieren. Ein Interview ist aus dieser Sicht eher eine soziale Interaktion als ein Akt der Datengewinnung (Alvesson 2003: 169). Dieses Problem lässt sich durch umsichtige Vorbereitung und Durchführung reduzieren, jedoch nicht vollständig lösen. Zumindest sollten jedoch die Interviewten bzw. ihre Position so gut wie möglich beschrieben werden, damit der Leser der Studie selbst urteilen kann, welche besondere Perspektive der Interviewte einnimmt und welche Konsequenzen das für die Daten hat, die aus dem Interview gewonnen werden. Außerdem ist es ratsam, verschiedenen Personen die gleichen Fragen vorzulegen, um daraus ein Muster zu entwickeln/erkennen und damit mehr Verlässlichkeit zu erreichen. Grundsätzlich sollten qualitative Interviews ungeachtet der Abstützung auf einen Leitfaden möglichst offen gehalten werden, um den Gesprächsfluss nicht zu hemmen und den Interviewten nicht in eine Richtung zu drängen (Blatter et al. 2007: 33). Zudem können so einzelne Themen je nach der Expertise des jeweiligen Befragten vertieft werden.

Insgesamt wird mit dem dargestellten Methodenmix angestrebt, die Schwächen der verwendeten Datenquellen zu kompensieren und ein möglichst umfassendes und neutrales Gesamtbild von der Thematik zu erhalten.

1.3 Forschungsstand zur Europäisierung der Alterssicherungspolitik

Angesichts der Beobachtung einer zunehmenden ‚Durchlässigkeit‘ und erheblichen Beeinflussung der politischen Systeme der Mitgliedstaaten durch die EU entwickelte sich seit Mitte der 1990er Jahre mit der Europäisierungsforschung ein politikwissenschaftlicher Ansatz, der die Beeinflussung nationaler Politikstrukturen, -prozesse und Institutionen durch die europäische Ebene in den Blick nimmt und damit einen expliziten Perspektivwechsel vornimmt. Anstelle der bis dahin vornehmlich untersuchten supranationalen Institutionen und Politiken tritt in den Mittelpunkt, „was passiert, wenn die europäischen Institutionen einmal eingerichtet sind und anfangen, Wirkung zu zeigen“ (Auel 2005: 294). Europäisierung ist also nicht gleichzusetzen mit europäischer Integration, sondern letztere stellt eine notwendige Vorbedingung für Europäisierung dar.

Als Arbeitsdefinition wird Europäisierung verstanden als Prozess eines strukturellen Wandels von Akteuren und Institutionen, Prozessen, Interessen und Identitäten in Folge der europäischen Integration, wobei diese nicht notwendigerweise als lineare Konvergenz zu beobachten ist, sondern ungleichmäßig, schrittweise und regional divergent verläuft. Dieses Verständnis impliziert zugleich eine sich in der Forschungsliteratur widerspiegelnde Dominanz der *top-down-Perspektive* – des Einflusses der EU-Ebene auf die nationale Ebene – über die *bottom-up-Perspektive*, die nach dem Einfluss von Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene fragt. In erster Linie betrachtet wird also die *download*-Ebene, nämlich „the processing of EU input in individual political systems“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 109), während die umgekehrte Perspektive eines *uploads* nationaler Praktiken und Strukturen durch Nachahmung in anderen Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene in der Forschungsliteratur eine bisher eher untergeordnete Rolle einnimmt.

Als verallgemeinernder Gesamtbefund zahlreicher Studien zur Europäisierung lässt sich festhalten, dass zwar weitreichende Auswirkungen der fortschreitenden europäischen Integration auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu konstatieren sind, diese jedoch keine Kongruenz im Sinne einer einheitlichen Richtung aufweisen, sondern vielmehr sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen unterschiedlichen Politikbereichen stark differieren (Knill 2005: 157). Auch lässt sich aus Sicht der Mit-

gliedstaaten keine pauschale Bewertung von Europäisierungstendenzen abgeben, vielmehr sind diese zugleich „problem and opportunity for domestic political management“ (Harmsen/Wilson 2000: 15f.). Da die europäische Ebene in vielen Fällen nicht bestimmte Formen der Anpassung vorgibt, sondern erheblichen Spielraum für nationale Akteure und Institutionen lässt (Olsen 2002: 15), stellt sich die Frage nach den Ursachen und Mechanismen von Europäisierung im Politikfeld Alterssicherung besonders dringlich.

Eine zentrale Frage ist, was die ‚Europäisierungsobjekte‘ sind und welche Elemente nationaler politischer Systeme dem Einfluss der europäischen Ebene unterliegen. Eine Synthese der vorliegenden Studien zeigt, dass alle drei Dimensionen der Politik – *policy*, *politics*, *polity* – von Europäisierungstendenzen erfasst werden können: Am offensichtlichsten erscheint zunächst die Beeinflussung einzelner Inhalte und Politikfelder durch europäische Regelungen (*policy-Ebene*); ein beispielhafter Untersuchungsgegenstand wäre hier etwa die Sozialpolitik. Doch auch nationale Institutionen (*polity-Ebene*) und politische Prozesse (*politics-Ebene*) werden durch europäische Entwicklungen beeinflusst, bspw. durch die Einrichtung neuer Abteilungen in Ministerien, Veränderungen der Kompetenzen von Regierung, Regierungschef und Parlament oder des Verhältnisses der nationalen zur subnationalen Ebene. Im Zuge dessen ergeben sich neue Rahmenbedingungen, Beschränkungen, aber auch strategische Möglichkeiten für nationale Akteure, bspw. Parteien oder organisierte Interessen. Schließlich kommt es längerfristig unter Umständen zu einem Wandel kognitiver und normativer Strukturen, also von Wahrnehmungen, Diskursen, Loyalitäten und Identitäten.

Auf die Frage, warum, wann und in welcher Intensität Europäisierungseffekte auftreten, hat die Europäisierungsforschung bisher keine einheitliche Antwort gefunden. Der wohl prominenteste Ansatz (Börzel/Risse 2003; Börzel/Panke 2010) stellt mit dem Konzept des *goodness of fit* die Kompatibilität europäischer und nationaler Regelungen in den Mittelpunkt. Seien diese weitgehend identisch, sei eine Europäisierung unnötig, liege ein *misfit*, also eine Passungenauigkeit vor, sei bei grundlegenden (insbesondere bei institutionellen) Widersprüchen ebenfalls keine Europäisierung zu erwarten; diese geschehe mit der größten Wahrscheinlichkeit bei moderatem Anpassungsdruck und grundlegender Vereinbarkeit der bisherigen nationalen Politik

mit der europäischen Neuregelung. Falkner differenziert weiter zwischen *policy misfit*, *polity* (strukturell-institutionellem) *misfit* und Anpassungskosten (Falkner 2003: 4). Knill/Lehmkuhl (1999) streben eine Unterscheidung von Europäisierungsmechanismen in Abhängigkeit vom jeweiligen Regelungsmodus auf europäischer Ebene an. Sie nennen in weitgehender Übereinstimmung mit dem *goodness of fit-Ansatz* als erste Funktionsweise den rechtlichen Zwang (*compliance*), der vorwiegend in Bereichen der positiven Integration, also der Schaffung neuer, verbindlicher, gemeinsamer Regelungen auf Unionsebene, anzutreffen sei. Sie ergänzen diesen Ansatz allerdings um zwei weitere Mechanismen, die von Börzel/Risse lediglich als intervenierende Variablen herangezogen werden: die Umverteilung von Ressourcen und Gelegenheitsstrukturen (*opportunity structures*) zentraler Akteure sowie – in Verbindung institutioneller und kognitiver Ansätze – Lernprozesse.

Vor allem in Feldern der negativen Integration, also der Deregulierung bzw. Marktliberalisierung, komme es zum Ausschluss bestimmter Optionen und zu veränderten strategischen Positionen und Möglichkeiten nationaler Akteure. Inwieweit diese tatsächlich einen Wandel einleiten, hänge u.a. von der Existenz von Vetospielern und konfliktregelnden Institutionen ab. Schließlich könne das ‚*soft framing*‘, also der Wandel von Diskursen und Wertorientierungen, langfristig und vor allem in der Frühphase europäisch induzierter Reformen oder in Politikbereichen, für die die EU keine oder nur gering ausgeprägte Rechtssetzungskompetenzen besitzt, einen Einfluss auf die nationale Ebene ausüben.

Inwieweit die Europäisierung das Politikfeld Alterssicherung betrifft, ist umstritten (Reinhard 2010, Schrader 2009, Sommer 2007, Wiß 2008, Becker 2012). In der wissenschaftlichen Literatur herrscht gleichwohl weitgehender Konsens, dass die primären Träger der Alterssicherungspolitik heute und auf absehbare Zeit die Mitgliedstaaten bleiben, aber gleichzeitig zahlreiche Berührungspunkte mit dem nationalen Sozialrecht feststellbar sind und zugleich insbesondere eine „zunehmende normative Fundierung dieser Aufgabenwahrnehmung auf Unionsebene“ unübersehbar ist (Becker 2012: 7). Aus den aktuellen europapolitischen Veränderungen lassen sich idealtypisch zwei gegensätzliche Lehren ziehen. Entweder es gilt, sich auf weniger Integration und auf mehr nationale Verantwortung für schlechte nationale Politik (Stichwort *no-bail-out*) einzustellen. Oder es wird mehr Integration und mehr gemeinsame Ver-

antwortung mit einer zentralen Kontrolle und Steuerung auf EU-Ebene für zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Fragen benötigt. Beide Lehren hätten gewichtige Konsequenzen für die künftige Gestalt der EU (Varwick 2011). Im besten Fall könnte das bedeuten, dass die gemeinsamen EU-Regelungen wichtiger werden, weil die Verbindlichkeit zunimmt. „Das ist das positive Ergebnis der Griechenlandkrise. Wenn wir im Rahmen der Währungsunion genauer hinschauen und zu strengeren Regeln kommen, dann bedeutet dies auch, dass wir [...] verpflichtender werden müssen“ (Eichenhofer 2011a: 122). Andererseits gilt auch: Der Anpassungsdruck auf die Spielregeln des Integrationsprozesses im Allgemeinen sowie die Spielregeln der europäisierten Alterssicherungspolitik dürften in einem wie auch immer gearteten Kerneuropa grundlegend anders aussehen als in einem Europa nach dem Bauplan des Lissabon-Vertrags.

2. Der europapolitische Entscheidungsprozess

Analysen zum EU-Entscheidungsprozess sind zwar fester Bestandteil aller politikwissenschaftlichen Grundlagenwerke zur Europäischen Union (statt vieler: Wessels 2008, Wallace/Pollack/Young 2010), zudem gibt es umfassende Literatur zur Arbeit der zentralen Organe der EU. Gleichwohl sind konzeptionelle Studien zum eigentlichen EU-Entscheidungsprozess immer noch Mangelware (jüngere Ausnahmen sind etwa Vote Watch Europe 2012, Veen 2011, Thomson 2011, Selck/Veen 2008, Niemann 2010, Elmelund-Præstekær/Baggesen-Klitgaard 2012, Golub 2012, Begg 2010, Thomson 2012, Princen 2012).

Das politische System der EU steht nicht außerhalb seiner Mitgliedstaaten, es ist vielmehr mit einigem Recht als Mehrebenensystem (*multi-level governance*) charakterisiert worden. Diese unterschiedlichen Ebenen beziehen sich nicht in erster Linie auf die Körperschaften EU-Nationalstaaten-Regionen, sondern vielmehr auf ausdifferenzierte Handlungssysteme und neuartige Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit der Folge eines Entmonopolisierungsprozesses vormals exklusiver nationalstaatlicher Kompetenzen. Dieser Prozess zeigt sich in der teilweisen Verlagerung der Entscheidungszuständigkeiten von den Regierungen zu den Gemeinschaftsor-

ganen, aber auch in der Neuverteilung der Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche Ebenen.

Mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 2009) ist das politische System der EU umfassend neu geordnet worden. Anstelle der früheren ‚Tempelkonstruktion‘ der EU mit drei Säulen ist eine einheitliche EU getreten, die nun über eine Rechtspersönlichkeit verfügt. Deren politische und institutionelle Architektur wird in ihren Grundsätzen im ‚Vertrag über die Europäische Union‘ (EUV) und dem ‚Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union‘ (AEUV, vormals ‚Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft‘) festgelegt, dem Primärrecht der Union. Der gemeinschaftliche Besitzstand der EU, der so genannte *acquis communautaire*, ist umfangreich. Er entwickelt sich ständig weiter und umfasst den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge, die in Anwendung der Verträge erlassenen Rechtsvorschriften und Rechtsakte (Sekundärrecht) und die im Rahmen der Union angenommenen Erklärungen und Entschlüsse.

Das institutionelle Design stellt sich im Überblick wie folgt dar (die politikfeldspezifische Einordnung folgt dann in den Abschnitten 2.1 und 2.2):

- Der *Europäische Rat* (ER) – seit dem Vertrag von Lissabon erstmals formal ein Organ der EU – gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen fest. In ihm kommen mindestens viermal jährlich die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der EU-Kommission sowie die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen. Geleitet wird er von seinem ständigen Präsidenten, der für je zweieinhalb Jahre ernannt wird. Als Vorsitzender bestimmt der Präsident die Tagesordnung des ER und kann Kompromissvorschläge vorlegen, hat aber selbst kein Stimmrecht in den Entscheidungen des Europäischen Rates. Außenpolitisch nimmt er zudem die Vertretung der Union auf Ebene der Staats- und Regierungschefs wahr. Anders als die Bezeichnung ‚Präsident‘ suggeriert, führt der erste Amtsinhaber, der frühere belgische Premierminister Herman Van Rompuy, das Amt vornehmlich mit einem Selbstverständnis als Mittler und Moderator aus. Entscheidungen werden im ER von den Staats- und Regierungschefs grundsätzlich im Konsens getroffen.

Oftmals geschieht dies in Form von Verhandlungspaketen (*package deals*), die unterschiedliche Politikbereiche miteinander verrechnen – ohne dass immer ein für Außenstehende rationales Ergebnis zustande kommen muss. Der ER unterliegt nicht der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs, und er steht insofern außerhalb der interinstitutionellen *checks and balances*. Auch wenn er im Alltagsgeschäft der EU keine Rechtssetzungskompetenz hat, ist der ER immer mehr zum zentralen Entscheidungsgremium der Union für integrationspolitische Großprojekte, wie etwa die wirtschaftspolitische Reformagenda „Europa 2020“, oder auch in Krisensituationen geworden. Nicht zuletzt nimmt der ER auch eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung der Verträge ein, die nur mit seiner Zustimmung auf den Weg gebracht werden kann.

- Der *Rat der EU* (früher Ministerrat) hingegen ist als Vertretung der nationalen Interessen konzipiert. Er ist ein Gremium der nationalen Ressortminister (also der Vertreter der Exekutive), tritt aber in der EU als Legislativorgan mit Entscheidungsgewalt auf. Da der Rat sich mit der gesamten Bandbreite der EU-Politik beschäftigt, setzt er sich je nach Politikbereichen in verschiedenen Formationen aus nationalen Fachministern zusammen, z.B. aus den Wirtschaftsministern im Rat für Wirtschaft und Finanzen. Den Vorsitz hat jeweils die alle sechs Monate rotierende Ratspräsidentschaft inne, außer im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der vom Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird. In der Praxis werden aber nur die politisch schwierigsten Fragen von den Ministern selbst verhandelt – angesichts der gewachsenen Aufgaben der Union bereiten mehrere hundert themenbezogene Arbeitsgruppen nationaler Beamter die Entscheidungen vor, wovon nur die noch offenen Fragen dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV bzw. in gängiger französischer Abkürzung Coreper) und im Streitfall dann dem eigentlichen Rat vorgelegt werden. Auch die Entscheidungsverfahren im Rat variieren je nach Politikbereich und Vorgaben im EUV/AEUV. Nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das seit dem Vertrag von Lissabon die Norm darstellt, entscheidet der Rat zusammen mit dem Parlament nach dem System der qualifizierten, doppelten Mehrheit. Demnach ist für einen Beschluss die Zustimmung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten (jeder Staat hat eine Stimme) notwendig, die gleichzeitig 65 Prozent der Unionsbevölkerung ent-

sprechen müssen (Art. 16 (4) EUV). In einer Übergangsphase bis 2014 gilt jedoch noch das alte System gewichteter Stimmen nach einem vertraglich festgelegten, politisch fein austarierten Schlüssel zwischen den Staaten, in dem für eine Entscheidung rund 74 Prozent der gewogenen Stimmen (also fast drei Viertel) plus die Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Die Betonung bei der qualifizierten Mehrheitsentscheidung wurde also deutlich auf den Zusatz ‚qualifiziert‘ gelegt. Außerhalb des Regelfalls kennt der AEUV jedoch noch zahlreiche Bereiche, in denen der Rat mit Einstimmigkeit, einfacher oder spezifischer Mehrheit entscheidet. Die Frage nach der Ausweitung der Bereiche, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, gehört zu den schwierigsten integrationspolitischen Grundsatzentscheidungen, dieses kann aber nach dem Vertrag von Lissabon in vielen Bereichen ohne Vertragsänderung nach einstimmiger Entscheidung eingeführt werden.

- Das *Europäische Parlament* (EP) ist das einzige durch direkte Wahlen auf europäischer Ebene legitimierte Organ, und seine Befugnisse wurden mit den Vertragsreformen der vergangenen Dekade sukzessiv ausgeweitet. Dennoch führt der Vergleich zu nationalen Parlamenten in die Irre. Zum einen sind die Parlamentsrechte und Funktionen auch in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich (bspw. von sehr weitgehenden Rechten des Unterhauses in Großbritannien zu eingeschränkteren der Nationalversammlung in Frankreich), zum anderen sind die Voraussetzungen für eine demokratische Willensbildung auf europäischer Ebene nur bedingt gegeben. Das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten ist gleichwohl immens. So ist das EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Rat als Legislativorgan gleichgestellt, indem keine Entscheidung ohne Zustimmung des Parlaments getroffen werden kann. Einigen sich Rat und Parlament nach der zweiten Lesung nicht, müssen beide Organe zusammen im Vermittlungsverfahren einen Kompromiss finden. Außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gibt es jedoch noch zahlreiche Bereiche, in denen das EP vom Rat mit Einstimmigkeit überstimmt werden kann oder sogar nur konsultiert wird, wie etwa bei der Steuerharmonisierung. Das Recht zur förmlichen Gesetzgebungsinitiative steht dem EP aber nicht zu, wenngleich es nach Art. 225 AEUV die Kommission auffordern kann, eine Initiative für einen Unionsakt vorzulegen. Ein weiteres klassisches Parla-

mentsrecht, das Budgetrecht, kommt dem EP mit Bezug auf den EU-Haushalt erst seit dem Vertrag von Lissabon voll zu.

- Die *Europäische Kommission* ist grundsätzlich als Sachwalter des Unionsinteresses konzipiert, aber in ihrer Funktion nicht einfach zu charakterisieren. Sie nimmt eine aktive Rolle im Entscheidungsprozess wahr, sorgt für die Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts und hat zudem Verwaltungsvollmachten. Durch ihr Initiativmonopol kommt ihr eine zentrale Stellung im Entscheidungsprozess zu (‚Motor der Integration‘). Diese Konstruktion ist gewählt worden, damit auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung nicht nur die zum Teil widerstrebenden nationalen Interessen zum Zuge kommen, sondern das gemeinsame Interesse berücksichtigt bzw. erst gebildet wird. Die 27 Mitglieder des Kollegiums, einschließlich des Hohen Vertreters, werden zwar von den Mitgliedstaaten im Rat ernannt (und vom Parlament bestätigt), sind aber allein dem EU-Gemeinwohl verpflichtet und dürfen keine Weisungen aus ihren Herkunftsstaaten entgegennehmen. In ihrer Arbeit wird die Kommission vom Parlament kontrolliert, welches mit einem Misstrauensvotum die ganze Kommission zum Rücktritt zwingen kann. Mit ihren ca. 23.700 Beamten aus allen Mitgliedstaaten verfügt die Kommission für ihre Tätigkeiten über eine starke administrative Basis. Im Rahmen ihrer Befugnisse hat sie zudem Exekutivfunktionen, indem sie verbindliche Durchführungsbeschlüsse fassen und im Auftrag der Union internationale Abkommen aushandeln kann. Allerdings ist die in Einführungswerken gängige Charakterisierung als Exekutive (also Regierung) der Union vereinfachend und zu sehr den nationalstaatlichen Denkweisen verhaftet. In Art. 290 AEUV ist zwar vorgesehen, dass das Europäische Parlament und der Rat der Kommission die Durchführung der von ihnen beschlossenen Vorschriften übertragen, in der Praxis wird diese Kommissionsaufgabe jedoch von mehreren Hundert gemischten Ausschüssen eingeschränkt, die mit Vertretern der nationalen Administrationen besetzt sind. In diesen Ausschüssen werden die Vorschläge der Kommission zur Umsetzung der Rechtsakte mit den Mitgliedstaaten auf der Arbeitsebene abgestimmt (das so genannte Komitologie-Verfahren). Gleichwohl gilt die Kommission zu Recht als ‚Hüterin der Verträge‘, da sie die Umsetzung von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten überwacht und diese vor dem Gerichtshof der EU verklagen kann.

- Der *Gerichtshof* der Europäischen Union (EuGH) ist ebenfalls dem Unionsinteresse verpflichtet, indem er und das ihm angegliederte „Gericht“ (früher: Gericht der ersten Instanz) und das „Gericht für den öffentlichen Dienst“ die Umsetzung bzw. Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sichern. Die Entscheidungen des Gerichtshofs haben in zahlreichen Fällen als Motor der Integration gewirkt, was immer wieder zu der Kritik führt, er entscheide zu sehr unter einem europäischen Imperativ. Beispielsweise hat er in wegweisenden Urteilen den Vorrang des Unionsrechts gegenüber nationalem Recht oder die unmittelbare Wirksamkeit von EU-Richtlinien etabliert. Anders als die ausdifferenzierten mitgliedstaatlichen Rechtssysteme hat der Gerichtshof im Bereich der EU eine Allzuständigkeit: Vertragsverletzungen seitens der Mitgliedstaaten, Überprüfung von Rechtsakten der Unionsorgane, Untätigkeit einzelner Organe u.a.m. Für die vergemeinschafteten Politikbereiche steht die Rechtsprechung des Gerichtshofs über der mitgliedstaatlichen Gerichtsbarkeit. Dem Gerichtshof kommt damit eine wichtige, in dieser Verbindlichkeit im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen einmalige Aufgabe zu. Er kann z.B. Zwangsgelder verhängen, ist aber auf die Unterstützung bzw. das vertragsgemäße Verhalten der Mitgliedstaaten angewiesen.

Neben diesen Hauptorganen sind diverse andere EU-Organen und Ausschüsse (im Vertrag genannt sind der Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die Europäische Investitionsbank und die Europäische Zentralbank), sowie intermediäre Gruppierungen (d.h. Parteien, Verbände, Interessengruppen, Medien) um Einfluss auf den *policy-Prozess* der EU bemüht.

Werfen wir nun einen detaillierteren Blick auf die europapolitischen Entscheidungsprozesse angesichts der Eurokrise und in Bezug auf die rentenpolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre. Von besonderer Bedeutung sind neben dem durchaus dominanten Europäischen Rat und dem in sozialpolitischen Fragen eher am Rande involvierten Europäischen Parlament wie dargestellt der *Rat der EU* und die *Europäische Kommission*.

Übersicht 2: Zentrale Akteure der Alterssicherungspolitik in Europa im Überblick

Europäischer Rat (Einstimmigkeit)	
Rat der Europäischen Union (Einstimmigkeit bzw. in der Regel qualifizierte Mehrheitsentscheidungen), insbesondere Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit, Verbraucherschutz; Rat für Wirtschaft, Finanzen	Europäische Kommission (Kollegialorgan), insbesondere GD Beschäftigung, Soziales, Integration und DG Wirtschaft, Finanzen
Komitologieausschüsse, z.B. Social Protection Committee (SPC), Economic Policy Committee (EPC) sowie informelle Entscheidungsgremien wie die Eurogruppe	

Quelle: eigene Darstellung

2.1 Rat der Europäischen Union

Jeder Mitgliedstaat nimmt an der Vorbereitung der Beratungen des Rates und an seiner Beschlussfassung teil. Der Rat setzt sich aus den Ministern der Mitgliedstaaten zusammen. Er tagt in derzeit (Dezember 2012) zehn verschiedenen Formationen, je nach den zur Behandlung anstehenden Themen. Alle Beratungen des Rates werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet oder koordiniert; diesem Ausschuss gehören die in Brüssel tätigen Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten und ihre Stellvertreter an. Die Arbeit dieses Ausschusses wiederum wird von über 150 Ausschüssen und Arbeitsgruppen vorbereitet, die sich aus Delegierten der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Von diesen Ausschüssen haben einige eine spezielle Funktion in Bezug auf die Koordinierung und die Bereitstellung von Fachwissen in bestimmten Bereichen, wie etwa der Wirtschafts- und Finanzausschuss. Von besonderer Relevanz für sozialpolitische Themen sind neben dem ‚Rat für Allgemeine Angelegenheiten‘ der ‚Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz‘ sowie der ‚Rat Wirtschaft und Finanzen‘.

Auf den Tagungen, die den allgemeinen Angelegenheiten gewidmet sind, befasst sich der Rat (meistens in Zusammensetzung der Außenminister) mit Dossiers, die mehr als einen Politikbereich der Union betreffen, wie beispielsweise Verhandlungen über die Erweiterung der EU, die Ausarbeitung der mehrjährigen Finanzplanung der

Union oder institutionelle und administrative Fragen. Er koordiniert die Vorbereitung und die Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates. Zu seinen Aufgaben gehören ferner die Koordinierung der Beratungen, die andere Ratsformationen in verschiedenen Politikbereichen führen, und die Bearbeitung der Dossiers, mit denen er vom Europäischen Rat betraut wird.

Der Rat ‚Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz‘ tagt planmäßig viermal jährlich und beschließt überwiegend mit qualifizierter Mehrheit (außer auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit – hier gilt Einstimmigkeit), wobei das Europäische Parlament mitentscheidet. Er erlässt europäische Rechtsvorschriften zur Harmonisierung oder Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, soziale Sicherheit, Beteiligung der Arbeitnehmer am Leben der Unternehmen), die Verstärkung der einzelstaatlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung schwerer Krankheiten und den Schutz der Rechte der Verbraucher. Da für die Beschäftigungspolitik und die Politik im Bereich der sozialen Sicherheit weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig sind, beschränkt sich der Beitrag der Gemeinschaft auf die Festlegung gemeinsamer Ziele für alle Mitgliedstaaten, die Analyse der nationalen Maßnahmen und die Annahme von an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen. Die Ratstagungen bieten den Mitgliedstaaten eine Plattform für einen kontinuierlichen Dialog, insbesondere im Beschäftigungsausschuss und im Ausschuss für Sozialschutz, und für den Austausch von Informationen und von Ergebnissen aus ihrer einzelstaatlichen Praxis.

Der Rat ‚Wirtschaft und Finanzen‘ gehört zu den ältesten Ratsformationen. Er ist als Ecofin-Rat oder einfach als ECOFIN bekannt, und ihm gehören die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten bzw., wenn Haushaltsfragen erörtert werden, die für den Haushalt zuständigen Minister an. Er tagt einmal im Monat. Der ECOFIN-Rat befasst sich mit der EU-Politik in mehreren Bereichen, darunter: Koordinierung der Wirtschaftspolitik, wirtschaftspolitische Überwachung, Überwachung der Haushaltspolitik und der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten, der Euro (rechtliche, praktische und internationale Aspekte), Finanzmärkte und Kapitalverkehr sowie Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern. Er beschließt hauptsächlich mit qualifizierter Mehrheit, wobei das Europäische Parlament konsultiert wird oder mitentscheidet;

hiervon ausgenommen sind Steuerfragen, über die einstimmig entschieden wird. Die Eurogruppe, der diejenigen Mitgliedstaaten angehören, deren Währung der Euro ist, tritt in der Regel am Tag vor der Tagung des ECOFIN-Rates zusammen und befasst sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Es handelt sich hierbei um ein informelles Gremium, das nicht als Ratsformation gilt. Wenn der ECOFIN-Rat Dossiers im Zusammenhang mit dem Euro und der WWU prüft, nehmen die Vertreter der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, an der Abstimmung im Rat nicht teil.

Der Rat ‚Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz‘ befasste sich im Juni 2012 mit der Strategie Europa 2020 und dem Europäischen Semester 2012 im Bereich Beschäftigung und Sozialpolitik sowie mit dem Beschäftigungspaket der Kommission. In einer Presserklärung des Rates heißt es: „Die Delegationen äußerten sich zu den länderspezifischen Empfehlungen, insbesondere zu den bereichsübergreifenden Fragen, wie Renten und Pensionen, Lohnpolitik und Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit, die auch vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) behandelt werden, und sahen die Notwendigkeit, dass diese Fragen von gemeinsamem Interesse in der Zuständigkeit des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz verbleiben“ (Rat der EU 2012: 8). An anderer Stelle heißt es: „Die Angemessenheit und die Nachhaltigkeit der Renten und Pensionen müssen jedoch zusammen analysiert werden. Deshalb sollte die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss für Sozialschutz und dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik bei der Entwicklung angemessener Indikatoren und Methoden intensiviert werden. Dies sollte bei der nächsten Bewertung der Renten und Pensionen durch die EU eine bessere vergleichende Analyse des Umgangs der Mitgliedstaaten mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit und Angemessenheit ermöglichen“ (Rat der EU 2012a: Ziff 14).

2.2 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat sich in den vergangenen Jahren auch ohne dezidierte vertragliche Zuständigkeit zu einem wichtigen rentenpolitischen Akteur entwickelt. Trotz begrenzter vertraglicher Zuständigkeiten in Titel X (Sozialpolitik) des AEUV bleibt im Ergebnis unscharf, welche Regelungsbefugnisse in welchem Umfang

tatsächlich an die Gemeinschaft übertragen worden sind. Zudem mangelt es den Rechtstexten erheblich an Verständlichkeit und Klarheit, und auch Experten haben den Eindruck, dass „die Formulierungen die Gegner wie Befürworter einer europäischen sozialpolitischen Kompetenz gleichermaßen zufrieden stellen müsse[n]“ (Schieren 2012: 32). Im Rahmen der Politikgestaltung übernimmt die Kommission auch aus diesem Grunde faktisch wesentliche Aufgaben bei der Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen Entscheidungen. In den vergangenen Jahren hat sie u. a. mit Vorlage des Grünbuchs zu Pensionen und Renten aus dem Juli 2010, des Weißbuchs ‚Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten‘ 2012 sowie des ‚Ageing Report 2012‘ wichtige rentenpolitische Impulse gegeben.

In der Wirtschafts- und Währungspolitik nimmt sie traditionell eine zentrale Rolle ein. Nach Artikel 121 AEUV überwacht der Rat aufgrund von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten und koordiniert die Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Kommission besteht aus den derzeit 27 Kommissaren (inklusive des Präsidenten) und untergliedert sich in 33 Abteilungen – so genannte Generaldirektionen (GD) – und Dienststellen. Von besonderer Bedeutung für unsere Fragestellung sind die Generaldirektionen ‚Beschäftigung, Soziales, Integration‘ (EMPL) mit dem zuständigen Kommissar Laszlo Andor (Ungarn) und dem Generaldirektor Koss Richelle sowie ‚Wirtschaft und Finanzen‘ (ECFIN) mit dem zuständigen Kommissar Olli Rehn (Finnland) und dem Generaldirektor Marco Buti. In der DG EMPL arbeiten 579 Personen, in der DG ECFIN 603 Personen (alle Angaben: Oktober 2012). In der DG EMPL beschäftigt sich eine Direktion von insgesamt acht (Direktion D) mit dem Thema ‚Europa 2020 Sozialpolitik‘, diese Direktion umfasst vier Referate, davon eines mit der Zuständigkeit ‚Aktive Alterung, Rente, Gesundheitspflege, soziale Dienstleistungen‘ (z.Z. geleitet von dem Deutschen Ralf Jacob). Von den derzeit 33 Referaten befasst sich mithin eines explizit mit Fragen der Alterssicherungspolitik. In der DG ECFIN gibt es 11 Direktionen, davon eine (Dir C) für Finanzpolitik (4 Referate) und eine (Dir E) für finanzielle Stabilität und Geldangelegenheiten (ebenfalls 4 Referate).

Die Kommission tritt wöchentlich zusammen, und jeweils ein zuständiges Kommissionsmitglied stellt den relevanten Tagesordnungspunkt vor, bevor das Kollegium dann

eine gemeinsame Entscheidung zu den Tagesordnungspunkten trifft. *De jure* fasst das Kollegialorgan Kommission seine Beschlüsse mit Mehrheit seiner gleichberechtigten Mitglieder, in der Praxis finden jedoch nur äußerst selten Abstimmungen statt, vielmehr wird in der Regel im Konsens entschieden. Das Beschlussfassungsverfahren bei den wöchentlichen Sitzungen wird als ‚mündliches Verfahren‘ bezeichnet. Es kommt nur bei wichtigen Vorschlägen zur Anwendung, die Gespräche innerhalb der Kommission erfordern, bevor sie angenommen werden können. Die meisten Beschlüsse der Kommission werden jedoch nicht auf den wöchentlichen Sitzungen gefasst, sondern im Rahmen des ‚schriftlichen Verfahrens‘ angenommen: Den Kommissionsmitgliedern wird ein Vorschlag oder ein Entwurf zugesandt, und sie können dann innerhalb eines festgelegten Zeitraums dazu Stellung nehmen.

Die Kommission wird in ihrer inhaltlichen Arbeit von diversen Ausschüssen mit Vertretern aus den nationalen Verwaltungen unterstützt, um die Gemeinschaftsbeschlüsse durchzuführen. Berücksichtigt man die vielfältigen Formen der Einflussnahme auf die Kommission und deren eigene Strategie der frühzeitigen Einbindung, so ist die „reale Autonomie der Kommission bei der Ausübung des Initiativmonopols in der Praxis begrenzter als aus der Vertragslektüre alleine zu erwarten ist“ (Wessels 2008: 235). Es gibt insgesamt etwa 300 Ausschüsse, die nach fünf verschiedenen Verfahrensweisen arbeiten. Je nach Art des Verfahrens geben die Ausschüsse mehr oder weniger verbindliche Stellungnahmen über die von der Kommission vorgeschlagenen Durchführungsmaßnahmen ab (das so genannte Komitologieverfahren). Zu unterscheiden ist zwischen den Komitologie-Ausschüssen und anderen Gremien, insbesondere den von der Kommission eingesetzten (vermutlich zu allen Politikbereichen mehr als 1500) Sachverständigengruppen. Während die Sachverständigengruppen der Kommission bei der Vorbereitung und Durchführung politischer Maßnahmen ihr Fachwissen zur Verfügung stellen, unterstützen die Komitologie-Ausschüsse die Kommission bei der Ausübung der ihr durch die Basisrechtsakte übertragenen Durchführungsbefugnisse. Diese Ausschüsse sind in erster Linie als Diskussionsforen zu verstehen, setzen sich aus in der Regel zwei Vertretern pro Mitgliedstaat zusammen und tagen unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission (der an der Abstimmung nicht teilnimmt). Vor der Annahme von Durchführungsmaßnahmen wird in den Ausschüssen ein Dialog zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Verwaltungen hergestellt. In jedem Einzelfall unterbreitet die Kommis-

sion dem Ausschuss einen Entwurf für Durchführungsmaßnahmen. Der Ausschuss nimmt zu dem Entwurf innerhalb einer vom Ausschussvorsitzenden unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festgesetzten Frist Stellung.

Übersicht 3: Gesamtzahl der Komitologieausschüsse in sozialpolitisch relevanten Feldern

	2008	2009	2010
Beschäftigung, Soziales, Integration (EMPL)	5	5	5
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	-	-	1

Zahl der Sitzungen			
	2008	2009	2010
Beschäftigung, Soziales, Integration (EMPL)	4	5	4
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	-	-	1

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten der Berichte der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse in den Jahren 2008, 2009, 2010 (2011 und 2012 noch nicht verfügbar)

Gemäß Artikel 291 AEUV verabschiedete die Kommission am 9. März 2010 einen Vorschlag für eine „Verordnung über die Ausschussverfahren“ (KOM (2010) 83). Die Verordnung über die Ausschussverfahren, d.h. die Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, wurde am 16. Februar 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat gebilligt und trat am 1. März 2011 in Kraft. Hierdurch wurde der Komitologiebeschluss aufgehoben und die in diesem Beschluss genannten Verfahren durch zwei Verfahren (das Beratungs- und das Prüfverfahren) ersetzt. Das Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Ausschussverfahren betraf allerdings nicht das Regelungsverfahren mit Kontrolle (Artikel 5 Buchstabe a Komitologiebeschluss), das weiterhin für alle Basisrechtsakte gilt, die sich darauf beziehen, bis diese Rechtsakte formell geändert werden. 2010 wandten die Komitologieausschüsse die folgenden im Komitologiebeschluss genannten Verfahren an: Beratungsverfahren, Verwaltungsverfahren, Regelungsverfahren, Verfahren bei Schutzmaßnahmen und Regelungsverfahren mit Kontrolle.

Wie Übersicht 3 zeigt, ist in den vergangenen Jahren eine moderate Verlagerung der Ausschussarbeit von dem Bereich Soziales zum Bereich Finanzen nachweisbar, jedenfalls hat die Zahl der Ausschüsse in letzterem Bereich zugenommen; es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend in den Jahren 2011 und 2012 verstärkt hat.

2.3 Zwischenbilanz: Entscheidungsprozesse in der EU

Das Entscheidungsverfahren in der EU ergibt sich also aus einem komplexen Zusammenspiel der Organe (die wiederum nicht im luftleeren Raum agieren, sondern in ein Geflecht von – zunehmend transnational organisierten – Interessenvertretungen eingebunden sind) und muss nach Politikfeldern getrennt betrachtet werden. In der Tendenz gilt: Seit dem Vertrag von Lissabon wird im Großteil der Politikfelder nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden, also auf Vorschlag der Kommission und mit Beschluss von Europäischem Parlament sowie den Mitgliedstaaten im Rat der EU. Innerhalb der Politikbereiche bleibt aber zusätzlich eine lange Liste von Einzelausnahmen bestehen, in denen nach anderen, abweichenden Verfahren mit unterschiedlichen Mehrheiten im Rat und unterschiedlicher Beteiligung des Parlaments entschieden wird.

Erfolgreiche Interessenvertretung setzt auf europäischer Ebene aus einem einfachen Grund noch deutlicher als auf nationaler Ebene möglichst früh im Gesetzgebungsverfahren an: Wenn einmal ein formeller Vorschlag vorliegt, sind Änderungen nur noch mit sehr hohem Aufwand zu erreichen. Im Entscheidungsverfahren selbst sind jedoch die Einflussmöglichkeiten bei entsprechend strategischem Vorgehen groß. Besondere Bedeutung hat dabei die Kommission, denn ohne einen Vorschlag der Kommission wird kein Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt. Die traditionelle Gemeinschaftsmethode („Methode Monnet“) als Inbegriff supranationalen Regierens impliziert mithin die Übertragung zentraler Machtbefugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene. Genauer betrachtet sind in der Praxis aber mindestens drei Gemeinschaftsmethoden zu unterscheiden (Missiroli 2011: 3f):

- bei der *regulativen Methode* hat die Kommission als Architektin und Verteidigerin der ordnungspolitischen Ziele und Regeln eine zentrale Rolle, der Rat ist

dabei Entscheidungsgremium für die Vereinbarung von Mindeststandards und Harmonisierungen;

- bei der *distributiven Methode* ist die Kommission sogar oftmals Erfinderin von Programmen, auch in Partnerschaft mit innerstaatlichen Behörden und/oder sektoralen Interessensgruppen, der Rat wiederum Entscheidungsgremium;
- bei der *intergouvernementalen Methode* kommt hingegen dem Europäischen Rat die zentrale Rolle zu, die Kommission hat hier untergeordnete Bedeutung.

Es lässt sich auch aus diesen Gründen heute nicht mehr eindeutig bestimmen, welchem Bauplan die EU folgt. Dies liegt zum einen an dem enorm gestiegenen Regelungsumfang, zum anderen an der ebenfalls enorm zugenommenen Regelungstiefe. Fritz Scharpf (2003: 145-149) hat zu Recht vier unterschiedliche Modalitäten europäischen Regierens ausgemacht, die sich in ihren jeweiligen institutionellen Strukturen, Funktionsweisen und Legitimationsgrundlagen sowie ihrer Leistungsfähigkeit erheblich unterscheiden:

- Im *Modus der offenen Koordinierung* werden Maßnahmen weiterhin auf der nationalen Ebene beschlossen, die Politik wird aber an gemeinsam festgelegten Zielen ausgerichtet.
- Im *intergouvernementalen Modus* werden Maßnahmen europäisch beschlossen, die formale Entscheidungskompetenz der Nationalstaaten bleibt aber erhalten und zeigt sich in dem Verzicht auf Mehrheitsentscheidungen.
- Im *supranational-hierarchischen Modus* geht die Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die EU-Ebene am weitesten. Die nationalstaatliche Ebene ist hier zwar insofern beteiligt, als ohne ihre Mitwirkung nicht darüber entschieden werden kann, nach diesem Modus zu verfahren. Ist aber das eine oder andere Politikfeld einmal auf diese Weise geregelt (etwa die europäische Geldpolitik), sind die nationalstaatlichen Mitwirkungsrechte nur noch begrenzt.
- Im *Modus der Politikverflechtung* kommen Entscheidungen nach einem sehr komplexen Verfahren zustande, bei dem sowohl die Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten Kompetenz für sich beanspruchen.

3. Zentrale Veränderungen im Zeichen der Krise: Implikationen für die Alterssicherungspolitik

Das Politikfeld Alterssicherungspolitik entwickelt sich auf europäischer Ebene dynamisch. Die Vorlage des Weißbuchs Rente der Europäischen Kommission im Februar 2012 hat (vor und nach Veröffentlichung) zu einer intensiven Diskussion in den Mitgliedstaaten und innerhalb der europäischen Gremien geführt. Die Krise ist hier eher als unabhängige Variable zu betrachten, gleichwohl bekommt das Thema Alterssicherung durch die sich verschärfenden Haushalts- und Finanzprobleme in den Mitgliedstaaten eine steigende Bedeutung.

Insgesamt hatten die Bemühungen um die Rettung der gemeinsamen Währung bisher einen dreifachen Effekt. Es zeigte sich erstens, dass die in Maastricht getroffene Entscheidung, die Geld- und Zinspolitik zu vergemeinschaften, die Fiskal- und Wirtschaftspolitik aber im Wesentlichen den Mitgliedstaaten zu überlassen, problematisch war (statt vieler: Busch 2012). Zweitens haben die Regierungen unter den Bedingungen der Krise die vertraglichen Regelungen kreativ interpretiert, diese zum Teil auch explizit gebrochen (Hufeld 2011). Im Ergebnis haben die Mitgliedstaaten teilweise innerhalb, teilweise außerhalb der Verträge enorme politische und finanzielle Anstrengungen unternommen, um die Stabilität des Euro zu bewahren. Das führte drittens zu einer Debatte darüber, ob die geltende institutionelle Struktur geeignet ist, um angemessen und effizient auf Krisen reagieren zu können, aber auch zur Frage, wie die demokratische Legitimation der europäischen Politik verbessert werden kann (Knelangen 2012).

Als Zwischenergebnis lässt sich folgende Hypothese formulieren:

Derzeit ist im Politikfeld Alterssicherungspolitik der Einfluss der europäischen Ebene auf Deutschland noch schwach, auf die Krisenländer aber durchaus substantiell. Dadurch verändern sich mittelfristig die zugrundeliegenden Mechanismen und Machtverhältnisse, was angesichts steigender Verbindlichkeit insbesondere der Haushaltskonsolidierung im Rahmen des europäischen Semesters sukzessive irgendwann auch auf Deutschland zurückfallen könnte.

Im ‚Weißbuch Rente‘ der EU-Kommission vom Februar 2012 wird herausgearbeitet, dass die Auswirkungen des Erfolgs oder Misserfolgs der nationalen Alterssicherungspolitiken zunehmend auch jenseits der nationalen Grenzen spürbar werden, und daraus ein Bedarf für Europäisierung abgeleitet. Da die Alterssicherungsausgaben zudem zu den größten nationalen Ausgabenposten gehören, sei auch im Hinblick auf eine enge wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU ein stärker europäisch ausgerichteter Ansatz erforderlich. Das Weißbuch enthält eine Reihe von Vorschlägen zum weiteren Vorgehen der Mitgliedstaaten und der EU im Bereich der Altersversorgung, etwa ein höheres Renteneintrittsalter. Zudem werden zahlreiche EU-Instrumente identifiziert (Rechtsetzung, Finanzierung, Koordinierung), mit denen die EU Einfluss nehmen könne. Es bleibt aber höchst unscharf, in welcher Rolle sich die EU langfristig sieht und insbesondere, welche strategischen Ziele die Kommission in der Rentenpolitik verfolgt. In einem Papier der Deutschen Rentenversicherung Bund (2012: 4) heißt es: „Potenziell besteht die Gefahr eines langfristigen Übergangs der Zuständigkeit für die Rentensysteme auf die EU. Zwar hebt die Kommission mehrfach hervor, dass die Hauptverantwortung für die Zielerreichung auch weiterhin ganz klar bei den Mitgliedstaaten liegt. Eine Stärkung der Rolle der EU könnte jedoch dazu führen, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Rentensysteme langfristig ausgehebelt wird“. Ganz ähnlich argumentiert der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Forderung nach einem sozialen Europa und nach verstärkten Maßnahmen aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise berge die Gefahr, dies zum Anlass zu nehmen, weiche Koordinierungselemente von einem freiwilligen und partnerschaftlichen Instrument zunehmend zu einem „de facto verpflichtenden Harmonisierungsinstrument umzugestalten. Die Krise als möglicher Anlass darf nicht zum Grund umfunktioniert werden, [den] Bereich Alterssicherung dazu zu nutzen, im Zusammenhang mit der Forderung nach einem ‚sozialen Europa‘ schleichend zentrale Vorgaben für die Um- und Weitergestaltung der nationalen Alterssicherungssysteme zu entwickeln“ (Fuchtel 2011: 12).

Während im Fiskalpakt vom März 2012 keine Ausführungen zur Alterssicherungspolitik enthalten sind, heißt es im Euro-Plus-Pakt vom März 2011 zum Thema Alterssicherungspolitik: „Die zur Gewährleistung der langfristigen Finanzierbarkeit und Angemessenheit der Renten und Sozialleistungen erforderlichen Reformen könnten Folgendes einschließen: Anpassung des Rentensystems an die nationale demografi-

sche Situation, beispielsweise durch Anpassung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung oder durch Erhöhung der Erwerbsquote; Begrenzung der Vorruhestandsregelungen und Nutzung gezielter Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, insbesondere in der Altersgruppe über 55“ (Europäischer Rat 2011: 18).

Es sind insbesondere drei strategische Veränderungen, die im Zuge der Eurokrise feststellbar sind, die allesamt gewichtige Implikationen für die Alterssicherungspolitik in Europa haben können:

- eine Differenzierung der Integration,
- eine Intergouvernementalisierung der Entscheidungsverfahren,
- eine anhaltende Debatte um die Verbindlichkeit europäischer Regelungen.

3.1 Differenzierung

Neben erheblichen institutionellen Änderungen enthält der Vertrag von Lissabon auch sozialpolitische Veränderungen. So wird in Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) eine Rechtsgrundlage für die OMK sowie ein damit einhergehendes Initiativrecht der Europäischen Kommission eingeführt, „[die] den [...] wachsenden Einfluss auf die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten nicht mindern dürfte“ (Rische 2009: 6). Neben der Aufnahme einer allgemeinen sozialen Querschnitts-Klausel in Artikel 9 AEUV wird in Artikel 5 ausdrücklich erwähnt, dass für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, besondere Regelungen gelten.

Dies ist im Zusammenhang mit der Debatte um die zunehmende Heterogenität innerhalb der EU unter dem Schlagwort des Prinzips der *Verstärkten Zusammenarbeit* zu sehen, das in Wissenschaft und Politik unter ganz verschiedenen Bezeichnungen (u.a. flexible, abgestufte, differenzierte Integration) als ein wichtiges Strukturprinzip der Zukunft diskutiert wird. Die zentralen Weichenstellungen für die Unterstützung der Krisenstaaten sowie die Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung der gesamten EU wurden größtenteils im Rahmen der Eurostaaten vollzogen oder zumindest politisch vorentschieden. Hierzu gehörten etwa die Entscheidungen zum Aufbau des Eurorettungsschirms (März 2010), zur Begründung des Euro-Plus-Pakts (März

2011), zum zweiten Griechenlandrettungspaket (Juli 2011) und zum Fiskalpakt (März 2012). Es lässt sich feststellen, dass um den Euro ein Geflecht aus 17 (Euro), 23 (Euro-Plus-Pakt) und 25 (Fiskalpakt) Staaten entstanden ist.

Damit steht ein Integrationsszenario auf der politischen Agenda, das die EU nachhaltig verändern wird. Bereits in der so genannten Flexibilitätsklausel des Nizza-Vertrags wurde festgelegt, denjenigen Mitgliedstaaten, die mit der Integration in bestimmten Politikfeldern weiter voranschreiten wollen als andere, dies unter Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Organe, Verfahren und Mechanismen zu gestatten. Es wird mithin stärker über eine zeitliche, sektorale, funktionale oder geografische Flexibilisierung der Integration nachgedacht. Damit verabschieden sich denkbare und praktikable Ordnungsmodelle aber von der Vorstellung einer einheitlichen und gleichzeitigen Integration aller beteiligten Nationalstaaten. Unterschiedlichste Modelle dieser Differenzierung werden diskutiert, von der *Aufbauflexibilisierung* (die nur für neue Projekte gelten soll) bis zur *Bestandsflexibilisierung* (die sich auf bereits vergemeinschaftete Politikfelder bezieht). Zwar ist flexible Integration weder ein Wundermittel, noch würde damit das europäische Rad neu erfunden. In Teilen ist die flexible Integration bereits in der Lissabonner EU Realität: So sind nur 17 der 27 Staaten am Euro beteiligt, Dänemark nimmt nicht an der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teil, am Schengener Abkommen über die Personenfreiheit und Öffnung der Binnengrenzen sind 22 EU-Mitgliedstaaten (plus Island, Norwegen und die Schweiz) beteiligt, und mit dem Vertrag von Lissabon haben sich Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen und Tschechien weitere *opt-outs* in der Innen- und Justizpolitik gesichert.

Im Grundsatz sind drei flexible Integrationsformen zu unterscheiden, die vor allem hinsichtlich der Punkte Kriterium, Entscheidung, Motiv und Methode differieren. Jedes der drei Modelle birgt Risiken in sich. Während bei dem Modell der *Abgestuften Integration* die Gefahr einer dauerhaften Spaltung der Union zwar gegeben ist, aber versucht wird, durch ein gemeinsames Ziel einen gemeinsamen Rahmen zu erhalten, wird bei den Modellen der *Variablen Geometrie* und der *À la carte-Konzeption* dieses gemeinsame Integrationsziel aufgegeben und stärker nach dem spezifischen Integrationswillen entschieden. Die Risiken liegen auch da auf der Hand. Bei dem Modell der *Variablen Geometrie* ist der Zusammenhalt der Union gefährdet, und zudem dro-

hen überkomplexe Entscheidungsstrukturen. Bei einem *Europa à la carte* droht ein Zerfall in verschiedene Gemeinschaften, die dann kein Zusammengehörigkeitsgefühl mehr entwickeln können.

Übersicht 4: Unterschiede zwischen EU-27, EU-25 und Eurozone

Europäische Union (27)	EU minus 2/Fiskalpakt (25)	Eurozone (17)
Europäischer Rat trifft sich mindestens viermal jährlich, seit Ende 2009 mit hauptamtlichen Präsidenten	Bisher keine eigene institutionelle Struktur	Euro-Gipfel, 17 Staats- und Regierungschefs plus Kommissionspräsident; unregelmäßige informelle Treffen seit 2008; seit 2011 trifft er sich mind. zweimal jährlich
ECOFIN-Rat 27 Wirtschafts- und Finanzminister; formelles Gremium mit rotierender Präsidentschaft, eigenes Sekretariat		Euro-Gruppe aus 17 Wirtschafts- und Finanzministern, informelle Treffen, gewählter Präsident, soll demnächst hauptamtlich sein
Wirtschafts- und Finanzausschuss aus max. 58 hochrangigen Beamten der nationalen Ministerien und Zentralbanken, der Kommission und der EZB mit eigenem Sekretariat (soll ausgebaut werden)		Arbeitsgruppe Eurogruppe bestehend aus 17 hochrangigen Ministerialbeamten plus Vertretern der Kommission und der EZB, bereitet Treffen der Eurogruppe vor, soll Vollzeit-Vorsitzenden und ständige Unterarbeitsgruppen bekommen
Die Präsidenten des Euro-Gipfels, der Kommission und der Eurogruppe treffen sich mind. einmal jährlich		

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kunstein/Wessels (2011: 319)

Das Europa der zwei Geschwindigkeiten, so Jean-Claude Juncker (2007), ist „keine anzustrebende Lösung, wird auch dem nicht gerecht, was der Kontinent insgesamt bewirken kann, wenn alle zusammen nach vorne marschieren. Aber das Europa der zwei Geschwindigkeiten ist der logische Ausweg aus den Sackgassen, in die das Verliebt sein einzelner Staaten in sich selbst auf Kosten der anderen uns immer wieder führen wird“.

Mischformen der flexiblen Integration, die bis hin zu einem Kerneuropa von Staaten reichen mögen, die in der Lage und willens sind, die Entwicklung zu einer bundesstaatlichen Ordnung mitzugestalten, dürften also alles in allem eine realistische Zu-

kunftsperspektive sein. In der Vorwegnahme der politischen Finalität einer „EU-XXL“ durch den zwangsläufig sehr viel kleineren Kreis der dazu fähigen und willigen Staaten liegt ein Schlüssel für die zukünftige Entwicklung der Union. Zentraler Maßstab sollte die Handlungsfähigkeit für die EU bleiben, das heißt: Wer wirklich mitmachen kann und will, der sollte auch dürfen.

Im Zuge der Krise zeigt sich, dass Änderungen am EU-Primärrecht nicht zuletzt aufgrund des britischen und tschechischen Widerstandes (bislang) nicht durchsetzbar sind und der Weg über einen völkerrechtlichen Ergänzungsvertrag neben dem bisherigen EU-Kernvertrag (AEUV) gegangen worden ist. Im Ergebnis werden die Wirtschafts- und Finanzpolitiken der EU-Staaten (minus 2, bzw. im Falle des Euro-plus-Paktes minus 4) weitaus enger als bisher aufeinander abgestimmt, und der nationale Spielraum für souveräne Finanzpolitik wird hier deutlich kleiner. Allerdings besteht damit die Herausforderung, dass inzwischen *drei Integrationsgemeinschaften* – EU27, EU25 und die Eurozone¹⁷ – nebeneinander bestehen. Zudem sind mit Großbritannien, Tschechien, Ungarn und Schweden vier Staaten nicht an die Regelungen im Euro-Plus-Pakt gebunden. Daraus resultieren juristisch wie politisch komplexe Probleme, die allerdings durch die Krise lediglich verschärft, aber nicht verursacht wurden.

Bereits im Lissaboner Vertrag ist etwa an mehreren Stellen davon die Rede, dass für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, besondere Bestimmungen gelten. Neben der Flexibilisierungsklausel in Artikel 20 EUV werden in Artikel 136 AEUV etwa die verstärkte Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin und die Erarbeitung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik mit Blick auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion genannt. Ebenso verpflichtet der EU-Vertrag die Mitgliedstaaten mit dem Kohärenzprinzip (Art. 4 Abs. 3 EUV) zur loyalen Zusammenarbeit innerhalb eines einheitlichen institutionellen Rahmens. Die sowohl im Fiskalpakt als auch im verschärften Stabilitätspakt vereinbarten Reformen betreffen primär die Eurozone, sie haben aber auch erhebliche Wirkungen auf die Nicht-Euro-Staaten. Im Fiskalpakt ist von einer Art „Organleihe“ die Rede, bei der die Kommission an die Vertragspartner ausgeliehen wird und eine führende Rolle bei der Umsetzung des Vertrages zugewiesen bekommt. „Die damit geschaffene Hybridstruktur – außerhalb der EU-Verträge, aber doch eingebunden in das politisch-

institutionelle System der EU – birgt jedoch die Gefahr, dass sie für rechtliche Unsicherheit sorgt“ (von Ondarza 2012: 23). Es bleibt das Dilemma, dass Staaten wie Großbritannien, Tschechien oder auch Schweden wohl bis auf Weiteres nicht dazu zu bewegen sind, neue weitreichende Kompetenzen in der Wirtschafts-, Fiskal- oder Haushaltspolitik an die EU-Ebene zu delegieren. Soll eine weitere Vertiefung in diesen Bereichen erreicht werden, wird eine Ausweitung der differenzierten Integration zwangsläufig sein.

An der Konstruktion der Eurogruppe lassen sich jedoch exemplarisch einige Probleme dieser Konstruktion verdeutlichen. Eigentlich ist die Eurogruppe ein informelles Gremium, das rechtlich keine Entscheidungsbefugnisse hat, denn diese liegen beim Rat der EU in der Formation der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN). Im Zuge der Krise hat die Eurogruppe aber faktisch eine zentrale Rolle eingenommen, einen eigenen institutionellen Unterbau entwickelt und wichtige Beschlüsse wie etwa die Rettungspakete oder die Reform der *Economic Governance* beraten und vorentschieden, oftmals auch in Form von komplexen politischen Kompromisspaketen. Der ECOFIN hat dann nur noch die Möglichkeit, die Beschlüsse ‚abzunicken‘, und wird vor vollendete Tatsachen gestellt. Auch wenn diese Entwicklung sachlich gut begründet ist, kann bezweifelt werden, ob dies einer vertrauensvollen Zusammenarbeit im EU27-Rahmen dienlich ist.

3.2 Intergouvernementalisierung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich durch die Abkehr von der klassischen Gemeinschaftsmethode der *policy-Modus* ändert. Durch die Krise verändern sich mithin die Grundlagen der rentenpolitischen Diskussionen auf europäischer Ebene rasant, auch weil der Spielraum für souveräne Finanzpolitik schwindet – und dies wird auch Auswirkungen auf die sozial- und rentenpolitische Diskussion haben. Im Zuge der Eurokrise ist insbesondere eine ‚Intergouvernementalisierung‘ der Entscheidungsverfahren feststellbar, d. h., immer mehr Entscheidungen werden nicht in den etablierten Verfahren getroffen, sondern fallen in langen (Nacht-)Sitzungen des Europäischen Rates unter direkter Beteiligung der „Chefebene“. Der SPD-Vorsitzende beschrieb diesen Befund in einem Interview mit dem Spiegel sehr anschaulich: „Ein neues Europa gründen heißt zu allererst mal, den neuzeitlichen Wie-

ner Kongress auflösen, der sich da in Form der Staats- und Regierungschefs anmaßt, ohne parlamentarische Kontrolle über die Geschicke der Europäer zu entscheiden“ (Gabriel 2012).

Denn der Nachteil dieser Entscheidungen liegt auf der Hand, ist doch die Rationalität von Nachtsitzungen und der ad-hoc-Abstimmung unter den Staats- und Regierungschefs nicht zwingend höher, als wenn Entscheidungen nach etablierten Verfahren getroffen werden. Philippe de Schoutheete (2011: 4), belgischer Diplomat mit jahrzehntelanger EU-Erfahrung, beschreibt das EU-Entscheidungsverfahren wie folgt: “The institutional framework was seen as providing a *guarantee of efficiency* (through majority voting in the council), *of balance* (through the different weight carried by the member states), *of the search for the collective good* (through the commission) *of compliance with the law* (through the court), and *of democratic oversight* (through the European Parliament). An intergovernmental conference can guarantee none of those things”.

Auch wenn diese Darstellung etwas idealisierend sein mag: Mit der zunehmenden Beschlussfassung im Rat der Staats- und Regierungschefs gehen nicht nur Überforderung und suboptimale Politikergebnisse einher, sondern durch die Vetomöglichkeiten eines jeden einzelnen Staates sowie das Schnüren von oft undurchschaubaren Paketlösungen wird auch die ursprüngliche Ratio des europäischen Entscheidungsprozesses gewissermaßen auf den Kopf gestellt. Es wäre also zu empfehlen, dass der Europäische Rat sich auf seine Rolle als Impulsgeber beschränkt und die eigentliche Gesetzgebung dem Rat überlässt.

3.3 Verbindlichkeitsdebatte

Die Debatte um die Verbindlichkeit europäischer Regelungen ist nicht neu. Lange Zeit spielte dabei die bereits auf dem Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 auf die Sozialpolitik ausgeweitete so genannte „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) eine Schlüsselrolle. Während einerseits argumentiert wurde, die OMK solle ein freiwilliger Prozess bleiben, in dessen Rahmen man sich gegenseitig zu neuen Zielen motivieren kann, wollten andere hingegen eine Entwicklung, die quantifizierte Zielvorgaben macht und einen direkteren Zugriff auf die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen So-

zialsysteme ermöglicht. Die OMK erschien vielen zunächst als zeitgemäße Form der *New Governance* und erfuhr auch erhebliche Aufmerksamkeit im rentenpolitischen Kontext (etwa: Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger 2002, Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger 2003, Deutsche Rentenversicherung Bund 2007, Deutsche Rentenversicherung Bund 2011). Ohne Kompetenzbereiche in der Sozialpolitik an die europäische Ebene übertragen zu müssen, sollte die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Sozialpolitik handlungsfähig werden. „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip geht es bei der offenen Koordinierungsmethode darum, grundlegende gemeinsame Ziele festzulegen, diese in nationale Strategien umzusetzen und sie unter anderem soweit wie möglich auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter und definierter Indikatoren regelmäßig zu überprüfen, um aus dem Austausch der dabei gewonnenen Erkenntnisse Lehren zu ziehen“ (Rat der EU 2001: 3).

Der ausdrücklich auf gegenseitiges Lernen angelegte Prozess soll zum einen zu besseren Ergebnissen führen und zum anderen die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Sozialbereich in den Mitgliedstaaten durch den jeweiligen nationalen Gesetzgeber herbeiführen (Becker 2010: 332). Die OMK hat „einen experimentellen Charakter, weil sie Lernprozess durch Messung (*monitoring*) und Zielvorgaben (*benchmarking*) zu steuern versucht. Darin liegt ein Stück Usurpation von Macht, die den Ausschuss für Sozialschutz zu einer exklusiven, selbst gesetzten, öffentlichen Begleitung und Kontrolle, indes weithin entrückten Institution auf EU-Ebene macht“ (Eichenhofer 2011: 1071f). Die OMK beeinflusse damit die Politik der Mitgliedstaaten stärker, als deren offizielle Darstellung glauben mache (Eichenhofer 2010: 60). Die Mitgliedstaaten hatten sich zwar darauf geeinigt, freiwillig in der OMK mitzuarbeiten, allerdings sprach die Europäische Kommission auch schon vor der Krise immer häufiger von ‚*voluntary yet committing*‘. „Und das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. Wahrscheinlich ist demnach alles so ganz freiwillig nun doch nicht mehr, sondern es ist im Laufe der letzten Jahre offenbar eine größere [...] Verpflichtungswirkung entstanden“ (Terwey 2011: 92).

Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament haben, wie erwähnt, im September 2011 unter dem Schlagwort ‚*Economic Governance*‘ ein Gesetzespaket verabschiedet, in dem schärfere Regeln zur Haushaltskontrolle und ein neues Verfahren gegen wirtschaftliche Fehlentwicklungen festgeschrieben werden

(Verordnung EU Nr. 1175/2011). Dazu zählen die Kodifizierung des ‚Europäischen Semesters‘ (jährliche Abschätzung der nationalen Haushalte für wirtschaftliche Politik-Koordination), die Etablierung eines rechtlichen Rahmens für die Kontrolle von nationalen Reformprogrammen, mehr Rechte für die EU-Kommission sowie eine größere Unabhängigkeit von Statistikämtern und gemeinsame Standards für die Aufstellung von Statistiken (das sogenannte ‚six-pack‘). In der Verordnung heißt es: „Der Kommission sollte eine verstärkte Rolle in dem Verfahren der verstärkten Überwachung [...] zukommen“ (Verordnung EU Nr. 1175/2011: 13).

Durch die Verordnungen erfolgt eine umfangreichere Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Die Haushaltspläne der Mitgliedstaaten durchlaufen vor ihrer Verabschiedung einen Bewertungsprozess auf europäischer Ebene. In diesem Prozess werden die fiskalischen und strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten geprüft, ob sie geeignet und ausreichend sind, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die fiskalische Solidität zu erhalten beziehungsweise zu erreichen. Als Ergebnis dieses Bewertungsprozesses werden länderspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese Empfehlungen betreffen zum einen die Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit (alle öffentlichen Ausgaben sollen mittelfristig durch öffentliche Einnahmen gedeckt werden können und dabei der öffentliche Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten). Weitere Empfehlungen betreffen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts und die Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit. Sie werden von der Europäischen Kommission für jeden Mitgliedstaat erarbeitet. Der Entwurf für diese Empfehlungen wird im Mai jeden Jahres publiziert. Im daraufhin folgenden Diskussionsprozess können diese Empfehlungen überarbeitet und modifiziert werden. Die revidierten Empfehlungen werden dann im Juni vom Finanzminister-Rat der Europäischen Union gebilligt und schließlich im Juli vom Europäischen Rat formell verabschiedet.

In der Verordnung vom November 2011 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ist an zwei Stellen das Thema Alterssicherung erwähnt. Zum einen wird auf das Thema ‚Informationen über implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung sowie Eventualverbindlichkeiten wie staatliche Bürgschaften mit mögli-

cherweise erheblichen Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushalt' eingegangen (Verordnung EU Nr. 1175/2011: 17), und zum anderen heißt es: „Besondere Aufmerksamkeit gilt Rentenreformen, durch die ein Mehrsäulensystem mit einer gesetzlichen, vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird. Mitgliedstaaten, die solche Reformen durchführen, dürfen vom Anpassungspfad in Richtung auf ihr mittelfristiges Haushaltsziel oder von dem Ziel selbst mit der Maßgabe abweichen, dass die Abweichung der Höhe der unmittelbaren zusätzlichen Auswirkungen der Reform auf den gesamtstaatlichen Haushaltsaldo entspricht und vorausgesetzt, eine angemessene Sicherheitsmarge zum Defizit-Referenzwert wird beibehalten (Verordnung EU Nr. 1175/2011: 18).

Kontrovers diskutiert wird insbesondere die Verbindlichkeit dieser Maßnahmen. Im Wortlaut der Verordnung heißt es: „Handelt ein Mitgliedstaat nicht entsprechend den an ihn gerichteten Leitlinien, so kann dies folgende Maßnahmen nach sich ziehen: a) weitere Empfehlungen für spezifische Maßnahmen; b) eine Verwarnung durch die Kommission gemäß Artikel 212 Absatz 4 AEUV; c) Maßnahmen gemäß dieser Verordnung, der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 oder der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt vom November 2011 verfügt über eine deutlich gestärkte präventive Komponente, die Haushaltsdefizite und Schuldenstände mit einbezieht. So sind bei Verstößen schnellere und ‚halbautomatische Sanktionen‘ vorgesehen, die durch eine umgekehrte Mehrheit schwerer zu blockieren sind. Zudem ist bei einer Verschuldung von über 60% des Bruttoinlandsprodukts ein Abbau des Schuldenüberhangs von jährlich 1/20 vorgesehen. „Die Schwäche allerdings besteht fort, dass der Europäische Rat auch in der Vergangenheit keine harten Entscheidungen getroffen hat und weiterhin bei der Feststellung eines übermäßigen Defizits oder unzureichenden Schuldenabbaus eine Schlüsselrolle im SWP-Verfahren einnimmt“ (Jopp/Heinemann 2012: 6). So ist trotz einiger Verbesserungen insgesamt nicht von einem Quantensprung auszugehen. Schuknecht et al. (2011) kritisieren insbesondere, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt weiterhin durch erheblichen Interpretationsspielraum gekennzeichnet sei, unabhängige nationale und europäische Fiskalaufsichtsbehörden nicht etabliert wurden und nach wie vor die Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit der nationalen Statistikbehörden nicht angemessen abgesichert sei.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird von der Kommission verstärkt überwacht und kann Überwachungsmissionen gemäß Artikel 11 dieser Verordnung einschließen (Verordnung EU Nr. 1175/2011: 15). Grundlegend neu ist dieses Verfahren nicht. Neu ist aber, „dass den Empfehlungen in den neuen rechtlichen Vorgaben ein höherer Grad von Verbindlichkeit zugewiesen ist. Der Mitgliedstaat muss den an ihn adressierten Empfehlungen Beachtung schenken. Dies gilt vor allem dann, wenn sich in den Haushalten eines Mitgliedstaates Probleme abzeichnen, auf mittlere Sicht das Wachstum der staatlichen Ausgaben auf die Höhe des Wirtschaftswachstums zu begrenzen. Die Empfehlungen können auch Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung betreffen, obwohl es für diesen Bereich gar keine genuine Zuständigkeit der Europäischen Union gibt“ (Rische 2012: 8f).

Die Wirkung dieser Maßnahmen kann erst in einigen Jahren wissenschaftlich seriös beurteilt werden, erste Erfahrungen sind aber nicht sehr ermutigend. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung im Europäischen Parlament (Country specific recommendations as adopted under the European Semester Cycle in 2011 and 2012) hat in einer – nicht offiziellen – Analyse die Empfehlungen 2011 (*country specific recommendations*), die Umsetzung 2011 (*assessment of implementations*) sowie die Empfehlungen 2012 untersucht. Dabei wurde festgestellt (das Thema Alterssicherung taucht in der Tabelle 76-mal auf), dass die Empfehlungen für 2011 und 2012 sehr oft faktisch identisch sind, da die Mitgliedstaaten die Maßnahmen von 2011 schlichtweg nicht umgesetzt haben. Von offizieller Seite wird betont, dass dies eher Anfangsschwierigkeiten seien. So erklärte etwa der EU-Kommissar für Soziales: „Das war aber auch das erste Jahr, in dem wir das ernsthaft betrieben haben. In diesem Jahr wird das schon ganz anders aussehen, da bin ich sicher“ (Andor 2012). Letztlich stehen die Mitgliedstaaten vor der Frage, ob sie bereit sind „eine Einschränkung des nationalen Gestaltungsspielraums hinzunehmen, um gemeinsame Antworten auf europäische Probleme zu ermöglichen, oder ob sie den Einfluss der europäischen Ebene auf nationale Politikentscheidungen möglichst gering halten und dabei das Risiko suboptimaler Politikergebnisse in Kauf nehmen“ (Schwarzer 2010: 21).

Aus alledem resultiert die offene Frage, wie die Verbindlichkeit gemeinsam getroffener Entscheidungen erhöht werden kann. Um es in den Worten zweier zentraler deutscher Akteure, der Kanzlerin und des Finanzministers, auszudrücken: „Es geht

jetzt darum, zu überlegen, was sind die nächsten wichtigen Schritte, die wir gehen müssen. Und das weiß ich, wir brauchen noch mehr Verbindlichkeit bei der Gültigkeit der Haushalte. Aber vor allem auch im Sinne dessen, was Wettbewerbsfähigkeit ausmacht, soziale Standards, bei der Frage auch des Steuersystems. Mehr Kohärenz, das heißt, mehr zusammenwachsen, das wird nicht in einem Schritt gehen, aber es wird auf Dauer nicht möglich sein, dass der eine kein Geld für Forschung ausgibt, der andere gibt Geld für Forschung aus" (Merkel 2012). „Bislang haben die Mitgliedstaaten in Europa fast immer das letzte Wort. Das kann so nicht bleiben. Wir müssen in wichtigen Politikbereichen mehr Kompetenzen nach Brüssel verlagern, ohne dass jeder Nationalstaat die Entscheidungen blockieren kann. [...] Es geht vor allem darum, dass wir eine Fiskalunion schaffen, in der die Nationalstaaten Kompetenzen in der Haushaltspolitik abtreten. [...] Im Optimalfall gäbe es einen europäischen Finanzminister. Der hätte ein Vetorecht gegen einen nationalen Haushalt und müsste die Höhe der Neuverschuldung genehmigen“ (Schäuble 2012: 29).

4. Antworten auf die Forschungsfragen

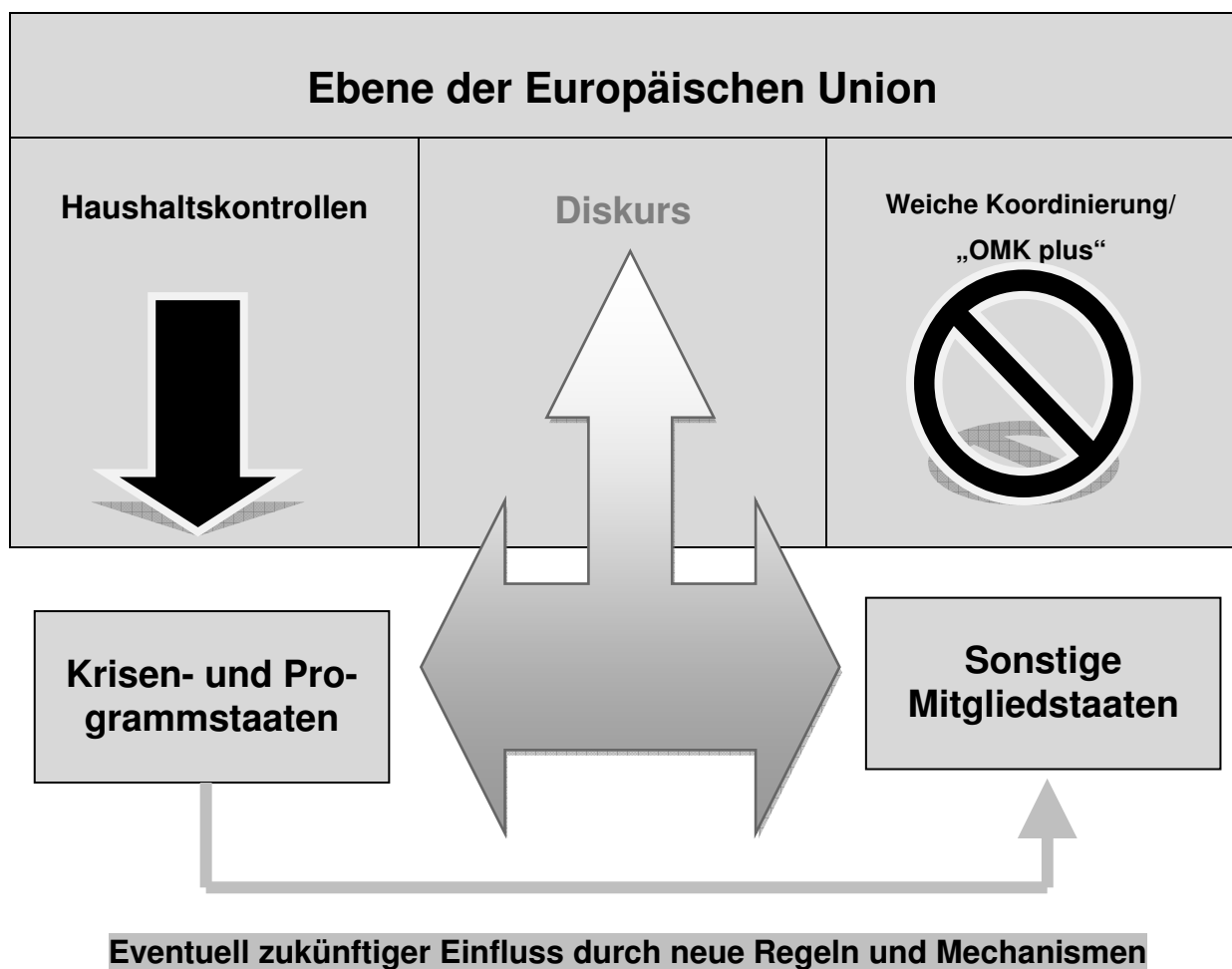
In der Zusammenschau der theoretischen und empirischen Befunde sollen nun abschließend Antworten auf die eingangs formulierten sechs Forschungsfragen gegeben werden. Die gegenwärtige Krise hat erhebliche Auswirkungen auf die Alterssicherungspolitik in Europa, diese sind aber bislang weitestgehend auf die ‚Krisenländer‘ begrenzt. Eine Harmonisierung/Konvergenz der Alterssicherungspolitiken in Europa ist nicht in Sicht; solange die Mitgliedstaaten ‚ihre Hausaufgaben machen‘, bleiben nationale Handlungsspielräume erhalten. „This development restricts unsound fiscal policies. Governments are free to set their policies if the stability of public finances is not put into a question“ (Gespräch 20). Als zentrale Veränderungen lassen sich die Themen ‚Intergouvernementalisierung‘, ‚Differenzierung‘ und die ‚Verbindlichkeitsdebatte‘ identifizieren.

Intergouvernementale Politikmuster haben dabei auf der einen Seite die klassische Gemeinschaftsmethode mit einer starken Rolle der EU-Kommission überlagert, im Zuge der Krise ist es andererseits durchaus zu einem Machtzuwachs der Kommission gekommen, innerhalb der Kommission hat insbesondere die DG ECFIN an Be-

deutung gewonnen. Die Verbindlichkeit gemeinsam vereinbarter Regeln im Rahmen der neuen *Economic Governance* wird unterschiedlich eingeschätzt, die Mehrzahl der involvierten Akteure geht davon aus, dass die Regeln infolge der Krise und der daraus entstandenen Reformen diesmal in dem Sinne bindend sind, dass sozialpolitische Ziele stärker dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung untergeordnet werden. Weiche Koordinierungsinstrumente wie die OMK werden durchgehend als faktisch bedeutungslos betrachtet, werden allerdings nicht zuletzt aufgrund institutioneller Eigeninteressen formal aufrechterhalten und haben auch als Koordinierungsinstrument zwischen Eurogruppe und EU27 einen gewissen Wert.

Bevor auf die Einzelheiten eingegangen wird, sollen die Befunde in einem (stark vereinfachten) Modell der Europäisierung in der Alterssicherungspolitik angesichts der Krise zugespitzt werden.

Übersicht 5: Modell der Europäisierung angesichts der Krise



Quelle: eigene Darstellung

(1) *Führen die Krise bzw. die aus der Krise resultierenden Veränderungen zu mehr Konvergenz in den nationalen Rentenpolitiken?*

Die drei identifizierten Bereiche ‚Differenzierung‘, ‚Intergouvernementalisierung‘ und ‚Verbindlichkeitsdebatte‘ haben in ihren Konsequenzen unterschiedliche Implikationen für die Alterssicherungspolitik. Sollte sich etwa die Eurozone mittel- bis langfristig deutlich tiefer integrieren, ihre Regeln deutlich verbindlicher machen und sich weiter von der ‚Rest-EU‘ abkoppeln, dann wäre der Schritt zu einer Art europäischem Bundesstaat nicht mehr weit, der dann auch eine gemeinsame Sozial- und Alterssicherungspolitik umfassen dürfte. Die befragten Experten erwarten eine solche Entwicklung jedoch nicht, und es gibt bislang auch keine realistischen (d. h. durchsetzungsfähigen) Pläne dafür.²

Mit Blick auf die Alterssicherungspolitik herrscht bei den befragten Experten generell die Grundstimmung vor, dass es neben einer grundsätzlichen Annäherung unter dem Schlagwort ‚Finanzierbarkeit der Renten‘ und ‚Dominanz von Mehssäulensystemen‘ vornehmlich um allgemeine Harmonisierungen wie Anpassungen des Rentensystems an die nationale demografische Situation (etwa durch Anpassung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung oder durch Erhöhung der Erwerbsquote) sowie Begrenzung der Vorruhestandsregelungen und Nutzung gezielter Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer geht, und explizit nicht um eine Konvergenz nationaler Rentensysteme (Gespräch 7, 18). Eine Konvergenz liege „in sehr weiter Ferne“ und sei eine „Utopie“ (Gespräch 9), realistischer sei eine Orientierung an gemeinsamen Zielen, wobei das Weißbuch der Kommission durchaus Referenzwerk im Sinne eines normativen Leitbildes bzw. einer Rechtfertigungsgrundlage („makes it easier to sell it to the public“, Gespräch 14) werden könne. „I think, the regular Ageing Report, produced jointly by EPC and Commission, or Sustainability Report, produced by the Commission, or Social Protection Committee reports give: (i) clear signals to countries with unsustainable pension policies to do something, (ii)

² Die Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Eurogruppe wurden von den Staats- und Regierungschefs beauftragt, bis Dezember 2012 Vorschläge zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vorzulegen. Es bleibt abzuwarten, welche Vorschläge dort gemacht werden und vor allem, wie sie umgesetzt werden. Dies gilt auch für die sehr umfangreiche wissenschaftliche Debatte zur künftigen Architektur der EU, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.

point to countries where these issues have been addressed, so their reforms can be taken as good examples for the others” (Gespräch 20).

Vereinzelt werden Befürchtungen geäußert, dass bindende Regelungen kommen könnten, die dann aber nicht aus „sozialer Richtung, sondern über die Finanzpolitik kommen“ (Gespräch 5 und 6). Es werde auf absehbare Zeit kein rechtlich bindendes, originär rentenpolitisches Regelwerk geben, aber Verstöße werden „schmerzhafter, auch wegen Bindung finanzieller Unterstützung an [die] makroökonomische Zielsetzung der Haushaltskonsolidierung“. In diesem Rahmen sei auch die von den Krisenländern immer wieder aufgeworfene Frage nach einem Transfermechanismus zu beantworten, all das sei aber „noch sehr weit weg“ (Gespräch 9). In diesem Zusammenhang wird auch die Frage gestellt, ob es ein europäisches System zur Mindestsicherung geben könne; die Debatte darüber sei aber bisher wenig konkret, weil sie „schwierige Solidaritätsfragen“ aufwerfe (Gespräch 11). Die Sorge der deutschen Rentenversicherung, nach der es durch den Fiskalpakt zu Einschränkungen (etwa bei der Berechnung von Überschüssen oder Defiziten der Rentenversicherung auf die Gesamtverschuldung) kommen könne, sei „vollkommen unbegründet“ und ein „Luxusproblem“. Dies gelte auch für die Befürchtung, dass Deutschland eines Tages „Zahlmeister einer gemeinsamen europäischen Rentenpolitik“ sein könne (Gespräch 17). Auffällig ist allerdings, dass deutsche Experten den Einfluss der europäischen Ebene durchweg geringer einschätzen als Experten aus anderen Mitgliedstaaten bzw. der europäischen Institutionen. Eine naheliegende Begründung dafür liegt in der derzeit vergleichsweise guten wirtschaftlichen Lage Deutschlands, die eine Einflussnahme auf den nationalen Haushalt gegenwärtig wenig wahrscheinlich erscheinen lässt.

Einhellig weisen alle Experten zudem darauf hin, dass weniger die Krise, sondern vorwiegend die demographischen Veränderungen – von denen im Grundsatz alle europäischen Staaten ähnlich betroffen werden – die zentrale Herausforderung darstellen. Die Krise sei hier eher ein Katalysator, die neuen Instrumente „would have been necessary anyway, but more difficult to implement“ (Gespräch 19, auch Gespräch 20).

- (2) *Wie hat sich der Entscheidungs- und Willensbildungsprozess auf europäischer Ebene verändert und welche Akteure sind im Zuge der Veränderungen auf der europapolitischen Ebene für den rentenpolitischen Diskurs maßgeblich?*

In den Gesprächen wurde fast einhellig die Auffassung vertreten, die Kommission habe an Einfluss gewonnen („nicht mehr nur Governance, sondern echte Kompetenzen“, Gespräch 11; „Gewinnerin der Krise“, Gespräch 17), und es habe einen „Pendelausschlag in Richtung Kommission“ (Gespräch 9) gegeben. Sie habe sich „ohne vertragliche Zuständigkeit in rentenpolitische Themen „reingemogelt“, ziehe Kompetenzen an sich und habe „durchaus Expertise aufgebaut“ (Gespräch 17). Sie trete zunehmend mit eigenen Ideen in Erscheinung (Gespräch 19), „is playing this role successfully“ (Gespräch 20) und agiere zudem „geschmeidig und mit vernünftigen Vorschlägen, die auch auf deutscher Linie liegen“ (Gespräch 17). Sie versuche zunehmend, in die mitgliedstaatlichen Systeme „hineinzuwirken“, es sei ein „pushing the governments“ seitens der Kommission zu beobachten (Gespräch 8), und sie setze zunehmend auf „spezifische Anweisungen an die Mitgliedstaaten“. Innerhalb der Kommission sei zudem der Einfluss der DG ECFIN deutlich gewachsen (Gespräch 9). „Die“ Kommission gäbe es insofern nicht; die Generaldirektionen lägen zudem „miteinander im Krieg“, die interne Uneinigkeit zwischen Finanz- und Sozialakteuren sei „mit Händen zu greifen“ und führe zu intransparenten Entscheidungen und mangelnder Verantwortungsübernahme (Gespräch 18).

- (3) *Gewinnen die EU-Finanzminister bzw. der Rat der Finanzminister oder die Eurogruppe an Einfluss auf die nationalen Alterssicherungspolitiken?*

Insgesamt wird in den Gesprächen der Eindruck bestätigt, dass der Einfluss der Fiskal- auf die Sozialpolitik deutlich zugenommen hat und ein „Hineingreifen der Finanzpolitik in den Rentenbereich“ durch Kürzungen bzw. Einsparmaßnahmen europaweit feststellbar sei (Gespräch 5, 6). Auch wenn weiche Koordinierungsmechanismen wie die OMK weitergeführt würden, bedeute die „Macht des Faktischen“ eine „Dominanz der Finanzpolitik“ (Gespräch 7). Die Krise impliziere einen „Zwang zur Anpassung, ob man will oder nicht“, und in der Gesamtschau der Maßnahmen sei durchaus ein „qualitativer Sprung“ zu verzeichnen (Gespräch 9). Die Auswirkungen auf den natio-

nen Handlungsspielraum seien aber sehr unterschiedlich, in Deutschland seien sie derzeit gering, würden aber insgesamt unterschätzt, da „langfristig gleiche Regeln für alle gelten werden“ (Gespräch 9).

(4) *Verstärken sich die ‚misfits‘, wenn die Finanzminister an Einfluss auf die Rentenpolitik gewinnen oder ist dies eine sinnvolle Entwicklung?*

Mit Blick auf die Europäisierungsforschung/-debatte lassen sich folgende Aussagen treffen. Rechtlicher Zwang (*compliance*) wird jenseits der unmittelbar aus dem Binnenmarkt abgeleiteten Regelungen in der Sozialpolitik auf absehbare Zeit eher keine Rolle spielen, zumindest nicht im Sinne genuin sozial-/rentenpolitischer verbindlicher Beschlüsse. Eine Sonderrolle spielen auf diesem Politikfeld dagegen derzeit indirekt bindende Einflüsse durch ‚*Querwirkungen*‘ haushaltspolitischer Maßnahmen. Dies könnte man durchaus als *spill-over*-Effekte im neofunktionalistischen Sinn bezeichnen. Dagegen verändern sich durchaus die *opportunity structures* nationaler und EU-Akteure, und auch diskursive Beeinflussung im Sinne eines ‚Blicks über die Grenzen‘, aber auch der rhetorischen Bezugnahme auf europäische Ziele sind durchaus feststellbar. Insgesamt wird *fit/misfit* weniger durch Maßstäbe innerhalb der Rentensysteme festgelegt, sondern entscheidend ist haushaltspolitische *goodness of fit*. Ist diese hoch ausgeprägt, fällt der Anpassungsdruck (bisher/vorläufig) gering aus, ist sie gering ausgeprägt, gibt es zumindest ein Risiko für erheblichen Anpassungsdruck.

In zahlreichen Gesprächen wurde eine „Übermacht wirtschaftlicher Motivationen“ und eine Vernachlässigung sozialpolitischer Ziele konstatiert (insbesondere Gespräch 5, 6, 12, 16). Der CDU-Europaabgeordnete Thomas Mann (2012), stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Beschäftigung und Soziales des Europaparlaments, erklärte gar: „Die EU-Kommission setzt leichtfertig den sozialen Frieden in den Mitgliedstaaten aufs Spiel, wenn sie mit dem Weißbuch die nächste Runde in der Debatte um die Erhöhung der Renteneintrittsalter einläutet. 14 EU-Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Monaten Anhebungen angekündigt oder bereits durchgeführt, darunter Deutschland, Österreich und Frankreich. Wir dürfen in Brüssel nicht in einen Rentenwahn verfallen. Die getroffenen Erhöhungen müssen sich in der Praxis erst mal als notwendig erweisen“. Unter einer (zu) einseitigen Ori-

entierung am Ziel der finanziellen Stabilität leidet aber quasi zwangsläufig das Ziel eines angemessenen Leistungsniveaus (das ja immerhin im Weißbuch ebenfalls festgehalten ist). Unter Umständen gerät bei immer neuen Einschränkungen/Kürzungen langfristig auch die Legitimität der einzelnen Systeme unter Druck.

(5) Ersetzen harte Instrumente (Haushaltskontrollen) die weichen Koordinierungsmechanismen (wie insbesondere die ‚Offene Methode der Koordinierung‘, OMK), sodass die nationale Rentenpolitik letztlich weniger souverän wird?

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht der Eindruck vor, dass die von der EU beschlossenen Maßnahmen auch in ihrer Gesamtheit keinen Quantensprung an Integration darstellen, sondern eine inkrementale Weiterentwicklung bestehender Instrumente, teilweise auf Sekundärrechtsebene, teilweise in Form zwischenstaatlicher Vereinbarungen sind. Bislang habe die Krise „weder weitreichende Kompetenztransfers noch eine substanzielle Stärkung der supranationalen Ebene hervorgebracht. Im Gegenteil: Kritiker sehen in der Aufwertung des Europäischen Rats und der Verabschiedung von Pakten und Verträgen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens die Gefahr, den supranationalen Gemeinschaftsrahmen zu schwächen“ (Schwarzer 2012: 23). Dass die Mitgliedstaaten im Ministerrat über sich selbst urteilen und es im Ernstfall kein automatisches Eingriffsrecht gibt, wird kritisiert. „Die Reformen müssen daher eher als symbolischer Akt gesehen werden; zu einer umfassenden Reform der europäischen Fiskalpolitik ist es bisher nicht gekommen“ (Gnath/Schmucker 2012: 4).

Bei den befragten Expertinnen und Experten ergibt sich hingegen ein gemischtes Bild. Einerseits wird die Auffassung vertreten, das Thema Kontrolle werde „bei Teilen der europäischen Politik immer lästiger, d. h. die Organisation politischer Mehrheiten dafür wird immer schwieriger“ (Gespräch 17), und eine tatsächliche Nutzung des Instrumentariums gegen große Mitgliedstaaten sei „unrealistisch“ (Gespräch 18). Die Lehre aus der Krise sei, dass „Regeln in Europa nichts wert sind“, es dominierten ad-hoc-Entscheidungen, und niemand nehme die Verlässlichkeit europäischer Regeln mehr ernst (Gespräch 17). Sanktionsmechanismen seien vorwiegend „politische Instrumente“ und für eine „verbesserte Außenwirkung nützlich“, eine tatsächliche Nut-

zung gegen große Mitgliedstaaten sei aber nicht zu erwarten (Gespräch 18). Andererseits wird eine „rigide Umsetzung“ der Vorgaben aus *six-pack* und Stabilitätspakt erwartet (Gespräch 5, 6, 8) und vermutet, dass kein Land gegen verbindliche Beschlüsse „immun ist“ (Gespräch 19). Der reformierte Stabilitätspakt werde vermutlich den Grad an Verbindlichkeit erhöhen, u. a. weil die Kommission nun die Möglichkeit habe, unmittelbar zu sanktionieren (Gespräch 8). Die Druckmittel „scheinen bereits zu wirken“, denn in den Krisenstaaten seien Reformen mit direktem Bezug zu europäischen Vorgaben erkennbar. Es sei ein „kultureller Wandel“ zu verzeichnen, der auch Wirkung haben werde, und Verstöße gegen Regeln „werden zunehmend schmerzhaft“ (Gespräch 9). „I think it's a step in the right direction. But this step needs to be accompanied by sufficient changes at the national level. The previous European rules did not deliver what was expected, so it was natural to modify the rules to deliver better outcome in the future. Moreover, the new European rules (strengthened SGP, Six Pack, Fiscal compact) require changes at the national level (e.g. better national fiscal frameworks, debt break rules, fiscal councils). All this should lead to sounder fiscal policies in the national level and as a consequence also at the European level“ (Gespräch 20).

Politische Entscheidungsprozesse sind so mannigfaltigen Einflüssen ausgesetzt, dass es schwer nachweisbar ist, ob bestimmte Maßnahmen durch weiche oder harte Koordinierungsmechanismen in Gang gesetzt wurden oder nicht. Jenseits des generellen Befundes, nach dem „the European level can bring the best practices observed in some countries to the attention of the other Member States and thus promote them further“ (Gespräch 20) lässt sich insofern kaum ermitteln, ob oder in welchem Ausmaß politische Maßnahmen auf die OMK zurückzuführen sind oder ob ihr Wirkungen ungerechtfertigt zugeschrieben werden. Nach zehn Jahren OMK ist jedenfalls die anfängliche Euphorie (z.B. Eckardt 2002) einer weit verbreiteten Ernüchterung gewichen (statt vieler: Kröger 2010, Schrader 2010). Keines der erstrebten Ziele – verbesserte Legitimation, Effizienz und Effektivität – konnte im erwarteten Maße erreicht werden.

In Folge der Krise hat die OMK offenkundig an Bedeutung verloren und werde praktisch nicht mehr für notwendig gehalten (Gespräch 7, 11, 13, sichtbar auch in der Nichterwähnung der OMK im Weißbuch Rente der Kommission), auch wenn einzelne

Akteure, wie etwa der Komitologie-Ausschuss für Sozialschutz der Kommission, versuchen, die OMK weiterzuführen (Gespräch 5, 6, 13). In einem Bericht des Ausschusses für Sozialschutz der Kommission heißt es etwa zur OMK, dass sich diese als „flexibles, erfolgreiches und effizientes Instrument zur Ermittlung gemeinsamer Prioritäten für die Sozialpolitik auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erwiesen“ habe (Rat der Europäischen Union 2011: 2). Die OMK habe insofern Potential, werde aber nicht entsprechend genutzt (Gespräch 5 und 6), und die Kommission werde sich zukünftig nicht mehr für die OMK interessieren, sondern auf „stronger mechanisms than the OMC“ setzen (Gespräch 13). Teilweise seien die nationalen Berichte im Rahmen der OMK zudem wenig ernst genommen worden und hätten „Prosa enthalten“ (Gespräch 2). Die Haushaltskontrollen seien ein sehr viel wirksameres Instrument, und es sei auch in der Politik weitgehend Konsens, dass die OMK nicht funktioniere (Gespräch 8). Zudem vertraten wichtige nationale Akteure die Auffassung, dass es „bedauerlich“ sei, dass die OMK im Weißbuch nicht erwähnt wird. Mit der OMK gelänge durchaus ein „angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der EU und den Mitgliedstaaten“, allerdings müsse man die OMK neu definieren und damit stärken“ (Gespräch 22). Dies wird auch in der EU-Kommission so gesehen. Das Mittel dazu sei eine „Politikkordinierung und gemeinsamer Erfahrungsaustausch als Weiterentwicklung der OMK“. Die OMK müsse besser in den Koordinierungsprozess eingebunden werden (Gespräch 21). Es sei aber wenig sinnvoll, wenn die OMK, die derzeit von der Finanzpolitik überlagert werde weiterhin ein reiner „Paradiesgarten für die Sozialpolitiker“ sei. Vielmehr gelte es, Finanz- und Sozialpolitik besser zu verzahnen und dies auch institutionell abzubilden (Gespräch 24). Man brauche „so etwas die OMK, nur im großen Stil und sanktionsbewährt“. Derzeit gebe es „keine europäische Sozialpolitik, sondern nur Finanzpolitik mit ein wenig Sozialen dran“. Eine „Fiskalunion ohne Sozialunion könne aber „nicht funktionieren“. Ziel müsse es sein, die „Economic Governance sozial zu stabilisieren, und nicht der OMK nachzutruern. Insbesondere das SPC „war gut, aber wir brauchen was Neues“ (Gespräch 23). Zudem sei die OMK weiterhin wichtig für die Zusammenarbeit zwischen der Eurozone und der EU27, wobei aber das Thema „non-compliance“ anders gehandhabt werden müsse (Gespräch 9).

4.1 Handlungsempfehlungen

Fasst man aus der Perspektive der deutschen Alterssicherungspolitik die oftmals geäußerten Befürchtungen, die mit einer Europäisierung der Alterssicherungspolitik einhergehen *könnten*, zusammen, so lassen sich zwei ‚Sorgenbereiche‘ auseinanderhalten:

- erstens, dass es mittelfristig zu (direkten oder indirekten) ‚Einmischungen‘ auch ins deutsche Rentensystem kommen könnte, und
- zweitens, dass langfristig eine Art ‚Länderfinanzausgleich‘ zwischen den Sozialsystemen geschaffen werden könnte, der deutsche Beitragsmittel europäisch umverteilt.

Beide Befürchtungen haben sich als (derzeit noch) wenig berechtigt erwiesen. Daraus resultieren unterschiedliche Handlungsempfehlungen an die Akteure des rentenpolitischen Diskurses in Deutschland und Europa, die letztlich normativ geprägt sind und stark von der Beurteilung der Frage abhängen, ob eine weitere Europäisierung der Alterssicherungspolitik für wünschenswert und problemangemessen gehalten wird.

(6) Welche Strategien sind erfolgversprechend, um auf die europapolitischen Diskussionen einzuwirken, und wie sind die Ursachen und Mechanismen von Europäisierung im Bereich der Alterssicherungspolitik?

In jedem Fall ist deutlich geworden, dass es unerlässlich ist, die europapolitischen Entscheidungsprozesse systematisch zu beobachten. Um Einfluss geltend zu machen, müssen zudem die identifizierten Akteure auf EU-Ebene gezielt und systematisch angesprochen werden. Die Komitologiestruktur, der hohe Grad an Einbindung der nationalen Ebene sowie die hohe Durchlässigkeit im System der EU-Kommission bieten hierfür unterschiedliche, in jedem Fall aber gute Möglichkeiten. Empfehlenswert wären zudem ‚strategische Partnerschaften‘ mit rentenpolitisch ähnlich strukturierten Akteuren aus anderen Mitgliedstaaten. Sich in diesen Bereichen strategisch zu positionieren, ist eine zentrale Voraussetzung, um Einfluss zu gewinnen.

Es gibt aber auch berechtigte Befürchtungen, nach der die Europäisierung über kurz oder lang zum radikalen Einflussverlust der nationalen Ebene mit den oben genannten Folgewirkungen führen könnte. Dem wird zwar von der Mehrzahl der Experten widersprochen ("The national governments are fully independent and can run any policies they like if such policies do not put into danger the sustainability of their public finances or have negative consequences on the other EU countries", Gespräch 20). Aber möglicherweise hilft der Vergleich mit zwei anderen aktuellen Themen: der Debatte um eine einheitliche Bankenaufsicht in der EU sowie um die Vermeidung und Korrektur volkswirtschaftlicher Ungleichgewichte:

- Das Thema *einheitliche Bankenaufsicht in der EU* ist komplex und kann hier nicht im Detail erläutert werden, aber die Grundlogik ist auch für unsere Fragestellung von Bedeutung. Die Staats- und Regierungschefs hatten im Juni 2012 in allgemeiner Weise beschlossen, eine solche einheitliche Bankenaufsicht zu schaffen, allerdings wurden diese Beschlüsse sehr unterschiedlich interpretiert. Die EU-Kommission sieht diese offenkundig als eine notwendige Begleiterscheinung einer direkten Bankenrekapitalisierung und will eine zentralisierte Überwachung aller europäischen Banken sowie grenzüberschreitende Kredit- bzw. Transferleistungen zwischen den geplanten Abwicklungsfonds. Die deutsche Bundesregierung fokussiert auf die gemeinsame Regulierung der großen und systemrelevanten Banken und sieht dies eher als politisches Instrument, um die Debatte um Eurobonds und die Refinanzierung der Banken durch den ESM zu verhindern (Fröhlich 2012). Der politische Druck, den die Kommission auch mithilfe wichtiger Staaten und anderer integrationsfreundlicher Akteure ausüben kann, ist enorm, und selbst wenn Deutschland alle Schritte im Rat mit Veto verhindern kann, wird vermutlich ein Kompromiss herauskommen, der eher in Richtung Vergemeinschaftung geht.
- Ein weiteres Beispiel liefert die Debatte um die *Vermeidung und Korrektur volkswirtschaftlicher Ungleichgewichte*. Hier hatten Rat und Parlament im November 2011 eine Verordnung angenommen, nach der die Kommission Indikatoren entwickelt, zu denen jeweils untere und obere Schwellenwerte vorgegeben werden. Als Beispiel sei der Indikator ‚Zahlungsbilanzsaldo‘ erwähnt. Deutschland steht hier aufgrund seiner hohen Exportüberschüsse in der Kritik, weil diese innereuropäische Ungleichgewichte verursacht hätten. Für diesen

Indikator wurde festgelegt, dass das Zahlungsbilanzdefizit im Durchschnitt von drei Jahren nicht höher als 4,0 Prozent des BIP bzw. ein Zahlungsbilanzüberschuss nicht höher als 6 Prozent sein solle. Zur Durchsetzung wird die Kommission ermächtigt, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen (Verordnung EU Nr. 1174/2011). Verzinsliche Einlagen (0,1 % des BIP, welches der betreffende Mitgliedstaat im Vorjahr erwirtschaftet hat) sollten in dem Fall, dass die Empfehlung zur Behebung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen desselben Ungleichgewichtsverfahrens wiederholt nicht befolgt wird, in eine jährliche Geldbuße umgewandelt werden. Diese Durchsetzungsmaßnahmen sollten auf Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Anwendung finden. Denkbar wäre nun, dass bei anhaltend hohen Überschüssen Deutschlands seitens der Kommission oder wichtiger Mitgliedstaaten eine Debatte um eine bewusste Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands angezettelt wird. Anhaltspunkte dafür lieferte etwa der EU-Sozialkommissar, indem er öffentlich forderte, Deutschland müsse die Löhne erhöhen, Mindestlöhne einführen und seine „merkantilistische Wirtschaftspolitik“, die die „Krise mit verursacht“ hätte, ändern. Auch wenn diese Ideen in Deutschland nicht auf Begeisterung stoßen würden, „ist es aus europäischer Perspektive notwendig“ (Andor 2012).

Angesichts der genannten Beispiele wäre eine ebenso legitime Schlussfolgerung für unsere Fragestellung, dass eine Europäisierung der Alterssicherungspolitik möglichst verhindert werden müsse. Ansatzpunkte wären hier Vetomöglichkeiten im Rat und das Werben für unverbindliche Ziele auf europäischer Ebene mit hoher Autonomie in der nationalen Umsetzungsstrategie.

4.2 Offene Forschungsfragen

Die Studie hat sich auf die europäische *politics*-Dimension (Prozessebene) konzentriert, und der Fokus wurde auf die *download*-Ebene gelegt. Es stand also die Frage im Vordergrund, wie der Transfer von der *EU-Ebene* auf die Mitgliedstaaten erfolgt und wie die europapolitischen Entscheidungsprozesse verlaufen. In einem zweiten Schritt könnte in einem eventuellen Folgeprojekt die *upload*-Dimension (d. h. die Frage, inwiefern und wie es gelingt, nationale ‚Vorbilder‘ auf die europäische Ebene

‚hochzuheben‘) systematischer beleuchtet werden, um so ein vollständiges Modell des *down-* und *uploads* im Bereich der Alterssicherungspolitik in Europa zu entwickeln. Voraussetzung dafür wäre eine präzise Kenntnis der nationalen *politics-Dimension*; evtl. auch mit Blick auf andere Mitgliedstaaten. Hier könnten systematisch zentrale Player auf nationaler Ebene und ‚Bündnispartner‘ in anderen Mitgliedstaaten, möglicherweise solchen mit ähnlichen Alterssicherungssystemen, identifiziert werden.

Zudem könnten Lehren aus erfolgreichem *agenda-setting* in anderen, nach Möglichkeit ähnlichen Bereichen für das konkrete Vorgehen bei der Lancierung von Vorschlägen gezogen werden. Auch die Frage nach evtl. systematisch unterschiedlichen Auswirkungen der gegenwärtigen und zukünftigen Veränderungen auf die verschiedenen Modelle bzw. Gewichtungen der einzelnen Rentensäulen, die in den Mitgliedstaaten anzutreffen sind, konnte im Rahmen dieses Projekts nicht bearbeitet werden. Hier wäre eine größere, systematisch vergleichende Untersuchung mehrerer mitgliedstaatlicher Systeme denkbar.

Als besonders dringlich hat sich die Frage herausgestellt, wie die Alterssicherungspolitik in der EU (bzw. die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses insgesamt) künftig institutionell organisiert werden kann. Die OMK wird dabei wie beschrieben nicht mehr das tragende Element sein, aber es besteht zum einen Einigkeit darüber, dass die Finanzpolitik nicht alleiniger Maßstab sein sollte, und dass zum anderen neue Mechanismen „erfunden“ werden müssen. Im Rahmen des „*Erweiterten Europäischen Fiskalregimes*“ besteht jedenfalls konzeptioneller Klärungsbedarf hinsichtlich des Stellenwertes sozialpolitischer Fragen, der in einem Folgeprojekt operationalisiert und auf die Alterssicherungspolitik angewendet werden könnte.

5. Anhang

5.1 *Liste der Gesprächspartner (in chronologischer Reihenfolge)*

- (1) Nikolaus Meyer-Landrut, Dr. Ministerialdirektor, Leiter der Europaabteilung, Bundeskanzleramt am 27.2.2012 in Berlin.
- (2) Markus Sailer, Senior Economist der Deutschen Rentenversicherung, am 6.6.2012 in Berlin sowie am 11.9.2012 in Brüssel.
- (3) Nicolai von Ondarza, Dr., Forschungsgruppe Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik am 1.8.2012 in Berlin.
- (4) Almut Möller, Programmleiterin des Alfred-Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 1.8.2012 in Berlin.
- (5) Zdenko Grobensi, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat IVa3 Internationale Angelegenheiten der Sozialversicherung / Social Protection Committee der Kommission am 22.8.2012 in Bonn.
- (6) Rainer Fuchs, Dr. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat IVa3 Internationale Angelegenheiten der Sozialversicherung / Mitglied im Social Protection Committee der Kommission am 22.8.2012 in Bonn.
- (7) Thomas Thomma, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, Referat Arbeit und Soziales am 3.9.2012 per Telephon.
- (8) Petru Sorin Dandea, Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses, Committee Rapporteur für Weiß- und Grünbuch/Vizepräsident des rumänischen Gewerkschaftsdachverbandes Cartel ALFA am 10.9.2012 in Brüssel.
- (9) Fabian Zuleeg, Chefvolkswirt des European Policy Centre und Programmleiter Europe's Political Economy, am 11.9.2012 in Brüssel.
- (10) Anna Siporska, Specialist International Co-operation Department der polnischen Sozialversicherung(ZUS), am 11.9.2012 in Brüssel.
- (11) Wolfgang Schulz-Weidner, Dr., Referent Europäische Rentenpolitik und Koordinator Ausschuss für Rentenpolitik (Pension COM) der European Social Insurance Platform (ESIP), am 11.9.2012 in Brüssel.
- (12) Christiane Wemmer, Referentin im Referat Systemfragen der Alterssicherung, internationale und europäische Rechtsentwicklung, Betreuung der Europaver-

- tretung , Geschäftsbereich 0300 Rechts- und Fachfragen der Deutschen Rentenversicherung, am 11.9.2012 in Brüssel.
- (13) Sini Laitinen-Kuikka, Development Manager des Finnish Centre for Pensions, am 11.9.2012 in Brüssel.
 - (14) Natascha Endema, Beraterin in der Internationalen Abteilung (Policy Advisor at the Department of International Affairs) der niederländischen Sozialversicherungsbank, am 11.9.2012 in Brüssel.
 - (15) Dóra Czégényi, Dr. Juristin bei der ungarischen Rentenversicherung, am 11.9.2012 in Brüssel.
 - (16) Guillaume Filhon, Ständiger Vertreter der französischen Sozialversicherungen bei der Europäischen Union, am 12.9.2012 in Brüssel.
 - (17) N.N. (will nicht genannt werden), Deutsche Bundesbank, Zentralbereich Volkswirtschaft, Abteilung Öffentliche Finanzen am 13.9.2012 in Berlin.
 - (18) Volker Schmitt, Referent im Referat „Grundsatzfragen der Finanzierung von Alterssicherungssystemen; Versicherungsthematik“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales und deutscher Vertreter im Unterausschuss für Indikatoren des Social Policy Committee am 19.9.2012 in Berlin.
 - (19) Marije Cornelissen, Mitglied und Vize-Vorsitzende der Grünen-Fraktion des Europäischen Parlaments und Mitglied des Committee on Employment and Social Affairs, am 2.10.2012 (telephonisch).
 - (20) Slavik, Michal, Economist in der Fiscal Policies Division der Europäischen Zentralbank, am 8.10.2012 (per Email).
 - (21) Jacob, Ralf, Head of Unit Active Ageing, Pensions, Healthcare, Social Service, European Commission am 5.11.2012 in Berlin.
 - (22) Niederfranke, Annette, Dr., Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 5.11.2012 in Berlin.
 - (23) Terwey, Franz, Dr., Repräsentant der Deutschen Rentenversicherung Bund in Brüssel am 5.11.2012 in Berlin.
 - (24) Rische, Herbert, Dr., Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund am 5.11.2012 in Berlin.

5.2 Primärliteratur (Quellen und Dokumente inkl. Beiträge von offiziellen europapolitischen Akteuren)

- Andor, Laszlo 2012: Interview mit dem EU-Kommissar für Soziales in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.9.2012, S. 5.
- Country specific Recommendations as adopted under the European Semester Cycle in 2011 and 2012, Brüssel, 5.9.2012 (unveröffentlichtes Dokument).
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2007: Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, Berlin (DRV Schriften Band 71).
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2011: Renten in Europa: Die offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Bilanz und Perspektiven, Berlin (DRV-Schriften Band 92).
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2012: Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission vom 16.2.2012, 29.3.2012 (internes Dokument).
- Deutsche Sozialversicherung 2012: Europäischer Jahresbericht 2011, Brüssel.
- Deutscher Bundesrat 2012: Beschluss des Bundesrates zum Weißbuch der Kommission „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Berlin (BR-Drucksache 94/12 vom 30.3.2012).
- Europäische Kommission 2010: Grünbuch. Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, Brüssel.
- Europäische Kommission 2012: Weißbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Brüssel (Com 2012 55 final).
- Europäischer Rat 2011: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 24./25. März 2011, Brüssel, den 20. April 2011 (Dok. EUCO 10/1/11 REV 1).
- Europäischer Rat 2012: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, Brüssel, den 26. Juni 2012 (Dok. EUCO 120/12).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2011: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Grünbuch – Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme", Brüssel (SOC/386).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2012: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Weißbuch – Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten", Brüssel (SOC/457).
- European Commission 2012a: The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU 27 member states, Brüssel.
- Fröhlich, Uwe 2012: Interview mit dem Präsidenten der Verbandes Deutscher Volksbanken in der FAZ vom 1.9.2012, S. 12.
- Fuchtel, Hans-Joachim 2011: Bilanz und Perspektive der OMK, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (2011), S. 10-13.
- Gabriel, Sigmar 2012: Interview mit Spiegel Online am 15.06.2012, www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-chef-gabriel-will-griechenland-entgegenkommen-a-839108.html (20.7.2012).
- Juncker, Jean-Claude 2007: Interview mit dem Ministerpräsidenten von Luxemburg am 25.6.2007 im Deutschlandfunk, www.dradio.de/dlf/sendungen/-interview_dlf/639147 (15.12.2010).
- Mann, Thomas (2012): Stellungnahme zum Weißbuch Rente 2012, www.euractiv.de/soziales-europa/artikel/bruessel-will-rentenalter-erhoehen-005983 (10.5.2012).
- Merkel, Angela 2011: Interview mit der Bild-Zeitung am 11.3.2011, S. 2.

- Merkel, Angela 2012: Interview mit der ARD am 26.8.2012, www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/artikel/merkel-ich-fordere-keinen-konvent-006664?newsletter (27.8.2012).
- Merkel, Angela 2012a: Rede der Bundeskanzlerin am 8.11.2012 im Europäischen Parlament, www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2012/11/2012-11-07-merkel-eu.html?nn=74420 (20.11.2012).
- Rat der Europäischen Union 2001: Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten, Anwendung der offenen Koordinierungsmethode, Drs. 14098/01, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union 2011: Übermittlungsvermerk des Ausschusses für Sozialschutz für Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil), Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz): Die Zukunft der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich. Billigung der Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz, Brüssel, 23.5.2011 (Dok. 10405/11).
- Rat der Europäischen Union 2012: 3177. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Luxemburg, den 21./22. Juni 2012, (Dok. 11386/12).
- Rat der Europäischen Union 2012a: Übermittlungsvermerk des Ausschusses für Sozialschutz für Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil), Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz): Angemessenheit der Renten und Pensionshöhe. Bericht des Ausschusses für Sozialschutz. Billigung der wichtigsten Aussagen, Brüssel, 31.5.2012 (Dok. 10488/12)
- Rische, Herbert 2009: Der Einfluss europäischer Sozialpolitik auf die gesetzliche Rentenversicherung, in: RVaktuell (1) 2009, S. 2-7.
- Rische, Herbert 2011: Beitrag Podiumsdiskussion, in: Deutsche Rentenversicherung Bund 2011, S. 101-123.
- Rische, Herbert 2012: Bericht des Präsidenten der Deutschen Rentenversicherung Bund auf der Sitzung der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund am 27. Juni 2012 in Bamberg, www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/256130/publicationFile/32752/rede_rische.pdf (15.9.2012).
- Rische Herbert 2012a: Reserven wecken stets Begehrlichkeiten. Interview mit dem dbb-Magazin (9) 2012, S. 4-5.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2012: Sondergutachten zum Thema „Nach dem EU Gipfel. Zeit für langfristige Lösungen nutzen“, Wiesbaden.
- Schäuble, Wolfgang 2012: Perfekte Lösungen brauchen lange, Interview mit dem Spiegel Nummer 26, S. 28-30.
- Schoutheete, Phillipe de 2011: Decision-making in the Union, Brüssel (Notre Europe Policy Brief 24).
- Terwey, Franz 2011: Aus Sicht der deutschen Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (2011), S. 29-32.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2002: Offene Koordinierung der Alterssicherung in der EU, Berlin (DRV Schriften Band 34).
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2003: Offene Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis, Berlin (DRV Schriften Band 47).
- Verordnung EU Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger

- makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.11.2011, S. 8-11.
- Verordnung EU Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 23.11.2011, S. 12-24.
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel, 2.3.2012 (T/SCGde1), unterzeichnet am 2.3.2012, Inkrafttreten (geplant) zum 1.1.2013.
- Vertrag von Lissabon 2009, unterzeichnet am 13.12.2007, in Kraft seit 1.12.2009, Brüssel.

5.3 Sekundärliteratur

- Alvesson, Mats 2003: Methodology for close up studies – struggling with closeness and closure, in: Higher Education (2), S. 167-193.
- Auel, Katrin 2005: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika 2005: Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden, S. 293-318.
- Becker, Ulrich 2010: Der Sozialstaat in der Europäischen Union, in: Ders./Hockerts, Hans Günter/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn, S. 313-335.
- Becker, Ulrich 2012: Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa. Eine rechtsvergleichende Analyse, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (1), S. 1-15.
- Begg, Iain 2010: Economic and Social Governance in the Making. EU Governance in flux, in: Journal of European Integration, (1) 2010, S. 1-16.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (Hrsg.) 2007: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden.
- Börzel, Tanja A./Panke, Diana 2010: Europeanization, in: Cini, Michelle/Pérez-Solórzano Borrigan, Nieves (Hrsg.): European Union Politics. Oxford, S. 405-417.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2003: Conceptualizing the domestic impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2003: The politics of Europeanization. Oxford, S. 57-80.
- Busch, Klaus 2012: Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund, Berlin.
- Diefenbach, Thomas 2009: Are case studies more than sophisticated story telling? Methodological problems of case studies mainly based on semi-structured interviews, in: Quality & Quantity (6), S. 875-894.
- Dieter, Heribert 2012: Maastricht 2.0. Bei der Weiterentwicklung der Währungsunion hat Europa Alternativen zum Zentralisierungsfetisch, Berlin (SWP-Aktuell 54).
- Eckardt, Martina 2002: Die Methode der offenen Koordinierung. Konsequenzen für die Alterssicherung(spolitik) in der Europäischen Union, in: Sozialer Fortschritt 51, S. 197-203.
- Eichenhofer, Eberhard 2010: OMK und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, in: GVG (Hrsg.): EU-Gesundheitspolitik im nicht-harmonisierten Bereich: Aktuelle Entwicklungen der Offenen Methode der Koordinierung, S. 59-83.
- Eichenhofer, Eberhard 2011: Europarecht, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der deutschen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 1049-1074.

- Eichenhofer, Eberhard 2011a: Beitrag Podiumsdiskussion, in: Deutsche Rentenversicherung Bund 2011, S. 101-123.
- Elmelund-Præstekær, Christian/Baggesen-Klitgaard, Michael 2012: Policy or institution? The political choice of retrenchment strategy, in: Journal of European Public Policy (7) 2012, S. 1089-1107.
- Falkner, Gerda 2003: Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation. In: European Integration Online Papers 7, 13, abrufbar unter: www.eiop.or.at/eiop/pdf/2003-013.pdf (8.5.2012).
- Fuchs, Maximilian ⁵2010: Einführung, in: Ders. (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, Baden-Baden, S. 25.-53.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden.
- Gnath, Katharina/Schmucker, Claudia 2012: Heißer Herbst in Europa. Vier Antworten zur Eurokrise, Berlin (DGAP Analyse kompakt Nr. 9).
- Golub, Jonathan 2012: How the European Union does not work: national bargaining success in the Council of Ministers, in: Journal of European Public Policy, S. 1-22.
- Hacker, Björn 2010: Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden.
- Harmsen, Robert/Wilson, Thomas M. 2000: Introduction: Approaches to Europeanization, in: Yearbook of European Studies 14, S. 13-26.
- Höchstetter, Klaus 2007: Die offene Methode der Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden.
- Holzmann, Robert 2007: Überlegungen zu einer europaweiten Rentenreform: Notwendigkeit und mögliche Struktur, in: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Revolutionen in der Alterssicherung, Frankfurt.
- Hufeld, Ulrich 2011: Zwischen Notrettung und Rüttelschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: Integration (3), S. 117-131.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2004: Analysing European governance, in: Wiener/Dietz 2004, S. 97-115.
- Janning, Josef 2012: Political Union: Europe's defining moment (European Policy Centre Policy Brief).
- Jopp, Mathias/Heinemann, Friedrich 2012: Wege aus der europäischen Schuldenkrise, Berlin (IEP paper).
- Knelangen, Wilhelm 2012: Zwischen institutionellen Erbschaften und Verfassungssprung. Das Regierungssystem der EU, in: Massing, Peter/Varwick, Johannes (Hrsg.): Regierungssysteme, Schwalbach (i.E.).
- Knill, Christoph 2005: Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph, Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang 2005: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn, S. 153-178.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk 1999: How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization, in: European Integration Online Papers 3, 7, abrufbar unter www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm (7.5.2012).
- Kröger, Sandra 2010: Die Offene Methode der Koordinierung. Zehn Jahre und (k)ein bisschen weiser?, in: Sozialer Fortschritt 59, S. 134-141.
- Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang 2011: Die Europäische Union in der Währungs-krise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: Integration (4), S. 308-322.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike 2009: Das Experteninterview. Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne u.a. (Hrsg.): Methoden der

- vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden, S. 465-479.
- Missiroli, Antoni 2011: A little discourse on method(s), Brussels (European Policy Centre Policy Brief 2).
- Niemann, Arne 2010: Explaining decisions in the European Union, Cambridge.
- Olsen, Johan P. 2002: The many faces of Europeanization, ARENA working papers 1, Oslo.
- Peterson, John//Bomberg, Elizabet 2000: Decision-making in the European Union, New York.
- Platzer, Hans-Wolfgang 2012: Von der Euro-Krise zu einer neuen politischen Architektur der EU, Berlin (FES policy paper).
- Ponzano, Paolo 2012: Community and intergovernmental method: an irrelevant debate? Brussels (Notre Europe Policy Brief 23).
- Princen, Sebastian 2012: The DEU approach to EU decision-making: A critical assessment, in: Journal of European Public Policy (4) 2012, S. 623-634.
- Reinhard, Hans-Joachim 2003: Die "Europäisierung der Alterssicherung" – Im Spannungsfeld zwischen Gewerkschaftsinteressen und europäischer Entwicklung, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 3, 4, 2003, S. 275-285.
- Reinhard, Hans-Joachim 2010: Towards a European pension policy? The possible impact of the European Commission's green paper 'Towards adequate, sustainable and safe European pension systems' on national pension strategies, in: European journal of social security 12, 3, S. 200-215.
- Rodrigues, Maria J. 2012: Mapping Future Scenarios for the Eurozone, Berlin (FES policy paper).
- Scharpf, Fritz W. 2003: Ist Europa regierbar? in: Blume, Till/Lorenzen Till/Warntjen, Andreas (Hrsg.): Herausforderung Europa – Von Visionen zu Konzepten, Baden-Baden, S. 145-154.
- Schieren, Stefan 2012: Europäische Sozialpolitik, Schwalbach.
- Schmähl, Winfried 2003: Erste Erfahrungen mit der ‚Offenen Methode der Koordinierung‘. Offene Fragen zur ‚fiskalischen Nachhaltigkeit‘ und ‚Angemessenheit‘ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen.
- Schnell, Christoph/Wesenberg, Jörn 2009: Europäische Sozialpolitik: Die Analyse der EU-Kommission im Gemeinsamen Bericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009, in: Deutsche Rentenversicherung (4) 2009, S. 370-391.
- Schrader, Niklas 2009: Auf dem Weg zum sozialen Europa? Eine Untersuchung zur Effektivität der Methode der offenen Koordinierung in der Rentenpolitik, Berlin.
- Schrader, Niklas 2010: Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18/2010, S. 35 – 41.
- Schuknecht, Ludger, Philippe Moutot, Philipp Rother und Jürgen Stark 2011: The Stability and Growth Pact, Crisis and Reform, Frankfurt (European Central Bank Occasional Paper No. 129).
- Schwarzer, Daniela 2010: Governance-Dynamik in der Eurozone, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (18), S. 16-21.
- Schwarzer, Daniela 2012: Economic Governance in der Eurozone, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (4), S. 17-24.
- Schwarzer, Daniela 2010: Governance-Dynamik in der Eurozone, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (18), S. 16-21.
- Selck, Torsten/Veen, Tim 2008: Die politische Ökonomie des EU-Entscheidungsprozesses: Modelle und Anwendungen, Wiesbaden.

- Sommer, Jörg 2007: Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem, Münster.
- Stephan, Antje 2009: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anspruch, Grenzen und Perspektiven, in: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 123-160.
- Thomson, Robert 2011: Resolving controversy in the European Union: legislative decision-making before and after enlargement, Cambridge.
- Thomson, Robert u.a. 2012: A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII), in: Journal of European Public Policy (4) 2012, S. 604-622.
- Varwick, Johannes 2011: Die Europäische Union. Krise, Neuorientierung und Zukunftsperspektiven, Schwalbach.
- Veen, Tim 2011: The political economy of collective decision-making: conflicts and coalitions in the council of the European Union, Berlin/Heidelberg.
- Von Ondarza, Nicolai 2012: Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, Berlin (SWP Studie 20).
- Vote Watch Europe 2012: Agreeing to disagree. The voting records of EU member states in the council since 2009, Brussels.
- Wallace, Helen/Pollack, Mark/Young, Alastair ⁶2010: Policy-making in the European Union, Oxford.
- Weidenfeld, Werner 2012: Ein neues Europa? Analyse zu den Zukunftskonstellationen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (3) 2012, S. 463-472.
- Wessels, Wolfgang 2008: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.
- Wiß, Tobias 2008: Europäisierung der Alterssicherung? Einfluss und Wirkung der Europäischen Union auf Rentenreformen in Deutschland seit 2001, Saarbrücken.
- Yin, Robert K. 2003: Case study research. Design and methods, Thousand Oaks.

5.4 Interviewleitfaden (deutsch/englisch)

Akteure und Strukturen

- Wer sind im Politikfeld Rentenpolitik die zentralen Entscheidungsträger innerhalb der EU-Institutionen? *Who are the central decision-makers within the EU institutions in the field of pension policy?*
- Wie verlaufen die diesbezüglichen Entscheidungsprozesse und haben sich diese unter dem Eindruck der Krise oder durch allgemeine Fortentwicklung verändert? *Could you describe the decision-making processes in this field? Have these processes changed because of the current crisis or 'evolutionary' change?*
- Kommt es Ihrer Ansicht nach zu Veränderungen von Ressourcen und Gelegenheitsstrukturen einzelner Akteure, insbesondere zu einer Machtverschiebung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten? *Do you think resources and opportunity structures of certain actors are subject to change, especially regarding the relative strength of the Commission and member states?*

Ziele

- Welches Selbstbild steht hinter der derzeitigen Rolle der EU in der Rentenpolitik und welche strategischen Ziele verfolgt insbesondere die Kommission?

What is the EU's/the Commission's self-perception in terms of pension policy and what are the main strategic aims of the Commission?

- Wird längerfristig eine Konvergenz der nationalen Rentensysteme anvisiert? *Is a convergence of national systems a long-term goal?*
- Welchen Beitrag kann die europäische Ebene zur Schaffung finanziell tragfähiger Systeme mit angemessenem Leistungsniveau leisten? Was bedeutet das im Weißbuch Rente aufgeführte dritte Ziel der „Modernität“ konkret? *Which contribution can the European level make to the installation of pension systems with both stable financial basis and adequate benefit level?*

Einfluss der Krise

- Inwiefern wird durch die Schuldenkrise neuer rentenpolitischer Handlungsdruck erzeugt (Haushalte, Umlageverfahren, Anlagesicherheit...)? *To what extent does the debt crisis create new pressures (budgets, pay-as-you-go-systems, funds)?*
- Welche Rolle spielt demgegenüber die demographische Herausforderung? *Which role does the demographic challenge play in comparison?*
- Bietet nicht eigentlich die Krise eine Chance, in nachholender Entwicklung „endlich“ eine echte EU-Sozialpolitik zu etablieren? *Can the crisis be seen as a chance to finally establish a true European social policy?*

Download-Mechanismen

- Über welche Kanäle erfolgt die rentenpolitische Einflussnahme auf die Mitgliedstaaten? *What are the main mechanisms for EU influence on member states' pension policies?*

OMK

- Welche Rolle spielt dabei heute die OMK? *Does the OMC still play a role?*
- Ist ein „naming and shaming“ erstrebenswert und wird es praktiziert? Gibt es echte Lernprozesse oder lediglich strategische Anpassungen in den nationalen Statistiken? *Is 'naming and shaming' really being practised and is it desirable? Do true learning processes occur or is it only about strategically adapting national statistics?*
- Wie bewerten Sie quantitative Ziele im Rahmen der Koordinierung (bspw. hinsichtlich Renteneintrittsalter und Beschäftigungsquote)? *How do you rate quantitative goals within the framework of coordination (e.g. concerning retirement age and employment rate)?*
- In der Politikwissenschaft gibt es das Konzept des „fit/misfit“ der europäischen Politiken bzw. Ziele mit nationalen. Sehen Sie Staaten(gruppen), bei denen bereits heute eine relativ große Deckungsgleichheit oder Vereinbarkeit mit einer zukünftigen europäischen Rentenpolitik vorliegt, und andererseits solche, bei denen große Diskrepanzen vorliegen? *In political science, we have the concept of 'fit'/'misfit' of European policies and goals with the national ones. Do you think there are states or groups of states which show a high degree of convergence with future European pension policies already today (and others who do not)?*

Haushaltskontrolle

- Treten derzeit de facto Haushaltskontrollen an die Stelle weicher Koordinierungsinstrumente? Wächst, wie zu vermuten, tatsächlich der Einfluss des Fiskalpolitik auf die Sozialpolitik und wie ist dies zu bewerten? Sind also die Finanzminister de facto (zukünftig) die zentralen rentenpolitischen Akteure auf EU-Ebene? *Are budget controls increasingly replacing soft coordination instrument? Is the influence of fiscal policy on social policy growing and how do you assess that? Are the ministers of finance in fact becoming the central actors of European pension policy?*
- Kommt es dadurch Ihrer Ansicht nach zu zunehmenden Einschränkungen nationalen Handlungsspielraums? *Does this development increasingly restrict national freedom of action?*
- Wie sehen Sie die Verbindlichkeit der Beschlüsse (six-pack, Stabilitätspakt)? Erwarten Sie tatsächlich eine neue Stabilitätskultur und wenn nicht, wie wird Ihrer Erwartung nach zukünftig mit Regelverletzungen umgegangen werden? *What do you think about the bindingness of decisions such as the six-pack or the stability pact? Can we expect a new stability culture and, if not, how do you think the EU will deal with non-compliance in the future?*

Rechtliche Weiterentwicklung

- Ist damit zu rechnen, dass die EU in Zukunft im rentenpolitischen Bereich rechtlich bindendes Regelwerk verabschieden (können) wird? *Is it realistic that the EU will adopt legally binding legislation in this field in the future?*
- Wie soll mit den unterschiedlichen Werten, Institutionen, Typen usw. umgegangen werden, die den nationalstaatlichen Systemen zugrundeliegen *How should the different values, institutions, types etc. that the member states' systems are based on be dealt with?*

Ausblick

- Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund die „Eigenständigkeits-Rhetorik“ (nicht nur) der deutschen Bundesregierung? Sind nationale Politiker hinreichend über die Entwicklungen auf europäischer Ebene informiert? *Against this background, what is your opinion on the 'rhetoric of independence' of (certain) national governments? Are national politicians sufficiently informed about developments on the European level?*
- Wo – auf welcher Ebene und wie erfolgreich – sehen Sie die „europäische Rentenpolitik“ in 20 Jahren? *Where – in terms of structures and success – do you see European pension policy in 20 years?*
- Wird eine stärkere europäische Dimension der Rentenpolitik in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig realisiert werden oder eher einem Kerneuropa-Modell folgen? *Will a stronger European dimension of pension policy be realised in all member states simultaneously or rather follow models of differentiated integration?*