



WISO

DOKUMENTE



**DIE METHODE DER
OFFENEN KOORDINIERUNG
IM RENTENBEREICH**

Heft 50

Oktober 2003

Autor: Dr. Helmut Lang

Vertragsbediensteter im Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Abteilung EU-Koordination, Mitglied im Programmausschuss für das EU-Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzungen und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft / Universität Wien

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

ZUSAMMENFASSUNG	5
1. EINLEITUNG	8
2. DIE METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG.....	10
2.1. HINTERGRÜNDE FÜR DIE EINFÜHRUNG DER OFFENEN KOORDINIERUNG IM SOZIALBEREICH	
10	
2.1.1. Sozialpolitische Hintergründe.....	10
2.1.2. Wirtschaftspolitische Hintergründe	13
2.2. EINFÜHRUNG DER OMK DURCH DEN EUROPÄISCHEN RAT VON LISSABON	16
2.3. BEWERTUNG DER METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG AUF DER GRUNDLAGE	
BISHERIGER ERFAHRUNGEN.....	19
2.3.1. Kann die OMK den vielfältigen Erwartungen gerecht werden?.....	19
2.3.1.1. Einleitende Anmerkungen.....	19
2.3.1.2. Gesteigerte demokratische Legitimität oder intransparentes	
Regierungshandeln.....	20
2.3.1.3. Effizienz oder bürokratischer Mehraufwand.....	23
2.3.1.4. Gegenseitiges Lernen, Benchmarks, Peer Review.....	24
2.3.2. Positive Aspekte der OMK	29
2.3.3. Bedeutung der OMK für die europäische Integration	30
2.3.3.1. Kräfteverhältnis der Organe	30
2.3.3.2. Europäisierung oder Nationalisierung durch die OMK?	32
2.3.4. Bedeutung der OMK für die europäische Sozialpolitik	34
2.3.5. Diskussionen im Konvent über die Zukunft der OMK	36

3. OFFENE KOORDINIERUNG IM RENTENBEREICH.....	37
3.1. DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN DEBATTE	37
3.2. BESONDERHEITEN DER OMK IM RENTENBEREICH	40
3.2.1. <i>Besonderheiten im Verfahren.....</i>	<i>40</i>
3.2.2. <i>Inhaltliche Besonderheiten.....</i>	<i>43</i>
3.3. DIE OMK IM RENTENBEREICH – DER ERSTE DURCHGANG	45
3.4. DER ÖSTERREICHISCHE STRATEGIEBERICHT	50
3.4.1. <i>Pensionen in den anderen Prozessen.....</i>	<i>50</i>
3.4.2. <i>Akteure bei der Erstellung des Strategieberichts.....</i>	<i>51</i>
3.4.3. <i>Verfahren.....</i>	<i>53</i>
3.4.4. <i>Wesentliche Aussagen des Strategieberichts.....</i>	<i>55</i>
3.4.5. <i>Bedeutung des Strategieberichts für die nationale Pensionspolitik.....</i>	<i>56</i>
3.4.5.1. <i>Die Entwicklung seit der Annahme des österreichischen Strategieberichts ...</i>	<i>56</i>
3.4.5.2. <i>Das Regierungsprogramm</i>	<i>58</i>
3.4.5.3. <i>Die Pensionsdiskussion im April 2003.....</i>	<i>61</i>
3.4.5.4. <i>Schlussfolgerungen.....</i>	<i>62</i>
3.5. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN.....	63
4. LITERATUR UND QUELLEN.....	65

Zusammenfassung

Der Europäische Rat von Lissabon führte im Sozialbereich die Methode der offenen Koordinierung (OMK) ein. Diese Form der Kooperation der EU-Mitgliedstaaten kam zuerst im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zur Anwendung. Parallel begannen die Vorarbeiten für die Einführung der offenen Koordinierung im Rentenbereich, die offiziell durch den Europäischen Rat von Göteborg gestartet wurde. Mittlerweile liegt der erste gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission im Rentenbereich vor. Ein erster Zyklus der offenen Koordinierung ist somit abgeschlossen.

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die bisherigen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Anwendung der OMK, nimmt eine kritische Bewertung vor und liefert einen empirischen Beitrag zur Anwendung der Methode im Rentenbereich am Beispiel Österreich. Der Arbeit liegt die Hypothese zugrunde, dass die OMK im Rentenbereich in ihrer derzeitigen Ausprägung keinen substanziellen Mehrwert bringt.

Die Anwendung der offenen Koordinierung soll eine sozialpolitische Ergänzung der wirtschafts- und finanzpolitisch dominierten Politik auf europäischer Ebene sein, ohne eine Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten mit sich zu bringen. Sie umfasst die Definition gemeinsamer europäischer Ziele, die von den Mitgliedstaaten erreicht werden sollen. Zu diesem Zweck erstellen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne, die von der Kommission und dem Rat in einem gemeinsamen Bericht zusammengefasst werden. Flankiert wird der Prozess von der Identifikation von Best-Practice-Beispielen, Benchmarking und Informationsaustausch. Eine wichtige Rolle spielt auch die Entwicklung von gemeinsamen Indikatoren zur Messung der Fortschritte bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele.

Die bisherige Bilanz der Anwendung der offenen Methode der Koordinierung wird in der Literatur unterschiedlich bewertet, wobei positive und optimistische Beiträge überwiegen. Die vorliegende Arbeit steht dem Mehrwert der OMK eher skeptisch gegenüber. Folgende Punkte werden in der Kritik hervorgehoben:

- Die OMK ist ein rein administrativer Prozess unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit.
- Den ohnehin schon komplexen und schwer durchschaubaren Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene werden weitere komplizierte und intransparente Prozesse hinzugefügt.
- Es wird eine Problemlösungskapazität der Gemeinschaft signalisiert, ohne dass diese jegliche Kompetenzen in diesem Bereich hat.
- Hohem administrativem Aufwand stehen kaum konkrete Ergebnisse gegenüber.
- Die nationalen Aktionspläne sind Zusammenfassungen der aktuellen Politik ohne konkrete Verbindung zur tatsächlichen Politikformulierung.
- Gegenseitiges Lernen kann unter den Rahmenbedingungen der OMK nur sehr eingeschränkt erfolgen.

Im Pensionsbereich spielte der finanzielle Aspekt der Rentensysteme im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der wirtschaftspolitischen Grundzüge bereits seit längerem eine wichtige Rolle auf europäischer Ebene, ehe die sozialpolitischen Akteure die Notwendigkeit erkannten, die Diskussionen um die sozialpolitische Komponente zu erweitern. Im Auftrag des Europäischen Rates erstellten der Wirtschaftspolitische Ausschuss und der Sozialschutzausschuss einen Katalog von elf gemeinsamen Zielen. Die Mitgliedstaaten verfassten daraufhin bis September 2002 so genannte Strategieberichte, in denen angegeben wurde, wie diese Ziele durch die nationale Politik erreicht werden sollen. Die Kommission und der Rat legten auf der Grundlage der Strategieberichte dem Europäischen Rat im Frühjahr 2003 den ersten gemeinsamen Rentenbericht vor.

Ein Charakteristikum des Prozesses der offenen Koordinierung im Rentenbereich ist die bedeutende Rolle, die die wirtschaftspolitischen Akteure spielen. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss und der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ wirken gleichberechtigt mit. Grundlage des Prozesses sind Projektionen über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Pensionen, die vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss erstellt und vom Sozialschutzausschuss nie in Frage gestellt wurden.

Der österreichische Strategiebericht wurde unter der Federführung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen erstellt. Es handelte sich dabei dem Selbstverständnis nach um eine Darstellung und Bewertung bisheriger Reformen und jedenfalls nicht um einen Beitrag zu einer nationalen Pensionsdebatte. Dementsprechend spielte der nationale Strategiebericht im kurze Zeit später erstellten neuen Regierungsprogramm und den anschließenden intensiven Diskussionen über tief greifende Änderungen im Pensionssystem kaum eine Rolle. Die OMK hatte somit für die nationale Pensionspolitik keine erkennbare Bedeutung.

Die bisherige Bilanz der Anwendung der OMK im Sozialbereich und das österreichische Fallbeispiel im Rentenbereich lassen das optimistische Ziel, dass durch die OMK die Rolle der Sozialpolitik auf europäischer Ebene gestärkt werden kann, eher unrealistisch erscheinen. In der derzeitigen Form droht die OMK lediglich eine aufwändige sozialpolitische Dekoration der Wirtschafts- und Währungsunion darzustellen. Verschiedene Maßnahmen werden vorgeschlagen, wie der Prozess der offenen Koordinierung gestärkt werden könnte:

- stärkere Emanzipation von den wirtschaftspolitischen Prozessen;
- aktive Beteiligung der politischen Ebene und der Öffentlichkeit;
- Verankerung der OMK im Verfassungsvertrag;
- Reform des Prozesses in Richtung stärkerer Kontinuität und Sichtbarkeit.

1. Einleitung¹

Der Europäische Rat von Lissabon führte im Sozialbereich die Methode der offenen Koordinierung (OMK) ein. Diese Form der Kooperation der EU-Mitgliedstaaten kam zuerst im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zur Anwendung. Parallel begannen die Vorarbeiten für die Einführung der offenen Koordinierung im Rentenbereich, die offiziell durch den Europäischen Rat von Göteborg gestartet wurde. Mittlerweile liegt der erste gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission im Rentenbereich vor. Ein erster Zyklus der offenen Koordinierung ist somit abgeschlossen.

Die neue Methode und ihre Anwendung stießen bereits auf reges wissenschaftliches Interesse (Hodson/Maher, 2001; De la Porte/Pochet, 2002; Scharpf, 2002), wobei unter anderem die Frage im Mittelpunkt steht, welche Bedeutung die neue Methode für die Sozialpolitik auf europäischer Ebene bzw. für das Regieren auf europäischer Ebene („European Governance“) generell hat. Die empirischen Befunde über die Anwendung der OMK in den Bereichen der Sozialpolitik sind noch nicht sehr aussagekräftig, da die Methode erst seit relativ kurzer Zeit zur Anwendung kommt und viele Auswirkungen erst mittel- bis langfristig erwartet werden. Vielfach wird daher in der Literatur auf die Erfahrungen mit der Beschäftigungsstrategie und den verschiedenen Koordinierungsprozessen im wirtschaftspolitischen Bereich (Wirtschaftspolitische Grundzüge; Stabilitäts- und Wachstumspakt; Cardiff-Prozess) zurückgegriffen, die allerdings zum Teil deutliche Unterschiede zu den Prozessen im Sozialbereich aufweisen.

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die bisherigen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Anwendung der OMK, nimmt eine kritische Bewertung vor und liefert einen empirischen Beitrag zur Anwendung der Methode im Rentenbereich am Beispiel Österreich. Der Arbeit liegt die Hypothese zugrunde, dass die OMK im Rentenbereich in ihrer derzeitigen Ausprägung keinen substanziellen Mehrwert bringt.

¹ Das Manuskript wurde Ende April 2003 abgeschlossen und berücksichtigt daher nur Entwicklungen bis zu diesem Zeitpunkt. Der Text gibt die private Meinung des Autors wieder.

Bevor auf das österreichische Fallbeispiel eingegangen wird, werden kurz die Hintergründe für die Einführung der OMK im Sozialbereich analysiert. Daran schließt sich eine kurze Beschreibung und Bewertung der OMK an, ehe auf der Grundlage der bisherigen Arbeiten zur OMK im Rentenbereich die österreichische Situation analysiert wird.

Fragestellungen

Folgende Fragestellungen sollen im Lauf der Arbeit behandelt werden:

- Welche Gründe liegen hinter der Einführung der OMK im Sozialbereich im Allgemeinen und im Rentenbereich im Besonderen?
- Kann die Methode in der Praxis die eigenen Ansprüche erfüllen?
- Wie ist die Methode hinsichtlich ihrer Legitimität bzw. ihres Beitrags zur Legitimität europäischen Regierens zu bewerten?
- Hat die Methode Auswirkungen auf das Verhältnis der europäischen Organe bzw. das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Kommission?
- Kann die Methode einen Beitrag zur Stärkung der Sozialpolitik auf europäischer (und nationaler) Ebene leisten?
- Könnte die Methode geeignet sein einen neuen Integrationsschritt vorzubereiten oder dient sie eher der Verteidigung nationaler Kompetenzen?
- Welche Bedeutung hat die Methode für die nationale (österreichische) Pensionspolitik?

2. Die Methode der offenen Koordinierung

2.1. Hintergründe für die Einführung der offenen Koordinierung im Sozialbereich

2.1.1. Sozialpolitische Hintergründe

Im Bereich der Sozialpolitik und insbesondere des Sozialschutzes liegen die Kompetenzen überwiegend bei den Mitgliedstaaten.² Der Hauptgrund dafür ist, dass die Mitgliedstaaten diese Kompetenzen aus verschiedenen Gründen nicht aufgeben wollen:

- Die Sozialpolitik ist zu großen Teilen eine redistributive Politik, mit der umfangreiche Mittel umverteilt werden; daher ist die Sozialpolitik von besonderer Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger und ihr Verhältnis zum Staat und braucht eine besonders starke demokratische Legitimation, die auf europäischer Ebene nicht gegeben ist.
- Die politischen Akteure der Mitgliedstaaten wollen nach dem Verlust wichtiger Handlungsinstrumente im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion nicht auch noch jene Instrumente aus der Hand geben, mit denen jene gesellschaftlichen Bereiche gestaltet werden können, die die Bürgerinnen und Bürger und deren Wohlergehen direkt betreffen.
- Eine Harmonisierung der sozialen Systeme auf europäischer Ebene wird mit dem Argument abgelehnt, dass die jeweiligen nationalen Systeme historisch gewachsen und höchst unterschiedlich ausgeprägt sind und eine Angleichung daher weder möglich noch wünschenswert erscheint.

Allerdings hat die Entwicklung der EU zu dem paradoxen Ergebnis geführt, dass trotz oder gerade wegen der Weigerung der Mitgliedstaaten, die Kompetenzverteilung zu überdenken, ihr Spielraum zur autonomen Gestaltung der nationalen Sozialpolitik ständig enger wird (vgl. Leibfried/Pierson, 1996; Scharpf, 2002; Vandenbroucke, 2002a und b). Dafür gibt es mehrere Ursachen:

² Vgl. Art. 137 Abs. 4 EG.

- die Spruchpraxis des EuGH, der dazu neigt, den Binnenmarkt und seine Grundfreiheiten so weit wie möglich auszulegen; damit werden immer weitere Bereiche der Sozialpolitik dem Wettbewerbsrecht unterstellt oder primär an den Grundfreiheiten (Dienstleistungsfreiheit, Personenfreizügigkeit) gemessen; so werden beispielsweise mühsam ausgehandelte Kompromisse im Rahmen der VO 1408/71 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit durch den direkten Rückgriff auf die primärrechtlich verankerten Grundfreiheiten ausgehebelt (siehe z. B. Köck, 2000).
- Die Schaffung des Binnenmarktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion führte in Verbindung mit den Grundsätzen des EG-Rechts³ zu einer Asymmetrie zu Ungunsten der nationalen Sozialpolitik; befinden sich Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der gleichen Ebene, müssen gegensätzliche Interessen politisch gelöst werden; da der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene aber keine gleichwertige Sozialpolitik gegenübersteht, kann diese ohne die Notwendigkeit der Berücksichtigung sozialpolitischer Interessen beschlossen werden; die nationale Sozialpolitik findet dann nachgeordnet statt und muss den Anwendungsvorrang der auf europäischer Ebene beschlossenen Rechtsakte beachten. (vgl. Scharpf, 2002; Leibfried/Pierson, 1996).
- Nicht zu unterschätzen sind allerdings auch die indirekten Auswirkungen der Währungsunion und des mit ihr verbundenen Stabilitäts- und Wachstumspakts; die darin eingegangene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen „nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss“ zu erzielen,⁴ verschärft im Zusammenspiel mit der sogenannten „demografischen Entwicklung“ und der vorherrschenden neoliberalen Ideologie den Druck auf die nationalen Sozialsysteme und ihre Finanzierbarkeit.
- Schließlich wird die Einschränkung einer autonomen Sozialpolitik auch mit dem Schlagwort der Globalisierung charakterisiert, worunter ein einseitig wirtschaftlicher Standortwettbewerb verstanden wird (geringe Steuersätze und Sozialabgaben, geringe (sozial-)rechtliche Vorschriften als „Standortvorteil“ im globalen Wettbewerb).⁵

³ Direkte Anwendbarkeit und Geltungsvorrang des europäischen Rechts.

⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union, 1997, Erwägungsgrund 2 und Art. 3 Abs. 2 lit. a.

⁵ Zur Widerlegung der Globalisierungsargumente siehe Kleinman, 2002: Kapitel 3.

In dieser Situation des eingeschränkten Spielraums für nationale Sozialpolitik bei gleichzeitiger Ablehnung einer vergemeinschafteten Politik auf europäischer Ebene stehen die Mitgliedstaaten mehreren großen Herausforderungen gegenüber, die zum Teil aus der Umsetzung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion erwachsen. An aktuellen Herausforderungen können genannt werden:

- nachhaltige Finanzierung der Sozialschutzsysteme unter den Rahmenbedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts;
- verstärkter Wettbewerb in der Wirtschafts- und Währungsunion;
- die Erweiterung der EU;
- hohe und beständige Arbeitslosigkeit;
- Bevölkerungsalterung und ihre Folgen für Pensions-, Gesundheits- und Pflegesysteme;
- fortschreitende Auflösung der traditionellen Familienstrukturen, auf denen die Sozialschutzsysteme aufbauen;
- Flexibilisierung der Arbeitswelt;
- wirtschaftlicher Strukturwandel, Übergang zur „Wissensgesellschaft“.

Diese Situation führt zu mehr oder weniger konkreten Forderungen sozialpolitischer Akteure zur Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion durch eine Sozialunion.⁶ Da aber aus den oben genannten Gründen eine Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist⁷, ergibt sich ein grundsätzliches Dilemma (vgl. Scharpf, 2002, 654). Die als unzureichend empfundene Lösungskapazität der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Sozialbereich führt auch zur häufigen Bezugnahme, insbesondere durch die Europäische Kommission und den Europäischen Rat, auf die Themen, die die Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen und denen sich die Gemeinschaft daher verstärkt widmen müsse.⁸

⁶ In Österreich werden Forderungen nach einer Sozialunion von der Sozialdemokratischen Partei, den Grünen, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Arbeiterkammer vertreten.

⁷ Auch im Konvent wurden keine ernsthaften Vorstöße in diese Richtung unternommen (vgl. Europäischer Konvent, 2003b: Abschlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“).

⁸ Vgl. zB. die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken zur Zukunft Europas, die den schönen Satz enthält: „Die Bürger finden, dass alles viel zu sehr über ihren Kopf hinweg geregelt wird, und wünschen eine bessere demokratische Kontrolle.“ (Europäischer Rat, 2001c)

In der wissenschaftlichen Literatur wird das Thema zumeist im Zusammenhang mit dem Legitimitätsproblem der EU behandelt. Scharpf beschreibt das Legitimitätsproblem folgendermaßen: Die Union bietet für jene Probleme, die sie (mit-)verursacht, nicht nur keine Lösungen an, sondern schränkt darüber hinaus auch noch den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten ein und unterminiert dadurch deren Legitimität (vgl. Scharpf, 2001).

Ein möglicher Ausweg aus dem beschriebenen Dilemma wurde in der Anwendung einer Koordinierungsmethode gesehen, wie sie im Laufe der 1990er Jahre im Beschäftigungsbereich entwickelt und im Vertrag von Amsterdam primärrechtlich verankert wurde. Durch den Prozess auf europäischer Ebene soll Problemlösungsbereitschaft der EU signalisiert werden, ohne dass in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingegriffen wird.

Ein weiteres Argument für die Einführung der OMK im Sozialbereich steht mit der Erweiterung im Zusammenhang. Den Beitrittskandidaten sollte ein klares Signal gegeben werden, dass es so etwas wie ein europäisches Sozialmodell gibt, das Teil der EU ist und daher auch für die Beitrittskandidaten als Richtschnur dienen soll (vgl. Atkinson, 2002, 625; Spiegel, 2002, 54). Damit sollte auch Ängsten in den bestehenden Mitgliedstaaten vor einem „Sozialdumping“ und einem Druck der Angleichung von Sozialstandards nach unten nach der Erweiterung begegnet werden. Andererseits ist sich die Union bewusst, dass durch die Erweiterung die sozialen Gegensätze und Ungleichheiten in der Union deutlich steigen werden, was aktive Maßnahmen auf europäischer Ebene erforderlich macht, um den Zusammenhalt der erweiterten Union nicht zu gefährden.

2.1.2. Wirtschaftspolitische Hintergründe

Der Beschluss zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion durch den Vertrag von Maastricht war von umfangreichen Diskussionen begleitet, welche Auswirkungen der Transfer der Geldpolitik auf europäischer Ebene auf die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten hat und welche Maßnahmen vorgesehen werden könnten, um eine Destabilisierung der Währungsunion durch einseitige nationale Wirtschaftspolitiken zu verhindern. Dabei standen die Finanzpolitik, die Stabilisierungspolitik und die Lohn- und Preispolitik im Mittelpunkt des Interesses. Da eine Übertragung von weiteren Kompetenzen in diesen Bereichen

auf die europäische Ebene politisch nicht denkbar war, wurden unterschiedliche Koordinationsmechanismen primärrechtlich vorgesehen⁹ und gegen Ende der 1990er Jahre durch weitere Koordinierungsprozesse auf der Grundlage der Beschlüsse von Europäischen Räten ergänzt¹⁰ (vgl. Hodson/Maher, 2001, 732ff.). Je nachdem, welche Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Nichteinhaltung von getroffenen Vereinbarungen im Rahmen der Koordinierung vorgesehen sind, spricht man von „harten“ oder „weichen“ Verfahren (für eine Übersicht siehe Linsenmann/Meyer, 2002, 289).

Auch der Europäischen Beschäftigungsstrategie, die durch den Vertrag von Amsterdam primärrechtlich verankert wurde, liegen maßgebliche wirtschaftspolitische Überlegungen zugrunde. Das wird vor allem daran erkennbar, dass die Säulen der Beschäftigungsstrategie angebotsorientierte Maßnahmen in voller Übereinstimmung mit neo-liberaler Wirtschaftstheorie darstellen (Scharpf, 2002).¹¹ Angesichts zahlreicher Befürchtungen von zusätzlichen Beschäftigungsverlusten durch die WWU waren Gegenmaßnahmen notwendig geworden, um das Euro-Projekt nicht zu gefährden.

Auch die Einbeziehung der Sozialpolitik bzw. der Sozialschutzsysteme in eine europäische Koordinationspolitik zur Verbesserung der Funktionsweise der WWU wird wirtschaftspolitisch argumentiert. Dabei werden die Sozialschutzsysteme primär als Kostenfaktoren betrachtet, die zudem inflexibel sind und beschäftigungsfeindliche Anreize beinhalten. Aus diesem Blickwinkel werden die Sozialsysteme in den Wirtschaftspolitischen Grundzügen und in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen betrachtet. Dabei werden auch relativ detaillierte Empfehlungen ausgesprochen, welche Reformen im Bereich der Sozialschutzsysteme durchgeführt werden sollten.¹²

Man kann die Notwendigkeit der Einbeziehung der Sozialschutzsysteme in eine europäische Koordinierung zu Gunsten der WWU aber auch mit einer positiven Sichtweise der Sozialschutzsysteme argumentieren. Begg weist darauf hin, dass mittelfristig der Verlust der Legiti-

⁹ Im Bereich der Haushaltspolitik der Stabilitäts- und Wachstumspakt; im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik die Wirtschaftspolitischen Grundzüge.

¹⁰ Cardiff-Prozess; makroökonomischer Dialog.

¹¹ Die vier Säulen der Beschäftigungsstrategie sind Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist und Anpassungsfähigkeit, ergänzt durch Chancengleichheit.

mität der gesamten Wirtschafts- und Währungsunion droht, wenn es nicht gelingt, auch im Bereich des Sozialschutzes Instrumentarien auf europäischer Ebene zu finden, die die volkswirtschaftlichen Leistungen der Sozialschutzsysteme für die Währungsunion nutzbar machen (Begg; ohne Jahr).¹³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Methode der offenen Koordinierung im Sozialbereich zwei unterschiedliche Entwicklungsstränge verbindet. Einerseits soll sie eine Antwort auf die von sozialpolitischen Akteuren konstatierte Asymmetrie der Kompetenzverteilung in der Wirtschafts- und der Sozialpolitik sein, andererseits soll die Stabilität der WWU durch die Einbeziehung aller makroökonomisch bedeutsamen Politiken abgesichert werden. Die in den jeweiligen Strängen vorherrschenden Prioritäten sind durchaus unterschiedlich: Die sozialpolitische Seite möchte die negativen Folgen der Marktintegration lindern und das soziale Schutzniveau aufrechterhalten oder ausbauen, die wirtschaftspolitische Seite betont die Effizienz der Wirtschafts- und Währungsunion, die unter dem primärrechtlichen Ziel der Preisstabilität und der Haushaltsdisziplin durch Flexibilisierung und Deregulierung erreicht werden soll. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon führten die beiden Ansätze in der Definition des strategischen Ziels der Gemeinschaft bis 2010 zusammen und erklärten die OMK zu einem der Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Die OMK kann damit in die lange Tradition der Kompromisse der europäischen Integration eingereiht werden, die durch ihre „produktive Mehrdeutigkeit“ die Integration trotz grundlegender Gegensätze in Gang hielten (vgl. Schneider, 1992).

¹² Vgl. Kapitel 3.4.1.

¹³ Begg zählt folgende Leistungen auf: Umverteilung von Einkommen und Ressourcen zu Benachteiligten (Hebung der Kaufkraft); institutionalisiertes Sparen: Beiträge während der Aktivzeit – Leistungen während Erwerbsunfähigkeit; Stabilisierung (automatische Stabilisatoren); Abfederung asymmetrischer Schocks (durch Umlenkung der Nachfrage von Überfluss- in Problemregionen); Förderung der Flexibilität der Arbeitsmärkte (durch Einkommensgarantie während der Zeit der Jobsuche und Weiterqualifizierung – allerdings können die Effekte auch in die andere Richtung wirken und Anreize zu arbeiten verringern); Sicherung der langfristigen Produktivität der Arbeitskräfte, insb. durch Krankenversicherung.

2.2. Einführung der OMK durch den Europäischen Rat von Lissabon

Die portugiesische Ratspräsidentschaft legte im Jänner 2000 ein Papier zur Vorbereitung des Europäischen Rates in Lissabon vor (Rat der Europäischen Union, 2000a). Darin wird im Hinblick auf die OMK Folgendes festgestellt:

„Der politische Aufbau Europas stellt ein einzigartiges Unterfangen dar. Sein Erfolg wird durch die Fähigkeit bedingt, Kohärenz mit Achtung der Vielfalt und Effizienz mit demokratischer Legitimität zu verbinden. Dafür müssen verschiedene politische Methoden angewendet werden, die auf die Politiken und die jeweiligen institutionellen Prozesse abgestimmt sind. In der Tat sprechen stichhaltige Argumente dafür, zwischen einer Logik der reinen Integration und einer Logik der einfachen Kooperation verschiedene Zwischenstufen zu entwickeln.“ (Rat der Europäischen Union, 2000a, 19)

Die OMK soll also eine Zwischenstufe zwischen der „reinen Integration“ und einer „einfachen Kooperation“ sein. Es wird außerdem angedeutet, dass sie „Kohärenz mit Achtung der Vielfalt“ und „Effizienz mit demokratischer Legitimität“ verbinden sollte.¹⁴ Festgestellt wird darüber hinaus, dass in diesem Rahmen „auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments und die Anhörung der anderen Organe der Europäischen Union auszubauen“ sind (Rat der Europäischen Union, 2000a, 21). Diese Passage findet sich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nicht mehr.

Beim Europäischen Rat von Lissabon am 23. und 24. März 2000 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf ein neues strategisches Ziel:

„Die Union hat sich heute ein **neues strategisches Ziel** für das kommende Jahrzehnt gesetzt: das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren

¹⁴ Vgl. dazu die Bewertung in Kapitel 2.3.1.2.

Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ (Europäischer Rat, 2000, Pkt. 5).

„Die Umsetzung dieser Strategie wird mittels der Verbesserung der bestehenden Prozesse erreicht, wobei eine **neue offene Methode der Koordinierung** auf allen Ebenen, gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates, eingeführt wird, die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll. Der Europäische Rat wird auf einer jährlich im Frühjahr anzuberaumenden Tagung die entsprechenden Mandate festlegen und Sorge dafür tragen, dass entsprechende Folgemaßnahmen ergriffen werden.“ (Europäischer Rat, 2000, Pkt. 7)

Zu beachten ist die zentrale Rolle, die dem Europäischen Rat bei der Anwendung der OMK eingeräumt wird. Im Ergebnis bedeutet das einen großen Einfluss für die jeweilige Ratspräsidentschaft auf die Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung bei der Anwendung der OMK. Das neue offene Koordinierungsverfahren soll ein Mittel „für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU“ sein und Folgendes umfassen:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Entwicklung konkreter Ziele und Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen (Europäischer Rat, 2000, Pkt. 37).

Weiter heißt es:

„Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, sodass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken. Die Europäische Kommission wird in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Anbietern und Nutzern, wie den Sozialpartnern, den Unternehmen und den nicht-staatlichen Organisationen, ein Benchmarking der bewährten Praktiken zur Gestaltung des Wandels erstellen.“ (Europäischer Rat, 2000, Pkt. 38)

Der erste konkrete Auftrag für die Anwendung der OMK im Sozialbereich betraf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (vgl. Europäischer Rat, 2000, Pkt. 32).

Gegen Ende des portugiesischen Ratsvorsitzes legte dieser ein Dokument zu den „derzeitigen Erfahrungen mit dem offenen Koordinierungsverfahren“ vor (Rat der Europäischen Union, 2000b), in dem einige weitere Charakteristika der Methode zusammengefasst werden:

- Bei der OMK geht es nicht um eine Rangordnung der Mitgliedstaaten, sondern um einen Lernprozess auf europäischer Ebene und die Nachahmung vorbildlicher Praktiken.¹⁵
- OMK ist ein konkretes Mittel zur Entwicklung modernen Regierens unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.¹⁶
- Die Methode kann die Konvergenz „hin zu einem gemeinsamen Interesse“ und gemeinsamen Prioritäten fördern, wobei nationale und regionale Unterschiede beachtet werden.
- Die Europäische Kommission hat eine wichtige Rolle als Katalysator, indem sie Vorschläge für europäische Leitlinien unterbreitet, den Austausch vorbildlicher Praktiken organisiert, Vorschläge für Indikatoren unterbreitet und die Überwachung und gegenseitige Prüfung unterstützt.¹⁷
- Schließlich kann die OMK als wichtiges Werkzeug zur Verbesserung von Transparenz und demokratischer Mitwirkung dienen¹⁸ (vgl. Rat der EU, 2000b, 6f.).

¹⁵ Siehe Kapitel 2.3.1.4.

¹⁶ Was unter modernem Regieren zu verstehen ist, wird in dem Dokument nicht näher erläutert. Zynisch könnte man anmerken, darunter ist Regierung unter Umgehung des Parlaments zu verstehen.

¹⁷ Die Rolle der Kommission beschränkt sich nach dieser Beschreibung überspitzt formuliert auf die eines Sekretariats unter der politischen Führung des Europäischen Rates.

¹⁸ Siehe Kapitel 2.3.1.2.

In der wissenschaftlichen Literatur wird der Frage relativ breiter Raum eingeräumt, ob es sich bei der OMK um eine neue Methode europäischen Regierens handelt, wobei keine einheitliche Meinung vorherrscht. Insofern ist die Schlussfolgerung von Hodson/Maher repräsentativ: „Yes, perhaps and no“ (Hodson/Maher, 2001, 741). Einigkeit besteht darin, dass die Methode insofern neu ist, als sie auf neue Bereiche ausgedehnt wurde und durch den Europäischen Rat von Lissabon ein neuer Sammelbegriff für die verschiedenen Koordinationsmethoden eingeführt wurde.

2.3. Bewertung der Methode der offenen Koordinierung auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen

2.3.1. Kann die OMK den vielfältigen Erwartungen gerecht werden?

2.3.1.1. Einleitende Anmerkungen

Die Definition der Methode der offenen Koordinierung ist an einigen Stellen sehr oberflächlich und enthält gewisse Widersprüche, in denen der zugrunde liegende Kompromiss der OMK zum Ausdruck kommt: Die Methode soll eine europäische Dimension schaffen, ohne die Autonomie der Mitgliedstaaten zu berühren.

Bei der Analyse der verschiedenen Elemente und Zielsetzungen der OMK entsteht der Eindruck, dass bei der Konzeption keine klare Entscheidung getroffen wurde, ob der Prozess primär administrativ-technisch oder explizit politisch sein soll. Auffallend ist, dass insbesondere die aktive Einbindung der Parlamente und der Öffentlichkeit nicht systematisch vorgesehen wurde. Damit sind die Regierungen bzw. die Administrationen der zuständigen Fachministerien die zentralen Akteure. Wie unter diesen Bedingungen der Prozess die explizit politischen Zielsetzungen erreichen kann, wird nicht erörtert.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der überhaupt keine Beachtung findet, ist die Asynchronität der politischen Prozesse auf nationaler und auf europäischer Ebene. Die Effektivität der OMK leidet maßgeblich darunter, dass der europäische Prozess in den verschiedenen Mitgliedstaaten in völlig unterschiedlichen Stadien der nationalen Politikprozesse und Legislaturperioden statt-

findet. In Verbindung mit dem engen und unflexiblen Zeitrahmen, der in der OMK vorherrscht, kann beispielsweise die weitgehende Handlungsunfähigkeit nationaler Regierungen kurz vor und nach Wahlen zu sehr eingeschränkt brauchbaren Aktionsplänen oder Strategieberichten führen. Damit soll nicht für eine Angleichung der Legislaturperioden argumentiert werden, sondern lediglich für eine Wahrnehmung des Problems. Etwas längere Fristen für die Vorbereitung und Erstellung der nationalen Pläne könnten beispielsweise schon hilfreich sein.

2.3.1.2. Gesteigerte demokratische Legitimität oder intransparentes Regierungshandeln

Die OMK soll dem eigenen Anspruch nach „Effizienz mit demokratischer Legitimität“ verbinden und ein „wichtiges Werkzeug zur Verbesserung von Transparenz und demokratischer Mitwirkung“ darstellen. Dazu ist die Methode allerdings aus mehreren Gründen schlecht geeignet.

Eine Beteiligung des Europäischen Parlaments, im Erstentwurf der portugiesischen Präsidentschaft noch vorgesehen, ist ebenso wenig Teil der OMK wie die Beteiligung nationaler Parlamente. Damit ist eine mögliche Quelle demokratischer Legitimität von vornherein ausgeschlossen.

Es handelt sich damit um einen rein administrativen Prozess unter der Kontrolle der Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Koordinierungssitzungen auf europäischer Ebene, im Rat oder im Sozialschutzausschuss finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und können somit weder zur Transparenz noch zu demokratischer Legitimität beitragen. Dementsprechend sind die Prozesse einer breiteren Öffentlichkeit unbekannt und spielen in den Medien praktisch keine Rolle. Das Europäische Parlament forderte beispielsweise in seiner Entschließung vom 11.4.2002 eine Ergänzung der OMK um demokratische Elemente, „damit sich die Analysen und Lösungen nicht auf Überlegungen von Fachleuten beschränken, die hinter verschlossenen Türen arbeiten“ (Europäisches Parlament, 2002, Pkt. 8). Berghman/Okma konstatierten: „It is interesting to note that ‚open‘ co-ordination takes place in closed meetings.“ (Berghman/Okma, 2003, 7)

Ein wichtiges Element demokratischer und transparenter Prozesse, die klare Verortung von Verantwortlichkeit, ist nicht gegeben – im Gegenteil. Die vielfältigen neuen und im Detail je nach Politikfeld anders gestalteten Prozesse der offenen Koordinierung machen die europäischen Entscheidungsstrukturen noch komplexer und unverständlicher für den Beobachter (vgl. Linsenmann/Meyer, 2002, 293).

Der Prozess steht unter der politischen Leitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates, der geradezu ein Musterbeispiel für Intransparenz darstellt. Das trifft auch auf die Vorbereitung des Schlussdokuments zu. Wer welche Entscheidungen getroffen hat und wie bestimmte Passagen in die Schlussfolgerungen gekommen sind, ist selbst für die an der OMK beteiligten Fachressorts oft nicht nachvollziehbar. Die Vergabe von Arbeitsaufträgen im Rahmen der OMK oder die Festlegung bestimmter quantitativer Ziele erfolgte teilweise völlig überraschend und ohne vorherige Diskussion in vorbereitenden Gremien oder vorherige Konsultation der jeweiligen Fachressorts.¹⁹

Eine potenzielle Quelle für die Unterminierung der Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft besteht darin, dass die Prozesse Problemlösungskapazität auf europäischer Ebene signalisieren und damit Erwartungen schüren könnten, die die Gemeinschaft nicht einlösen kann, da die Umsetzung allein den Mitgliedstaaten obliegt. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist eine ähnliche Situation als „Capabilities-Expectations Gap“ beschrieben worden. Damit ist das Wecken von Erwartungen durch optimistische Erklärungen durch die Union gemeint, ohne dass sie über die Instrumente zur Erfüllung dieser Erwartungen verfügen würde. Im Ergebnis wurden die Erwartungen enttäuscht und damit die Glaubwürdigkeit der Union geschädigt (vgl. Peterson/Sjursen, 1998, 5f.). Eine ähnliche Entwicklung droht im Sozialbereich im Zusammenhang mit der OMK. Das Wecken von unerfüllbaren Erwartungen droht auch durch die oben erwähnte Definition von unrealistischen Zielen für die Union und ihre Mitgliedstaaten durch den Europäischen Rat.

¹⁹ Das betrifft insbesondere das Ziel in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Stockholm, die durchschnittliche EU-Erwerbsquote älterer Menschen (55–64 Jahre) bis 2010 auf 50 % anzuheben, und das Ziel des Europäischen Rates von Barcelona, das Durchschnittsalter für den Eintritt in den Ruhestand bis 2010 um 5 Jahre anzuheben. Dazu Pörtl/Spiegel/Stefanits: „Was für ein Ziel! Wem immer das eingefallen ist, da bedarf es tiefgehender Änderungen. [...] Für Österreich bedeutet das immer noch eine Anhebung auf durchschnittlich 64,2; und das bei einem Regelpensionsalter der Frauen mit 60!“ (Pörtl/Spiegel/Stefanits, 2003, 62)

Einem grundsätzlichen Problem im Zusammenhang mit demokratischer Legitimität sehen sich alle Koordinierungsprozesse, also auch die primärrechtlich verankerten und mit Sanktionsmöglichkeiten bewehrten, gegenüber. Empfehlungen oder Sanktionsdrohungen von der europäischen Ebene haben im betroffenen Staat eine geringere Legitimität als die dortige Regierung bzw. das dortige Parlament. Die nationale Regierung ist ihrem Parlament verantwortlich und ist bestrebt, die nationalen Wahlen zu gewinnen. Unerwünschte Empfehlungen oder Drohungen von der europäischen Ebene können in einer solchen Situation als nicht legitimierte Einmischung zurückgewiesen werden. Ein diesbezügliches Fallbeispiel lieferte die Verwarnung Irlands durch den Rat der Europäischen Union im Februar 2001. Angesichts von hohem Wirtschaftswachstum und relativ hoher Inflation wurde das Budget der irischen Regierung, das unter anderem Steuerkürzungen vorsah, als prozyklisch und nicht in Übereinstimmung mit den Wirtschaftspolitischen Grundzügen qualifiziert (Rat der Europäischen Union, 2001a). Die Ansicht des Rates wurde von der irischen Regierung zurückgewiesen und nicht berücksichtigt. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung schien der Interpretation der irischen Regierung, dass die Stellungnahme des Rates auf falschen Voraussetzungen fuße, Recht zu geben. Neben der Unwirksamkeit der europäischen Koordination angesichts von Differenzen zwischen europäischer und nationaler Ebene weist das irische Beispiel auf eine weitere bedeutsame Schwäche der Koordinationsprozesse hin: Es ist, gerade in so komplexen Politikfeldern wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik, praktisch unmöglich zu bestimmen, ob eine politische Maßnahme richtig oder falsch ist (vgl. Hodson/Maher, 2001, 737). Im Zweifelsfall hat die nationale Interpretation jedenfalls die höhere Legitimität.

Und noch in einem weiteren Zusammenhang ist das irische Beispiel von Interesse. Das negative Ergebnis bei der Volksabstimmung über die Ratifikation des Vertrages von Nizza in Irland kann, zumindest teilweise, auf die vorangegangene Diskussion über die von „Brüssel“ verlangte Rücknahme des wählerfreundlichen Budgets zurückgeführt werden (vgl. Hodson/Maher, 2001, 736). Der Koordinierungsprozess kann also der europäischen Integration indirekt einen beträchtlichen Schaden zugefügt haben.

Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit der tatsächlichen oder drohenden Überschreitung der 3%-Defizit-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch einige Mitgliedstaaten zeigten nur allzu deutlich, dass selbst der „härteste“ Koordinationsprozess zahnlos ist, wenn sich die jeweiligen Mitgliedstaaten weigern zu kooperieren. Auch dabei ist entscheidend, dass die Regierungen ihre Legitimität vom nationalen Wahlvolk beziehen und daher im

Konfliktfall nicht einer Verwarnung durch den Rat, sondern der öffentlichen Meinung mehr Bedeutung zumessen wird.

2.3.1.3. Effizienz oder bürokratischer Mehraufwand

Die Anwendung der OMK im Sozialbereich ist mit einem umfassenden Berichtswesen verbunden, das mit beachtlichem administrativem Aufwand betrieben wird. Wenn bilanziert wird, was bisher erreicht wurde, werden regelmäßig die Erstellung nationaler Aktionspläne und die Abfassung eines gemeinsamen Berichts aufgezählt. Selbst wenn die Methode im Einzelfall zu konkreten Maßnahmen zu Gunsten von Betroffenen führen sollte, ist dieser Zusammenhang kaum feststellbar.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem umfassenden Berichtswesen liegt darin, dass die gemeinsamen Ziele oder Leitlinien von vornherein so allgemein formuliert werden, dass ihr Erreichen den Mitgliedstaaten keine weitere Anstrengung auferlegt als die Formulierung möglichst modern und innovativ klingender Berichte und Aktionspläne.

„Those that do the best job of re-shuffling on-going activities and policies in the view of the European level policy line are considered to be good students and the Commission will not carry out any in-depth investigations to verify whether the Member States are telling the whole truth.” (De la Porte/Pochet, 2002, 14)

Außerdem lässt die Lektüre der Aktions- und Strategiepläne vermuten, dass diese für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten lediglich Bericht nach Brüssel sind, die mit der tatsächlichen Politik wenig zu tun haben. Für Schweden hat Jacobsson diesen Umstand mit Bezug auf die Beschäftigungsstrategie folgendermaßen formuliert:

“The NAP is considered by the government as a report and has no function as a steering document or a plan of action in Sweden. According to the government the NAP is a report directed to Brussels, while proposals for action in Sweden are taken the ,ordinary way‘, that is by budgetary bills and government approval documents.” (Jacobsson, 2002, 4)

Diese Feststellung hat wichtige Implikationen für die Bewertung der OMK im Hinblick auf ihre Effizienz, aber auch im Zusammenhang mit der oft betonten Funktion des gegenseitigen Lernens.

2.3.1.4. Gegenseitiges Lernen, Benchmarks, Peer Review

Kernelemente der OMK sollen das gegenseitige Lernen, unterstützt durch den Austausch bewährter Praktiken, Benchmarking und Peer Reviews sein. Auffallend ist, dass diese einzelnen Elemente in den aktuellen offiziellen Dokumenten²⁰ nicht näher erläutert oder hinterfragt werden. Aber auch in der wissenschaftlichen Literatur findet kaum eine grundsätzliche Problematisierung der oben zitierten Schlagworte statt (eine Ausnahme bilden De la Porte/Pochet/Room, 2001).²¹

Einigkeit herrscht in der Literatur aufgrund der bisherigen Erfahrungen darüber, dass allfällige Lerneffekte nur bei den unmittelbar involvierten Beamten eintreten. Die Hauptursache liegt darin, dass die europäischen Prozesse weitgehend isoliert von der nationalen Politik ablaufen und oft selbst die für die nationale Politik zuständigen Beamten unter Umständen nur am Rande in die europäischen Prozesse eingebunden sind. Beispielhaft für viele seien Linsenmann/Meyer zitiert:

„Auf der Grundlage erster Analysen aus dem Bereich der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung scheinen die Lerneffekte eher begrenzt und punktuell zu sein.“ (Linsenmann/Meyer, 2002, 290)

²⁰ Im Jahr 1997 befasste sich die Mitteilung der Europäischen Kommission „Benchmarking – Über die Anwendung des Instruments in Unternehmen und öffentlicher Verwaltung“ (KOM (1997) 153 endg.) grundsätzlich mit dem Benchmarking.

²¹ Hodson/Maher stellen fest, dass es keine allgemein akzeptierte Definition von Benchmarking gibt, ohne das Thema allerdings näher zu problematisieren (Hodson/Maher, 2001, 725).

Die Autoren führen dafür zwei Faktoren an:

1. Die Zahl der an den europäischen Prozessen beteiligten nationalen Akteure ist begrenzt und beschränkt sich im Wesentlichen auf die betroffenen Fachressorts und auch dort meist nur auf die mit europäischen Angelegenheiten befassten Abteilungen (vgl. auch Jacobsson, 2002; Scharpf, 2002).
2. Die Koordinierungsmethoden werden wenig bis gar nicht von den Parlamenten wahrgenommen (Linsenmann/Meyer, 2002, 291).

Ich möchte diesem Befund noch einige weitere Argumente hinzufügen:

Aus der Sicht der nationalen Regierungen besteht gar kein Interesse daran, eigene Schwächen in der Öffentlichkeit kritisch zu analysieren oder sich gar von anderen bewerten zu lassen. Im Gegenteil: Für Regierungen kann der europäische Prozess nur dann einen Mehrwert haben, wenn er dazu eingesetzt werden kann, die eigenen Prioritäten zu unterstützen.²² Das ist der Fall, wenn entweder das bestehende System und die bisherigen Maßnahmen bestätigt werden (z. B. durch Indikatorenwerte, die über dem europäischen Durchschnitt liegen) oder geplante Reformen mit Argumenten von der europäischen Ebene unterstützt werden können und die EU als Sündenbock genützt werden kann (vgl. Spiegel, 2002, 55). Die Definition von gegenseitigem Lernen, Benchmarking und Peer Reviews als wesentliche Begründung der Anwendung der OMK negiert die Charakteristika politischer Prozesse und die Handlungslogik politischer Akteure. Die Kommission stellte in ihrer Mitteilung zum Benchmarking 1997 fest:

„The crucial condition identified for the success of benchmarking was the willingness to expose and acknowledge weaknesses and inefficiencies, something to which some resistance was foreseen“ (zitiert nach De la Porte/Pochet/Room, 2001).

Lernprozesse können außerdem, selbst bei den beteiligten Experten, nur dann eintreten, wenn ein aktives Interesse am gegenseitigen Lernen besteht. Dieses Interesse wird aus verschiedenen Gründen zumeist nicht bestehen. Die unmittelbar beteiligten Personen sind oft nicht jene, die für die Vorbereitung nationaler Reformschritte verantwortlich sind. Außerdem wird ein kon-

²² In den Worten eines britischen Vertreters des Ministeriums für Arbeit und Renten: „Die Mitgliedstaaten sollten durch einen solchen Prozess freier und gestärkt werden und sich nicht davon eingeschränkt fühlen.“ (Nightingale, 2002, 78)

konkretes Interesse an der Problemlösung anderer Mitgliedstaaten nur dann bestehen, wenn sich ein konkretes Problem stellt, das heißt, eine Reform in Vorbereitung ist. Und schließlich ist fraglich, welche Relevanz die Erfahrungen anderer Staaten angesichts der fundamentalen Unterschiede der verschiedenen Sozialsysteme und der im Detail sehr unterschiedlichen Herausforderungen haben. Aus all diesen Gründen wird im Rahmen der OMK vielleicht ein diffuses allgemeines Interesse vorhanden sein; wenn sich konkrete Probleme stellen, ist es allerdings unwahrscheinlich, dass die im Rahmen der OMK produzierten Dokumente oder die beteiligten Personen die erste Anlaufstelle sein werden. Das führt zum nächsten Einwand.

Die im Rahmen der OMK angefertigten Dokumente sind denkbar ungeeignet als Grundlage gegenseitigen Lernens. Das Interesse der Mitgliedstaaten bei der Abfassung der Berichte und Nationalen Aktionspläne ist unter anderem, dass sie auf europäischer Ebene möglichst positiv bewertet werden und außerdem der nationalen Opposition keine Argumente liefern. Dieses Interesse findet schon in den sehr allgemein formulierten Zielsetzungen auf europäischer Ebene seinen Niederschlag (vgl. Linsenmann/Meyer, 2002, 293). Eine objektive Darstellung und kritische Analyse darf daher nur bedingt erwartet werden. Darüber hinaus sind die Dokumente durch ihre Gliederung anhand der vorgegebenen Ziele oder Leitlinien oft schwer lesbar. Der gemeinsame Bericht ist, vor allem auf Drängen der Mitgliedstaaten, üblicherweise so allgemein gehalten, dass er die interessantesten Informationen – wo es nämlich Schwächen und Probleme gab oder gibt, von denen man lernen könnte – nicht vermitteln kann. De la Porte/Pochet formulieren dazu:

„[Since] the Member States tend to recycle their national programmes in the view of European priorities, and to emphasize what is in concordance with European priorities, and to minimize or to camouflage the differences. In such a context, the NAPs are generally far from being fully representative.” (De la Porte/Pochet, 2002, 14)

Das Konzept der Peer Review krankt vor allem daran, dass die bisher im Sozialschutzausschuss durchgeführten Diskussionen (zu den Nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und den Strategieberichten im Rentenbereich) davon gekennzeichnet waren, dass die Mitgliedstaaten einander keine Schwierigkeiten machen wollten und die Diskussionen daher keine kritische Bewertung, sondern einen diplomatischen Meinungsaustausch darstellten. Allfällige Lerneffekte waren natürlich wieder auf die unmittelbar

teilnehmenden Mitglieder des Sozialschutzausschusses beschränkt. Ob der Aufwand an Geld und Zeit (die Sitzungen waren zweitägig) gut investiert war, kann bezweifelt werden. Im Hinblick auf die Erweiterung ist an eine Wiederholung dieser Übungen aber ohnehin nicht mehr zu denken. Eher Erfolg versprechend sind die thematisch und auch von der Teilnehmerzahl begrenzten Peer Reviews im Rahmen der Beschäftigungsstrategie, die auch im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zur Anwendung kommen sollen. Dabei werden einzelne Themen für eine Peer Review von einem Mitgliedstaat zur Präsentation vorbereitet und in kleinem Rahmen mit interessierten Mitgliedstaaten diskutiert.²³

Eine grundsätzliche Frage ist, was genau unter „Benchmarking“ und „Best Practice“, zwei aus der Betriebswirtschaft stammenden Konzepten, im Zusammenhang mit Sozialpolitik gemeint sein soll und inwiefern diese Konzepte überhaupt sinnvoll in diesem Bereich Anwendung finden sollen.

Ein interessanter Einwand gegen das Konzept des „Best Practice“ stammt von Scharpf. Er weist darauf hin, dass Strukturmerkmale oder Maßnahmen, die im Rahmen der offenen Koordinierung als erfolgreiche Best-Practice-Modelle identifiziert werden, durch Urteile des EuGH – etwa bei der Auslegung des Wettbewerbs- oder Beihilfenrechts – gefährdet sein können. Unter Hinweis darauf, dass im Zusammenhang mit Best-practice oft auf das skandinavische Modell Bezug genommen wird, schreibt Scharpf:

„... the only thing that stands between the Scandinavian welfare state and the market is not a vote in the Council of Ministers or in the European Parliament, but merely the initiation of treaty infringement proceedings by the Commission or legal action by potential private competitors before a national court that is then referred to the European Court of Justice for a preliminary opinion.“
(Scharpf, 2002, 657)

²³ Zu den Peer Reviews im Beschäftigungsbereich siehe <http://www.peerreview-employment.org/en/>.

In diesem Zusammenhang ist ein Urteil des EuGH vom 17.6.1999 von Interesse,²⁴ bei dem es um die Vereinbarkeit verringerter Sozialversicherungsbeiträge für einige Wirtschaftssektoren mit dem europäischen Wettbewerbsrecht ging. Nach dem so genannten „Maribel Scheme“ wurden die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeiter in bestimmten Industriesektoren, die besonders dem internationalen Wettbewerb und Umstrukturierungen unterworfen waren, reduziert. Diese Maßnahme wurde durch eine Entscheidung der Kommission als unerlaubte staatliche Beihilfe qualifiziert. Belgien argumentierte, bei dem beanstandeten „Maribel Scheme“ handele es sich um eine wirtschaftspolitische Maßnahme mit dem Ziel, die Beschäftigung von wenig qualifizierten Arbeitern in besonders exponierten Sektoren zu fördern. Belgien wies darauf hin, dass die Kommission immer wieder die Reduktion der Lohnnebenkosten als arbeitsmarktpolitische Maßnahme empfohlen hatte. Der EuGH stellte unmissverständlich fest, dass der soziale Charakter einer staatlichen Maßnahme nicht ausreicht, um sie nicht als verbotene Beihilfe nach Art. 87 EG-V zu qualifizieren. Entscheidend für die Beurteilung sind nicht Gründe oder Ziele staatlicher Maßnahmen, sondern ausschließlich ihre Wirkung.²⁵ Ist diese geeignet, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verzerren, ist die Maßnahme nicht mit dem EG-Vertrag vereinbar. Daraus kann gefolgert werden, dass auch Empfehlungen, die im Rahmen der OMK gemacht werden und die in mitgliedstaatlicher Kompetenz betreffend die Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit liegen, aufgrund eines möglichen Widerspruchs zu den Regeln des Binnenmarktes vom EuGH aufgehoben werden können.

Ein weiterer Einwand gegen den Einsatz von Benchmarking in der Sozialpolitik ist, dass es keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen politischen Maßnahmen und bestimmten Ergebnissen gibt, insbesondere angesichts der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Systeme der Mitgliedstaaten. Es ist daher nicht möglich, einzelne Maßnahmen von Mitgliedstaaten seriös als zielführend oder nicht zu beurteilen, wenn unterschiedliche Auffassungen zwischen den Mitgliedstaaten bzw. der Kommission bestehen.

Abschließend soll noch auf einen gewissen Widerspruch in der Haltung der Mitgliedstaaten hingewiesen werden. In der Aufzeichnung des Vorsitzes zur offenen Koordinierung (Rat der Europäischen Union, 2000b) wird festgestellt, dass die Methode nicht eine allgemeine Rangordnung der Mitgliedstaaten bezweckt, sondern einen Lernprozess, Austausch und die Nach-

²⁴ EuGH, Rs. C-75/97 vom 17.6.1999.

ahmung vorbildlicher Praktiken. Indikatoren und Benchmarks sind ein erklärtes Instrument der OMK als Mittel zum Vergleich und Grundlage des gegenseitigen Lernens. Dass Indikatoren, Benchmarks und gegenseitiger Vergleich zwangsläufig zu einer Rangordnung zwischen den Mitgliedstaaten führen, beim Benchmarking sogar das zentrale Element darstellen (Orientierung an den Besten), wird nicht thematisiert.

2.3.2. Positive Aspekte der OMK

Die OMK hat, trotz der im vorigen Abschnitt geübten umfassenden Kritik, auch das Potenzial, positive Beiträge zur Politik der EU und der Mitgliedstaaten zu liefern. Von Bedeutung ist vor allem, dass soziale Fragen in der EU als eigenständige Themen behandelt werden (vgl. Jacobsson, 2002, 10). Insbesondere bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist es bedeutsam, dass dieses Thema auf der Tagesordnung steht und den Mitgliedstaaten immer wieder in Erinnerung gerufen wird. Im Pensionsbereich wird es als unbedingte Notwendigkeit empfunden, dass angesichts der Dominanz der finanzpolitischen Akteure in den bestehenden Prozessen auf europäischer Ebene auf die sozialen Funktionen der Sozialschutzsysteme hingewiesen wird (vgl. Verband deutscher Rentenversicherungsträger, 2002).

Mittelfristig besteht auch die Möglichkeit, dass sich die OMK tatsächlich zu einer offenen und vor allem auch öffentlichen Strategie weiterentwickelt und so die politische Diskussion belebt. Die möglichst umfassende Einbindung von Akteuren hat kurzfristig zwar eher Frustration erzeugt²⁶, hat aber ebenfalls mittel- bis langfristig das Potenzial, effektive Politiknetzwerke zu schaffen.²⁷

Die europäischen Prozesse können auch dazu beitragen, dass nationale Akteure in größeren Zusammenhängen zu denken beginnen und grenzüberschreitende Herausforderungen tatsächlich als solche wahrnehmen. Wenn eine stärkere Politisierung der Prozesse stattfindet und der Kreis der beteiligten Personen wächst, sind auch die intendierten Lerneffekte nicht ausgeschlossen.

²⁵ Randnummer 25.

²⁶ Siehe insbesondere die Bewertung der ersten Runde der Nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch das Europäische Armutsnetzwerk.

²⁷ Atkinson/Davoudi weisen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung darauf hin, dass es der Kommission gelingen könnte, „to bind together a range of disparate interests into a policy coalition which can be mobilized to tackle exclusion“. (Atkinson/Davoudi, 2000, 443)

Mehrere Autoren führen an, dass die OMK geeignet ist, schrittweise den Begriff des „europäischen Sozialmodells“ mit Leben zu erfüllen, indem konkrete Definitionen durch die gemeinsamen Ziele in den verschiedenen Bereichen erstellt werden (z. B. Vandenbroucke, 2002a, 9).

2.3.3. Bedeutung der OMK für die europäische Integration

Eine der zentralen Fragen der Politikwissenschaft bei der Beschäftigung mit der offenen Koordinierung betrifft ihre institutionelle Bedeutung. Verändert sich durch die OMK das Kräfteverhältnis der Organe zueinander und stärkt die Methode eher die Mitgliedstaaten oder die supranationale Ebene, etwa dadurch, dass sie einen Kompetenztransfer vorbereitet?

Die Literatur liefert zu diesen Fragen durchaus unterschiedliche Antworten.

2.3.3.1. Kräfteverhältnis der Organe

Von der Konzeption her ist die OMK ein Prozess, der maßgeblich von den Mitgliedstaaten gesteuert wird und der Kommission nur eine unterstützende Rolle einräumt, während das Europäische Parlament zum Zuschauer degradiert wurde. Die führende Rolle hat der Europäische Rat inne, wodurch der jeweilige Ratsvorsitz ein wichtiger Akteur ist. Das hat zur Folge, dass je nach den Prioritäten der Präsidentschaften unterschiedliche Aspekte im Vordergrund stehen. Eine Reihe von sozialpolitisch engagierten Präsidentschaften konnte im Anschluss an die portugiesische Präsidentschaft soziale Ziele auf der europäischen Ebene propagieren. Seit der spanischen Präsidentschaft im Frühjahr 2002 dominieren wieder eindeutig wirtschaftspolitische Themen.

Die Kommission beurteilt die OMK aufgrund der Tatsache, dass der Prozess intergovernemental geprägt ist, eher zurückhaltend (Linsenmann/Meyer, 2002, 292).

Andererseits versteht es die Kommission, durch ihre Rolle als – im Unterschied zu den Präsidentschaften – ständiger Koordinator und Initiator einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Prozesse auszuüben. Vor allem mit ihren Mitteilungen hat die Kommission immer wieder die Diskussionen geprägt und die Themen vorgegeben. Die Mitgliedstaaten sind auch nicht in der Lage, von sich aus Initiativen zu setzen, insbesondere wenn die Präsidentschaft daran kein großes Interesse hat.

Die Konkurrenz zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten um die Kontrolle des Prozesses kam unter anderem bei der Veröffentlichung der Entwürfe für die gemeinsamen Berichte in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung und Renten zum Ausdruck. Die OMK sieht vor, dass auf der Grundlage der Nationalen Aktionspläne (bzw. Strategieberichte im Pensionsbereich) einer gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates erstellt und dem Europäischen Rat vorgelegt wird. Die Kommission hat den Erstentwurf des gemeinsamen Berichts zur Armut und sozialen Ausgrenzung im Internet zugänglich gemacht und damit die Mitgliedstaaten brüskiert. In dem Erstentwurf befand sich unter anderem eine Reihung der Mitgliedstaaten, was auch zu einem beträchtlichen Medienecho führte. Ein Ranking der Mitgliedstaaten soll aber nicht Gegenstand der OMK sein (Rat der Europäischen Union, 2000b). In langwierigen bilateralen Verhandlungen und im Sozialausschuss wurde schließlich der gemeinsame Bericht erarbeitet und dem Europäischen Rat zugeleitet. Diese endgültige Version enthielt keine Reihung mehr und in vielen Punkten war die Kritik an den Mitgliedstaaten deutlich abgeschwächt. Das Medienecho der Veröffentlichung des Berichtsentwurfs durch die Kommission konnte aber mit diesem Bericht nicht erreicht werden. Trotz intensiver Bemühungen der Mitgliedstaaten aufgrund dieser Erfahrung die Kommission zu verpflichten, den Entwurf im Rentenbereich zuerst mit den Mitgliedstaaten zu diskutieren und erst dann der Öffentlichkeit zukommen zu lassen, stellte die Kommission auch ihren Entwurf für den gemeinsamen Bericht im Rentenbereich ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten ins Internet.²⁸

Das Europäische Parlament ist mit dem Status quo verständlicherweise nicht zufrieden und hat in Resolutionen eine verstärkte Einbindung gefordert (vgl. Linsenmann/Meyer, 2002, 292; Europäisches Parlament, 2001 und 2002).

²⁸ Zu den näheren Umständen siehe Kapitel 3.3.

2.3.3.2. Europäisierung oder Nationalisierung durch die OMK?

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die OMK in die Reihe der Kompromisse auf europäischer Ebene eingereiht werden kann, mit denen Gegensätze durch „produktive Mehrdeutigkeit“ bewältigt wurden.²⁹ Das gilt auch für die Frage, ob die OMK die nationale oder die europäische bzw. supranationale Ebene stärkt. Sowohl Föderalisten, die einen europäischen Staatenbund mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Kooperation zwischen autonom bleibenden Mitgliedstaaten anstreben, als auch Funktionalisten, die am Ende des Integrationsprozesses einen supranationalen Bundesstaat erhoffen, können die OMK in ihrem Sinn interpretieren.

Für die Föderalisten steht Kooperation autonomer Staaten im Vordergrund. Bei der Definition der Methode der offenen Koordinierung und bei ihrer Anwendung wird immer wieder ausdrücklich betont, dass es dadurch zu keiner Änderung der Kompetenzverteilung kommen soll. Die Mitgliedstaaten bleiben in den jeweiligen Politikbereichen allein verantwortlich.

Die Funktionalisten dagegen können die OMK als ersten Schritt eines Spill-over interpretieren. Die Anwendung der Methode in Bereichen, die bisher kaum von europäischer Politik berührt oder in europäische Prozesse einbezogen waren, kann zu einer Europäisierung, verstanden als Einbindung in europäische Prozesse, von neuen Teilen der Verwaltungen der Mitgliedstaaten führen. Der erste Schritt ist die Definition von gemeinsamen Herausforderungen und Zielen und das Schaffen einer institutionalisierten, längerfristigen Zusammenarbeit, durch die Vertrauen geschaffen und die Einbeziehung der europäischen Ebene in den nationalen politischen Prozess erreicht werden kann. Ein neues Politiknetzwerk kann entstehen, das nationale und europäische Akteure umfasst. Auf dieser Grundlage könnte dann ein weiterer Integrations-schritt mit der Verlagerung von Kompetenzen folgen. Peterson/Bomberg stellen in ihrer Untersuchung der Entscheidungsfindung in der EU fest:

²⁹ Vgl. Kapitel 2.1.2.

„What is consistent across all levels of EU decision-making is that the Union institutionalises co-operation, even if it often lacks institutions (in the traditional sense of the term) to facilitate meaningful bargaining. Whether bargaining is formal or informal, the EU socialises decision-makers to one another and offers new supranational solutions to national problems.” (Peterson/Bomberg, 1999, 254).

Eine solche Entwicklung ist daher auch im Bereich der Sozialpolitik nicht auszuschließen. Welche der beiden Sichtweisen zutreffend ist, wird erst rückblickend zu beantworten sein. In der Literatur finden sich unterschiedliche Ansichten.

Linsenmann/Meyer stellen fest, dass es in den sozioökonomischen Politikbereichen derzeit wenig Anzeichen dafür gibt, „dass eine Vertiefung hin zur traditionellen Gemeinschaftsmethode mittelfristig angestrebt wird“. Weder das Europäische Parlament noch der Konvent erheben Forderungen in dieser Richtung (Linsenmann/Meyer, 2002, 294).

Hodson/Maher beantworten die Frage nach einem möglichen Kompetenztransfer im Gefolge der OMK damit, dass durch sich ändernde Bedingungen das, was heute unmöglich erscheint, morgen möglich sein könnte. Die OMK schließt einen solchen Transfer für die Zukunft zumindest nicht aus und könnte im Falle eines künftigen Kompetenztransfers rückblickend als vorbereitender erster Schritt interpretiert werden (Hodson/Maher, 2001, 740).

Behning/Feigl-Heihs subsumieren die offene Koordinierung unter Methoden zur Europäisierung von Wohlfahrtspolitik³⁰ und sprechen von versteckten Harmonisierungsbemühungen, die zu einer Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich Soziales und Beschäftigung führen könnten. Abweichend von der Mehrheitsmeinung vertreten die beiden Autorinnen auch die Ansicht, die OMK werde vornehmlich von der supranationalen Ebene forciert (Behning/Feigl-Heihs, 2001, 16 und 28).³¹

Hemerijck konstatiert einen Gewinn für beiden Seiten: „... the open method of co-ordination is a positive sum-game of ‚Europeanisation‘ and ‚re-nationalisation‘.“ (Hemerijck, 2002, 461)

³⁰ Europäisierung verstanden im Sinne von Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene.

³¹ Die Mehrheit der Kommentatoren interpretiert die Mitgliedstaaten und den Europäischen Rat als treibende Kräfte und institutionelle Gewinner und ortet bei der Kommission nur eine geringe Begeisterung für die neue Methode (Scharpf, 2001; Hodson/Maher, 2001; Linsenmann/Meyer, 2002).

Ähnlich Héritier:

„While the Commission sees the new modes of governance as offering a possibility to expand European policies in the face of national governments‘ resistance, member-state governments prefer them to legislation because they allow member states more autonomy in shaping policy.” (Héritier, 2002, 2)

2.3.4. Bedeutung der OMK für die europäische Sozialpolitik

Sozialpolitische Akteure verbinden mit der Anwendung der OMK im Sozialbereich die Hoffnung, dass dadurch die Rolle und Bedeutung sozialer Anliegen auf der europäischen Ebene gestärkt werden und zumindest mittelfristig die Sozialpolitik zu einem gleichwertigen Gegenüber der Wirtschafts- und Finanzpolitik wird. Angesichts der unveränderten Kompetenzlage und der geringen politischen Relevanz der OMK in der Sozialpolitik ist damit vorläufig nicht zu rechnen. Scharpf weist zu Recht darauf hin, dass die OMK an der Nachrangigkeit der Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene nichts ändert. Politikmaßnahmen, die im Rahmen der offenen Koordinierung propagiert werden, unterliegen denselben Beschränkungen wie Maßnahmen, die unabhängig von der OMK gesetzt wurden oder werden:

„Even when responding to OMC guidelines, therefore, Member States continue to operate under exactly the same legal and economic constraints of economic integration which limit their policy choices when they are acting individually.” (Scharpf, 2002, 555)

Die OMK droht daher, wie mehrere Autoren feststellen, kaum mehr als eine sozialpolitische Behübschung der wirtschaftlichen Integration darzustellen.

Scharpf fordert daher, von einem Grundprinzip der OMK – nämlich dass diese nur dort zur Anwendung kommen soll, wo keine rechtlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft bestehen – abzugehen und die OMK als Instrument der inhaltlichen Ausgestaltung von Rahmenrichtlinien zu konzipieren (siehe Scharpf, 2002, 662ff.).

Ein Problem, mit dem die sozialpolitischen Akteure gegenüber der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf europäischer Ebene zu kämpfen haben, ist, dass es wesentlich schwieriger ist, im Sozialbereich eine einheitliche Position zu definieren, die auch prägnant genug ist, um in der öffentlichen Debatte Gehör finden zu können. Die Anwendung der OMK hat dieses Problem bisher nicht gelöst, sondern noch akzentuiert. Es besteht aber immerhin die Hoffnung, dass es mittel- oder langfristig gelingt, durch das verstärkte Problembewusstsein zu einer besseren Vertretung der sozialpolitischen Ziele zu gelangen. Als Hauptursachen für die Schwierigkeiten, eine gemeinsame Linie in der europäischen Sozialpolitik zu definieren, können genannt werden:

- Die unterschiedlichen Systeme und die damit im Zusammenhang stehenden unterschiedlichen Problemstellungen auf nationaler Ebene; die immer wieder postulierten „gemeinsamen Herausforderungen“ sind nur auf sehr abstrakter Ebene gemeinsam – konkret bestehen große Unterschiede.
- Im Wirtschafts- und Finanzbereich gibt der EG-Vertrag relativ klar definierte Verfahren mit gewissen Sanktionsmöglichkeiten vor; dadurch sind auch alle Mitgliedstaaten zur konstruktiven Mitwirkung vertraglich verpflichtet.
- Die größere Bedeutung ideologischer Differenzen im Sozial- als im Finanzbereich; in Letzterem hat man sich im Zuge der Vorbereitung der WWU auf eine einheitliche Problemdefinition und einen einheitlichen Lösungsansatz mit klaren einheitlichen Indikatoren geeinigt.
- Im Wirtschafts- und Finanzbereich ist es wesentlich einfacher, klare und quantifizierbare Indikatoren zu definieren und zu kommunizieren; soziale Ziele der Sozialschutzsysteme lassen sich nur sehr schwer quantifizieren.
- Die Mitgliedstaaten fürchten im Sozialbereich den Verlust von Kompetenzen und stehen daher jeder intensivierten Zusammenarbeit skeptisch gegenüber.

2.3.5. Diskussionen im Konvent über die Zukunft der OMK

Als einer der Gründe für die größere Bedeutung der Prozesse im wirtschaftspolitischen, aber auch im beschäftigungspolitischen Bereich wird immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Koordinierungsprozesse im Unterschied zur OMK im Sozialbereich im EG-Vertrag verankert sind (De la Porte/Pochet, 2002, 237). Außerdem ist die OMK durch ihre ausschließliche Definition als politischer Prozess durch ein Mandat des Europäischen Rates fragil und von sich ändernden politischen Prioritäten abhängig (De la Porte, 2002). Es wurden daher Forderungen laut, die OMK ebenfalls als Instrument im Vertrag zu verankern (Vandenbroucke, 2002a, 20ff.).

Der Konvent zur Zukunft Europas sprach das Thema der offenen Koordinierung in mehreren Arbeitsgruppen an.³² Die Arbeitsgruppe VI „Ordnungspolitik“ stellte in ihrem Schlussbericht fest:

„In der Gruppe gibt es ein großes Maß an Zustimmung dafür, im Interesse der Klarheit die grundlegenden Ziele, Verfahren und Grenzen der offenen Koordinierungsmethode, bei der das Europäische Parlament und die Europäische Kommission ebenfalls eine Rolle spielen sollten, in den Verfassungsvertrag aufzunehmen, wobei jedoch die Flexibilität der Methode (einer ihrer Hauptvorteile) nicht in Frage gestellt werden darf.“ (Europäischer Konvent, 2003a, 6)

Am ausführlichsten beschäftigte sich die Gruppe XI „Soziales Europa“ mit der OMK. Sie schloss sich weitgehend der zitierten Meinung der Arbeitsgruppe VI an. Die Gruppe stellt auch fest, dass die Methode bei ihrer Aufnahme in den Vertrag „transparenter und demokratischer“ gestaltet werden könnte. Dabei wird auch die Möglichkeit genannt, dass die Kommission die Befugnis erhalten könnte, die Parlamente der Mitgliedstaaten direkt von ihren Stellungnahmen zu unterrichten, um dadurch eine nationale Debatte einzuleiten (Europäischer Konvent, 2003b, 19f.).

³² Siehe die Berichte der Arbeitsgruppen V „Ergänzende Zuständigkeiten“, VI „Ordnungspolitik“, IX „Vereinfachung“ und XI „Soziales Europa“.

3. Offene Koordinierung im Rentenbereich

3.1. Die Entwicklung der europäischen Debatte

Das Thema Pensionen wurde auf europäischer Ebene im Laufe der letzten eineinhalb Jahrzehnte aus drei unterschiedlichen Richtungen angegangen (vgl. zum Folgenden Pochet, 2003). Am Beginn stand die Schaffung des Binnenmarktes mit der Betonung von Mobilität der Arbeitskräfte und integrierten Finanzmärkten. Die Pensionssysteme wurden dabei einerseits als Mobilitätshindernis betrachtet und andererseits im Hinblick auf ihr Potenzial für die Entwicklung der Finanzmärkte.

Der zweite Schritte, stand im Zusammenhang mit der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion und den damit verbundenen Höchstgrenzen für öffentliche Defizite und Verschuldung. Die Pensionssysteme kamen daher als größter Posten der Sozialausgaben ins Visier.³³

Seit 1999 werden die Pensionssysteme, in Reaktion auf die Diskussionen im Zusammenhang mit der WWU, die sich auf die Kosten der Pensionssysteme konzentrieren, auch aus dem Blickwinkel des Sozialschutzes betrachtet, wobei die Modernisierung der Sozialschutzsysteme bei Aufrechterhaltung ihrer sozialen Funktionen im Mittelpunkt steht. Aus diesen Diskussionen entwickelte sich die offene Koordinierung im Rentenbereich.

Die einzelnen Schritte die auf dem Weg zur Anwendung der OMK im Rentenbereich gesetzt wurden, sind schon mehrfach dargestellt worden (siehe z. B. De la Porte/Pochet, 2002; Pörtl/Spiegel/Stefanits, 2003). Die Darstellung kann sich daher an dieser Stelle auf einige Aspekte konzentrieren.

Die Beweggründe für die Entwicklung des Koordinationsprozesses im Pensionsbereich werden von den meisten AutorInnen im Wunsch der sozialpolitischen Akteure, insbesondere der SozialministerInnen der Mitgliedstaaten, gesehen, das Pensionsthema nicht ausschließlich den FinanzministerInnen und dem ausschließlichen Blickwinkel von Kosteneinsparungen zu überlassen (vgl. insbesondere De la Porte/Pochet, 2002). Die SozialministerInnen haben gegenüber den FinanzministerInnen den Nachteil, sich wesentlich schwerer auf eine einheitliche Position einigen zu können.³⁴ Für die Finanzministerien ist die Problemstellung und das Ziel klar defi-

³³ Die Pensionsleistungen machen rd. 45 % der gesamten Sozialausgaben oder etwa 12 % des BIP aus (Europäische Kommission, 2000).

³⁴ Siehe auch Kapitel 2.3.4.

niert: Ausgaben reduzieren, um angesichts der Bevölkerungsalterung auch langfristig die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts sichern zu können. Die SozialministerInnen, die die gesamte Vielfalt der verschiedenen Ziele und Funktionen der Pensionssysteme berücksichtigen müssen, haben es hier angesichts der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme ungleich schwerer. Auch spielen politisch-ideologische Unterschiede eine wesentlich größere Rolle als bei den FinanzministerInnen. Ein weiterer Grund für die Zurückhaltung der SozialministerInnen, in die europäische Debatte einzusteigen, liegt in der Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für soziale Sicherheit, insbesondere den Pensionsbereich (De la Porte/Pochet, 2002, 232).

„However, in the end, a negative reason has forced them, with reluctance, to address the question: the risk that the problematic nature of pension reform could be shaped by actors other than themselves.” (Pochet, 2003)

Seit sich die SozialministerInnen entschlossen haben, an der europäischen Diskussion teilzunehmen, konkurrieren sie mit den Finanzministern um die Kontrolle des Prozesses. Dabei geben der Rat der Finanzminister (Ecofin) und der ihm zuarbeitende Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) den Ton an und das Tempo vor. Von zentraler Bedeutung war die vom EPC im November 2000 präsentierte Studie über die langfristige Entwicklung öffentlicher Pensionsausgaben bis zum Jahr 2050 (Wirtschaftspolitischer Ausschuss, 2000)³⁵. Darin wurden Projektionen angestellt, wie sich die öffentlichen Ausgaben angesichts der Bevölkerungsalterung entwickeln könnten, und für jeden Mitgliedstaat die prognostizierten Steigerungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausgewiesen. Obwohl in dem Bericht darauf hingewiesen wurde, dass diese Projektionen aufgrund zahlreicher Unsicherheiten nur sehr vorsichtig interpretiert werden dürfen, dominieren diese Zahlen seither die Diskussion. Die Aufträge des Europäischen Rates verlangen von den sozialpolitischen Akteuren, insbesondere dem Sozialschutzausschuss, die Arbeiten des EPC zu berücksichtigen bzw. mit diesem zusammenzuarbeiten.

De la Porte/Pochet weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die auf der Grundlage der umfangreichen Projektionen vom EPC gemachten Empfehlungen mit jenen übereinstimmen, die das EPC schon 1997 gemacht hatte, damals aber auf geringe Resonanz gestoßen waren.³⁶ Die Vermutung liegt somit nahe, dass die Projektionen primär das Ziel hatten, die politi-

³⁵ Bei dieser Studie handelte es sich um einen Fortschrittsbericht, die endgültige Studie wurde im Oktober 2001 vorgelegt (Wirtschaftspolitischer Ausschuss, 2001). Beide Studien wurden vom Ecofin-Rat bestätigt.

³⁶ Das tatsächliche Pensionsalter sollte erhöht werden; solide Fiskalpolitik und Schuldenabbau; stärkere Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen; Stärkung der kapitalgedeckten Systeme.

schen Prioritäten des Ecofin und des EPC zu stützen. Mehrere Autoren haben auf die zum Teil umstrittenen Grundannahmen der Berechnungen hingewiesen und sind zu völlig anderen Ergebnissen gekommen (vgl. De la Porte/Pochet, 2002, 231).

Bemerkenswert ist, dass der Europäische Rat von Stockholm das ursprüngliche Mandat des Europäischen Rates von Lissabon in Bezug auf das Verhältnis von Sozialschutzausschuss und Wirtschaftspolitischen Ausschuss veränderte (De la Porte/Pochet, 2002, 225). Der Auftrag von Lissabon zur Erstellung einer Studie über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive war an den Sozialschutzausschuss ergangen. Die Ergebnisse von entsprechenden Arbeiten des Ausschusses für Wirtschaftspolitik sollten entsprechend berücksichtigt werden (Europäischer Rat, 2000, Abs. 31). Seit dem Europäischen Rat von Stockholm ergehen die Aufträge im Bereich der Pensionspolitik an den Sozialschutzausschuss und den Wirtschaftspolitischen Ausschuss, die gemeinsame Berichte zu erstellen haben (Europäischer Rat, 2001a, Abs. 33).

Seit 2001 umfassen die Wirtschaftspolitischen Grundzüge den Pensionsbereich und auch die Stabilitätsprogramme im Rahmen der Haushaltskoordinierung enthalten nunmehr eigene Abschnitte zu den langfristigen Herausforderungen für die Finanzen durch die Ausgaben im Pensions- und Gesundheitsbereich angesichts der Bevölkerungsalterung. Selbst im Rahmen des Cardiff-Prozesses, der sich mit Reformen auf den Güter- und Finanzmärkten beschäftigt, wurde in den vergangenen Jahren über Pensionsfragen berichtet.³⁷ Da auch die OMK im Pensionsbereich von den wirtschaftspolitischen Akteuren dominiert ist und die Ergebnisse in die Wirtschaftspolitischen Grundzüge einfließen sollen, stellt sich die Frage der Existenzberechtigung des Prozesses. Pochet zweifelt daher auch daran, ob sich die OMK im Rentenbereich zu einem eigenständigen Prozess entwickeln kann und fragt:

"Does it make sense to operationalise the softer version of the OMC if they are to be ruled principally by economic imperatives, with the social objectives being tagged on to be diplomatically correct?" (Pochet, 2003)

³⁷ So enthielt der österreichische Cardiff-Bericht 2001 im Anhang eine Übersicht über die jüngsten Pensionsreformmaßnahmen. Gemäß den Vorgaben der Kommission bildete im Jahr 2002 die Darstellung bestehender Frührentenversicherungsprogramme einen Schwerpunkt der Berichterstattung (vgl. die österreichischen Cardiff-Berichte unter http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Themen/Wirtschaftspolitik/AllgemeineWirtschaftspolitik/Int_Wirtschaftspolitik/CardiffBericht/default.htm)

Aus sozialpolitischer Sicht ist die OMK im Pensionsbereich allerdings trotz ihrer aktuellen Unzulänglichkeiten mit Nachdruck zu unterstützen, da die Berücksichtigung der sozialen Komponenten der Sozialsysteme in der Diskussion auf europäischer Ebene unerlässlich ist (vgl. zB. Spiegel, 2001). Sollte es allerdings nicht gelingen, den Prozess in die Richtung einer stärkeren Bedeutung der sozialpolitischen Ziele weiterzuentwickeln, hätte die OMK im Rentenbereich tatsächlich keine Existenzberechtigung.

3.2. Besonderheiten der OMK im Rentenbereich

3.2.1. Besonderheiten im Verfahren

Ein Spezifikum des Prozesses der offenen Koordinierung ist, dass das Verfahren nicht einheitlich ist, sondern an die Besonderheiten und Erfordernisse des jeweiligen Politikfeldes angepasst wird. Die Unterschiede können beispielsweise die Einbindung von Akteuren, die Bedeutung von Indikatoren, die Periodizität, die Möglichkeit von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und generell die Rolle der OMK im Politikprozess insgesamt betreffen.

In der Entwicklungsphase der OMK im Pensionsbereich bestanden die Mitgliedstaaten aufgrund der besonderen Sensibilität des Pensionsthemas und der signifikanten nationalen Unterschiede besonders auf der Betonung der nationalen Zuständigkeit und damit im Zusammenhang auf der Schaffung eines „leichten“ Prozesses, der insbesondere keine Empfehlungen an Mitgliedstaaten vorsieht. Damit fällt es dem Prozess natürlich schwer, Gleichwertigkeit mit anderen Prozessen im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich zu erreichen, wo Empfehlungen an die Mitgliedstaaten primärrechtlich vorgesehen sind. Hier kommt wieder die Zweischneidigkeit der zugrunde liegenden Problemstellung zum Ausdruck, dass die sozialpolitischen Akteure der Mitgliedstaaten einerseits die sozialpolitische Komponente auf europäischer Ebene stärken und andererseits jeden Ansatz oder auch nur Anschein eines möglichen Kompetenztransfers unterbinden wollen.

Die offene Koordinierung im Rentenbereich umfasst folgende Elemente:

- einen Katalog von elf relativ allgemein formulierten gemeinsamen Zielen;
- die Erstellung von nationalen Strategieberichten, die darüber Auskunft geben sollen, wie diese gemeinsamen Ziele im nationalen Kontext erreicht werden sollen (oder schon erreicht worden sind);
- die Erstellung eines gemeinsamen Berichts von Kommission und Rat auf der Grundlage der nationalen Berichte;
- die Möglichkeit der jährlichen Aktualisierung für den Fall, dass signifikante Reformen durchgeführt werden, die auch in den Wirtschaftspolitischen Grundzügen berücksichtigt werden sollen.

Ergänzt werden diese grundsätzlichen Elemente durch laufende Diskussionen in den zuständigen Ausschüssen. Angepeilt ist auch die Entwicklung von gemeinsamen Indikatoren auf europäischer Ebene. Die diesbezüglichen Arbeiten in der Unterarbeitsgruppe „Indikatoren“ des Sozialschutzausschusses kommen allerdings nur schleppend voran, da es sich als überaus schwierig erweist, Indikatoren zu finden, die sich gegenüber den verschiedenen Systemen der Mitgliedstaaten neutral verhalten.

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung des Prozesses wurde zunächst ein 3-jähriger Rhythmus vorgesehen. Im Jahr 2004 soll eine Zwischenbewertung erfolgen³⁸ und bis 2006 ein „Streamlining“ aller Prozesse angestrebt werden. Dabei soll die Zahl der unterschiedlichen Prozesse verringert und gebündelt und der jeweilige Berichtszeitraum aneinander angeglichen werden.

Der Prozess im Pensionsbereich ist durch die Dominanz der wirtschaftspolitischen Prozesse und Akteure gekennzeichnet. Die vom EPC angestellten Berechnungen und Zahlen dominieren die Diskussion und geben den Rahmen vor, obwohl sie keineswegs unumstritten sind.³⁹

Im Unterschied zur OMK im Bereich der Armut und sozialen Ausgrenzung sind wesentlich weniger Akteure am Prozess im Pensionsbereich beteiligt. Im Bereich der Armutsbekämpfung sind insbesondere sehr viele Nicht-Regierungsorganisationen involviert, die wichtige Aufgaben bei der Armutsbekämpfung wahrnehmen. Die im Rahmen der OMK propagierte Einbindung und Aktivierung aller Akteure hat daher in diesem Prozess einen ganz anderen Stellen-

³⁸ Rat und Kommission werden vor Ende 2004 die Ziele und Arbeitsmethoden bewerten und über die Ziele, Methoden und den Zeitplan einer Fortsetzung dieser Koordination entscheiden (Ausschuss für Sozialschutz/Ausschuss für Wirtschaftspolitik, 2001, 9).

wert. Im Pensionsbereich beschränken sich die beteiligten Akteure im Wesentlichen auf die Sozialpartner, die Sozialversicherungen und die Pensionistenverbände. Auch die regionale und lokale Ebene spielt keine eigenständige Rolle, da Pensionspolitik in der Regel die Kompetenz der nationalen Ebene ist. Aus all diesen Gründen ist der Prozess im Pensionsbereich noch stärker als im Armutsbereich von den nationalen Administrationen geprägt.

Wichtig ist auch der Hinweis darauf, dass das Thema in den verschiedenen Mitgliedstaaten eine sehr unterschiedliche Bedeutung hat. Das liegt an der unterschiedlichen Aktualität der Herausforderungen (die Bevölkerungsalterung stellt z. B. für Irland kein unmittelbares Problem dar), am unterschiedlichen Entwicklungsstand der nationalen Reformen (Schweden betrachtet sein Pensionssystem nach der umfassenden Reform der 1990er Jahre z. B. als ausreichend vorbereitet für die kommenden Herausforderungen) und an der unterschiedlichen Bedeutung, die die staatlichen Rentensysteme im nationalen Kontext haben. Die Behandlung des Pensionssystems auf europäischer Ebene heißt daher für Deutschland beispielsweise etwas ganz anderes als für Großbritannien, wo öffentliche Pensionen eine marginale Rolle spielen (Leibfried, 2002, 475)⁴⁰.

Ein weiterer Unterschied der OMK im Pensionsbereich zu jener im Armutsbereich ist der, dass Letztere durch ein Aktionsprogramm auf Gemeinschaftsebene unterstützt wird, das Maßnahmen im Bereich der Datensammlung und der Erforschung der Ursachen von Armut und Ausgrenzung, grenzüberschreitenden Informationsaustausch und die Einbindung und Aktivierung der Akteure finanziell unterstützt.⁴¹

Die Europäische Kommission fasste die Vorteile der OMK im Rentenbereich in ihrer Mitteilung zur Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten folgendermaßen zusammen:

„Bei der **offenen Koordinierungsmethode** geht es darum, gemeinsame Ziele festzulegen, diese in nationale Politiken umzusetzen und sie schließlich im Rahmen eines gemeinsamen Lernprozesses unter anderem auf der Grundlage

³⁹ Vgl. Kapitel 3.1.

⁴⁰ Leibfried weist darauf hin, dass die Pensionssysteme in Deutschland eine „heilige Kuh“ sind. Eine ähnliche Feststellung ließe sich auch für Österreich treffen, wo die erste Säule des Pensionssystems eine überragende Bedeutung besitzt.

⁴¹ Siehe Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.12.2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

gemeinsam vereinbarter und definierter Indikatoren regelmäßig zu überwachen.

Diese Methode hat verschiedene Vorteile:

- Die gemeinsamen Ziele werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, sich auf notwendige Reformen zu konzentrieren und die Rentenpolitik transparenter zu gestalten und damit die Bürger in die Lage zu versetzen, sich an vorhersehbare Veränderungen anzupassen.
- Sie sollten auch zu einem Konsens über notwendige Reformen beitragen und damit das öffentliche Vertrauen in die Zukunft von Rentensystemen stärken.
- Der Erfahrungsaustausch auf der Grundlage bewährter Praktiken und innovativer Ansätze wird den Prozess des gegenseitigen Lernens fördern und die politischen Optionen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden, erweitern.
- Schließlich werden gemeinsam vereinbarte Indikatoren auch dazu beitragen, Fortschritte im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten und den gemeinsamen Zielen zu messen.“ (Europäische Kommission, 2001, 4)

Dass diese von der Kommission prognostizierten Vorteile bisher nur ungenügend realisiert wurden bzw. realisierbar sind, ist teilweise bereits angesprochen worden.

3.2.2. Inhaltliche Besonderheiten

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Diskussionen über Pensionen auf europäischer Ebene durch die wirtschaftspolitischen Akteure dominiert werden. Diese prägen die Diskussion naturgemäß auch inhaltlich. Viele Vorgaben aus dem wirtschaftspolitischen Bereich werden im Rahmen der OMK, deren Hauptzweck darin besteht, auch die sozialpolitische Komponente in die Diskussionen einzubringen, unhinterfragt übernommen. Manche Grundwidersprüche werden nicht thematisiert.

Eine implizite Grundvoraussetzung aus dem finanzpolitischen Bereich, die in den sozialpolitischen Diskussionen kaum hinterfragt wird, ist die Behauptung, dass angesichts der Bevölkerungsalterung zur nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionen der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP für Pensionszahlungen nicht wesentlich steigen darf. Wenn aber der Anteil

der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung deutlich steigt, bedeutet ein Einfrieren der Ausgaben gemessen am BIP insgesamt einen enormen Einkommensverlust für PensionistInnen. Dadurch würde der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit verletzt und die Armutsgefährdung der älteren Menschen drastisch gesteigert (vgl. Wöss, 2002, 105).

Nicht thematisiert werden auch die möglichen Folgekosten für die öffentlichen Haushalte durch eine stärkere Betonung der 2. und 3. Säule der Pensionssysteme. Einerseits entstehen direkte Kosten durch staatliche Zuschüsse und Prämien und entgangene Steuereinnahmen durch steuerliche Begünstigungen, andererseits bleibt der Staat für allfällige soziale Folgekosten verantwortlich, wenn beispielsweise durch die stärkere Betonung der 2. und 3. Säule in Verbindung mit ungünstigen Entwicklungen der Kapitalmärkte die Armutsgefährdung der älteren Menschen zunimmt.⁴²

Die EPC-Zahlen der Projektionen über die Belastungen der öffentlichen Haushalte wurden von den sozialpolitischen Akteuren weitgehend unwidersprochen akzeptiert. Eine tiefer gehende Diskussion und Hinterfragung der Berechnungen und ihrer Grundannahmen fand nicht statt und es wurde auch nie der Versuch unternommen, diesen Zahlen alternative Projektionen gegenüberzustellen. Dahinter steht vermutlich die unterschiedliche Interessenlage der Mitgliedstaaten, die von den Projektionen des EPC unterschiedlich betroffen sind. Neue, alternative Berechnungen würden manchen Mitgliedstaaten zugute kommen, den Interessen anderer aber widersprechen. Durch die unterschiedlichen Interessen werden die sozialpolitischen Akteure weitgehend handlungsunfähig und sind nicht in der Lage, aktiv alternative Positionen zu entwickeln.

Die Tatsache, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht die Unterschiede zwischen dem Umlageverfahren und dem Kapitaldeckungsverfahren marginal sind, Letzteres aber wesentlich höhere Risiken für die Versicherten und Nachteile für den sozialen Ausgleich mit sich bringt, wird ebenfalls kaum thematisiert (vgl. z. B. Barr, 2002). Der Eindruck besteht, dass nicht die Beteiligung der SozialministerInnen an den europäischen Diskussionen, sondern nur die ungünstige Entwicklung der Kapitalmärkte in den letzten Jahren dazu geführt hat, dass die Forderungen

⁴² Pochet weist darauf hin, dass in den Ecofin- und EPC-Berichten oft auf die Risiken der 3. Säule verwiesen wird, die politischen Schlussfolgerungen diese aber ignorieren: „Political conclusions sometimes seem disconnected from analysis.“ (Pochet, 2003, 19)

nach einer Stärkung der kapitalgedeckten Systeme nicht mehr so lautstark vertreten werden, wie noch vor einigen Jahren.

Ein Charakteristikum der OMK ist damit auch die Verbreitung eingeschränkter Begriffe und Diskussionsmuster aus der finanzpolitischen auch in der sozialpolitischen Diskussion. Die SozialministerInnen sahen sich gezwungen, den Argumentationsmustern des EPC und des Ecofin entgegenzukommen, um überhaupt einen Prozess auf europäischer Ebene starten zu können.

Verschiedene Grundwidersprüche werden auch nicht ausreichend thematisiert. Zum Beispiel wird zu Recht der Abbau von Benachteiligungen von Frauen gefordert. Gleichzeitig wird aber die zumindest teilweise Verlagerung der Altersvorsorge auf die 2. und 3. Säule der Pensionssysteme gefordert, die noch schlechter in der Lage sind zur Gleichstellung der Frauen einen Beitrag zu leisten als die Systeme der ersten Säule, in denen Kindererziehungszeiten zumindest teilweise angerechnet werden und die höhere Lebenserwartung von Frauen in der Regel nicht durch höhere Beiträge oder niedrigere Leistungen versicherungsmathematischen Niederschlag findet.⁴³

3.3. Die OMK im Rentenbereich – der erste Durchgang

Gemäß des Auftrags des Europäischen Rates von Göteborg erarbeiteten der Ausschuss für Sozialschutz und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission (Europäische Kommission, 2001) einen gemeinsamen Bericht „über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten“ (Ausschuss für Sozialschutz/Ausschuss für Wirtschaftspolitik, 2001). Dieses Dokument enthält die so genannten gemeinsamen Ziele, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer nationalen Strategieberichte orientierten, und legt die weitere Vorgangsweise und den Zeitplan fest. Im Wesentlichen basieren die gemeinsamen Ziele auf den Vorschlägen der Kommission, es wurde lediglich auf Wunsch des Sozialschutzausschusses das Ziel 3 neu hinzugefügt, wonach die Mitgliedstaaten die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen fördern sollen. Die Ziele sind relativ allgemein

⁴³ Dieses Argument wurde von Wöss im Rahmen des bilateralen Seminars der Kommission in Österreich zum Start der OMK im Rentenbereich vorgebracht (siehe Kapitel 3.4.3.).

gehalten und geben den Mitgliedstaaten einen großen Interpretationsspielraum bei der Erstellung ihrer nationalen Strategieberichte.

Interessant ist, dass der Begriff der „Solidarität“ in der EK-Mitteilung vom Sommer 2001 keine Rolle spielt, der Begriff kommt überhaupt nicht vor. In der Mitteilung vom Oktober 2000 war die „Stärkung der Solidarität in den Rentensystemen“ noch einer von zehn Grundsätzen und Zielen für die Diskussion (Europäische Kommission, 2000).⁴⁴ Die Vermutung liegt nahe, dass die Generaldirektion „Wirtschaft und Finanzen“ innerhalb der Kommission aufgrund der größeren Bedeutung der zweiten Mitteilung stärkeren Einfluss auf die Formulierung der Mitteilung ausübte als bei der Mitteilung im Oktober 2000, die lediglich einen Diskussionsbeitrag darstellte.

Wie schon die Kommission in ihrer Mitteilung vom Juli 2001 betonte, soll es durch die Anwendung der offenen Koordinierung „keine Verschiebung der Zuständigkeiten der Entscheider auf europäischer und nationaler Ebene“ geben. Es wird betont, dass es die Angelegenheit der Mitgliedstaaten bleibt, ihre Rentenpolitik festzulegen. Eine Kohärenz mit den verschiedenen Prozessen, in denen Fragen der Rentenpolitik ebenfalls angesprochen werden, soll hergestellt werden.⁴⁵ Die Ergebnisse der offenen Koordinierung sollen in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik einfließen.

Die Festlegung der gemeinsamen Ziele wurde von den beiden Ausschüssen mehrmals diskutiert, stellte aber offenbar kein großes Problem dar. Dabei könnte eine Rolle gespielt haben, dass das EPC nicht in allen Punkten auf der Durchsetzung seiner Vorstellungen beharrte, in dem Bewusstsein, dass die wesentlich einflussreicheren Prozesse unter alleiniger Kontrolle von EPC/Ecofin stehen und auch die Ergebnisse der offenen Koordinierung in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik einfließen sollen, die ebenfalls unter der Kontrolle des Ecofin stehen.

Interessant ist, dass die aktive Mitwirkung des Europäischen Parlaments von den Mitgliedstaaten offenbar unerwünscht ist. Die Kommission hatte in ihrer Mitteilung betont:

⁴⁴ Die dem Wegfall der Solidarität zugrunde liegende Denkweise wurde von Ralf Jacob, Vertreter der Kommission bei der Tagung des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger im November 2001 in Berlin, pointiert zusammengefasst: „Solidarität könnte auch ein Zeichen der Schwäche eines Sozialstaates sein. Aktive Sozialstaaten bieten gute Chancen, ein ausreichendes Einkommen auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen und sich gegen soziale Risiken zu versichern (egal ob staatlich oder privat).“ (Jacob??, 2002, 92).

⁴⁵ Grundzüge der Wirtschaftspolitik; Prozess der multilateralen Überwachung (einschließlich Cardiff-Prozess); Stabilitäts- und Wachstumspakt; europäische Beschäftigungsstrategie; Prozess der sozialen Eingliederung.

„Weiter ist es auch von wesentlicher Bedeutung, dass das Europäische Parlament zu dieser Kommissionsinitiative über die Anwendung der offenen Koordinierungsmethode auf angemessene und nachhaltige Renten Stellung nimmt und bei der künftigen Arbeit in diesem Bereich uneingeschränkt beteiligt bleibt.“ (Europäische Kommission, 2001, 12)

Gemäß dem gemeinsamen Bericht von SPC und EPC sollen der Rat und die Kommission das Europäische Parlament „stets auf dem Laufenden halten über ihre Arbeiten zur Gewährung sicherer und nachhaltiger Renten“ (S. 9). Das Parlament hat in mehreren Entschlüssen immer wieder gefordert, aktiver in die Anwendung der OMK eingebunden zu werden (Europäisches Parlament 2001 und 2002).

Ein umstrittener Punkt, der im Bericht von EPC und SPC nicht angesprochen wird, war die Frage der Vorgangsweise bei der Erstellung des gemeinsamen Berichts auf der Grundlage der nationalen Strategieberichte an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Aufgrund der Erfahrungen im Bereich der sozialen Ausgrenzung, wo die Kommission ihren Entwurf für einen gemeinsamen Bericht ohne vorherige Befassung der Mitgliedstaaten oder der einschlägigen Ausschüsse im Internet veröffentlichte, wollten einige Mitgliedstaaten eine ähnliche Vorgangsweise der Kommission im Rentenbereich verhindern. Der Berichtsentwurf zur sozialen Ausgrenzung hatte ein Ranking der Mitgliedstaaten enthalten und zum Teil sehr harsche Kritik an einzelnen Aktionsplänen. Das Medienecho auf diesen Berichtsentwurf war wesentlich größer als jenes auf den eigentlichen gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat, der dem Europäischen Rat vorgelegt wurde. Vor allem für Deutschland, aber auch für Österreich, war es ein Anliegen, dass sich die Kommission verpflichtet, im Bericht kein Ranking vorzunehmen und den Entwurf zuerst mit den Mitgliedstaaten in den zuständigen Ausschüssen zu diskutieren, ehe eine Veröffentlichung erfolgt. Eine solche Zusage der Kommission erfolgte im Sozialausschuss (zur Vorgangsweise bei der Vorlage des Entwurfs für den gemeinsamen Bericht siehe unten).

Ein weiterer Diskussionspunkt zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten war der Zeitplan. Die Kommission hatte in ihrer Mitteilung die Erstellung der nationalen Strategiepläne bis Juli 2002 vorgesehen (Europäische Kommission, 2001, 12). Dieser Termin war den Mitgliedstaaten zu kurzfristig, als Kompromiss wurde schließlich der 15. September 2002 festgelegt. Diese Diskussion weist auf ein grundsätzliches Problem der OMK hin: Die Fristen sind zumeist sehr kurz, sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission. Der ge-

samte Prozess steht unter einem Zeitdruck, der dem Außenstehenden „nicht zwingend erscheint“ (Schmähl, 2002, 108).

Der gemeinsame Bericht von SPC und EPC wurde von den zuständigen Ratsformationen (Beschäftigung und Sozialpolitik, Ecofin) Anfang Dezember 2001 zur Kenntnis genommen und an den Europäischen Rat von Laeken weitergeleitet.

Im Frühjahr 2002 fanden zum Start des Prozesses in den Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Portugal und Griechenland) bilaterale Seminare statt, an denen Vertreter der Europäischen Kommission sowie eine unterschiedliche Zahl nationaler Vertreter teilnahmen. Wie die Kommission dem SPC berichtete, lag die durchschnittliche Teilnehmerzahl bei 30–40, wobei die Ausreißer Luxemburg (Teilnahme von 4 Beamten) und Finnland (Teilnahme von rd. 80 Personen, inklusive Parlamentariern) darstellten. Für die Mitgliedstaaten stellten die Seminare die Möglichkeit dar, die nationalen Akteure auf den Prozess vorzubereiten (Ausschuss für Sozialschutz, 2002).

Bis Mitte September 2002 erstellten die Mitgliedstaaten gemäß dem vereinbarten Zeitplan ihre nationalen Strategieberichte.

Am 23./24. Oktober 2002 fand in einer gemeinsamen Sitzung des SPC und des EPC eine „Peer Review“ statt, deren Mehrwert allerdings fraglich erscheint. Substantielle Diskussionen waren schon aufgrund des gedrängten zeitlichen Rahmens kaum möglich⁴⁶. Darüber hinaus lag es den Mitgliedstaaten fern, grundlegende Kritik an anderen Staaten zu üben. Wurden dennoch kritische Fragen gestellt, blieben diese unbeantwortet.

Im November legte die Kommission den ersten Entwurf für einen gemeinsamen Bericht vor. Dabei fanden die Scharmützel zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Kontrolle des Prozesses eine interessante Fortsetzung. Die Kommission hatte sich, wie oben bereits ausgeführt, auf Betreiben der Mitgliedstaaten verpflichtet, zuerst einen Entwurf des gemeinsamen Berichts in den zuständigen Ausschüssen zu diskutieren, bevor eine Veröffentlichung erfolgt. Der Kommission gelang es, diese Zusage einzuhalten und die Wünsche der

⁴⁶ Pro Mitgliedstaat standen 40 Minuten zur Verfügung, in denen der Strategiebericht kurz präsentiert wurde. Ein vorher bestimmter Review-Staat stellte im Anschluss einige Fragen, die kurz beantwortet wurden. Danach blieben höchstens noch einige Minuten für eine allgemeine Diskussion.

Mitgliedstaaten dennoch zu umgehen. Die Kommission legte vier Arbeitstage vor der Sitzung des Sozialschutzausschusses am 13.11.2002 einen innerhalb der Kommission noch nicht abgestimmten Berichtsentwurf der Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“ vor. Dieser Entwurf im Umfang von 86 Seiten enthielt noch nicht den für die Mitgliedstaaten interessantesten länderspezifischen Teil. Eine substanzielle Diskussion beim Ausschuss am 13.11. war damit weitgehend ausgeschlossen. Auch vor den weiteren Ausschusssitzungen wurden den Mitgliedstaaten äußerst kurzfristig verschiedene Versionen – auch mehrere Versionen für ein und dieselbe Sitzung – des umfangreichen Berichts übermittelt, was eine seriöse Prüfung der Berichte für die Mitgliedstaaten kaum möglich machte.

Die Vorlage des Entwurfs der Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“ wurde von der Kommission als Erfüllung ihrer Verpflichtung zur vorhergehenden Diskussion des Berichts in den Ausschüssen interpretiert. Der eigentliche Berichtsentwurf der Kommission, der auch kommissionsintern koordiniert war, wurde wieder – entgegen den Wünschen der Mitgliedstaaten – von der Kommission veröffentlicht. Da der Bericht aber im Unterschied zum Berichtsentwurf im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung kaum Bewertungen und insbesondere auch kein explizites Ranking der Mitgliedstaaten enthielt, rief die Vorgangsweise keine übermäßige Entrüstung der Mitgliedstaaten hervor.

In mehreren Sitzungen des SPC und des EPC wurde schließlich Konsens über den gemeinsamen Bericht erzielt, der Anfang März 2003 dem Rat in den Formationen „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ und „Wirtschaft und Finanzen“ zur Billigung und Weiterleitung an den Europäischen Rat vorgelegt wurde.

Konkrete Änderungswünsche der Mitgliedstaaten, die zumeist verkürzte und missverständliche Passagen betrafen, wurden der Kommission bilateral in schriftlichen Kommentaren mitgeteilt. Dabei erfolgte eine Abstimmung zwischen den Mitgliedern des EPC und des SPC bereits auf nationaler Ebene, was im österreichischen Fall gut funktionierte.

3.4. Der österreichische Strategiebericht

3.4.1. Pensionen in den anderen Prozessen

Die nach Ansicht der entsprechenden europäischen Akteure noch nicht gesicherte langfristige Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems sowie die geringe Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern in Österreich sind seit Jahren regelmäßige Bestandteile aller einschlägigen Empfehlungen im Rahmen der verschiedenen europäischen Koordinierungsprozesse. Die im Jahr 2000 durchgeführte Pensionsreform wurde als ungenügend empfunden. Im Folgenden finden sich zur Illustration einige Auszüge aus den Wirtschaftspolitischen Grundzügen:

„Trotz des laufenden Haushaltskonsolidierungsprogramms wurden die öffentlichen Finanzen längerfristig noch nicht auf eine tragfähige Grundlage gestellt. Der Ausgabendruck im öffentlichen Pensionssystem wird trotz der jüngsten Reform steigen.“

Daher soll Österreich

„angesichts der langfristigen – insbesondere aus der Bevölkerungsalterung resultierenden – Herausforderungen die Reform des Pensionssystems fortsetzen; insbesondere sollten bereits 2001 das derzeitige Leistungsniveau und die Voraussetzungen für den Bezug der Erwerbsunfähigkeitsrente überprüft werden, mit dem Ziel, das durchschnittliche Rentenalter anzuheben.“ (Rat der Europäischen Union, 2001b, 55f.)

In den Wirtschaftspolitischen Grundzügen 2002 heißt es:

„Wenngleich sich die Haushaltslage 2001 erheblich verbessert hat, müssen Anstrengungen unternommen werden, um die längerfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erhöhen, da mit einem starken Ausgabendruck infolge der alternden Gesellschaft zu rechnen ist. So drücken insbesondere das niedrige tatsächliche Renteneintrittsalter und das hohe Rentenniveau die staatlichen Alterssicherungsaufwendungen stark nach oben. Wenngleich diese Probleme durch die Rentenreformen und maßvollen Rentenerhöhungen der letzten Jahre

zum Teil in Angriff genommen worden sind, muss doch noch viel getan werden, um das Rentensystem auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.“

Österreich sollte daher

„das staatliche Alterssicherungssystem überprüfen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, und dabei insbesondere durch Verringerung der Anreize für den Vorruhestand auf eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters hinwirken.“ (Rat der Europäischen Union, 2002, 54f.)

Ähnlich lautende Empfehlungen finden sich in den Stellungnahmen des Rates zu den österreichischen Stabilitätsprogrammen (vgl. Rat der Europäischen Union, 2001a und 2002).

Bemerkenswert ist, welche detaillierten Empfehlungen für die Umgestaltung der nationalen Rentensysteme im Kontext der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination, ohne Beteiligung der für die Rentensysteme zuständigen Fachminister, gemacht werden. Die Anwendung der OMK im Rentenbereich birgt allerdings die Gefahr in sich, dass die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik noch detaillierter werden und gegenüber den Sozialministern damit begründet werden können, dass die Ergebnisse der OMK in die Grundzüge eingeflossen seien.

Die wiederholten Empfehlungen von europäischer Ebene konnten die Regierung allerdings nicht von ihrem Zeitplan abbringen, in der laufenden Legislaturperiode keine Reformen im Pensionsbereich mehr durchführen zu wollen.

3.4.2. Akteure bei der Erstellung des Strategieberichts

Die Erstellung des nationalen Strategieberichts oblag dem Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen unter enger Einbindung der mitbetroffenen Ressorts (Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport). Darüber hinaus wurden die Sozialpartner, die Sozialversicherungsträger, die Pensionistenverbände sowie einige weitere Interessenvertretungen eingebun-

den.⁴⁷ Das federführende Bundesministerium behielt sich als Letztverantwortlicher für den Bericht vor, in welchem Umfang die Beiträge der anderen Akteure berücksichtigt werden konnten:

„Die Beiträge wurden, soweit sie der Strategie der österreichischen Bundesregierung entsprechen bzw. zu deren besseren Darstellung hilfreich waren, bei der Abfassung eines ersten Entwurfs des Berichts berücksichtigt. Dieser Entwurf wurde in der Folge erneut allen relevanten politischen Kräften zur Stellungnahme übermittelt und anhand der eingegangenen Äußerungen überarbeitet.“ (Österreichische Bundesregierung, 2002, 3)

Das österreichische Parlament war an den Arbeiten nicht direkt beteiligt. Es wurden lediglich im Rahmen der normalen Information des Parlamentes alle offiziellen Dokumente an das Parlament zur Kenntnis weitergeleitet. Vizekanzler und Sozialminister Haupt berichtete dem Hauptausschuss des österreichischen Parlaments am 18.3.2003 anlässlich der Beratungen im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates über die Methode der offenen Koordinierung und ihre Anwendung im Rentenbereich. Der Vizekanzler betonte, dass die OMK von Österreich unterstützt werde und die Fortsetzung der Anwendung im Pensionsbereich „äußerst wünschenswert“ sei. Der gemeinsame Bericht sei eine gute Unterlage, aufgrund derer die Mitgliedstaaten voneinander lernen könnten. Außerdem berücksichtige er nicht nur die budgetären Herausforderungen, sondern auch die soziale Ausgewogenheit als gleichberechtigtes Ziel. Bei den Abgeordneten stieß die europäische Dimension des Pensionsthemas angesichts des Irak-Krieges auf relativ geringes Interesse. Ein Abgeordneter fragte nach, was unter dem Begriff der „offenen Koordinierung“ zu verstehen sei. Der Vizekanzler betonte daraufhin, dass die OMK keine Harmonisierung nach unten erzwingen kann, sondern im Gegenteil eine Harmonisierung nach oben, insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung, ermögliche. (Österreichisches Parlament, 2003)

⁴⁷ Eine Liste der Institutionen, die an der Erstellung des österreichischen Strategieberichts mitgewirkt haben, findet sich im Anhang 7 des Berichts. Auf der Homepage des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen sind auch die Beiträge der verschiedenen Akteure abrufbar (www.sozialversicherung.bmsg.gv.at).

3.4.3. Verfahren

Die Vorgangsweise bei der Koordination und Ausarbeitung des Strategieberichts entsprach der üblichen Vorgangsweise bei der Erstellung von Stellungnahmen im Rahmen von EU-Entscheidungsprozessen. Neue Strukturen wurden, obwohl zunächst angedacht, nicht geschaffen.⁴⁸ Die auf administrativer Ebene zunächst überlegte Drucklegung und öffentliche Präsentation des Strategieberichts, eventuell in Verbindung mit einem Symposium im September 2002, musste schon im Ansatz der politischen Realität weichen. Nachdem in der laufenden Legislaturperiode bereits eine Pensionsreform stattgefunden hatte, war – insbesondere kurz vor Neuwahlen – keine weitere Reform geplant. Die Bevölkerung sollte daher auch nicht durch Reformüberlegungen im Zusammenhang mit dem Strategiebericht verunsichert werden. In der Einladung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen für das gemeinsame Seminar mit der Kommission zum Auftakt der OMK im Pensionsbereich, die an alle Akteure ausgeschickt wurde, hieß es dementsprechend:

„Der Strategiebericht dient lediglich der Darstellung und Bewertung bisheriger Reformen oder Strategien im Rentenbereich. Er soll nicht zum Anlass genommen werden, eine nationale Pensionsdebatte mit allen damit möglicherweise verbundenen negativen Auswirkungen zu beginnen.“⁴⁹

Damit ist auch ein weiterer Punkt angesprochen. Der Bericht wurde als Bericht nach Brüssel empfunden und nicht als Aktionsplan oder gar Diskussionsgrundlage für die nationale Debatte.⁵⁰ Damit bestanden von vornherein unterschiedliche Interpretationen zwischen der nationalen Seite und der Kommission in Bezug auf die Bedeutung des Strategieberichts. Gabrielle Clotuche, Direktorin in der Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“ der Europäischen Kommission, erklärte in ihrer Rede beim bilateralen Seminar am 13.3.2002 in Wien:

„They (the reports) should be focused on strategies for the future rather than descriptions of the pension systems as they are today.“

⁴⁸ Auf administrativer Ebene wurde die Einrichtung eines österreichischen Europa-Pensionsforums zur nach außen sichtbaren, institutionalisierten Einbindung aller Akteure angedacht.

⁴⁹ Geschäftszahl 25.020/3-12/2002.

⁵⁰ Vgl. die identische Sichtweise des NAP Beschäftigung in Schweden (Jacobsson, 2002, 4).

Ralf Jacob, ebenfalls seitens der Kommission beim bilateralen Seminar in Wien anwesend, erklärte, dass der Strategiebericht vor allem ein Instrument zur innerstaatlichen Rentenreformdebatte und nicht so sehr für Brüssel sein soll.⁵¹

Diese Erwartungen der KommissionsvertreterInnen waren insofern unrealistisch, als das nationale politische Umfeld dabei nicht berücksichtigt wurde. Darin kommt eines der Grundprobleme der OMK zum Ausdruck, nämlich die Asynchronität des europäischen und der nationalen politischen Prozesse. Pensionsreformdebatten können nicht auf Knopfdruck gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten gestartet werden. Die Herausforderungen und ihre Aktualität sind im Detail zu unterschiedlich, die Legislaturperioden geben einen Rahmen vor und vor kurzem abgeschlossene bzw. durchgeführte Reformen machen eine erneute Diskussion nach kurzer Zeit nicht zweckmäßig. Auch andere nationale Prozesse können durch den kurzfristig gestarteten und mit engen Fristen ausgestatteten europäischen Prozess nicht beliebig angepasst werden. In Österreich wurde beispielsweise im Jahr 2000 eine Pensionsreformkommission eingerichtet, die in mehreren Untergruppen ausführliche Überlegungen über Reformoptionen anstellen sollte. Der laufende Diskussionsstand wurde zwar für den Strategiebericht berücksichtigt, eine kurzfristige Vorverlegung des Endberichts, um die Ergebnisse für den Strategiebericht verwerten zu können, war aber nicht möglich.

Ein weiteres Grundproblem der OMK wird ebenfalls am österreichischen Beispiel sichtbar: die mangelnde Verbindung der administrativen mit der politischen Ebene. Die Erstellung des Strategieberichts war praktisch ausschließlich ein administrativer Prozess, die politische Ebene wurde zwar regelmäßig informiert, übernahm aber keine aktive Rolle. Der Endbericht wurde vom zuständigen Minister und anschließend vom Ministerrat ohne wesentliche Änderungen zur Kenntnis genommen.

Am bilateralen Seminar mit der Kommission, das am 13.3.2002 in Wien stattfand, nahmen rund 40 Personen teil. Vertreten waren die mitbefassten Ressorts, Sozialpartner, die österreichischen Vertreter im EPC und im EMCO und Prof. Tomandl als Vorsitzender der Expertenkommission „Alterssicherung“.

⁵¹ Bericht von teilnehmenden Beamten.

Nach dem Seminar wurden die verschiedenen Akteure um Beiträge für den Strategiebericht bis 30.4.2002 ersucht. Im Anschluss wurde ein erster Entwurf erstellt, der erneut zur Stellungnahme ausgeschickt wurde, ehe die Endfassung erarbeitet wurde. Unter Berücksichtigung von Ferienzeiten und der Notwendigkeit der Genehmigung von Stellungnahmen durch die jeweiligen Hierarchieebenen und der Genehmigung des Gesamtberichtes durch den Minister und den Ministerrat unter Einrechnung einer Zeitreserve für allfällige Änderungen, wird der äußerste Zeitdruck deutlich, unter dem alle Beteiligten bei der Erstellung des Berichts standen. Schon aus diesem Grund waren allzu hohe Erwartungen im Hinblick auf eine wohl durchdachte langfristige Strategie, sofern diese nicht schon bestand, unrealistisch.

Die Genehmigung durch den österreichischen Ministerrat erfolgte am 17. September 2002. Die geringfügige Verspätung ergab sich durch das unmittelbar bevorstehende vorzeitige Ende der Koalitionsregierung.

3.4.4. Wesentliche Aussagen des Strategieberichts⁵²

Im österreichischen Strategiebericht werden folgende Schwerpunkte für die künftige Pensionspolitik hervorgehoben:

1. Erhöhung der Erwerbsquote
2. Weiterentwicklung des Altersversorgungssystems
3. Erhöhung der budgetären Spielräume zur Sicherung der Finanzierung der Rentensysteme

Näher eingegangen wird auf Punkt 2. Folgende Maßnahmen werden vorgestellt:

- Neugestaltung der Invaliditätsrenten: Die Invaliditätsrenten sind einerseits wesentlich für das relativ niedrige Rentenantrittsalter in Österreich verantwortlich, andererseits besteht derzeit nicht die Möglichkeit einer Teilrente, wodurch es zu sozialen Härten kommen kann;
- Stärkung der versicherungsmathematischen Prinzipien;

⁵² Es werden an dieser Stelle nur einige wenige, vom Bericht selbst in der Einleitung hervorgehobene Punkte erwähnt. Der vollständige Bericht ist unter www.bmsg.gv.at erhältlich. Für eine Zusammenfassung siehe Pörtl/Spiegel/Stefanits, 2003.

- Harmonisierung der aus historischen Gründen berufsständisch segregierten Rentensysteme (mit unterschiedlichen Systemen z. B. für Bauern, Selbstständige, Eisenbahner, Beamte etc.) mit dem Ziel der Gleichbehandlung aller Versicherten;
- Gleichstellung der Geschlechter und eigenständige Alterssicherung für Frauen;
- Kostenwahrheit in der Zuordnung und Finanzierung von Ersatzzeiten (bei Kinderbetreuung, Arbeitslosigkeit, Präsenzdienst u. Ä.);
- Stärkung der 2. und 3. Säule;
- Beibehaltung des hohen Niveaus der Mindestsicherung zur Vermeidung von Altersarmut.

Auffallend ist, dass angesichts der relativ schlechten Position Österreichs bei der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer und beim Pensionsantrittsalter sowie der wiederholten diesbezüglichen Empfehlungen in den Wirtschaftspolitischen Grundzügen unter den schwerpunktmäßig aufgezählten Maßnahmen solche zur Hebung des Pensionsantrittsalters fehlen. Der Bericht führt dazu aus, dass die im Zuge der Pensionsreform 2000 getroffenen Maßnahmen (insbesondere Hebung des Antrittsalters für vorzeitige Alterspensionen sowie Erhöhung der Abschläge/Zuschläge bei früherem/späterem Pensionsantritt; Abschaffung der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitsunfähigkeit) vorerst evaluiert werden sollen.

3.4.5. Bedeutung des Strategieberichts für die nationale Pensionspolitik

3.4.5.1. Die Entwicklung seit der Annahme des österreichischen Strategieberichts

Der österreichische Strategiebericht wurde von der Regierung am 17.9.2002 in ihrer letzten Sitzung vor den vorzeitig angesetzten Neuwahlen am 24.11.2002 genehmigt. Die nationale Öffentlichkeit nahm davon keine Notiz, nicht zuletzt deshalb, weil das überraschende Ende der Regierung natürlich die Berichterstattung in den Medien dominierte.

Das vorzeitige Ende der Legislaturperiode hatte auch Auswirkungen auf die Arbeiten der Pensionsreformkommission.⁵³ Diese sollte ihren Bericht, da die Regierung für die laufende

⁵³ Die Regierung hatte unmittelbar nach ihrer Bildung Anfang Februar 2000 eine Expertenkommission einberufen, mit der Aufgabe kurzfristige Vorschläge für die Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel und die nachhaltige

Legislaturperiode keine Pensionsreform mehr plante, kurz nach den ursprünglich für Herbst 2003 geplanten Neuwahlen vorlegen. Nach dem Beschluss für vorzeitige Neuwahlen beschleunigte die Kommission ihre Arbeit und legte den Bericht bereits am 9.12.2002 der Regierung und der Öffentlichkeit vor.⁵⁴ Die Veröffentlichung dieses Berichts fand beachtliches Medienecho und stellte den Beginn einer neuerlichen Pensionsreformdebatte dar.⁵⁵

Die Veröffentlichung des Vorschlags der Kommission für den gemeinsamen Rentenbericht am 17.12.2002 fand demgegenüber kaum Beachtung. Der Tenor der Berichterstattung war, dass Österreich zu weiteren Reformen im Pensionsbereich aufgefordert wird und das Pensionssystem zu stark auf der ersten Säule aufbaut.⁵⁶

Anfang 2003 wurde durch das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2003 der Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare außertourlich erhöht, um die Armutsgefährdung von Ehepaaren hinanzuhalten. Die Erhöhung soll das Einkommen über die Armutsgefährdungsschwelle von 60 % des Medianeinkommens heben. Diese Maßnahme war im Strategiebericht nicht vorhergesehen worden. Dort wird zum Thema festgestellt, dass das Armutsgefährdungsrisiko von Renterhaushalten relativ hoch, der Abstand zur Armutsgefährdungsschwelle aber relativ gering ist (Österreichische Bundesregierung, 2002, 17).⁵⁷

Sicherung der gesetzlichen Pensionsversicherung vorzulegen. Der erste Bericht der Kommission wurde bereits im März 2000 vorgelegt und war eine Grundlage für die Pensionsreform 2000. Seither arbeitete die Kommission an mittel- bis langfristigen Reformkonzepten.

⁵⁴ Aus Zeitgründen mussten ursprünglich geplante detailliertere Diskussionen zu einigen Fragen sowie umfangreichere Berechnungen verschiedener Optionen unterbleiben (Tomandl, 2003, 97).

⁵⁵ Alle großen Tageszeitungen des Landes berichteten umfangreich („Kurier“, 10.12.2002; „Kleine Zeitung“, „Kronen Zeitung“, „Die Presse“, alle 11.12.2002).

⁵⁶ Vgl. „Der Standard“, 18.12.2002; „Salzburger Nachrichten“, 18.12.2002; „Tiroler Tageszeitung“, 19.12.2002.

⁵⁷ Bei der Armutsgefährdung insgesamt hat Österreich im europäischen Vergleich relativ gute Werte, lediglich die Armutsgefährdung von PensionistInnen liegt über dem europäischen Durchschnitt. Das liegt zu einem guten Teil daran, dass der Ausgleichszulagenrichtsatz bisher knapp unter der Armutsgefährdungsschwelle lag (vgl. auch Österreichische Bundesregierung, 2002, Anhang 4).

Die Regierungsverhandlungen gestalteten sich schwierig und endeten Anfang März 2003 mit einer Neuauflage der alten Koalition zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs. Die Zukunft der Pensionen stellt einen Schwerpunkt des neuen Regierungsübereinkommens dar (Österreichische Bundesregierung, 2003, 18–20). Ein entsprechender Gesetzesentwurf für eine erste Etappe der geplanten Änderungen im Pensionsrecht wurde bereits Anfang April vorgestellt und zur Begutachtung ausgesandt. Der Entwurf war als Budgetbegleitgesetz konzipiert und enthält vor allem kurz-, mittel- und langfristige Kürzungen der Pensionen durch eine Reihe von Maßnahmen.⁵⁸ Die Vorschläge lösten massive Reaktionen aus und führten zu einer intensiven öffentlichen Debatte. Auf die Vorschläge und die Diskussion soll hier nicht näher eingegangen werden. An dieser Stelle interessiert lediglich die Bedeutung des europäischen Kontextes und der OMK für die österreichische Pensionsdiskussion.

3.4.5.2. Das Regierungsprogramm

Unter dem Blickwinkel der vorliegenden Arbeit ist auffallend, dass das Pensionskapitel des Regierungsprogramms keinen einzigen Hinweis auf die Europäischen Union, die verschiedenen Zielvorgaben der Europäischen Räte⁵⁹ oder die Methode der offenen Koordinierung enthält.

Eine umfassende Strategie im Sinne der Forderungen auf europäischer Ebene ist im Regierungsprogramm im Pensionsbereich nicht erkennbar. Das Pensionskapitel beschränkt sich weitgehend auf Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierbarkeit bzw. zur Senkung des Bundesbeitrags aus Steuermitteln zu den Pensionen. Bei Letzterem dürfte dabei der kurzfristige Einsparungseffekt für das Budget im Vordergrund stehen. Im Kapitel Finanzen werden Einsparungen aus dem Pensionsbereich im Ausmaß von 1 Mrd. Euro zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets vorgesehen. Die Einsparungen sollen nach Angaben von Vertretern der ÖVP auch zur Finanzierung der seit langem angekündigten und schon mehrmals

⁵⁸ Zum Beispiel durch die Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen, die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums von 15 auf 40 Jahre, den Ausbau des Bonus-Malus-Systems bei vorzeitigem bzw. späterem Pensionsantritt und die Verringerung des jährlichen Steigerungsbetrags.

⁵⁹ Im Kapitel Arbeit und Soziales wird auf EU-Ziele verwiesen, darunter auch das Ziel des Europäischen Rates von Stockholm, die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen auf 50 % anzuheben. Das Ziel des Europäischen Rates von Barcelona, das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand bis 2010 um fünf Jahre zu erhöhen, wird nicht erwähnt.

auch zur Finanzierung der seit langem angekündigten und schon mehrmals verschobenen Steuerreform verwendet werden, die gegen Ende der Legislaturperiode geplant ist.⁶⁰

Ein Maßnahmenpaket „Aktion 56/58 Plus“ soll die Beschäftigung von älteren ArbeitnehmerInnen durch eine Lohnnebenkostensenkung attraktiver machen. Daneben sind eine Qualifikationsoffensive für ältere Arbeitnehmer, ein Rechtsanspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen für über 50-Jährige und die Modernisierung der Arbeitswelt durch neue Initiativen wie „Die altersgerechte Gestaltung der Arbeitswelt“ vorgesehen.

Im Kapitel „Arbeit und Soziales“ stellen Maßnahmen für ältere ArbeitnehmerInnen keinen erkennbaren Schwerpunkt dar.

Im Kapitel „Finanzen“ wird auf den „Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU“ verwiesen. Die Rückführung des Schuldenstandes der Republik im Verhältnis zum BIP wird als Ziel erwähnt, aber nicht in Verbindung mit der langfristigen Finanzierbarkeit von Pensionen gebracht (Österreichische Bundesregierung, 2003).

Ein Vergleich zwischen den im Strategiebericht vorgestellten Schwerpunkten und jenen des Regierungsprogramms ergibt eine erstaunlich geringe Übereinstimmung. Die folgende Übersicht zeigt, dass die im Strategiebericht genannten Schwerpunkte im Regierungsprogramm nur teilweise Entsprechungen finden.

⁶⁰ Vgl. den Kommentar von Hans Rauscher in: „Der Standard“, 18.4.2003.

Strategiebericht (September 2002)	Regierungsprogramm (März 2003)
Neugestaltung der Invaliditätsrenten	weitere Evaluierung und nachfolgende Reform ⁶¹
Stärkung versicherungsmathematischer Prinzipien und der Beitragsäquivalenz	unter dieses Ziel können mehrere Vorhaben des Regierungsprogramms subsumiert werden (Ausbau von Zu- und Abschlägen; Verlängerung des Durchrechnungszeitraums; beitragsorientiertes Pensionskonto u. a.)
Harmonisierung	erste Schritte für ein einheitliches Pensionsrecht in der Legislaturperiode
Gleichstellung der Geschlechter; eigenständige Alterssicherung für Frauen	freiwilliges Pensions-Splitting; Anhebung pensionsbegründender Kindererziehungszeiten; gegenteilig wirken insbesondere die Verlängerung des Durchrechnungszeitraums und die geringe Beitragsgrundlage für Kindererziehungszeiten
Kostenwahrheit bei der Finanzierung und Zuordnung von Ersatzzeiten	fehlt
Stärkung der 2. und 3. Säule	allgemeine Ankündigung (im Kapitel Pensionen und auch im Kapitel Finanzen), konkrete Maßnahmen werden aber nicht angeführt
hohes Niveau der Mindestsicherung im Alter beibehalten	Einführung einer Mindestpension in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes; die Mehrzahl der Maßnahmen bringt massive Kürzungen bei künftigen Pensionen

⁶¹ Die Neugestaltung der Invaliditätsrenten bildete einen Schwerpunkt der Arbeit der Pensionsreformkommission. Unter anderem wurde auch bereits ein Feldversuch durchgeführt und eine Vielzahl von Vorschlägen erarbeitet (Tomandl, 2003).

Umgekehrt sind im Regierungsprogramm mehrere wichtige Maßnahmen vorgesehen, die im Strategiebericht kaum oder gar nicht angesprochen sind.

Strategiebericht (September 2002)	Regierungsprogramm (März 2003)
kommt nicht vor	Einführung einer Mindestpension unter Heranziehung der Sozialhilfe der Länder
kommt nicht vor; es wird erwähnt, dass evaluiert werden soll, inwieweit die Maßnahmen der Pensionsreform 2000 zur Zurückdrängung der Frühverrentung greifen (S. 29)	Abschaffung der vorzeitigen Alterspensionen
kommt nicht vor	Anhebung des Durchrechnungszeitraums auf 40 Jahre (von 15 bzw. 18 Jahren)

Angesichts des zeitlichen Abstandes von nur einem halben Jahr und der gleichen Zusammensetzung der neuen Regierung mit denselben Personen in den Schlüsselpositionen lässt sich eindeutig der Schluss ziehen, dass der Strategiebericht und der Prozess der offenen Koordinierung insgesamt bisher keinen Einfluss auf die nationale Politikgestaltung hatten.

3.4.5.3. Die Pensionsdiskussion im April 2003

Der Anfang April 2003 vorgestellte erste Teil von Änderungsmaßnahmen im Pensionsbereich sorgte für eine äußerst heftige und kontroverielle Debatte, auch innerhalb der beiden Regierungsparteien. Der europäische Kontext spielt in diesen Diskussionen praktisch keine Rolle. Die Regierung machte interessanterweise auch nicht von der Möglichkeit Gebrauch, die Verantwortung für die großteils unpopulären Maßnahmen auf die Europäische Union abzuschieben. Im Zusammenhang mit den ebenfalls sehr umstrittenen und unpopulären Maßnahmen zur Erreichung der Konvergenzkriterien im Hinblick auf die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion war diese Strategie erfolgreich angewandt worden (Hemerijck/Unger/Visser, 2000, 203).

Auch der Zeitplan der Regierung für die Durchsetzung des Maßnahmenpakets gibt klaren Aufschluss darüber, dass ausschließlich nationale Überlegungen das Timing des politischen Prozesses in Österreich bestimmten, unabhängig von der europäischen Ebene. Wie bereits ausgeführt, wurde Österreich von europäischer Ebene wiederholt zu weitergehenden Reformen im Pensionsbereich aufgefordert. Diese Forderungen wurden mit dem Argument zurückgewiesen, man müsse zunächst die Auswirkungen der Reform aus dem Jahr 2000 evaluieren. Ohne eine Evaluierung vorzulegen, hat die Regierung unmittelbar nach der Regierungsbildung weit reichende Maßnahmen vorgeschlagen, die tief ins Pensionssystem und vor allem die zu erwartende Pensionshöhe eingreifen. Der Zeitplan für diese weit reichenden Maßnahmen wurde äußerst knapp bemessen,⁶² mit dem Argument, aufgrund der Herausforderungen müsse man sofort und schnell reagieren. Die gemeinsame Forderung der Sozialpartner, die Pläne aufzuschieben und ein Gesamtkonzept⁶³ bis September 2003 anzustreben, wurde von Regierungschef Schüssel zurückgewiesen.⁶⁴

3.4.5.4. Schlussfolgerungen

Die Analyse des ersten Durchgangs der OMK im Rentenbereich anhand des österreichischen Fallbeispiels hat folgende Ergebnisse erbracht:

- Die Erstellung des Strategieberichts und die Mitwirkung an der OMK war weitgehend auf die Ministerialbürokratie des hauptzuständigen Fachressorts beschränkt.
- Die politische Ebene (Regierung, Parlament) nahm von dem Prozess kaum Notiz.
- Ein Einfluss der OMK, des Strategieberichts oder des gemeinsamen Berichts auf die innerösterreichische Politik oder öffentliche Diskussion konnte nicht festgestellt werden.

⁶² Zwei Arbeitstage nach Ende der Begutachtungsfrist soll der Ministerrat die Vorschläge als Gesetzesinitiative annehmen. Im Juni soll der Beschluss im Parlament fallen.

⁶³ Inklusive der Maßnahmen, die die Regierung für eine zweite Etappe der Änderungen im Pensionssystem vorgesehen hat, z. B. der Vereinheitlichung der Pensionssysteme.

⁶⁴ Vgl. „Der Standard“, 25.4.2003.

3.5. Abschließende Bemerkungen

Die OMK kommt im Pensionsbereich erst seit kurzer Zeit zur Anwendung. Es können daher noch keine gesicherten Aussagen zu möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen der Methode gemacht werden. Allerdings können aus der Analyse der grundsätzlichen Elemente der Anwendung der OMK im Pensionsbereich und den bisherigen Erfahrungen im ersten Durchgang Anregungen für die weitere Entwicklung der Methode abgeleitet werden. Im Bereich der sozialen Ausgrenzung beantworten Begg et al. die Frage, ob der informelle Ansatz der OMK ausreichend ist, um sozialen Themen jene Bedeutung auf europäischer Ebene zu geben, die sie verdienen:

„A first conclusion of this report is that as a starting-point and in the present political circumstances, OMC is worthwhile, but that it needs to be reinforced in due course.” (Begg et al., 2001, 34).

Eine ähnliche Aussage kann man für den Pensionsbereich treffen. Als erster Schritt und unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbedingungen kann die bisherige Umsetzung der OMK im Rentenbereich als lohnend bezeichnet werden. Allerdings wird es notwendig sein, die Methode rasch und entschlossen weiterzuentwickeln, um zu verhindern, dass sie lediglich eine aufwändige sozialpolitische Dekoration der WWU wird. Es wird notwendig sein, folgende Schritte zu ergreifen:

Es ist unbedingt erforderlich, dass sich der sozialpolitische Prozess von den wirtschaftspolitischen Prozessen emanzipiert und eigenständig wird. Sonst hat er keine Daseinsberechtigung. Ohne aktive Beteiligung der politischen Ebene, der Parlamente und der Öffentlichkeit wird die OMK ein administrativ arbeitsintensiver Prozess ohne greifbare Ergebnisse bleiben. Insbesondere die SozialministerInnen werden sich entscheiden müssen, ob sie einen ernsthaften Versuch machen wollen, sozialpolitische Themen auf der europäischen Ebene nicht nur hinter verschlossenen Türen anzudiskutieren, sondern offensiv zu vertreten und durchzusetzen. Sind sie dazu nicht bereit, weil sie eine Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums befürchten, wäre es sinnvoller, den Prozess einzustellen und den damit verbundenen Mehraufwand zu sparen.

Eine Verankerung der OMK im EG-Vertrag als Handlungsinstrument der Gemeinschaft wäre in diesem Sinn hilfreich, aber nicht ausreichend.

Erforderlich wäre jedenfalls auch eine Reform des Prozesses. Die Rolle des Europäischen Rates bei der Entwicklung der OMK sollte kritisch hinterfragt werden. Die bisherige Praxis, dass die in die OMK direkt involvierten Fachressorts nach jedem Europäischen Rat voller Spannung darauf warten, welche Überraschungen die Schlussfolgerungen diesmal wieder bereithalten, ist wohl kaum das, was die portugiesische Präsidentschaft seinerzeit unter „modernem Regieren“ verstanden hat. Die SozialministerInnen sollten in die Vorbereitung der Frühjahrs-tagung des Europäischen Rates unmittelbar eingebunden sein und an der Tagung auch teilnehmen. Gleichzeitig muss die Mitwirkung der anderen Ratsformationen an der Erstellung der Wirtschaftspolitischen Grundzüge ausgebaut werden.

Ungeachtet der Änderungen der Präsidentschaft durch die bevorstehende Regierungskonferenz sollte auch überlegt werden, wie für eine stärkere Kontinuität bei der OMK gesorgt werden kann. Es könnte beispielsweise ein Vertreter auf politischer Ebene bestellt werden, der den Prozess auf europäischer Ebene leitet und nach außen vertritt.

Es könnte erwogen werden, den Prozess flexibler und variabler zu gestalten und nicht immer alle Mitgliedstaaten unter den gleichen Bedingungen einzubinden, ohne Rücksicht darauf, ob Reformen gerade durchgeführt wurden oder nicht. Staaten mit ähnlichen Systemen oder Problemen können in kleineren Gruppen intensiver zusammenarbeiten.

Wenn es gelingt, die Methode der offenen Koordinierung zu einem demokratischen, transparenten, effizienten und eigenständigen Prozess weiterzuentwickeln, könnte sie einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung der europäischen Integration liefern. Im Sinne einer Politik, die soziale Systeme nicht nur als Budgetbelastung, sondern als Grundlage einer gerechten und funktionierenden Gesellschaft sieht, bleibt zu hoffen, dass sich die SozialministerInnen zu gemeinsamem aktivem Handeln durchringen können.

4. Literatur und Quellen

- Ahonen, Pertti (2001): Soft Governance, Agile Union?; EIPA Working Paper 18.4.2001; European Institute of Public Administration; Maastricht; bezogen über: <http://eucenter.wisc.edu/OMC>
- Anderson, Karen (2002): The Europeanization of Pension Arrangements: Convergence or Divergence?; in: De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe – Building Social Europe through the Open Method of Coordination; Peter Lang Verlag; Brüssel; S. 251–283
- Atkinson, Rob/Davoudi, Simin (2000): The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities; in: Journal of Common Market Studies, 3/2000; S. 427–448
- Atkinson, Tony (2002): Social Inclusion and the European Union; in: Journal of Common Market Studies, 4/2002; S. 625–643
- Ausschuss für Sozialschutz (2002): National Seminars to launch the Open Method of Coordination on Pensions. Report to the SPC prepared by the Commission; SPC/2002/ July/01
- Ausschuss für Sozialschutz/Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2001): Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Altersversorgungssysteme – Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten; Ratsdokumentnummer 14098/01
- Barr, Nicholas (2002): Rentenreformen: Mythen, Wahrheiten und politische Entscheidungen; in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 2/2002; S. 3–46
- Begg, Iain (ohne Angabe): Social Protection: the Achilles heel of EMU; <http://www.sbu.ac.uk/euroinst/399.pdf>
- Begg, Iain et al. (2001): Social Exclusion and Social Protection in the European Union. Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU; EXSPRO Research Report; South Bank University; London
- Behning, Ute/Feigl-Heihs, Monika (2001): Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells; Projektbericht IHS (Institut für Höhere Studien); Wien
- Berghman, Jos/Okma, Kieke (forthcoming 2003): The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics; in: European Journal; bezogen über: <http://eucenter.wisc.edu/OMC>

- Briet, Raoul (2002): Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung; in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger – Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34; S. 21–26
- De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe/Room, Graham (2001): Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of new Governance in the EU; in: Journal of European Social Policy, 11(4); S. 291–301
- De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2002): Building Social Europe through the Open Method of Coordination; Peter Lang Verlag; Brüssel
- De la Porte, Caroline (2002): The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection; in: Gabaglio, Emilio/Hoffmann, Reiner – European Trade Union Yearbook 2001; European Trade Union Institute; Brussels; S. 339–363; bezogen über: <http://eucenter.wisc.edu/OMC>
- Eberlein, Burkard/Kerwer, Dieter (2001): Theorising the New Modes of European Union Governance; European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6, Nr. 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>
- Europäische Kommission (2000): Die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive: zukunftssichere Renten; (KOM (2000) 622 endgültig)
- Europäische Kommission (2001): Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise; KOM (2001) 362 endgültig
- Europäischer Konvent (2003a): Schlussbericht der Gruppe VI „Ordnungspolitik“; Dok. CONV 357/02
- Europäischer Konvent (2003b): Schlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“; Dok. CONV 516/1/03 REV 1
- Europäischer Gerichtshof (1999): Rechtssache C-75/97 vom 17.6.1999 (Belgien gegen Kommission)
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Lissabon, 23./24.3.2000
- Europäischer Rat (2001a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Stockholm, 23./24.3.2001
- Europäischer Rat (2001b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Göteborg, 15./16.6.2001
- Europäischer Rat (2001c): Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Laeken, 14./15.12.2001

- Europäischer Rat (2002a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Barcelona, 15./16.3.2002
- Europäisches Armutsnetzwerk (EAPN) (2002): Ein entscheidender Beitrag im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung? Die europäische Strategie zur sozialen Integration; Brüssel
- Europäisches Parlament (2001): In der Sitzung vom Donnerstag, 17. Mai 2001, angenommene Texte; PE 303.671
- Europäisches Parlament (2002): In der Sitzung vom Donnerstag, 11. April 2002, angenommene Texte; PE 316.566
- Ferrera, Maurizio (2002): The European Social Model and the Open Method of Co-ordination; in: *Revue belge de Sécurité Sociale*, 3/2002; S. 469–472
- Hemerijck, Anton/Unger, Brigitte/Visser, Jelle (2000): How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium; in: Scharpf, Fritz/Schmidt, Vivien – *Welfare and Work in the Open Economy*; Vol. II; Oxford University Press; Oxford; S. 175–263
- Hemerijck, Anton (2002): Deepening Social Europe through Open Co-ordination; in: *Revue belge de Sécurité Sociale*, 3/2002; S. 451–468
- Héritier, Adrienne (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?; IHS Working Paper, Reihe Politikwissenschaft 81; IHS; Wien
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination; in: *Journal of Common Market Studies*; Vol. 39, Nov. 2001; S. 719–746
- Jacob, Ralf (2002): Die offene Koordinierung im Bereich der Alterssicherung aus sozialpolitischer Sicht; in: *Verband deutscher Rentenversicherungsträger-Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin)*; DRV-Schriften, Band 34; S. 89–93
- Jacobsson, Kerstin (2002): The Open Method of Coordination at Work. The Swedish Case; Paper presented to the OSE-SALTSA-EU Center conference on „The OMC: An Effective and Legitimate Instrument for EU Governance?“; 17./18. Juni 2002; bezogen über: <http://eucenter.wisc.edu/OMC>
- Kleinmann, Mark (2002): *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*; Palgrave; Houndmills, Basingstoke, New York

- Köck, Stefan (2000): Die Auswirkungen des EG-Wettbewerbsrechts auf die österreichische Sozialversicherung; in: Tomandl, Theodor (Hg.) – Der Einfluss europäischen Rechts auf das Sozialrecht; Braumüller; Wien; S. 27–60
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1996): Social Policy; in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hg.) – Policy-Making in the European Union; Oxford University Press; Oxford; S. 185–207
- Leibfried, Stephan (2002): Some Background Comments on the Extension of the Open Method of Co-ordination. From Labour Markets to Pension Policies; in: Revue belge de Sécurité Sociale, 3/2002; S. 473–479
- Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph (2002): Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordination; in: Integration, 4/2002; S. 285–296
- Nightingale, John (2002): Vereinigtes Königreich; in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger – Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34; S. 76–78
- Österreichische Bundesregierung (2002): Bericht über die österreichische Rentenstrategie; veröffentlicht auf der Homepage des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen (<http://www.sozialversicherung.bmsg.gv.at/>) und der Homepage der Europäischen Kommission (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_de.htm)
- Österreichische Bundesregierung (2003): Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode
- Österreichisches Parlament (2003): Beratungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union; 18.3.2003; <http://www.parlinkom.gv.at/>
- Peterson, John/Sjursen, Helene (Hg.) (1998): A Common Foreign Policy for Europe?; Routledge; London
- Peterson, John/Bomberg, Elizabeth (1999): Decision-Making in the European Union; Macmillan; Houndmills, Basingstoke
- Pochet, Philippe (forthcoming 2003): Pensions: the European debate; in: Clark, Gordon/Whiteside, Noel – Pension Security in the 21st century; Oxford University Press; Oxford; bezogen über: <http://eucenter.wisc.edu/OMC>

- Pörtl, Manfred/Spiegel, Bernhard/Stefanits, Hans (2003): Österreichischer Rentenstrategiebericht. Die europäische Dimension der österreichischen Pensionsdiskussion; in: Soziale Sicherheit, 2/2003; S. 56–82
- Rat der Europäischen Union (1997): Verordnung des Rates Nr. 1466/97 vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken
- Rat der Europäischen Union (2000a): Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt – Für ein Europa der Innovation und des Wissens; Dokument des Vorsitzes; Dok. 5256/00
- Rat der Europäischen Union (2000b): Maßnahmen im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates in Lissabon – derzeitige Erfahrungen mit dem offenen Koordinierungsverfahren; Aufzeichnung des Vorsitzes; Dok. 9088/00
- Rat der Europäischen Union (2001a): 2329. Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ am 12. Februar 2001 in Brüssel; Mitteilung an die Presse, Dok. 5696/01
- Rat der Europäischen Union (2001b): Empfehlung des Rates vom 15.6.2001 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft; Dok. 9326/01
- Rat der Europäischen Union (2002): Stellungnahme des Rates vom 22. Januar 2002 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2001–2005; Amtsblatt Nr. C 033 vom 06/02/2002 S. 0005–0006
- Ruland, Franz (2002): Deutschland; in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger - Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34; S. 41–44
- Scharpf, Fritz/Schmidt, Vivien (2000): Welfare and Work in the Open Economy; Vol. II; Oxford University Press; Oxford
- Scharpf, Fritz W. (2001): European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity; Jean Monnet Working Paper, No. 6/01
- Scharpf, Fritz (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity; in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40; S. 645–670

- Schmähl, Winfried (2002): Die „offene Koordinierung“ im Bereich Alterssicherung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht; in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger – Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34; S. 108–119
- Schneider, Heinrich (1992): Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik; in: Kreile, Michael (Hg.) – Die Integration Europas; PVS, Sonderheft 23; Westdeutscher Verlag; Opladen; S. 3–35
- Spiegel, Bernhard (2002): Österreich; in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger – Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34; S. 53–63
- Tomandl, Theodor (2003): Die Vorschläge der Pensionsreformkommission vom 9. Dezember 2002; in: Soziale Sicherheit, 3/2003; S. 96–103
- Vandenbroucke, Frank (2002a): The EU and Social Protection. What should the European Convention propose?; Paper presented at the Max Planck Institute for the Study of Societies; 17.6.2002
- Vandenbroucke, Frank (2002b): Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe`s Social Model; in: Revue belge de Sécurité Sociale, 3/2002; S. 533–542
- Verband deutscher Rentenversicherungsträger (2002): Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union (Internationale Tagung am 9. und 10. November 2001 in Berlin); DRV-Schriften, Band 34
- Wirtschaftspolitischer Ausschuss (2000): Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems; EPC/ECFIN/581/00-EN – Rev.1; http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_reports_en.htm
- Wirtschaftspolitischer Ausschuss (2001): Budgetary challenges posed by ageing populations; EPC/ECFIN/655/01-EN final; http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_reports_en.htm
- Wöss, Josef (2002): Nachhaltige Alterssicherung. Herausforderungen – Antworten; in: Soziale Sicherheit, 3/2002; S. 102–107

Veröffentlichungen in der Reihe WISO-Dokumente

Redaktionelle Betreuung: Julius Braun

Die WISO-Dokumente 1 bis 34 sind im ISW-Publikationsverzeichnis aufgelistet

Nr.	Jahr	Bezeichnung
Heft 35:	1/95	„Ich wünsche mir nur wieder Arbeit“ (Frauenarbeitslosigkeit) €3,60
Heft 36:	6/95	Wege aus der Beschäftigungskrise €4,30
Heft 37:	10/95	Europäische Betriebsräte – mehr als ein Anfang? €5,80
Heft 38:	12/95	Arbeit (ver-)teilen €5,80
Heft 39:	2/96	Gesundheit darf kein Luxus sein! €4,30
Heft 40:	11/96	Sind unsere Pensionen noch zu retten? €4,30
Heft 41:	6/97	Wege aus der Beschäftigungskrise II – Betriebliche und überbetriebliche Initiativen (vergriffen) €4,30
Heft 42:	10/97	Perspektiven des betrieblichen Gesundheitsschutzes €4,30
Heft 43:	7/98	Symposium „Zeit.Not.Stand“ €5,00
Heft 44:	8/98	... weil weniger mehr ist – Arbeitszeitverkürzung als Chance €3,60

Nr.	Jahr	Bezeichnung
Heft 45:	12/99	Arbeitsklima und Konfliktpotential – Erfahrungen aus oberösterreichischen Betrieben €6,50
Heft 46:	1/00	Aktuelle Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht €6,50
Heft 47:	12/00	Sind unsere Pensionen noch finanzierbar? €5,80
Heft 48:	11/01	Allheilmittel Pensionsfonds? – Sind Pensionsfonds eine Lösung zur Sicherung unserer Pensionen? €7,20
Heft 49:	01/03	Öffentliche Dienstleistungen – Notwendigkeit für die Bürger €9,50
Heft 50:	10/03	Die Methode der offenen Koordinierung im Rentenbereich €10,50

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinandergesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich, 4 Textbände

Preise: Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar oder das ISW-Publikationsverzeichnis zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Weitere ISW-Publikationsreihen sind „WISO-Dokumente“ und „ISW-Forschungsberichte“. Auf Wunsch senden wir Ihnen auch gerne unser Publikationsverzeichnis.



BESTELLSCHHEIN

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle die WISO-Einzelausgabe Nr. _____ zum Preis von EUR 7,00.

Ich bestelle zum jährlichen Abonnementpreis von EUR 22,00 (bzw. EUR 13,00 für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis) ____ Exemplar(e) der Zeitschrift „WISO“-WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT DES ISW.

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at