

Johannes Varwick
Eberhard Eichenhofer
Jana Windwehr
Manuel Wäschele

Europäisierung der Alterssicherungspolitik

Up-, down- und interload-Prozesse zwischen
Mitgliedstaaten und europäischer Ebene

Johannes Varwick • Eberhard Eichenhofer
• Jana Windwehr • Manuel Wäschele
Europäisierung der Alterssicherungspolitik

Johannes Varwick
Eberhard Eichenhofer
Jana Windwehr
Manuel Wäschle

Europäisierung der Alterssicherungspolitik

Up-, down- und interload-Prozesse zwischen
Mitgliedstaaten und europäischer Ebene

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier

Alle Rechte vorbehalten

© 2016 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-0510-8 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-0978-6 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Lektorat und Satz: Ulrike Weingärtner, Gründau

Vorwort

Ein Buch dieser Komplexität ist immer auch ein Gemeinschaftswerk. Unser erster Dank geht an Niklas Otten M. A., der als Mitarbeiter der "Interdisciplinary Research Group on the Europeanisation of Strategic Policies" (*IRES*P) an der Universität Halle-Wittenberg für das Projekt Interviews geführt, an den Fallstudien mitgearbeitet sowie den Entstehungsprozess des Buches aktiv unterstützt hat. Ebenfalls zu danken ist Nina Johnen B. A., die als wissenschaftliche Hilfskraft Interviews geführt und protokolliert hat, sowie Irina Galjucenko B. A., Sven-Hendrik Fries B. A., Olesya Rubo M. A., Yasmin-Coralie Berg B. A., Nora Mittelstädt B. A. und Maximilian Blume, die in verschiedenen Stadien an dem Projekt mitgewirkt haben. Wertvolle Anregungen zur Anlage und Durchführung der Interviews entstanden während eines Workshops mit Prof. Dr. Rahim Hajji (Professur für Forschungsmethoden im Sozialwesen, Hochschule Magdeburg-Stendal). Zwischenergebnisse wurden u. a. im Rahmen einer Podiumsdiskussion ‚Ein sozialeres Europa – Ausweg aus der Akzeptanzkrise?‘ an der MLU, im Rahmen eines interdisziplinären Seminars für Master-Studierende der Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Universitäten Halle-Wittenberg und Jena zum Thema ‚Europäisierung der Alterssicherungspolitik‘, bei weiteren Lehrveranstaltungen und Kolloquien an der Universität Halle-Wittenberg sowie auf einer Reihe an Tagungen in Berlin und Brüssel diskutiert.

Dr. Franz Terwey und Dr. Wolfgang Schulz-Weidner von der Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung in Brüssel haben wichtige Kontakte verschafft und die Anlage der Studie enorm bereichert. Wichtige Anregungen verdanken wir u. a. Prof. Dr. Karen Anderson (Universität Southampton), Johannes Clemens (Deutsche Bundesbank), Aitor Emaldi (European Association of Public Sector Pension Institutions), Dr. Peter Becker (Stiftung Wissenschaft und Politik), Maria Grazia Cataldi und Marco Marino (Italienisches Ministerium für Arbeit und Soziales), Prof. Dr. Elisa Chuliá Rodrigo (Universität Madrid), Giuseppe Conte und Anna Benedetti (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), Prof. Dr. Elsa Fornero (Universität Turin), Prof. Dr. Marek Góra und Dr. Agnieszka Chłoń-Domińczak (Warsaw School of Economics), Prof. Dr. Björn Hacker (Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin), José Antonio Herce (Analistas Financieros Internacionales), Prof. Dr. Karl Hinrichs (Universität Bremen), Prof. Dr. Stefan Schieren (KU Eichstätt) sowie Robert Wójcik und Krzysztof Szymański (Polnisches Ministerium für Arbeit und Soziales).

Besonderer Dank geht zudem an die zahlreichen Expertinnen und Experten der Alterssicherungspolitik in Europa aus Forschung, Politik und Administration aus sieben Ländern, die für Interviews zur Verfügung standen, denen aber gemäß Anlage der Studie Vertraulichkeit zugesichert wurde.

Das Buch geht auf eine Studie zurück, die aus Mitteln des ‚Forschungsnetzwerks Alterssicherung‘ (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund gefördert wurde, dem last but not least unser Dank gebührt. Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen geben die Auffassung der Autoren und nicht notwendigerweise des FNA wieder.

Halle/Jena, im Sommer 2016

Inhalt

Vorwort.	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.	11
1. Einleitung.	13
1.1 Ausgangssituation.	13
1.2 Analyserahmen.	18
1.2.1 Forschungsstand.	18
1.2.2 Fragestellung.	23
1.2.3 Theorie und Methodik.	27
1.2.4 Aufbau des Berichts.	42
2. Status quo aus rechtswissenschaftlicher Perspektive.	45
2.1 Europäische Sozialpolitik.	45
2.2 Kompetenz- und Aufgabenverteilung in der EU.	47
2.2.1 EU als Rechtsgemeinschaft.	47
2.2.2 Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen EU und Mitgliedstaaten.	49
2.2.3 Sozialpolitische Leitperspektiven der EU.	51
2.2.4 Sozialpolitische Handlungsbefugnisse der EU.	54
2.2.5 Europäischer Sozialfonds als Finanzierungsinstrument europäischer Sozialpolitik.	57
2.2.6 Sozialer Dialog als Gestaltung europäischer Sozialpolitik.	57
2.3 Beschränkungen mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume durch Europäisches Recht.	58
2.3.1 Diskriminierungsverbote.	58
2.3.2 Koordination der Systeme sozialer Sicherheit.	59
2.3.3 Economic Governance und Sozialpolitik.	61
2.3.4 EU-Wirtschaftsrecht und Sozialpolitik.	62
3. Nationale Rentenreformen und Einflüsse der europäischen Ebene.	67
3.1 Entwicklung der europäischen Alterssicherungspolitik aus politikwissenschaftlicher Perspektive.	67
3.1.1 Institutionelles Design im Politikfeld Alterssicherung.	67
3.1.2 Aktivitäten im Zeitverlauf / Ziele der Kommission und des Rates.	71
3.1.3 Offene Methode der Koordinierung Rente (OMK/R).	78
3.1.4 Einfluss finanz- und haushaltspolitischer Instrumente.	88

3.2 Deutschland	96
3.2.1 Grundzüge des deutschen Rentensystems	96
3.2.2 Zentrale Reformen	101
3.2.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	104
3.3 Schweden	120
3.3.1 Grundzüge des schwedischen Rentensystems	120
3.3.2 Zentrale Reformen	123
3.3.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	130
3.4 Großbritannien	136
3.4.1 Grundzüge des britischen Rentensystems	136
3.4.2 Zentrale Reformen	140
3.4.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	146
3.5 Polen	155
3.5.1 Grundzüge des polnischen Rentensystems	155
3.5.2 Zentrale Reformen	157
3.5.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	160
3.6 Spanien	172
3.6.1 Grundzüge des spanischen Rentensystems	172
3.6.2 Zentrale Reformen	175
3.6.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	179
3.7 Italien	195
3.7.1 Grundzüge des italienischen Rentensystems	195
3.7.2 Zentrale Reformen	199
3.7.3 Download-Prozesse: Einflüsse der europäischen Ebene	204
3.8 Download-Dimension im Vergleich: quantitative Ergebnisse	217
4. Interload und Upload.	221
4.1 Deutschland	221
4.2 Schweden	225
4.3 Großbritannien	229
4.4 Polen	236
4.5 Spanien	240
4.6 Italien	244
4.7 Upload und Interload im Vergleich: quantitative Ergebnisse.	251
5. Entwicklung eines Gesamtmodells der Europäisierung der Alterssicherung	257
5.1 Download	257
5.2 Upload	260
5.3 Interload	262
5.4 Zusammenfassung: Ableitung des Gesamtmodells	264

6. Ausblick	275
6.1 Differenzierung	275
6.2 Intergouvernementalisierung.....	277
6.3 Verbindlichkeitsdebatte	278
6.4 Konsequenzen für die Alterssicherungspolitik	279
6.5 Anknüpfungspunkte für weitere Forschung	284
7. Bibliographie	287
7.1 Primärquellen	287
7.2 Zeitungsbeiträge	302
7.3 Sekundärliteratur.....	304
8. Abkürzungsverzeichnis	329
9. Anhang	335
I. Fragebogen	335
II. Interviewleitfaden	339
III. Liste der Gesprächspartner	340

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Reformaktivitätsindex im Bereich der Alterssicherungspolitik in den untersuchten sechs Forschungsländern	18
Abb. 2: Upload-Strategien von EU-Mitgliedstaaten	31
Abb. 3: Ausmaß und Richtung von Europäisierung	35
Abb. 4: IRESP-Europäisierungsmodell	38
Abb. 5: Theorie und Methodik im Überblick.	42
Abb. 6: Zentrale Akteure im Politikfeld Alterssicherung.	68
Abb. 7: Chronologie der OMK.	85
Abb. 8: Grundzüge der 1999er-Rentenreform	159
Abb. 9: Relevanz der OMK/R	217
Abb. 10: Dominanz haushaltspolitischer Zwänge	218
Abb. 11: Bedeutung der OMK/R-Oberziele für die EU-Kommission . . .	218
Abb. 12: Reichweite der fiskalpolitischen Dominanz	219
Abb. 13: Relevanz der Joint Reports und der CSR	220
Abb. 14: Upload-Versuche	251
Abb. 15: Kooperationen	252
Abb. 16: Relevanz unterschiedlicher Upload-Instrumente.	252
Abb. 17: Durchschnittlicher Einfluss der EU-Ausschüsse	253
Abb. 18: Relevanz Interload	254
Abb. 19: Stellenwert Interload	254
Abb. 20: Länder mit Vorreiterrolle	255
Abb. 21: Modellhafter Einfluss von Download-Instrumenten	260
Abb. 22: Gesamtmodell Down-, Up-, und Interload-Dimension (vereinfacht)	266
Abb. 23: Modell Download-Dimension (detailliert)	267
Abb. 24: Modell Upload- und Interload-Dimension (detailliert)	268
Abb. 25: Wahrscheinlichkeit Kompetenzzuwachs EU	280
Abb. 26: Notwendigkeit einer differenzierten Integration	281
Tab. 1: Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am BIP in %	17
Tab. 2: Fragestellung im Überblick	24
Tab. 3: Übersicht Erklärungsansätze für Europäisierung	34
Tab. 4: Zusammenfassung des rechtlichen Status Quo	64

Tab. 5: Komitologieausschüsse in sozialpolitisch relevanten Feldern	71
Tab. 6: Zentrale europäische Ziele (Weißbuch)	74
Tab. 7: Aktivitäten im Zeitverlauf	75
Tab. 8: Ziele der OMK bis zum Streamlining (2001–2005)	81
Tab. 9: Oberziele der OMK/SSSI (ab 2006)	83
Tab. 10: Spezifische Unterziele Rente der OMK/SSSI (ab 2006)	83
Tab. 11: Haushaltspolitische Instrumente	95
Tab. 12: Übersicht über das deutsche Rentensystem (vereinfacht) . . .	100
Tab. 13: Übersicht über das schwedische Rentensystem (vereinfacht)	123
Tab. 14: Übersicht über das britische Rentensystem (vereinfacht) . . .	140
Tab. 15: Überblick über das polnische Rentensystem (vereinfacht) . . .	157
Tab. 16: Finanzielle Nachhaltigkeit des alten Rentensystems 1992–1999	158
Tab. 17: Öffentlicher Schuldenstand und öffentliches Defizit	160
Tab. 18: Übersicht über das spanische Rentensystem (vereinfacht) . . .	174
Tab. 19: Übersicht über das italienische Rentensystem (vereinfacht)	198
Tab. 20: Ergebnisse der Fallstudien im Überblick	269
Tab. 21: Fragebogen	335
Tab. 22: Interviewleitfaden	339
Tab. 23: Gesprächspartner	340
Tab. 24: Zentrale Begriffe der Europäisierungstheorie	343

1. Einleitung

1.1 Ausgangssituation

„Europa“ ist geprägt von Krisen und deren erfolgreicher Bewältigung. Für Kundige der europäischen Integrationsgeschichte ist eine Integrationskrise deshalb auch kein singuläres Ereignis, und der Diskurs um die Krise der EU ist fast so alt wie diese selbst (statt vieler: Kirt 2001; Varwick 2004; Varwick 2011; Bieling/Haas/Lux 2013; Hofmann/Wessels 2013; Lepsius 2013; Lippert/von Ondarza 2016). Denn Momente des Scheiterns großer Integrationsprojekte sind letztlich alle dadurch überwunden worden, dass die Integration im Zuge eines neuen Aufbruchs – wenngleich oft auf Umwegen – neuen Schwung erhielt. Gleichzeitig befindet sich die europäische Integration und mit ihr die zentrale politische Organisation des Kontinents, die EU, ganz offenkundig aktuell (Frühjahr 2016) in einer Phase, in der einige Gewissheiten der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ins Wanken geraten sind. Ist die EU tatsächlich auf dem Weg zu einer immer engeren Union der Völker oder wollen einige Völker das offenkundig so nicht? Ist die Wirtschafts- und Währungsunion tatsächlich so irreversibel, wie viele das angenommen haben? Muss die Debatte über die Vertiefung der europäischen Integration und auch die Frage nach den dafür geeigneten Staaten (Stichwort „Kerneuropa“) nicht noch einmal neu geführt werden? Wie steht es um die demokratische Qualität und die Legitimation der europäischen Integration? Welche Politikfelder sind effektiver auf europäischer Ebene zu bearbeiten und für welche gilt das nicht? Dies sind nur einige der dringlichsten Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem schweren Fahrwasser, in das die EU geraten ist, stellen.

Wie fragil die Grundlagen der europäischen Politik neuerdings sind, wurde während der Eurokrise ab 2008 und wird seit 2015 in dem Streit über eine gemeinsame Flüchtlingspolitik deutlich. Nicht nur kritische Beobachter, sondern selbst Regierungsvertreter und zentrale Akteure der europäischen Institutionen sprechen von einer Möglichkeit des Scheiterns im Sinne eines nicht mehr ausgeschlossenen Zerfalls der EU (Merkel 2010; Zeit Online 2015; Spiegel Online 2015, 2015a). Der Ausgang dieser Entwicklung erscheint derzeit völlig unklar. In der Krise haben sich einerseits deutliche Tendenzen einer weiteren Intergouvernementalisierung in zentralen vergemeinschafteten Politikfeldern (Varwick 2014) und – zunächst verbal – sogar Tendenzen zur Renationalisierung unter gleichzeitiger Missachtung der vertraglichen Bestimmungen gezeigt. Andererseits wird als Ausweg aus den gewaltigen und

rein national ganz offenkundig oftmals nicht lösbaren Problemen ein ‚großer Sprung‘ in die echte politische Integration mit gemeinsamer Wirtschafts- und Sozialpolitik usw. gefordert, und eine weitere Fortentwicklung europäischer Regelwerke erscheint durchaus denkbar (vgl. bspw. Feigl 2013; Kunstein/Wessels 2011). Ein mittleres Szenario stellen vor dem Hintergrund eines stark differierenden Integrationswillens und unterschiedlicher Finalitätsvorstellungen in den Mitgliedstaaten Differenzierungsmodelle dar, bei denen es mittelfristig zu einem unter den Mitgliedstaaten abgestuften Integrationsstand kommen würde (vgl. grundsätzlich von Ondarza 2013).

Die Zukunft des europäischen Projekts im Allgemeinen wie des davon selbstverständlich nicht entkoppelbaren sozialen Europas im Besonderen – und alleine letztere Facette steht im Folgenden im Fokus – ist also nicht nur umstritten und kaum absehbar (vgl. bspw. Varwick 2011; Lippert/Schwarzer 2011; Brozus/Kietz/von Ondarza 2011), sondern erscheint auch in einem noch vor wenigen Jahren undenkbareren Ausmaß unmittelbar gefährdet. Gleichzeitig übt die EU aber in einer großen und weiter wachsenden Zahl von Politikfeldern substanziellen Einfluss auf die Mitgliedstaaten aus, auch wenn dies angesichts des Krisendiskurses medial und öffentlich wenig wahrgenommen zu werden scheint. Dieser scheinbar alltägliche Prozess betrifft auch das einerseits sensitive und als nationalstaatliche Domäne geltende Feld der Sozialpolitik, das andererseits eine wichtige potenzielle Legitimationsquelle und ein internationales Distinktionsmerkmal für die EU darstellen könnte (vgl. bspw. Kleger/Mehlhausen 2013 zur Frage der Solidarität in der Krise). Durch eine breite Palette an Instrumenten haben europäische Einflüsse in die nationale Sozialpolitik längst Einzug gehalten, was Leibfried/Pierson (1997) gar zu der Formulierung der ‚halbsouveränen Wohlfahrtsstaaten‘ veranlasst. Nicht erst seit heute, sondern gerade in der Krise seit 2008 ist auf europäischer Ebene die Aufmerksamkeit für die Sozialpolitik beträchtlich gestiegen. Im Einklang damit betont Eichenhofer (2007: 91), dass europäische Sozialpolitik auf „dem Zusammenwirken von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten [beruht] – [sie] gibt also keiner Seite einen Vorrang oder ein Vorrecht gegenüber der jeweils anderen.“ Dies steht gleichwohl in einem auffälligen Gegensatz zu der in der Politikwissenschaft zum Allgemeingut gewordenen Formulierung der Sozialpolitik als unterentwickeltem Nachzügler des Integrationsprozesses.

Konkret für die Alterssicherungspolitik – die in dieser Studie als Facette des sozialen Europas fokussiert wird – bedeutet dies, dass sich trotz ähnlicher Probleme in vielen Mitgliedstaaten (demografische Entwicklung, daraus resultierende Finanzierungsschwierigkeiten vor allem bei Umlagesystemen, Fragen der Anlagesicherheit bei Kapitaldeckung etc.), die auch zu teilweise umfassender Reformtätigkeit geführt haben, eine *europäische Dimension der Alterssicherungspolitik* nur sehr langsam herausbildet. So wiesen die Reformen in zahlreichen Mitgliedstaaten zumindest in Anlage, Motiv und Ausgestaltung geradezu verblüffende Gemeinsamkeiten auf: vor allem ein höheres Renteneintrittsalter oder eine längere Lebensarbeitszeit, z. T. auch eine Flexi-

bilisierung des Eintrittsalters sowie Mehrsäulenmodelle unter zunehmender Betonung von Kapitaldeckung und privater Vorsorge bzw. des Versicherungsgedankens (vgl. Hicks 2001: 14 f.; Schmähl 2005: 9 ff.). Es kommt deshalb zu dem paradoxen Befund, dass die gemeinsamen Ziele der EU zwar in die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten umgesetzt werden, die europäische Ebene aber im nationalstaatlichen Politikprozess eine kaum auszumachende Rolle spielt. Es stehen sich also ein wachsendes Interesse der europäischen Institutionen und durchaus ähnliche Problemlagen in den Mitgliedstaaten einerseits sowie erheblicher Widerstand ebendieser Mitgliedstaaten gegen verstärkten europäischen Einfluss im als genuine Aufgabe des Nationalstaates wahrgenommenen sozialstaatlichen Bereich andererseits gegenüber. Vor diesem Hintergrund wird vielfach angemahnt, dass es einer europäischen Diskussion dieses Themas bedürfe, „da sonst die Entwicklung über uns hinweggeht“ (etwa: Bayrischer Landtag 2012). Die Sozialpolitik ist also keineswegs als alleinige Domäne des Nationalstaates oder gar als exklusive Ressource nationaler Identitätsstiftung zu begreifen, sondern umfassend und höchst komplex zwischen EU und Mitgliedstaaten aufgeteilt (s. ausführlich Kap. 2). Angesichts dieser ambivalenten Tendenzen stellt sich zunehmend die Frage, in welche Richtung(en) die Einflusskanäle in der Alterssicherungspolitik – und gemeint ist dabei im Rahmen dieser Untersuchung die erste bzw. staatlich organisierte Säule – verlaufen: Wie stark oder schwach – in weitgehender Abwesenheit verbindlicher Regelungen – ist der Einfluss der EU auf die Mitgliedstaaten? Wie stark oder schwach der umgekehrte Einfluss von einzelnen Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene? In welchem Maße beeinflussen sich die Mitgliedstaaten evtl. auch ohne ‚Brüssel‘ als Schaltstelle gegenseitig?

Ein zentraler treibender Faktor sozial- und konkret rentenpolitischer Europäisierung sind trotz höchst heterogener Sozialversicherungs- und namentlich Rentensysteme eine Reihe gemeinsamer, wenngleich nicht identischer Herausforderungen der europäischen Staaten. Zudem sorgt die politisch gewollte und empirisch messbare wachsende wirtschaftliche Verflechtung unter den Mitgliedstaaten dafür, dass auch die Sozialleistungssysteme in einem Gemeinsamen oder Binnenmarkt und namentlich einem Währungsraum angesichts ihrer gesamtwirtschaftlichen Tragweite nicht mehr sinnvoll nationalstaatlich isoliert betrachtet werden können. Insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanzmarkt-, Währungs- und Staatsschuldenkrise richtet sich der Blick auf die Renten als erheblichen Ausgabenposten im Staatshaushalt. So musste etwa Griechenland im Rahmen der internationalen Rettungsprogramme umfangreiche Reformmaßnahmen seines Alterssicherungssystems akzeptieren, die allerdings aufgrund ihrer potenziellen sozialen Folgen innergesellschaftlich stark umstritten sind. Mit Blick auf die Alterssicherungspolitik sind zum einen demografische, zum anderen finanzielle Argumente für die Notwendigkeit umfassender Reformtätigkeiten und die Herausbildung einer stärkeren europäischen Dimension anzuführen. So

steigt der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten, EFTA-Staaten und Beitrittskandidatenländern (Eurostat 2015). Zwar fällt dieser Anstieg unterschiedlich stark aus und reicht von unter 1,0 Prozentpunkten in Luxemburg und Belgien bis zu 4,9 Prozentpunkten in Malta und 3,8 in Finnland; aber über die vergangenen 10 Jahre kam es im EU-28-Durchschnitt dennoch zu einem Anstieg von immerhin 2,1 Prozentpunkten, während gleichzeitig der Anteil der Unter-15-Jährigen um etwa einen Prozentpunkt sank. Für das Jahr 2030 wird aus heutiger Sicht ein Anteil der über 65-Jährigen von 23,9 % erwartet, während es 2014 noch 18,5 % waren (Eurostat 2015). Die Gründe liegen in sinkenden Geburtenraten einerseits und steigender Lebenserwartung andererseits. Die Geburtenraten der (heutigen) EU-Mitgliedstaaten sanken zwischen 1980 und etwa 2000 deutlich und lagen im Jahr 2000 in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Slowenien und der Slowakei unter 1,30 Geburten pro Frau. In den Folgejahren ist zwar in den meisten Staaten ein leichter Anstieg zu erkennen, die Zahlen liegen aber durchgehend unter der für die Erhaltung der Bevölkerungsgröße notwendigen Quote von 2,1 (dazu Statistisches Bundesamt 2015). Die höchsten Raten verzeichneten 2013 Irland und Frankreich mit etwas unter 2,0 Lebendgeburten pro Frau, die niedrigsten Werte Polen (1,29), Spanien (1,27) und Portugal (1,21) (alle Daten von Eurostat 2015a). Gleichzeitig ist die Lebenserwartung in der EU-28 in den vergangenen 50 Jahren um etwa 10 und zwischen 2002 und 2013 immer noch um 2,9 Jahre gestiegen und hat sich im Zuge dessen unter den Mitgliedstaaten angenähert (Eurostat 2015b). Sie liegt mit Stand von 2013 bei 68,5 (Litauen) bis 80,3 (Italien) Jahren für Männer und 78,6 (Bulgarien) bis 86,1 Jahren (Spanien) für Frauen (ebd.). Damit kann ein 65-jähriger Mann statistisch mit weiteren 13,9 (Lettland) bis 19,3 (Frankreich), eine 65-jährige Frau mit 17,9 (Bulgarien) bis 23,6 (Frankreich) Lebensjahren rechnen. Diese demografischen Entwicklungen setzen die in der Krise zusätzlich (heraus-) geforderten sozialen Sicherungssysteme unter einen erheblichen Finanzierungsdruck. Das Verhältnis der Sozialschutzausgaben zum BIP lag 2012 in der EU-28 bei 29,5 % und damit 2,8 Prozentpunkte über dem Wert von 2008 (Eurostat 2015c), wobei erhebliche Differenzen unter den Mitgliedstaaten auftreten (bspw. Dänemark 34,6 %, Frankreich 34,2 %, Niederlande 33,3 %, bspw. Polen, Malta, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen und Slowakei unter 20 %). Die Rentenausgaben allein betragen im EU-Durchschnitt 2013 11,3 % des BIP, wobei Griechenland mit 16,2 % den Spitzen- und die Niederlande mit 6,9 % den Tiefstwert stellten; zudem rechnet die Kommission aufgrund der demografischen Entwicklung durchschnittlich mit einem weiteren Anstieg (Europäische Kommission 2015). Eine weitere gemeinsame Herausforderung stellt vor dem Hintergrund drohender Altersarmut die Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus dar. So lag die Ersatzrate im EU-Durchschnitt 2013 bei 45,7 %, in der Eurozone bei 47,6 %, für 2060 werden dagegen nur noch 39,0 % in der EU-28 und 39,2 % in den Ländern der

Eurozone erwartet (Europäische Kommission 2015: 93). Vom Risiko der Altersarmut waren 2012 in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 10 und 20 % der Über-65-Jährigen betroffen (vgl. Europäische Kommission 2015a: 67).

Tab. 1: Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am BIP in %

Belgien 11,8	Griechenland 16,2	Litauen 7,2	Portugal 13,8
Bulgarien 9,9	Spanien 11,8	Luxemburg 9,4	Rumänien 8,2
Tschechien 9,0	Frankreich 14,9	Ungarn 11,5	Slowenien 11,8
Dänemark 10,3	Kroatien 10,8	Malta 9,6	Slowakei 8,1
Deutschland 10,0	Italien 15,7	Niederlande 6,9	Finnland 12,9
Estland 7,6	Zypern 9,5	Österreich 13,9	Schweden 8,9
Irland 7,4	Lettland 7,7	Polen 11,3	Großbritannien 7,7
EU-28-Durchschnitt 11,3; Eurozone 12,3			

Quelle: Europäische Kommission 2015: 74

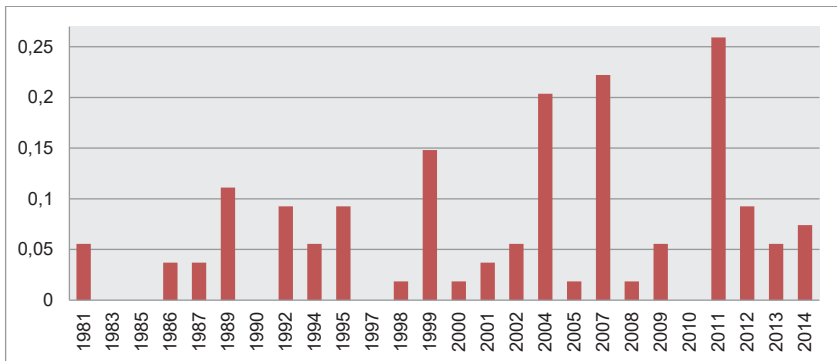
Vor dem Hintergrund dieser – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – alle Mitgliedstaaten betreffenden rentenpolitischen Herausforderungen kam es in den vergangenen zwei Jahrzehnten und noch einmal verstärkt unter dem Einfluss der Finanz- und Staatsschuldenkrise ab 2008 zu umfassenden Reformaktivitäten in zahlreichen Mitgliedstaaten. Diese weisen zum Teil erhebliche Gemeinsamkeiten auf, deren Zusammenhang zur sich allmählich herausbildenden europäischen Dimension der Alterssicherungspolitik – ablesbar bspw. am 2012 von der Kommission vorgelegten Weißbuch Rente (s. detailliert Kap. 3.1.2) – es zu prüfen gilt (vgl. Hicks 2001: 14 f.; Schmähl 2005: 9 ff.).

Bevor in Abschnitt 1.2 die Fragestellung und der Analyserahmen der vorliegenden Studie näher erläutert werden, kann diese Tendenz einer auf gemeinsamen Herausforderungen beruhenden Alterssicherungspolitik auch mit einer empirischen Analyse der Reformaktivitäten der in dieser Studie betrachteten Forschungsländer im Bereich der Alterssicherungspolitik in den Jahren 1981–2014 verdeutlicht werden.¹ Die nachfolgende Abb. zeigt in ei-

1 Der hier in seiner Aussage abgewandelt verwendete Reformaktivitätsindex beruht auf einer Studie von Niklas Schrader (vgl. dazu Schrader 2009), die am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität Berlin im Jahr 2009 erstellt wurde, um die Effektivität der Reformaktivitäten der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die von der Kommission formulierten Ziele innerhalb des OMK/Rente-Prozesses darzustellen. Dementsprechend fußen die verwendeten Daten (bis 2004 übernommen von Schrader) zur Erstellung des Indexes auf einem Zusammenhang der nationalen Rentenreformen und den Zielen der Angemessenheit, Modernisierung und finanziellen Tragfähigkeit der Kommission. Für den hier verwendeten Index wurde der Zeitraum der Betrachtung bis 2014 verlängert und zusätzlich um entsprechende Daten für das Forschungsland Polen ergänzt. Die weiterführenden Informationen oder Daten für die Reformen ab 2004 wurden hauptsächlich durch die jeweiligen Länderdokumente des im Auftrag der Europäischen Kommission (GD für Soziales, Beschäftigung und Integration) gebildeten Netzwerkes für ‚Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms‘ (kurz ASISP) ge-

ner ersten Tendenz (und ohne Berücksichtigung möglicher Ursachen), dass im Verlauf der Zeit die Reformaktivitäten der Forschungsländer parallel und wellenartig verlaufen und dementsprechend zu ähnlichen bzw. gemeinsamen Zeitpunkten vollzogen wurden. Die Aktivitäten können dabei in drei Phasen eingeteilt werden. Ein erster gemeinsamer Höhepunkt der Reformaktivitäten lässt sich für die zweite Hälfte der 1990er Jahre feststellen, sowie ein zweiter Mitte der 2000er Jahre und gegenwärtig vor dem Hintergrund der Finanz- und Staatsschuldenkrise eine klar ansteigende Reformaktivität seit 2010. Dies verdeutlicht, dass unter den europäischen Mitgliedstaaten und entsprechend auch den in dieser Studie behandelten Forschungsländern (Deutschland, Schweden, Großbritannien, Polen, Spanien, Italien) zeitlich wie inhaltlich vergleichbare rentenpolitische Herausforderungen bestanden bzw. gegenwärtig bestehen.

Abb. 1: Reformaktivitätsindex im Bereich der Alterssicherungspolitik in den untersuchten sechs Forschungsländern



Quelle: eigene Darstellung

1.2 Analyserahmen

1.2.1 Forschungsstand

Die Debatte um Sozial- und konkret Alterssicherungspolitik im europäischen Mehrebenensystem ist umfangreich und höchst komplex. Daher erhebt die

wonnen. Zusätzlich wurden noch eigene Recherchen zur Ergänzung des Datensatzes für das Forschungsland Polen vorgenommen. Die jeweiligen Reformmaßnahmen der Mitgliedstaaten wurden anhand der oben genannten Ziele bewertet, indiziert und abschließend zu einem Gesamtindex zusammengestellt.

Beschreibung des Forschungsstands auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern benennt lediglich zentrale Werke hinsichtlich der Teilaspekte 1. Debatte um ‚Wohlfahrtswelten‘, 2. Stand und Perspektiven europäischer Sozialpolitik, 3. Alterssicherungssysteme der betrachteten Mitgliedstaaten und 4. Europäisierungsperspektive. Die Forschungsdebatten bzgl. der Europäisierungstheorie (s. Kap. 1.2.3), der OMK (s. Kap. 3.1.3) und der neuen haushaltspolitischen Instrumente (s. Kap. 3.1.4) werden in den jeweiligen Kapiteln gesondert vertieft analysiert.

1. *Debatte um ‚Wohlfahrtswelten‘*: Der Ausgangspunkt der vergleichenden Sozialstaatsforschung ist üblicherweise die von Esping-Andersen (1990) ausgehende Debatte um die drei Welten des ‚Wohlfahrtskapitalismus‘ und die in der Nachfolge dieser Ergebnisse gebildeten Ländercluster. Zwar wurde die Existenz seiner ‚Regime‘ immer wieder bestritten, die Typologie ergänzt oder ganz grundsätzlich für empirisch falsch erklärt (vgl. bspw. Hall/Soskice 2001; Schubert/Hegelich/Bazant 2008a: 16). Letztlich benennen aber diese Autoren die Kategorien lediglich anders oder betonen den idealtypischen Charakter der Darstellung und die empirisch nicht immer eindeutig mögliche Zuordnung einzelner Staaten (so Bazant/Schubert 2008: 644 f.), führen aber die drei (oder vier) Regime durch die Hintertür dann doch wieder ein. Trotz gewisser Abgrenzungsprobleme und Mischformen handelt es sich um eine grundsätzlich nützliche Typologie für die Klassifizierung der europäischen Sozialstaaten, die eindrucksvoll die sozialstaatliche Programmatik mit der Ausformung in einzelnen Sozialleistungssystemen der Staaten verbindet. Für die konkrete empirische Arbeit erweisen sich die Modelle aber wegen ihres idealtypischen Charakters und der in vielen Staaten anzutreffenden Mischformen als kaum hinlänglich trennscharf.

2. *Stand und Perspektiven europäischer Sozialpolitik*: Die sozialpolitische Dimension der EU ist in der Forschung intensiv behandelt worden, und zur Entwicklung und den Perspektiven europäischer Sozialpolitik existiert eine breite Auswahl an Forschungsliteratur (s. statt vieler Aust/Leitner/Lessenich 2002; Baum-Geisig/Faber 2005; Falkner/Treib 2005; Eichenhofer 2007; Kvist/Saari 2007; Lamping 2008; Leibfried/Pierson 1998; Puetter 2009; Becker 2010; Schieren 2012; Leibfried 2014). Die Rolle der EU wurde lange vorwiegend unter den Schlagworten einer ‚Abwärtsspirale‘ (vgl. bspw. Boeckh 2000: 557) und des ‚Sozialtourismus‘ diskutiert. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Analyse von Hemmnissen einer europäischen Sozialpolitik durch unterschiedliche Pfadabhängigkeiten, Reformbarrieren, Akteurskonstellationen und Sozialstaatskulturen in den Mitgliedstaaten. Einig ist sich die Forschung darin, dass es kaum ein Politikfeld gibt, das so stark von ‚Pfadabhängigkeit‘ geprägt ist wie dieses. „Die konstitutiven Elemente eines Sozialsystems lassen sich nicht so leicht verändern, weder mental, organisatorisch noch institutionell“ (Schieren 2012: 15).

Die kontroverse Frage eines europäischen Sozialmodells diskutieren neben vielen anderen Aust/Leitner/Lessenich (2002), Kaelble (2004), Adnett/Hardy (2005) sowie Eichenhofer (2007). Im 'Vandenbroucke Report' wird die Auffassung vertreten, noch vor zehn Jahren sei die Forderung nach einer operativen Ausgestaltung des europäischen Sozialmodells "as 'interesting' but not strictly necessary given the capacity of Member State governments to compromise and 'muddle through'" erschienen. "Today, when everything 'European' is seemingly up for question in many Member States, it is an existential conundrum for the Union" (Vandenbroucke/Vanhercke 2014: 13). Für die Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik wurden verschiedene indikatorengestützte Modelle vorgeschlagen, so bspw. die ‚Sozialschlange‘ (Kowalsky 1999), das ‚Korridormodell‘ (Busch 1998) und die ‚Offene Methode der Koordinierung‘ (bspw. Büchs 2007; Schrader 2009; s. u.). Allerdings nimmt auch diese Debatte die dezidiert europäische Ebene in der Sozialpolitik und vor allen ihre Interaktionen mit den Mitgliedstaaten nicht hinreichend in den Blick. Auch rein quantitativ herrscht in der Forschungsliteratur die Wahrnehmung einer weithin vorrangigen Zuständigkeit des Nationalstaates für die Sozialpolitik vor. So werden etwa in dem umfangreichen Sammelband „Europäische Wohlfahrtssysteme“ (Schubert/Hegelich/Bazant 2008) dem Thema „Inter- und supranationale europäische Wohlfahrtspolitik“ nur zwei Seiten gewidmet.

3. *Alterssicherungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten*: Zu den einzelnen Rentensystemen der europäischen Staaten und ihren Reformbemühungen liegen zahlreiche, zum Teil auch vergleichende Studien vor: Ebbinghaus/Schulze (2007); Bonoli/Shinkawa (2005); Hülsmann/Schmid/Schöll (2001); Stuchlik (2010); Immergut/Anderson/Schulze (2009); für *Deutschland* exemplarisch Hacker (2010); Hinrichs (1998; 2008); Ebbinghaus/Gronwald/Wiß (2011); Eichenhofer/Rische/Schmähl (2011); für *Polen* Armeanu (2010); Hinrichs (2013); Chlon/Góra/Rutkowski (1999); für *Schweden* Anderson/Backhans (2013); Kangas/Lundberg/Ploug (2006); Palme (2003); für *Italien* Ferrera/Jessoula (2005; 2009); Jessoula/Pavolini (2013); De la Porte/Natali (2014); für *Spanien* Chuliá (2009); Díaz-Giménez/Díaz-Saavedra (2015); Gutiérrez-Domènech/Pina (2013); Guillén Rodríguez/González Begega/Rodríguez (2010); für *Großbritannien* Ginn/Fachinger/Schmähl (2007); Seeleib-Kaiser (2013); Ruser (2011); Natali (2011). Ausführliche Daten zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten bietet außerdem das Informationssystem MISSOC². Darin werden die nationalen Systeme neben einer Beschreibung und Analyse der Genese, Funktionslogik und Spezifika bestimmter Systeme unter den politischen Perspektiven ökonomischer Sparzwänge und der De-

2 MISSOC ist eine im Auftrag der Europäischen Kommission betriebene Datenbank, in der einzeln oder vergleichend Daten zu den nationalen Systemen sozialen Schutzes der EU- und EWR-Mitgliedstaaten abgerufen werden können (www.missoc.org).

mografie betrachtet, wogegen die Bindungen der EU-Mitgliedstaaten und namentlich die Rolle der EU wenig reflektiert werden.

4. *Europäisierungsperspektive*: Eine dezidierte Europäisierungsperspektive nehmen vor allem die rechtswissenschaftlichen Arbeiten von Eichenhofer (2003, 2008, 2010, 2011, 2013) ein, nach dessen Einschätzung eine europäische Sozialpolitik geradezu zwangsläufige Folge der europäischen Integration sei und der EU eines Tages wie eine reife Frucht in den Schoß falle. Diese Darstellungen konzentrieren sich aber weitgehend auf die normative Dimension der europäischen Integration, ohne dass mit den Mitteln des Rechts die Wirksamkeit europäischer Einflüsse auf die einzelnen Staaten im Einzelnen nachgewiesen werden kann. Jacquot (2008), Graziano/Jacquot/Palier (2011) sowie hinsichtlich sozialer Rechte Kingreen (2009) wählen ebenfalls den Zugang über die Europäisierungsforschung. Bei Schmidt (2015) findet sich sogar der Versuch, das Ausmaß der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder anhand einer Skala zu erfassen, wobei allerdings informelle Kanäle unberücksichtigt bleiben. Hinsichtlich möglicher Europäisierungsmechanismen beschäftigen sich zahlreiche Studien (statt vieler: Schrader 2009) mit der OMK – mit durchaus unterschiedlicher Bewertung. Die Konsequenzen der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise für die Sozialpolitik behandeln bspw. Menz/Crespy/Björge (2015), Busch et al. (2012) sowie Kleger/Mehlhausen (2013), die daraufhin etablierten Instrumente zur haushaltspolitischen Überwachung bspw. De la Porte/Heins (2015) und Eichenhofer (2016) (s. detailliert den Stand der Forschung zu beiden Instrumenten in Kap. 3.1.3 bzw. 3.1.4)

Die konkretere Frage nach dem faktisch-inhaltlichen Einfluss der EU auf die Rentensysteme der Mitgliedstaaten wird in den Sozialwissenschaften bisher kaum gehaltvoll diskutiert – einige Ausnahmen werden hier kurz vorgestellt –, und die umgekehrte Frage nach dem Einfluss der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene wird so gut wie gar nicht gestellt. Es erscheint daher als „eine lohnende Aufgabe für multidisziplinäre Forschung, diese Prozesse [nämlich Veränderungen und Verflechtungen in der Alterssicherungspolitik, Anm. d. A.] mehr als bisher aufzuhellen“ (Schmähl 2005: 6). Sowohl das bisherige als auch das zukünftig zu erwartende und wünschenswerte Ausmaß der Europäisierung wird dabei kontrovers diskutiert (bspw. Reinhard 2010; Sommer 2007; Wiß 2008; Becker 2012a). Fuchs (2009) untersucht in ihrer Studie Integrationshemmnisse aufgrund der bestehenden Vielfalt der Alterssicherungssysteme, deren Funktionsfähigkeit unter den Bedingungen des gemeinsamen Marktes – mit Blick auf ihren sozialpolitischen Output ebenso wie ihre Integrationskompatibilität – sowie den bisherigen rentenpolitisch relevanten *acquis* auf europäischer Ebene. Auf dieser Grundlage werden u. a. die Etablierung eines zusätzlichen Rentensystems für grenzüberschreitend mobile Arbeitnehmer, eine stärkere Koordination auch der zweiten Säule und eine Strukturangleichung über alle Säulen als zukünftige Optionen diskutiert. Hinrichs/Brosig (2013) untersuchen anhand ausgewählter Mitgliedstaaten –

Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn – Rentenreformen unter dem Einfluss der Krise. Ihr zentraler Befund ist, dass in allen Fällen rapide und radikale Politikwechsel stattgefunden haben, die mit Ausnahme des britischen Falls den Regierungen von außen aufgenötigt oder zumindest katalysiert wurden und ohne den Einfluss vor allem europäischer Institutionen nicht in vergleichbarer Intensität vollzogen worden wären. Anderson/Kaeding (2015) fragen anhand ihrer Fallbeispiele Italien, Niederlande und Belgien nach Bestimmungsfaktoren für die Durchschlagskraft der europäischen Dimension der Alterssicherungspolitik auf nationale Rentensysteme. Als Einflusskanäle betrachten sie zum einen den Gleichberechtigungsgrundsatz der EU, zum anderen die EWU-Kriterien, als zentrale Einflussfaktoren werden die Struktur nationaler Sozialpolitik und die Anzahl und Konstellation von ‚veto points‘ identifiziert. Sommer (2007) rekonstruiert die für das Politikfeld Alterssicherung relevanten Aktivitäten und Maßnahmen der Europäischen Kommission seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Zentraler Befund ist dabei, dass die Kommission einerseits vornehmlich auf die Angleichung von Rechtsnormen zielt, etwa bei der Gleichbehandlung der Geschlechter oder der Personenfreizügigkeit. Andererseits hat die Kommission Maßnahmen zur Koordinierung einzelner Politikbereiche ohne rechtsverbindlichen Charakter ergriffen, in welchen eigentlich den Mitgliedstaaten primärrechtlich die Kompetenz obliegt. Im Ergebnis konstatiert Sommer (2007: 26) einen sich „immer rasanter vollziehenden Europäisierungsprozess“ in der Sozialpolitik und sieht speziell auch die Alterssicherungspolitik trotz aller nationalen Unterschiede fest in das europäische Mehrebenensystem eingebettet. Wiß (2008) analysiert mögliche Einflussfaktoren der EU unter besonderer Berücksichtigung der OMK und anschließend deren Wirkung auf Rentenreformen in Deutschland. Unter Berücksichtigung intervenierender Faktoren wird dabei aus institutionalistischer Perspektive sowohl ein verbindlicher als auch ein weicher Einfluss konstatiert. Vereinzelt wird (auch unabhängig von der aktuellen Krise) gar die Forderung nach einem koordinierten europaweiten Rentensystem erhoben (Holzmann 2006 und 2007). In der wissenschaftlichen Literatur herrscht gleichwohl weitgehender Konsens, dass die primären Träger der Alterssicherungspolitik heute und auf absehbare Zeit die Mitgliedstaaten bleiben, aber gleichzeitig zahlreiche Berührungspunkte mit dem nationalen Sozialrecht bzw. den nationalen Systemen bestehen.

Wenig untersucht werden jenseits der angeführten meist eher allgemeinen Ausführungen zur OMK (s. detailliert Kap. 3.1.3) die Europäisierungsmechanismen in der Alterssicherungspolitik. Warwick (2014) ermittelt als zentralen aktuellen Europäisierungsmechanismus den indirekten Einfluss durch geringere finanzielle Spielräume, insbesondere auf die von der Staatsschuldenkrise unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten, während der Einfluss auf die übrigen Staaten, namentlich Deutschland, als (noch) eher gering eingeschätzt wurde. Dennoch konnten eine langfristige Beeinflussung durch zu-

nehmend verbindliche Regelungen im haushaltspolitischen Bereich sowie die Möglichkeit von Sanktionen nicht ausgeschlossen werden. Allerdings wurden in der letztgenannten Studie (Varwick 2014) Fragen der inhaltlichen Ausgestaltung (policy-Dimension) der Rentensysteme zugunsten von Prozessfragen (politics-Dimension) weitgehend ausgeblendet, sowohl hinsichtlich der Zielvorstellungen der Kommission als auch in Bezug auf die Systeme in den einzelnen Mitgliedstaaten. Zudem erfolgte – parallel zum diesbezüglich konstatierten generellen Forschungsdefizit – noch keine gezielte Betrachtung der Upload-Dimension, also des ‚Hochladens‘ nationaler Politiken auf die europäische Ebene, sowie einer wechselseitigen Beobachtung und eines Austauschs der Mitgliedstaaten untereinander ohne Beteiligung der Gemeinschaftsebene (Interload).

Diese beiden Dimensionen wird die vorliegende Studie systematisch beleuchten. Ein weiterer Mehrwert der Analyse liegt in der breiten empirischen Basis durch die vergleichende Betrachtung von sechs Mitgliedstaaten und der dadurch ermöglichten Differenzierung hinsichtlich der o. g. Download-Befunde. Die drei genannten Dimensionen können dann zu einem *Gesamtmodell von Europäisierungsprozessen im Bereich der Alterssicherungspolitik in den Mitgliedstaaten* zusammengefügt werden. Weiterhin gibt ein solches Gesamtmodell Anhaltspunkte für die ebenfalls offenen Fragen, wie die Alterssicherungspolitik in der EU (bzw. die soziale Dimension des europäischen Integrationsprozesses insgesamt) künftig institutionell organisiert werden kann und in welchem Verhältnis genuin sozialpolitische Zielsetzungen und das ‚Meta-Ziel‘ der Haushaltskonsolidierung zukünftig stehen sollen bzw. werden.

1.2.2 Fragestellung

Aus dem oben dargestellten Forschungsstand ergibt sich *empirisch* ein Defizit bezüglich der europäischen Dimension der Alterssicherungspolitik und *theoretisch* ein Defizit im Hinblick auf insbesondere die Upload-Dimension bei Europäisierungsprozessen im Allgemeinen und im Politikfeld Alterssicherung wiederum empirisch im Besonderen. Die übergeordnete Fragestellung lautet daher, *welche dynamischen Interaktionsprozesse sich im Bereich der Alterssicherungspolitik zwischen EU und Mitgliedstaaten vollziehen bzw. beobachtbar sind*. Dabei liegt der Fokus auf der ersten, also staatlich organisierten, Säule. Der Untersuchungszeitraum dieser Studie endet mit dem Treffen des Europäischen Rates am 18./19. Februar 2016. Die Entwicklungen bis zu diesem Zeitpunkt wurden systematisch verfolgt und in der Studie berücksichtigt. Das daraus abgeleitete Ziel der vorliegenden Studie ist die Erarbeitung eines Gesamtmodells der Europäisierungsprozesse im Bereich Alterssicherung. Dieses soll sowohl die Beeinflussung der Mitgliedstaaten durch die EU-Ebene (*download*) und die Beeinflussung der EU-Ebene durch einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten (*upload*) als auch die Beeinflussung der Mitgliedstaaten un-

tereinander ohne (direkte) Beteiligung der EU-Ebene (*interload*) umfassen. Ein Teil der Schwäche der bisher vorliegenden Literatur erklärt sich aus der hochgradig komplexen Regelung der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten nach dem aktuellen Primär- und Sekundärrecht. Namentlich die im Zuge der zur Stabilisierung des Euro unternommenen Maßnahmen und beschlossenen Regelungen haben die Aufgaben und Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten in höchstem Maße komplex und schwierig zu erfassen werden lassen. Der rechtswissenschaftliche Teil des Projekts ist daher darauf gerichtet, das Zuständigkeitsprofil für EU und Mitgliedstaaten auf der Grundlage des geltenden Primär- und Sekundärrechts zu bestimmen. Aus dieser Zielstellung ergibt sich ein Fragenkatalog, der in der folgenden Tab. zusammengefasst und anschließend erläutert wird.

Tab. 2: Fragestellung im Überblick

Forschungsfrage:			
Welche dynamischen Interaktionsprozesse zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten lassen sich im Bereich der Alterssicherungspolitik feststellen?			
Europäische Ebene	Mitgliedstaaten	Interaktion	Implikationen für die Praxis
Welche konkreten inhaltlichen Pläne verfolgt die Kommission in der Alterssicherungspolitik?	Weisen die in den vergangenen Jahren und fortlaufend durchgeführten Rentenreformen in verschiedenen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Grundtendenz auf, wie die Ziele eines akzeptablen Rentenniveaus und der langfristigen Finanzierbarkeit erreicht werden sollen?	Welche Rolle spielen dabei jeweils die gemeinsamen Problemlagen, (einzelne) andere Mitgliedstaaten als Vorbilder sowie die europäische Ebene?	Wie stehen die Chancen, europäische Alterssicherungspolitik im Sinne eines Uploads nationaler Politik zu beeinflussen?

Welche Rolle spielt der Rat bzw. seine Ausschüsse?	Wenn ja, welchem Muster/Modell folgen sie am ehesten?	<i>Download:</i> Wie ist die Relevanz a) finanzpolitischer Instrumente (six pack, Europäisches Semester, Fiskalpakt), b) der Offenen Methode der Koordinierung zu bewerten? Ist der Einfluss weitgehend auf Krisenländer begrenzt?	Bieten sich aus deutscher Perspektive ‚Verbündete‘ an?
Wie ist die Rolle der Kommission und weiterer EU-Institutionen zu bewerten?		<i>Upload:</i> Welche Upload-Aktivitäten verfolgen die Mitgliedstaaten und welche Kanäle nutzen diese dafür?	Gibt es Anzeichen für eine mögliche Differenzierung der sozialpolitischen Integration?
Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen haushaltspolitischen und genuin sozial- bzw. rentenpolitischen Zielsetzungen?		<i>Interload:</i> Kommt es zu einem ‚Blick über den Tellerrand‘ im Sinne einer Orientierung an einzelnen anderen Mitgliedstaaten, weitgehend unabhängig von ‚Brüssel‘?	Was bedeutet das für ein ex- oder implizites zukünftiges Modell europäischer Sozial- bzw. Altersicherungspolitik?

Quelle: eigene Darstellung

Mit Blick auf die *europäische Ebene* richtet sich der Blick zum einen auf Selbstverständnis und Ziele der relevanten EU-Institutionen, namentlich der Kommission, zum anderen auf die Frage, wie eigenständig sich deren Rolle in der Alterssicherungspolitik darstellt. Der Teilaspekt, in welchem Verhältnis in der sich entwickelnden europäischen Alterssicherungspolitik genuin sozialpolitische und stärker haushaltspolitische Ziele stehen, verweist bereits darauf, dass sich die vier in Tab. 2 aufgeführten Dimensionen nicht strikt voneinander trennen lassen, da dies natürlich nicht nur für die europäische Ebene selbst, sondern auch für die Interaktion mit den Mitgliedstaaten erhebliche Relevanz besitzt.

In Bezug auf die *Mitgliedstaaten* steht die Frage im Vordergrund, inwiefern die von diesen in der jüngeren Vergangenheit durchgeführten Reformen gemeinsame Muster und Tendenzen aufweisen, wie die – weitgehend als Konsens zu betrachtenden – Ziele erreicht werden sollen. Dazu sollen lediglich gemeinsame Trends und Muster ermittelt werden. Es soll und kann nicht darum

gehen, ein ‚Allheilmittel‘ im Sinne eines tatsächlich einheitlichen Sozialmodells oder Rentensystems zu finden, denn es lässt sich „kaum eine allgemeine Aussage darüber ableiten, welche Faktorenkombination als ‚bester Weg‘ zu sehen ist. Zumal eine Reihe dieser Determinanten historisch gewachsen ist und weitreichende institutionelle Änderungen kaum realisierbar sind“ (Schmid 2002: 383; vgl. auch Hishow 2005: 1). Ergebnisse und Inhalte von Politik funktionieren nicht unabhängig von ihrem institutionellen Rahmen, sodass es nicht zwingend erstrebenswert ist, ganze Politikfelder nach dem Vorbild anderer zu gestalten, „[i]nhaltliche Teilelemente von Politiken können eher übernommen werden“ (Schmid 2002: 385). Zudem, schränken Hülsmann/Schmid/Schöll (2001: 34) ein, seien Lerneffekte und (Teil-)Übernahmen in der Regel nur zwischen ähnlichen Mitgliedstaaten eine sinnvolle und realistische Option. Insofern steht die Vereinheitlichung zu einem europäischen Modell nach dem Vorbild eines oder mehrerer der mitgliedstaatlichen Systeme de facto kaum zur Debatte: “[it] is not [and will not be] a – larger sized – carbon copy of the social policy of one or another member state” (Jouen/Palpart 2005: 7). Vielmehr sind sozialpolitische Lernprozesse als „Ergebnis komplexer politischer Entscheidungen und Auseinandersetzungen“ (Schmid 2002: 443) zu betrachten, und es wird in der Regel nicht um gleiche Mittel, sondern vorwiegend um gemeinsame Zieldefinitionen und Anregungen hinsichtlich möglicher Mittel zu ihrer Realisierung gehen (vgl. Hülsmann/Schmid/Schöll 2001: 34).

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt in erster Linie auf der Interaktion zwischen den Ebenen. Deswegen sollen die wechselseitigen Beeinflussungen zwischen Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene analysiert werden. Dies betrifft zum einen die Rolle einzelner Akteure (EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bzw. Cluster von letzteren), zum anderen die Beziehungen zwischen ihnen. Welche Download- (Beeinflussung der Mitgliedstaaten durch die europäische Ebene) und Upload- (Beeinflussung der europäischen Ebene durch die/individuelle/Gruppen von Mitgliedstaaten) Prozesse lassen sich identifizieren? Bestätigen sich die angenommenen Einflusskanäle seitens der EU (OMK, haushaltspolitische Instrumente) und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander? Welche Kanäle stehen umgekehrt den Mitgliedstaaten zur Verfügung, um europäische Alterssicherungspolitik zu beeinflussen, und inwiefern werden diese genutzt? Und schließlich: Finden parallel auch Interload-Prozesse im Sinne einer wechselseitigen Beobachtung und Vorbildfunktion ohne explizite Beteiligung der EU-Ebene statt?

Ein letzter Fragenkomplex gilt den Konsequenzen für Deutschland und die EU. Welche Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme für die deutsche Politik lassen sich ableiten? Gibt es Hinweise auf mögliche strategische Partner in den EU-Institutionen und/oder ausgewählten Mitgliedstaaten? Welche Zukunftsperspektiven für die europäische Sozial- und natürlich vor allem Alterssicherungspolitik ergeben sich aus den gewonnenen Erkenntnissen und wie steht es um deren Eintrittswahrscheinlichkeit? Zeichnen sich Flexibilisierungstendenzen ab?

Abschließend sei noch einmal darauf verwiesen, dass die obige Trennung der vier Dimensionen lediglich analytischen Zwecken sowie der Übersichtlichkeit der Darstellung dient und in der Bearbeitung der Fragestellungen nicht strikt beibehalten werden kann. Vielmehr handelt es sich um unterschiedliche Facetten des angestrebten Gesamtmodells und damit um unterschiedliche, aber kompatible und komplementäre ‚Linsen‘, durch die das komplexe Objekt betrachtet wird.

1.2.3 Theorie und Methodik

Aus einer interdisziplinären – d. h. politik- und rechtswissenschaftlichen – Bestandsaufnahme ergibt sich eine Reihe von Forschungsfragen. Bisherige Arbeiten haben diese Perspektiven getrennt. Die Verbindung beider Disziplinen verspricht auch deshalb besonderen Erkenntnisgewinn, da die rechtliche Dimension sowie die in der politischen Praxis daraus resultierenden Folgen (beabsichtigt wie unbeabsichtigt) bei diesem Thema unauflösbar miteinander verbunden sind. In den Fragekomplexen kommt der interdisziplinäre Ansatz zum Tragen. Aber auch die eher politikwissenschaftlichen Fragen sollen mit rechtswissenschaftlichem Blickwinkel (und umgekehrt) bearbeitet werden.

Im Zentrum der politikwissenschaftlichen Betrachtung der EU steht oftmals die Suche nach den Gründen und Motiven für den Prozess der Integration, die Frage also, warum die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränität abgeben, supranationale Institutionen errichten und sich so immer enger zusammenschließen – oder dies nicht tun. Dieser europäische Einigungsprozess und das dabei mittlerweile erreichte Niveau sind im internationalen Vergleich gewiss einzigartig, aber nicht nur deshalb hochgradig erklärungsbedürftig. Gleichzeitig lässt die Dialektik von Vertiefung und Erweiterung und ein nicht immer linear verlaufender Integrationsprozess das europäische Projekt als ‚moving target‘ erscheinen (vgl. Bieling/Lerch 2012: 9). Entsprechend vielschichtig und divergierend fällt der ‚acquis académique‘ (vgl. Wessels/Gläser 2012) aus, der sich nicht mehr nur aus politikwissenschaftlichen Integrations-theorien und Ansätzen zusammensetzt, sondern zunehmend auch aus anderen Disziplinen bereichert wird. Auch wenn sich dabei manche Theorie selbst gerne als ‚base line theory‘ (vgl. Moravcsik/Schimmelfennig 2009) sieht, konnte bis heute kein Ansatz eine allgemeingültige Erklärung für den facettenreichen Integrationsprozess liefern. Von besonderer Bedeutung sind gleichwohl noch immer der maßgeblich von Ernst B. Haas entwickelte ‚Neo-Funktionalismus‘ und die von Andrew Moravcsik vorangetriebene Reformulierung intergouvernementaler Ansätze als ‚Liberaler Intergouvernementalismus‘, stehen beide Theorien als Referenzpunkte der integrationstheoretischen Debatte doch entweder im Zentrum einer kritischen Auseinandersetzung mit konkurrierenden Ansätzen oder bilden das Fundament für Modifikationen und Brückenschläge (vgl. Steinhilber 2012; Wolf 2012).

Die vorliegende Studie nutzt indes den Theorieansatz der ‚Europäisierung‘, der zwar Anleihen etwa beim Neo-Funktionalismus und Institutionalismus erkennen lässt (vgl. Olsen 2002), ansonsten aber einen konzeptionellen Perspektivwechsel vornimmt. Nicht mehr eben jener Prozess der Integration, sein Verlauf und mögliche Gründe werden betrachtet, sondern Europäisierung fragt nach Rückwirkungen der Integration und der europäischen Institutionen und Politiken auf nationale Politikinhalt (policies), Strukturen (polity) und Prozesse (politics). Radaelli (2003: 33) ordnet die Europäisierungsforschung aus diesem Grund auch der post-ontologischen Phase der EU-Forschung zu, die nach den Wirkungen der bereits errichteten europäischen Institutionen auf die Mitgliedstaaten fragt. Entsprechende Rückwirkungen sind spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) verstärkt beobachtbar und in den nachfolgenden Vertragsrevisionen noch weiter angezogen (vgl. Auel 2012: 247). Der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung (1993) erstmals geprägte Neologismus ‚Staatenverbund‘ steht analog für diese Grenzverschiebung (BVerfG 2009). Auch wenn das Europäisierungskonzept somit seit einiger Zeit Eingang in die (vornehmlich politik-) wissenschaftliche Forschung gefunden hat, wird der Begriff alles andere als einheitlich verwendet, was Radaelli (2000: 1) als ‚konzeptionelle Schlampligkeit‘ kritisiert. So definierten beispielsweise Risse, Cowles und Caporaso (2001: 3) Europäisierung anfänglich noch eng an die klassischen Integrationstheorien angelehnt als:

“[...] the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy-networks specializing in the creation of authoritative European rules.”

Mit dieser Engführung verliert der Europäisierungsansatz aber seinen potenziellen Erkenntnisgewinn gegenüber den klassischen Ansätzen der Integrationsforschung, wie Eising (2002: 395 f.) oder auch Radaelli richtigerweise anmerken: „[...] this definition seems to shed more light on the creation of European governance than on the domestic consequences of integration“ (Radaelli 2004: 3). Das Gros der vielen Gesichter der Europäisierung (vgl. Olsen 2002) hat deshalb auch den grundsätzlichen Perspektivwechsel als Kern. In diesem Sinne definiert etwa Vink (2003: 72):

“[...] Europeanisation is always (to a certain extent) a process of domestic political change caused (somehow) by processes of European integration.”

Allerdings erscheint diese Minimaldefinition für eine wissenschaftliche Verwendung wenig hilfreich (vgl. Axt/Milososki/Schwarz 2007: 137). Die von Ladrech (1994: 69) eingebrachte Definition geht über diesen minimalistischen Ansatz hinaus und versteht Europäisierung als inkrementellen Prozess, der die Logik politischen Handelns in den Mitgliedstaaten verändert:

“[...] re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.”

Gemeinsam ist den Ansätzen von Vink und Ladrech das in der Europäisierungsforschung anfänglich dominante Verständnis von Europäisierung als einfacher top-down-Prozess. Die Untersuchung nationalstaatlichen Wandels von Politikgehalten, -strukturen und -prozessen beginnt in dieser Lesart mit den auf europäischer Ebene getroffenen Vorgaben, die anschließend von der europäischen Ebene auf die nationale Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten ‚heruntergeladen‘ werden. Diese Vorgehensweise birgt aber die Gefahr, den Einfluss Europas durch die Festsetzung als Ausgangspunkt der Untersuchung vorwegzunehmen und andere mögliche Erklärungsfaktoren wie nationale oder globale Prozesse auszublenden:

“How do we know that Europe is really affecting the logic of interaction at home? All in all, we observe change at the domestic level, but this may well be the result of some other processes. It well may be that Europe is not important at all in terms of logic of interaction, even if directives and policies coming from Brussels have been implemented.” (Radaelli 2004: 5)

Neuere Ansätze erweitern das Europäisierungskonzept daher um eine bottom-up-Perspektive. Ausgangspunkt und Endpunkt der Untersuchung bildet hierfür die nationale Ebene. Diese ermöglicht zu überprüfen, ob, wann und in welchem Maße Europäisierung als Ursache des im Zeitverlauf festgestellten innerstaatlichen Wandels angenommen werden kann. Europäisierung wird in diesem Ansatz also als eine mögliche Variable definiert, deren Relevanz es gegen alternative Einflussfaktoren abzugrenzen gilt. Mitunter findet sich für diesen Forschungsansatz auch der Begriff des „Transformationsmodells“ (vgl. Beichelt 2015: 22).

Aufbauend auf diese Überlegungen definiert Radaelli (2004: 3) Europäisierung als:

“processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.”

Auch hier wird Europäisierung also als Logik-Wandel politischen Handelns verstanden. Im Gegensatz zu Ladrech berücksichtigt Radaelli dabei aber auch die Entstehung europäischer Politik, trennt sie jedoch analytisch von ihren Rückwirkungen auf die nationale Ebene. Zugleich sieht Radaelli diesen ersten Schritt durch die klassischen Integrationstheorien weitgehend abgedeckt, weshalb er im weiteren Verlauf ausgeblendet wird. Die Wirkung der europäischen Ebene ist in diesem Ansatz schließlich nicht allein auf Rechtsetzung in Form von Verordnungen oder Richtlinien zurückzuführen, sondern kann

auch andere Formen europäischer Politikformulierung oder “opportunities for creative usages of Europe” (Radaelli 2004: 4) seitens nationaler Akteure beinhalten (vgl. Auel 2012: 251). Die theoretische Grundlage für die Konstruktion, Diffusion und Institutionalisierung von Regeln, Normen und Werten bildet dabei der Sozialkonstruktivismus (Beichelt 2015: 28). Nicht jede Interaktion im europäischen Politikprozess, den Radaelli als “a political space with a distinct European dimension wherein social interaction among elites (and in some cases public opinion) take place” (Radaelli/Pasquier 2007: 37) versteht, entfaltet aber automatisch eine Wirkung. Erst wenn diese Interaktionen auf europäischer Ebene zum Referenzpunkt für politisches Handeln auf nationaler Ebene werden, kommt es laut Radaelli und Pasquier auch zu Europäisierungseffekten (vgl. Radaelli/Pasquier 2007: 37): “Think of Europe as the ‘grammar’ of domestic political action” (Radaelli 2004: 10). Europäisierung erscheint in diesem Ansatz somit nicht als ‚Explanans‘, sondern vielmehr als das (zu erklärende) ‚Explanandum‘ (vgl. Gualini 2003).

Ein konzeptionell anderer Zugang zur bottom-up-Perspektive findet sich bei Börzel (2002), die Europäisierung als zirkulären Prozess versteht. Europäische Politik entfaltet nicht nur eine Wirkung auf die Mitgliedstaaten in einem einfachen top-down-Prozess (Download), sondern ist zugleich das Produkt der Mitgliedstaaten, die ihre Präferenzen in die europäische Politikformulierung haben einfließen lassen (Upload): “Nevertheless, national executives hold a key position in both the decision-making and the implementation of European policies and thus influence the way in which Member States shape Europeanization and adopt it” (Börzel 2002: 195).

Dieser Upload der Mitgliedstaaten kann konzeptionell in drei Strategieansätze unterteilt werden (vgl. Börzel 2002). ‘Pace-Setting’ beschreibt dabei die aktive Gestaltung europäischer Politikinhalte und damit das Antreiben des Integrationsprozesses durch einen EU-Mitgliedstaat. So gelten etwa im Bereich der Umweltpolitik Deutschland, die Niederlande und Dänemark als ‚Pioniere‘ und ‚Wegbereiter‘ einer umfassenden europäischen Regelung, die sich an den eigenen hohen nationalen Standards orientiert und entsprechend die Anpassungskosten der nachfolgenden Europäisierung gering ausfallen ließ (vgl. Börzel 2002: 197). Konträr dazu steht die Upload-Strategie des Bremsens (‘Foot-Drugging’), welche auf die Bewahrung des Status quo abzielt und entsprechende Upload-Ambitionen anderer EU-Mitgliedstaaten zu verhindern oder zumindest abzuschwächen versucht. Im bereits angeführten Beispiel der Umweltpolitik sprachen sich aus wettbewerbspolitischen Gründen etwa Italien, Portugal und Spanien gegen strikte europäische Regelungen aus und stellten sich als ‘laggards’ und ‚Bremser‘ gegen die Taktgeber oder Vorseilenden (‘forerunners’) (vgl. Börzel 2002: 203). Hinter der Strategie des Abwartens und Beobachtens (‘Fence-Sitting’) verbirgt sich abschließend die indifferente und beobachtende Haltung eines EU-Mitgliedstaates, welcher weder einen bestimmten Regelungsinhalt auf europäischer Ebene antreibt