

J. Timo Weishaupt

Die Offene Methode der Koordinierung in der deutschen Sozialpolitik: Trojanisches Pferd, sozialpolitischer Beschleuniger oder vertane Chance?*

Seit Beginn der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 bildet die Offene Methode der Koordinierung (OMK) ein zentrales Instrument der Europäischen Union, um die sozialpolitischen Reformen der Mitgliedsstaaten zu steuern. Ob, und wenn ja, wie, die OMK nationale Reformprozesse beeinflusst, ist in der Fachliteratur nach wie vor umstritten. Dieser Beitrag untersucht die Wirkungsweise der OMK am Beispiel Deutschlands. Zentrale Prämisse ist dabei, dass die OMK entweder rationalen Akteuren strategisch als Beschleuniger für bereits eingeschlagene Reformprojekte dienen oder als Wissenspool reflexive Akteure zu normativem bzw. kognitivem Umdenken anregen kann. Basierend auf 25 Experteninterviews und einer sorgfältigen Analyse der Primär- und Sekundärliteratur kommt dieser Beitrag zu dem Ergebnis, dass die OMK in den Bereichen der sozialen Eingliederung und der Alterssicherung moderate kognitive und agendasetzende Effekte hatte. Die OMK insgesamt ist allerdings kein trojanisches Pferd, das mit falschen Versprechen wirbt, sondern vielmehr eine „vertane Chance“ der sozialpolitischen Akteure, Reformprozesse progressiver zu gestalten.

EU, OMK, Politikfeldanalyse, Sozialpolitik, Europa 2020

1. Einleitung

Vor nun über zehn Jahren schuf die Europäische Union (EU) ein neues Instrument zur Politikgestaltung im sozialpolitischen Feld: die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Basierend auf den Erfahrungen mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), entschlossen sich die – zumeist sozialdemokratischen – europäischen Staats- und Regierungsoberhäupter im März 2000, die OMK im Bereich der sozialen Eingliederung als ein „Schutzinstrument“ gegen die durch die Wirtschafts- und Währungsunion erstarkenden wirtschaftsliberalen Akteure einzuführen (Vandenbroucke 2000). Bereits im Jahre 2001 wurde dann auch im Bereich der Alterssicherung eine eigenständige OMK eingeführt, und 2004 folgte die OMK für Gesundheit und Langzeitpflege. Die OMK stellt einen „Modus des neuen Regierens“ dar (Radaelli 2003), welcher nach dem Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung funktioniert. So sollen Mitgliedsstaaten durch folgende Schritte des OMK-Prozesses in ihrer sozialpolitischen Politikgestaltung zweckdienlich unterstützt und sozialpolitische Akzente auf europäischer Ebene gesetzt werden: (1) gemeinschaftliche Einigung

* Herzlich bedanken möchte ich mich bei den zahlreichen Interviewpartnern, ohne deren Kooperation der vorliegende Beitrag nicht möglich gewesen wäre. Dank geht auch an die beiden anonymen Gutachter sowie Mario Daum für ihre konstruktive Kritik.

auf allgemeine (teilweise quantifizierbare) sozialpolitische Ziele; (2) Festlegung von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung; (3) länderspezifische Ausarbeitung von nationalen Berichten, in denen die Mitgliedsstaaten selbst darlegen, wie die gemeinsamen Ziele realisiert werden sollen; und (4) eine Bewertung dieser Pläne in gemeinsamen Berichten von Kommission und Rat. Begleitet wird dieser sich regelmäßig wiederholende Prozess durch den permanenten Ausschuss für Sozialschutz (*Social Protection Committee*, SPC), in welchem die Mitgliedsstaaten und die Kommission vertreten sind. Zudem wird den Mitgliedsstaaten durch die sogenannten *Peer Reviews* ein Forum für institutionalisiertes, gemeinsames Lernen angeboten, und diverse Expertengruppen stehen den nationalen Ministerien beratend zur Seite.¹ Die OMK setzt daher bewusst auf „die Methode des Vergleichs und auf die Organisation eines Diskurses“ (Becker 2010: 20). Es wird hierbei die Intention verfolgt, einen institutionalisierten „Wettbewerb nach oben“ auszulösen (Smismans 2004).

Obwohl die OMK zu einem festen Bestandteil der sozialpolitischen EU-Governance geworden ist, wird in der Fachliteratur weiterhin kontrovers diskutiert,

- ob sie Einfluss auf die nationale Politikgestaltung nimmt (die „Nullhypothese“ wird z. B. von Idema/Keleman 2006; Lodge 2007; Schäfer 2004 vertreten),
- und wenn ja, ob dieser Einfluss die sozialpolitischen Akteure und deren Reformagenda tatsächlich *stärkt* (z. B. Heidenreich 2009; Preunkert 2009; Zeitlin 2009),
- oder ob die OMK wie ein „trojanisches Pferd“ den Aufbau von Sozialleistungen verspricht, aber dann den Sozialstaat mit neoliberalen Konzepten *untergräbt* (z. B. Büchs 2007; Hacker 2010; Kröger 2008, 2009; Schrader 2010).

In diesem Beitrag soll diese Kontroverse erneut aufgegriffen und folgende Frage beantwortet werden. *Wird die OMK Soziales von den maßgeblichen Akteuren in Deutschland als Instrument angenommen, und wenn ja, hat ihre Anwendung die nationalen Politikgestaltungsprozesse und deren Inhalte beeinflusst?* Deutschland stellt für die Untersuchung dieses freiwilligen, aktorsgetriebenen Prozesses des neuen Regierens einen idealen *crucial case* dar (George/Bennett 2005). Einerseits stellt sich die Frage, ob der mit der Agenda 2010 eingeläutete Reformeifer in der deutschen Sozialpolitik des letzten Jahrzehnts durch europäische Einflüsse angetrieben und eventuell sogar gesteuert worden sein könnte. Andererseits bietet das deutsche politische System aufgrund seiner komplexen Governance-Strukturen – das föderale System, die selbstverwalteten Sozialschutzsysteme und die institutionalisierte Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft in Politikgestaltungs- und Implementationsprozesse – den Akteuren zahlreiche Schnittstellen, um die OMK strategisch zu nutzen oder durch den disziplinierten, europäischen Vergleich ihre eigenen Handlungsmuster kritisch zu hinterfragen.

Durch die Beantwortung dieser Fragen ergänzt und erweitert der vorliegende Beitrag die wissenschaftliche Debatte in dreierlei Hinsicht. Erstens aktualisiert der

1 http://www.peer-review-social-inclusion.eu/politikbegutachtung?set_language=de sowie <http://www.socialprotection.eu/> (zuletzt aufgerufen am 5. September 2012).

Beitrag den Stand der Fachliteratur durch neue Evidenz, basierend auf einer erschöpfenden Analyse der Primär- und Sekundärliteratur, sowie über 25 halbstrukturierte Experteninterviews mit deutschen Politikgestaltern und *Stakeholdern*, die zwischen September und Dezember 2010 geführt wurden.² Zweitens ist der Beitrag die bisher einzige Publikation, die den Einfluss der OMK in zwei *sozialen* Bereichen untersucht sowie gegenüberstellt und damit systematisch Unterschiede in den Mechanismen, Effekten und Wirkungsweisen der OMK herausarbeitet. Die Politikfelder soziale Eingliederung (OMK/SE) und Alterssicherung (OMK/AS) werden aufgrund ihrer unterschiedlichen Rahmenkonstellation und ihrer längeren Existenz Gegenstand der Untersuchung sein, wobei der Vollständigkeit halber auch die Entwicklung der OMK im Bereich Gesundheit/Langzeitpflege auf europäischer Ebene vorgestellt wird. Und drittens, angesichts der 2010 ins Leben gerufenen Strategie „Europa 2020“ und der damit verbundenen Kontinuität in der Nutzung „neuer Regierungsmodi“ auf europäischer Ebene, bietet dieser Beitrag nicht nur eine zeitgemäße Interpretation der jüngeren Vergangenheit, sondern auch einen kritischen Blick in die unmittelbare Zukunft.

Der Text ist in vier Abschnitte aufgeteilt. Kapitel 2 erläutert alle nötigen Hintergrundinformationen zur Entstehung und Entwicklung der OMK Soziales und ihrer institutionellen Architektur. In Kapitel 3 werden zunächst die wichtigsten theoretischen Modelle zur Wirkungsweise der OMK vorgestellt, um dann in einem zweiten Schritt aus der allgemeineren Literatur des Neuen Institutionalismus zwei aktorszentrierte Kausalpfade abzuleiten. Diese Kausalpfade werden dann in der analytischen Prozessanalyse in Kapitel 4 angewendet. Kapitel 4 untersucht insbesondere, ob die Akteure die OMK annehmen und diese in ihren Strategien und Überlegungen berücksichtigen. Kapitel 5 schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einer kurzen Darstellung, welche Rolle die OMK Soziales in der jüngst lancierten Strategie „Europa 2020“ für nachhaltiges, intelligentes und integratives Wachstum spielen kann.

2. Entstehung und Entwicklung der OMK

Im Gegensatz zur Wirtschafts- und Währungspolitik stellt die Sozialpolitik innerhalb der EU noch immer ein Politikfeld dar, in dem die Regelungskompetenz bei den Mitgliedsstaaten verblieben ist (Hanesch 2011: 177). Mit der Einführung der Lissabon-Strategie im März 2000 wurde allerdings der Versuch unternommen, eine sozialpolitische Gesamtstrategie auf europäischer Ebene zu forcieren (Europäischer Rat 2000). In diesem Kontext wurde der Begriff der Offenen Methode der Koordinierung erstmals verwendet (Böttger 2010: 65). Die OMK wurde als ideale Methode identifiziert, um in politisch sensiblen Bereichen gemeinsame Fortschritte erzielen und gleichzeitig nationale Besonderheiten respektieren zu können. Es bestand die Hoffnung, dass durch das Formulieren von gemeinsamen Zielen, einer auf Indikatoren gestützten Bestandsaufnahme der sozialen Situation in den Mitgliedsstaaten und regelmäßige Berichterstattung ein *Race-to-the-top*-Prozess in Bereichen angeregt werden würde, in denen Mitgliedsstaaten voneinander lernen und sich verbessern können. Zu

2 Für eine Liste der involvierten Institutionen und eine Aufschlüsselung der Kürzel siehe Textende.

diesem Zweck wurden dann vom Europäischen Rat nach und nach für jeden der drei Teilbereiche zunächst eigene Ziele definiert, die in Tabelle 1 dargestellt sind.

Tabelle 1: Ziele der OMK in den sozialpolitischen Bereichen

OMK Soziale Eingliederung	OMK Alterssicherung	OMK Gesundheit und Langzeitpflege
(1) Förderung der Teilhabe am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen	(1) Angemessenheit der Renten	(1) Zugang zur Gesundheitsversorgung und Verminderung von Gesundheitsungleichheiten
(2) Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung	(2) finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme	(2) Förderung der Qualität
(3) Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen	(3) Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen	(3) Sicherstellung der langfristigen Finanzierung der Gesundheitsversorgung (Nachhaltigkeit)
(4) Mobilisierung aller Akteure		

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesregierung Deutschland (2006)

Zum *Monitoring* dieser (sozial-)politischen Ziele wurden unter belgischem Ratsvorsitz Indikatoren zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung entwickelt und im Dezember 2001 in Laeken angenommen (Krause/Ritz 2006: 156). Der Einsatz dieser „Laeken Indikatoren“ ermöglichte es, Entwicklungen in allen EU-Mitgliedsstaaten zu überwachen und damit nicht nur ein „sozialpolitisches Frühwarnsystem“ zu etablieren, sondern auch den gegenseitigen Erfahrungsaustausch durch eine gemeinsame statistische Grundlage zu intensivieren (Hauser 2002). Während sich die Mitgliedsstaaten rasch auf Indikatoren im Bereich der sozialen Eingliederung einigten, waren die Verhandlungen im Bereich des Sozialschutzes erheblich schwieriger. Dennoch kam es nach intensiven Bemühungen der Mitgliedsstaaten, insbesondere der Untergruppe „Indikatoren“ (ISG) des SPC, zu einer Einigung im Bereich der Alterssicherung. Dort wurden dann erstmals 2004 europäisch vergleichbare Daten und ausführliche Berichte zu Rentenersatzraten und dem effektiven Renteneintrittsalter veröffentlicht (SPC 2004a, 2004b).³

Im Rahmen der sozialen OMK verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten zudem, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umsetzung der vereinbarten Ziele zu verfassen. So entstanden in einem zweijährigen Rhythmus umfangreiche Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.⁴ Für die OMK/AS einigte man sich auf Nationale Strategieberichte für Alterssicherung, die in einem dreijährigen Rhythmus veröffentlicht werden sollten.⁵ Sowohl die NAPs

3 Die aktuelle Liste mit Indikatoren findet sich unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=de&moreDocuments=yes> (zuletzt aufgerufen am 5. September 2012).

4 In den Jahren 2001 und 2003 wurden NAPs veröffentlicht. 2004 gab es eine freiwillige Aktualisierung.

5 Diese wurden 2002 und 2005 veröffentlicht.

für soziale Eingliederung als auch die Nationalen Strategieberichte für Alterssicherung wurden anschließend in gemeinsamen Berichten des Rats und der Kommission evaluiert. Die bereits 2001 anvisierte, aber erst 2004 beschlossene OMK für den Bereich Gesundheit und Langzeitpflege hinkte hierbei etwas nach, da erst 2006 erste Indikatoren gebildet und Berichte verfasst wurden.

Die dreigliedrige OMK mit ihren unterschiedlich getakteten Berichten geriet allerdings schnell in die Kritik. Daher schlug die Kommission bereits 2003 eine Zusammenführung, Vereinheitlichung und Straffung (*Streamlining*) der drei bislang separaten Stränge vor, um einerseits das Berichtsvolumen zu reduzieren (Effizienzgewinn) und andererseits Synergien zwischen den Politikfeldern freizusetzen (erhöhte Effektivität) (CEC 2003). Nach Befragung der Mitgliedsstaaten wurde das *Streamlining* dann im Kontext der „Erneuerung“ der Lissabon-Strategie 2005 beschlossen. Während sich die Lissabon-Strategie auf die Kernbereiche Wirtschaftswachstum und Beschäftigung konzentrierte, sollten die bis *dato* drei sozialen OMK nun als *eine* gestraffte „OMK Soziales“ in einem parallelen Prozess weitergeführt werden. Damit sollte die OMK prozedural gestärkt und auch ihre öffentliche Sichtbarkeit erhöht werden (Zeitlin 2008). Angedacht war auch, dass die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die OMK Soziales sich gegenseitig unterstützen sollten, was von der Kommission als *feeding-in* bzw. *feeding-out* bezeichnet wurde. Im Rahmen der OMK Soziales verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, alle drei Jahre einen gemeinsamen, deutlich kürzeren Nationalen Strategiebericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung (NSB) zu verfassen (Böttger 2010: 82).⁶ Dieser beinhaltet neben einem allgemeinen Überblick und einer Bewertung der sozialen Situation drei fachspezifische Kapitel zu sozialer Eingliederung, Alterssicherung und Gesundheit/Langzeitpflege und endete mit einer Selektion von wenigen beispielhaften Praktiken. Wie zuvor werteten die Mitgliedsstaaten und die Kommission die Nationalen Strategieberichte gemeinsam aus (*Gemeinsamer Bericht*). Die EU stellte weiterhin finanzielle Unterstützung zur Verfügung, um nationale Armutsprogramme zu fördern sowie das gegenseitige Lernen in sogenannten *Peer-Reviews* zu ermöglichen.

3. Einflussarten und Wirkungsweise der OMK: Ein analytischer Rahmen

In der deutschsprachigen Literatur schlagen Reimut Zohlnhöfer und Tobias Ostheim (2007: 333-334) einen „analytischen Dreischritt“ vor (Hacker 2011: 235), mit welchem ein genuiner Einfluss der OMK zu konstatieren sei. Dieser stellt zunächst eine Kongruenz zwischen europäischen Vorgaben und nationaler Politik fest, um dann die diskursive Gegenwart der OMK in parlamentarischen Debatten zu prüfen und im dritten Schritt alternative Erklärungsfaktoren auszuschließen. Die Effekte der OMK werden hierbei in zweierlei Hinsicht wahrnehmbar. Zum einen kann die OMK *katalysierende* Effekte haben, indem sie bereits geplante oder eingeleitete Reformprozesse beschleunigt. Zum anderen kann sie *lenkende* Effekte haben, wenn nachweisbar ist, dass sie nationale Entscheidungen richtungsweisend verändert hat, d. h. wenn Entscheidungen ohne die OMK „anders getroffen worden“ wären (Zohlnhöfer/Ostheim 2007: 334).

6 Im Zeitraum 2006 bis 2010 erschienen zwei NSBs (2006 und 2008).

Einen etwas anderen Zugang wählt Jonathan Zeitlin (2009), der zwischen *substantiellen* und *prozeduralen* Einflussarten der OMK unterscheidet. Die substantiellen Einflüsse untergliedert er wiederum in *ideelle* (kognitive), *Policy-* (politische Agenda) und *programmatische* (Gesetzestexte) Einflüsse. Potentielle prozedurale Einflüsse hingegen sieht er in der Verbesserung politisch *horizontaler* und/oder *vertikaler Steuerungsfähigkeiten*, einer Erhöhung *statistischer Kapazitäten* und einer Steigerung der *Partizipation* zivilgesellschaftlicher Akteure. Damit ist Zeitlins „Messlatte“ für einen Einfluss der OMK niedriger als bei Zohlnhöfer und Ostheim, deren Kategorien unter *Policy* und *programmatischen* Einfluss fallen.

In einem zweiten Schritt arbeitet Zeitlin fünf Mechanismen heraus, durch welche die OMK Einfluss nehmen kann (Zeitlin 2009: 226-233):

1. *Peer pressure* (durch den expliziten europäischen Vergleich),
2. *Sozialisierung und diskursive Diffusion* (durch das Verbreiten von europäischen Normen und Vokabeln, wie z. B. *flexicurity*, aktives Altern, soziale Inklusion),
3. *voneinander lernen* (durch Erfahrungs- und Informationsaustausch),
4. *finanzielle Unterstützung* (insbesondere durch den Europäischen Sozialfond),
5. *creative Appropriation* (Akteure nutzen das durch die OMK bereitgestellte Wissen strategisch, um den *Status quo* zu hinterfragen).

Diese Mechanismen sind nahezu deckungsgleich mit den Mechanismen, welche Zohlnhöfer und Ostheim (2007: 333-334) identifizieren, nämlich (1) *peer pressure*, (2) die Veränderung der strategischen Position und der Gelegenheitsstrukturen verschiedener nationaler Akteure, (3) *Policy-Learning* und (4) Sozialisierungseffekte. Sowohl Zohlnhöfer und Ostheim als auch Zeitlin folgen somit – zumindest implizit – der Logik des neuen Institutionalismus, indem zwei akteurszentrierte Kausalpfade für institutionellen Wandel analytisch unterschieden werden (vgl. Panke/Börzel 2007: 143-145):

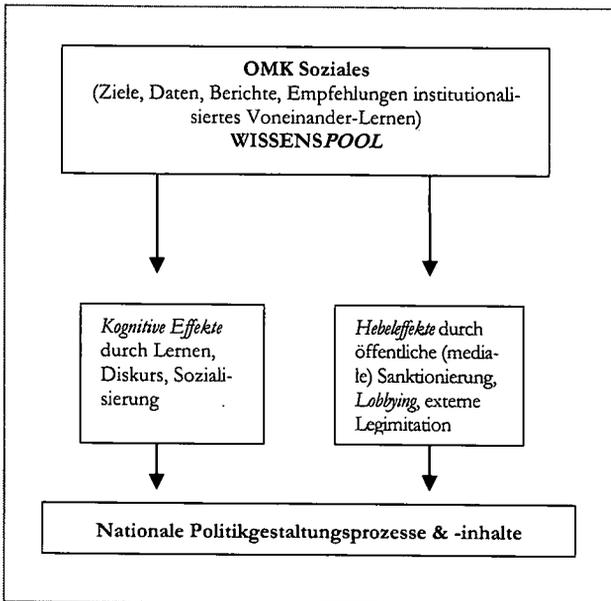
Der rationalistische Institutionalismus folgt der „*logic of consequences*“, in welcher Akteure als kostenminimierend, nutzenmaximierend, zielorientiert und zweckgeleitet theoretisiert werden. Die OMK kann dieser Logik folgend neue Opportunitätsstrukturen schaffen, welche die Machtverhältnisse zugunsten reformorientierter, strategisch agierender Akteure verschiebt und somit Reformen anstoßen oder bereits in Gang gesetzte Prozesse verstärken kann. Strategische Akteure können dabei insbesondere auf die Bereitstellung neuer Daten (z. B. Indikatoren) und beispielhafter Praktiken (z. B. aktives Altern) bauen, welche den eigenen Vergleich mit EU-Partnern ermöglichen und damit Schwachstellen kenntlich machen und etablierte Strukturen und Praktiken hinterfragen. Die OMK wird zu einer Ressource, mit deren Hilfe Akteure bereits vorformulierte Agenden legitimieren oder für Veränderungen des *Status quo* werben können. Analytisch gesehen ist die OMK somit in erster Linie ein „Hebel“ (Erhel et al. 2005; Visser 2005), welcher in *Powering*-Prozessen zur Geltung kommt (Heclo 1974).

Der soziologische Institutionalismus hingegen folgt der „*logic of appropriateness*“, in der Akteure als soziale Wesen theoretisiert werden, deren Handeln von Normen, Identitäten, Regeln und Praktiken gesteuert wird. Dieser Logik zufolge kann die OMK neuen Anpassungsbedarf über Lern- und Sozialisierungsprozesse schaffen und dadurch innerstaatlichen Wandel erzeugen. Der zentrale Unterschied zum rationalis-

tischen Institutionalismus liegt darin, dass die OMK nicht instrumentalisiert wird, um bereits fixe Präferenzen um- oder durchzusetzen. Vielmehr wird hier angenommen, dass *reflexive* Akteure durch die (direkte) Partizipation in OMK-Prozessen oder durch die (indirekte) Auseinandersetzung mit europäischen Zielen, Daten und Diskursen ihre etablierten Denkstrukturen verändern. Diese in erster Linie kognitiven Effekte stellen sich dann ein, wenn verfestigte Handlungsmuster in einem neuen Licht gesehen, sozialpolitische Probleme identifiziert und neue Lösungsansätze diskutiert werden. Wenn die Veränderung von Denkmustern aufgrund von bewussten Lösungsfindungs- oder *Puzzling*-Prozessen geschieht (Heclro 1974), wird von Lerneffekten gesprochen, während eine (unbewusste) Angleichung der Akteure aufgrund der Verinnerlichung europäischer Werte als Sozialisierungseffekt verstanden wird (Zeitlin 2009).

Die Wirkungsweise der OMK hängt somit in erster Linie von der Anwendung der Akteure ab. Daher sollen in der folgenden empirischen Überprüfung der analytischen Kausalpfade folgende zwei Fragen im Vordergrund stehen: (a) Nutzen sozialpolitisch relevante Akteure die OMK *strategisch*, und wenn ja, mit welchem Erfolg? (b) Entwickeln Akteure durch die OMK-Prozesse ein neues Kausalverständnis und hinterfragen dadurch etablierte Praktiken (*Reflexion*), oder passen diese ggf. sogar in einem Prozess der *kognitiven Harmonisierung* ihre Denkstrukturen den europäischen Vorgaben an (Böttger 2010: 256; Mandin/Palier 2005)? Zusammenfassend ergibt sich folgende graphische Darstellung der Kausalpfade:

Abbildung 1: Reflexive und rationale Wirkungsmechanismen der OMK



Quelle: Eigene Darstellung

Der vorliegende Beitrag baut auf der Methode der analytischen Prozessanalyse (Hall 2003) sowie einer Triangulierung der Evidenz auf (Zeitlin 2009). Die Methode der analytischen Prozessanalyse beinhaltet nicht nur das Nachzeichnen tatsächlicher Entwicklungen, sondern eben auch die Anwendung der obigen analytischen Konzepte und damit die Überprüfung, ob, und wenn ja, welche der theoretisch herausgearbeiteten Kausalmechanismen sich empirisch belegen lassen. Triangulation bedeutet, dass sich die Argumentation des Papiers auf möglichst viele und unterschiedliche Quellen stützt. Diese beinhalten nahezu alle erschließbaren Textquellen (Primär- und Sekundärliteratur) sowie eine Vielzahl von Experteninterviews mit Vertretern möglichst unterschiedlicher Akteursgruppen (Politiker, Ministerialbeamte, Sozialpartner, Zivilgesellschaft, Wissenschaftler). Die Interviewpartner wurden nicht zufällig, sondern aufgrund ihrer Expertise in den relevanten sozialpolitischen Bereichen ausgewählt. Unter Nutzung eines halbstrukturierten Fragekatalogs wurden die Interviews zum größten Teil *face-to-face* durchgeführt. Der Fragekatalog war in fünf Frageblöcke aufgeteilt: (1) Einbindung, inhaltliche Wertung und Nutzen des OMK-Berichtswesens; (2) Kenntnis, Qualität und Nutzen der Ziele, Daten und unterstützenden Prozesse; (3) subjektiv wahrgenommene, substantielle Einflüsse; (4) subjektiv wahrgenommene, prozedurale Einflüsse; (5) Folgen des *Streamlinings* und der Neuausrichtung des Lissabon-Prozesses sowie Bewertung der Europa-2020-Strategie. Nach Auswertung des Datenmaterials wurden die Ergebnisse nochmals (zumeist anderen) sozialpolitischen Fachexperten vorgestellt und anschließend diskutiert. Dies bot die Möglichkeit, den Personenkreis der *Stakeholder* zu erweitern und damit die Argumentation zu validieren.⁷

4. Die OMK in der Praxis: Einbindung, Einstellungen und Einfluss

Die folgenden zwei empirischen Unterkapitel sind nach folgendem Analyseraster strukturiert:

1. Darstellung der *Einbindung* der beteiligten Akteure in das begleitende Berichtswesen, ihre *Einstellung* zu den OMK-Zielen und dem Prozedere (inklusive der Einführung des *Streamlinings*) und ihre Einschätzung des OMK-*Einflusses* im Zeitverlauf unter Berücksichtigung aller verfügbaren Quellen.
2. Analytische Auswertung der Ergebnisse seitens des Autors.

4.1 Soziale Eingliederung

Die OMK/SE zeichnet sich durch eine sehr turbulente Entwicklung aus, welche in drei Phasen untergliedert werden kann: eine kurze, weitgehend ablehnende Anfangsphase (2000-2002), gefolgt von einer längeren zweiten Phase der Euphorie, welche mit großen Hoffnungen über die Einflussmöglichkeiten der OMK verbunden war

7 Dabei handelte es sich um Tagungen der Deutschen Rentenversicherung (DRV) und der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V. (GVG).

(2003-2006/07), und letztlich eine Phase des graduellen Abflauens, welche in Frustration und gegenseitiger Schuldzuweisung endete (2006-2010).

Zu Beginn der OMK im Jahre 2000 überzog in der deutschen Politik und Verwaltung ihr gegenüber zunächst eine generelle Skepsis. Obwohl die damalige rot-grüne Bundesregierung (1998-2005) die Existenz von Armut in Deutschland erstmals offiziell anerkannte,⁸ herrschte die Meinung, dass Deutschland im europäischen Vergleich sehr gut dastehe und es daher nicht nötig habe, sich von Brüssel belehren zu lassen.⁹ Die nationalen Strategien würden ausreichen, um bestehende Systemfehler zu beheben und somit sowohl versteckte (Alters-)Armut als auch Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen. Zudem sei mit der Einführung eines fast 400 Seiten starken nationalen Armuts- und Reichtumsberichts (AuRB) ein Dokument geschaffen worden, welches die Herausforderungen in der deutschen Sozialpolitik adäquat darstelle (vgl. Preunkert 2009: 158-159). Die Bundesregierung sah zudem keine Notwendigkeit für eine Optimierung der politischen Entscheidungsfindungsprozesse durch die OMK. Deutschland verfolge bereits eine systematische und umfangreiche Einbindung aller Interessen, sowohl in *horizontaler* (Einbindung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft) als auch in *vertikaler* (Länder und Kommunen) Weise (CEC 2006: 23; Bestätigung dieser Sicht in den Interviews). Darüber hinaus betonten insbesondere die Ministerien, dass Deutschland über ein beispielhaftes Statistikwesen verfüge, welches ein Vorbild für andere EU-Staaten sein solle. Daher bestehe „kein Bedarf an europäischen Indikatoren“ (Preunkert 2009: 182). Die große Skepsis seitens der Bundespolitik wurde auch von einer großen Mehrheit der Bundesländer geteilt, welche sich sorgten, dass sie ihre Kernkompetenzen in der Sozialpolitik an Brüssel verlieren könnten (vgl. Bundesrat-Drucksache 2001, 2003).¹⁰ Aufgrund dieser skeptischen Einstellungen einer Vielzahl der politischen Entscheidungsträger mag es wenig überraschend sein, dass der erste NAP (2001-2003) als „Pflichtübung“ und „nicht besonders relevant“ für Deutschland wahrgenommen wurde (Büchs/Friedrich 2005: 269).

Trotz dieser Anlaufschwierigkeiten war die Situation in der Zivilgesellschaft zum Teil eine andere. Die Sozial- und Wohlfahrtsverbände – und auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) – begrüßten die OMK als ein Instrument zur Sensibilisierung der Gesellschaft und der Politik für soziale Fragen (vgl. Büchs/Friedrich 2005: 272; Kröger 2008: 185; Weinert 2009: 69) und forderten eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung ein (Maucher 2004: 9). Diese Forderung wurde auch von einigen (wenigen) Vertretern des BMAS und der Landesministerien unterstützt (insbesondere des Sozialministeriums von Nordrhein-Westfalen). Diese Akteure hofften, dass der NAP eine komplementäre Funktion zum AuRB ausüben könnte: Der AuRB

8 Büchs und Friedrich (2005: 267, Fußnote 23) argumentieren, dass die Regierung Kohl die Einstellung vertrat, dass die Sozialhilfe Armut bereits erfolgreich bekämpfe.

9 Diese Abwehrhaltung ist auch auf das negative mediale Echo zum ersten gemeinsamen Bericht der EU zurückzuführen: Am 11. Oktober veröffentlichte die FAZ einen Artikel mit dem Titel „Deutschland schneidet in der Armutsbekämpfung schlecht ab“ (siehe Bernhard 2005: 19).

10 Daher auch die Beschreibung der OMK als „trojanisches Pferd“ (Büchs/Friedrich 2005: 272).

sollte insbesondere als eine deskriptive Bestandsaufnahme der Armut in Deutschland fungieren, während der NAP ergänzend dazu eine politische Strategie hätte aufzeigen können (Büchs/Friedrich 2005: 269; *Interviews* BMAS, NRW). Die eher skeptischen Bundesländer hingegen forderten mehr Mitbestimmung in der Berichterstattung, auch und gerade um die Inhalte der NAP-Zielsetzung mitbestimmen zu können. Aufgrund der wachsenden Unzufriedenheit mit dem bis *dato* unbefriedigenden NAP-Prozess kam es in der zweiten Runde der Berichterstattung zu deutlichen Veränderungen. Einerseits wurde einem Begleitgremium – dem Beraterkreis Integration, der für das Erstellen des AuRB ins Leben gerufen worden war – die Gelegenheit gegeben, den NAP-Entwurf im Vorfeld zu kommentieren (Bernhard 2005: 9).¹¹ Andererseits erhielten die Länder und die Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, Beispiele für gute Praktiken einzufügen. Beide Neuerungen führten dazu, dass der NAP vor seiner Veröffentlichung inhaltlich korrigiert und ergänzt wurde und zudem ein 175 Seiten starker Anhang dem bereits etwa 100 Seiten langen NAP folgte.

Als die Europäische Kommission 2003/04 im Rahmen eines Aktionsprogramms eine Ausschreibung zur Schaffung von Foren zur Sensibilisierung und Mobilisierung von Akteuren für soziale Integration startete, wurde der Ruf nach weiteren, *dauerhaften* Partizipationsmöglichkeiten aller *Stakeholder* im OMK-Prozess gleich zweifach beantwortet.¹² Erstens förderte die EU das „Forum Teilhabe und soziale Integration“ (FORTEIL), eine bundesweite Veranstaltungsreihe des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS),¹³ in deren Rahmen zwischen März 2005 und November 2008 fünf eintägige Veranstaltungen organisiert und durch das Internetportal „Infobörse“ unterstützt wurden. FORTEIL hatte das Ziel, die vielseitigen Erfahrungen, Perspektiven und Ansätze der beteiligten Akteure im Bereich der sozialen Integration zu bündeln, neue Debatten anzustoßen und die OMK für unterschiedliche Akteure strategisch nutzbar zu machen. Zweitens förderte die EU „NAPsens“, ein Projekt, in dem sich insbesondere die Zivilgesellschaft engagierte und welches zu insgesamt fünf Veranstaltungen zwischen Juni 2005 und April 2006

- 11 Auch innerhalb des BMAS kam es zu Änderungen. Die Aufgabe der Koordinierung der NAPs wurde vom Europareferat zum „Referat für wirtschaftliche und finanzielle Fragen der Sozialhilfe und der sozialen Ausgrenzung“ verschoben. Letzteres war bereits zuvor für den nationalen AuRB zuständig (Preunkert 2009: 168).
- 12 Trotz der oben genannten Verbesserungen wurde das OMK-Verfahren weiterhin kritisiert (Maucher 2004: 17). Die Wohlfahrtsverbände bemängelten ihrerseits, dass es nur zu *einem* gemeinsamen Treffen auf Bundesebene gekommen war, und beschwerten sich über die zu kurze Fristsetzung zur Kommentierung des Entwurfs durch den Beraterkreis. Auch die Bundesländer fühlten sich noch nicht intensiv genug eingebunden und forderten längere Fristen. Letztlich wurde daher ein eigenständiges Forum gefordert, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Länder und Kommunen zu verbessern und damit eine „frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung der Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege“ zu ermöglichen (DV 2004: 3).
- 13 In der Legislaturperiode 2002 bis 2005 wurde ein „Superministerium“ für Wirtschaft und Arbeit geschaffen. In der Folge fiel der Bereich Soziales an das Ministerium für Gesundheit. Der Einfachheit halber verwende ich durchgehend den Begriff BMAS für ministerielle Interviewpartner aus den Bereichen Arbeit und Soziales.

führte. Ziel war auch hier die systematische Bestandsaufnahme von armuts- und ausgrenzungsrelevanten Problemlagen, die zielgerichtete Diskussion von Lösungsansätzen und die Beeinflussung des NAP-Prozesses durch konkrete Empfehlungen.

Die Euphorie für die OMK/SE fand ihren vorläufigen Höhepunkt im Frühjahr 2007, als Bundesarbeitsminister Franz Müntefering (SPD) mit großem persönlichem Engagement versuchte, die Armutsdiskussion auf europäischer Ebene zu forcieren. Müntefering wollte im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine neue integrierte Leitlinie für Armut etablieren, scheiterte allerdings am Widerstand der Europäischen Kommission und einiger EU-Mitgliedsstaaten (Weishaupt/Lack 2011). Obwohl Müntefering innerhalb des BMAS als Befürworter des OMK-Prozesses galt (*persönliches Gespräch*, BMAS) und von der OMK deutliche „Impulse für Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ ausgingen (NAK 2005: 14), kam es bereits 2006 zu ersten Frustrationen auf Seiten der *Stakeholder*, welche sich dann 2008 intensivierten. Grund dafür war, dass mit dem neu eingeläuteten *Streamlining*-Prozess das BMAS wesentlich kürzere nationale Strategieberichte verfasste, die in „Anspruch und Umfang deutlich hinter den früheren [NAPs, d. Verf.] zurück[blieben]“ und inhaltlich „noch selektiver und noch weniger aussagekräftig“ waren (Hanesch 2011: 182). Ferner verschlechterte sich die Einbindung der *Stakeholder* im Berichtswesen. Einerseits wurden nach Auslaufen der EU-Fördergelder weder NAPsens noch FORTEIL aus Eigenmitteln des BMAS weiterfinanziert. Andererseits wurde in zahlreichen Interviews mehrfach betont, dass das BMAS sich zwar eine „partnerschaftliche Kooperation“ in der Berichterstattung wünschte, es dann aber insbesondere beim Nationalen Strategiebericht 2008 nicht zu persönlichen Treffen gekommen sei (z. B. in Form Runder Tische). Zudem seien die Fristen für die Kommentierung weiterhin zu kurz geblieben, und letztlich hätten sich 99,9 % der eingebrachten Kommentare nicht im NSB wiedergefunden (*Interviews* AWO, Caritas, DGB, Diakonie, DRK, DV, NAK). Besonders frustrierend – „nach getaner, mühsamer Arbeit“ – sei dann, dass es keinerlei Begründung seitens des BMAS gäbe, warum die angesprochenen Punkte nicht beachtet wurden (*Interviews* Caritas, DGB). Die Vertreter des BMAS sahen die Schuld für die Verschlechterung des Beteiligungs- und Mitgestaltungsprozesses in der Vorgabe der Kommission, den gesamten NSB auf 50 Seiten zu begrenzen, wobei nur etwa 15 bis 20 Seiten für den gesamten Bereich „soziale Eingliederung“ vorgesehen waren. Damit gäbe es zu wenig Spielraum, um die Haltungen aller Akteure weiterhin konsequent einzuarbeiten, und generell zu wenig Platz, um komplexe Sachverhalte adäquat darzustellen zu können (*Interviews* BMAS, 2x).

Frustration wurde aber nicht nur von den Verbänden artikuliert. Auch die subnationalen Akteure (Länder, Kommunen) bemängelten, dass die OMK in erster Linie ein Überwachungs- und nicht ein die Politik unterstützender Prozess sei. Diese Tendenz hätte sich seit 2006 noch verstärkt (vgl. Bundesrat-Drucksache 2008; so auch *Interviews* Sachsen, DLT). Letztlich überraschend war aber auch die enttäuschend geringe Partizipation seitens der Zivilgesellschaft bei den eigens für die OMK eingerichteten Foren. Zum Beispiel musste die FORTEIL-Auftaktveranstaltung mangels Anmeldungen abgesagt werden (Kröger 2008: 128). Daher sahen einige beteiligte Beobachter des OMK-Prozesses die Schuld für die mangelnde Kooperation und Koordination insbesondere bei den Wohlfahrtsverbänden, da diese viel einforderten, selbst aber nicht lieferten (*Interview* UNE, 2x). Ähnliche Argumente wurden auch

gegen die Länder vorgebracht, welche die OMK befürworteten, da diese sich kategorisch weigerten, freiwillige NAPs auf regionaler Ebene zu erstellen (*Interview BMAS*).

Insgesamt zeigt sich, dass die Euphorie der Jahre 2003 bis ca. 2006 bei nahezu allen beteiligten Akteuren in Frustration und Enttäuschung endete. Da seit dem *Streamlining* „die Luft raus sei“ (*Interview NRW*) und die OMK/SE an „Stellenwert verloren habe“ (*Interview NAK*), wurde insbesondere das „kontraproduktive *Streamlining*“ (*Interview BMAS*) als Grund für die Enttäuschung über die OMK aufgeführt. Vielleicht ebenso bedeutend sind aber auch die gegenseitigen Schuldzuweisungen der beteiligten Akteure, welche eine zwieträchige Atmosphäre schufen und damit ein gemeinsames Lösen der Probleme erschwerten. Dass das neue Format des NSB nicht der alleinige Grund für den Misserfolg der OMK gewesen sein konnte, wurde treffend von einem Interviewpartner mit den folgenden Worten ausgedrückt: „Es ist nicht entscheidend wie viele Seiten man hat, sondern was man daraus macht“ (*Interview UNE*).

Trotz aller Kritik blieb der OMK/SE-Prozess allerdings nicht gänzlich ohne Wirkung. In der Anfangsphase setzte das EU-Aktionsprogramm, auch und gerade durch FORTEIL und NAPs, sowohl „kognitive als auch strategische Impulse“ (Preunkert 2009: 196; siehe auch NAK 2005: 14). Zum einen führte die Teilnahme zu einer kritischen Selbstreflexion über die Leitbilder der Nichtregierungsorganisationen, welche nun zunehmend „soziale Ausgrenzung“ und nicht materielle Armut als Referenzkategorie nutzten (*kognitiver Effekt*). Zum anderen wurden die Kontakte sowohl unter nationalen Nichtregierungsorganisationen als auch zwischen nationalen Netzwerken, europäischen Netzwerken (z. B. der *European Anti-Poverty Platform*) und der Kommission intensiviert (*prozedurale Effekte*). Die OMK wurde aber auch in der auf das *Streamlining* folgenden Phase weiterhin grundsätzlich begrüßt, insbesondere aufgrund der Lern- und Reflexionsmöglichkeiten und der erweiterten Diskussionsgrundlage. So argumentierten einige der interviewten *Stakeholder*, dass der eigentliche Nutzen der OMK in den Indikatoren liege, weil diese den Vergleich zu anderen Staaten ermöglichten, Diskussionen aufwarfen und die eigene Argumentation erleichterten (*Interview Caritas, NAK, UNE*). Zudem trugen auch die NSB zur fachöffentlichen Problemwahrnehmung bei. Bereits in der Einleitung des NSB 2006 wurde darauf hingewiesen, dass das Armutsrisiko in Deutschland ansteige und insbesondere Kinder von dieser Entwicklung betroffen seien (Bundesregierung Deutschland 2006). Auch der NSB 2008 machte sowohl im Haupttext als auch in einer zusammenfassenden Tabelle deutlich, dass Armut nach wie vor ein Gegenwartsphänomen sei, von welchem insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund betroffen seien (Bundesregierung Deutschland 2008: 49). Somit veröffentlichte die Bundesregierung „ungemütliche Fakten“, erhöhte die Transparenz und schuf „neue Diskussionsgrundlagen“ (*Interview DV*). Durch den OMK-Schwerpunkt und die Veröffentlichung dazugehöriger Berichte in den Jahren 2007/08 sei dann die Vokabel „Kinderarmut“ verstärkt diskutiert (*Interview DV*) und insgesamt das Interesse am Thema Armut geweckt worden (*Interview Diakonie, UNA*). Obgleich die OMK nicht als Auslöser für den bundesdeutschen Armutsdiskurs galt, stellte sie doch einen „wichtigen Bestandteil in dieser Welle dar“ (*Interviews BMAS, NRW*). Die Interviewpartner argumentierten, dass die OMK anfänglich dabei half, den Armutsdiskurs überhaupt erst salonfähig zu machen. Später half sie dabei, ihn am Leben zu erhalten. Andere argumentierten

sogar, dass die OMK ein „verstärkendes Element“ gewesen sei, Armut in Deutschland zu diskutieren (*Interviews* DRK, DV, NAK, UNE). Damit erkannten die beteiligten Akteure Hebel- und kognitive Effekte, die mit moderaten, substantiellen und prozeduralen Einflüssen einhergehen.

Abschließend lässt sich resümieren, dass die OMK/SE zwar nicht wirkungslos war, aber mit Sicherheit ihr Potential nicht ausschöpfte, zumal sich in Deutschland im letzten Jahrzehnt sowohl die Armuts- und Ausgrenzungsrisiken wie auch die soziale Ungleichheit dramatisch erhöht haben (Hanesch 2011: 169). Diese „vertane Chance“ geht zumindest zum Teil auf das Unvermögen der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft zurück, die OMK strategisch als unterstützendes Instrument zu nutzen (vgl. auch Hacker 2011: 240). Als Hindernis für eine Ausschöpfung des OMK-Potentials muss aber auch die weiterhin verbreitete Skepsis unter den Ländern und Kommunen (und damit der fehlende Wille, regionale bzw. lokale NAPs zu verfassen) sowie die fehlende Bereitschaft seitens der Bundesregierung, strategische Fragen der Armutsbekämpfung im Rahmen der OMK abzuarbeiten (vgl. auch Hanesch 2011: 183), genannt werden.

4.2 Alterssicherung

Die Ablehnung einer OMK im Bereich Alterssicherung war anfangs deutlich ausgeprägter als bei der OMK/SE. Zwar begrüßte die Vielzahl der beteiligten Akteure einen Informationsaustausch auf europäischer Ebene (Ruland 2003: 7). Die Zivilgesellschaft, die Gewerkschaften, die Vertreter der Sozialversicherungen und auch einige Beamte innerhalb des Bundessozialministeriums (s. Fuchs 2003: 132) waren allerdings besorgt, dass die OMK/AS zu wirtschaftspolitisch geprägt sei und einseitig zu Reformen der finanziellen, nicht aber der sozialen Nachhaltigkeit beitragen werde (DGB 2005; Diakonie 2001; Standfest 2002: 99). Diese weitgestreute Besorgnis ging maßgeblich auf zwei zusammenhängende Entwicklungen zurück. Während es auf *deutscher* Ebene seit Ende der 1990er Jahre zu einem deutlichen Erstarren des Einflusses des Finanzministeriums und der Finanzmarktakteure kam (Schmähl 2003: 105), war auch auf *europäischer* Ebene die nationale Haushaltskonsolidierung durch die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion das zentrale Leitmotiv geworden. In diesem Kontext wurde seitens des Europäischen Rates für Wirtschaft und Finanzen, und insbesondere auch durch die Berichterstattung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (*Economic Policy Committee*, EPC), die Botschaft vermittelt, dass das Leistungsniveau der Renten gekürzt, die Beschäftigungsrate erhöht und die öffentliche Verschuldung abgebaut werden müsse (Bogaert 2002: 81-82).

Trotz oder vielleicht gerade wegen der allgemeinen Skepsis wurden dann die beiden Nationalen Strategieberichte für Alterssicherung unter intensiver Einbindung der *Stakeholder* verfasst (z. B. DGB 2005; VDR/BVA 2005: 10). Inhaltlich sah die Bundesregierung die NSB von Beginn an als ideales Forum, um ihre Reformen anzupreisen. Im NSB 2002 lobte die Bundesregierung zum Beispiel die Riester-Reform als die „bedeutendste, umfassendste und innovativste Reform seit 1957“ (Bundesregierung Deutschland 2002: 8). Ähnlich klingt der NSB 2005, in welchem die Agenda 2010 als „kohärente Gesamtstrategie“ angepriesen wird, die im Zusammenspiel mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 die finanzielle Tragfähigkeit

des deutschen Sozialversicherungssystems außerordentlich stärke. Die Reformen wurden in der Folge auch nicht von der Kommission übersehen, und mit jedem gemeinsamen Bericht wurde das Lob für die Bundesregierung deutlicher (Hacker 2010).

Zum Zeitpunkt des *Streamlinings* wurde dann die Notwendigkeit einer OMK/AS von kaum einer Seite mehr infrage gestellt, und die anfänglich sehr kritische Einstellung vieler Akteure war der Einsicht gewichen, „dass an der OMK kein Weg vorbei führt“ (Terwey 2010: 29). Diese Haltung teilten nicht nur die Sozialversicherer, sondern auch Vertreter des BMAS. Die tendenziell OMK-kritischen Vertreter der Länder und Kommunen hingegen verfügen im Politikfeld Alterssicherung nur über wenige Kompetenzen und waren daher keine zentralen *Stakeholder*. Diese zunehmende Befürwortung der OMK kann u. a. damit erklärt werden, dass Deutschland durch die jüngeren Reformen in der Alterssicherung (z. B. Riester-Rente, RV-Nachhaltigkeitsfaktor, später dann die schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre und eine signifikante Steigerung der Beschäftigungsrate unter den Älteren) seine „Hausaufgaben gemacht habe“ und sich damit nicht mehr aus einer Defensivlage präsentieren musste. Wichtig ist aber auch, dass die der OMK/AS zugrunde liegenden Indikatoren als aussagekräftig akzeptiert¹⁴ und die durch das *Streamlining* eingeforderte verkürzte Berichterstattung für den Alterssicherungsbereich als unproblematisch eingestuft wurde (*Interviews* BMAS, BMG, DRV).

Insgesamt lässt sich daraus schließen, dass gerade die Bundesregierung in den NSB nicht nur „alle nationalen Reformvorhaben in Einklang mit den Zielsetzungen der OMK/[AS]“ bringen konnte (Hacker 2010: 240), sondern die OMK auch als strategische Plattform genutzt werden konnte, um ihre kontroversen Reformen zu rechtfertigen und relevante *Stakeholder* in die Diskussion einzubinden. Ob allerdings die OMK zu den deutschen Rentenreformen beigetragen hat, ist umstritten. Einerseits argumentieren z. B. Hacker (2010: 264) und Schrader (2010: 40), dass die OMK nicht Bestandteil des parlamentarischen und öffentlichen Diskurses war und „somit ein lenkender wie auch katalysierender Effekt auf die deutsche Reformpolitik in der Alterssicherung ausgeschlossen werden kann“. Zudem argumentieren beide Autoren, dass insbesondere die Riester-Reform bereits vor Beginn des OMK-Verfahrens eingeleitet wurde und damit die OMK kaum eine Rolle spielen konnte. Andererseits folgert aber Böttger, dass durch die OMK/AS „eine kognitive Harmonisierung der Ideen, Ziele und Visionen stattfindet“ (2010: 256) und dass die Bundesregierung es durch den Druck der OMK schaffte, ihre Reformen durchzuführen (2010: 385). Obwohl eine eindeutige Beweisführung nicht möglich ist, gibt es doch einige Gründe und neue Evidenzen, die – zumindest im Hinblick auf kognitive Effekte – für die Interpretation von Böttger sprechen.

Erstens übersieht das Argument des *Timings*, welches sowohl von Hacker als auch von Schrader angeführt wird, dass bereits 1999 eine „hochrangige Gruppe für Sozialschutz“ vom Europäischen Rat ins Leben gerufen wurde (Sommer 2007: 471).

14 Beide dieser Punkte stehen in einem starken Kontrast zur OMK Gesundheit, wo das Ministerium weder die Indikatoren noch die Berichterstattung als sinnvoll eingestuft hatte (*Interview* BMG).

Diese Gruppe gilt als Vorläufer des SPC und forcierte schon vor dem offiziellen Start der OMK/AS den europäischen Informationsaustausch und veröffentlichte Empfehlungen (*Interview ESIP*).

Zweitens demonstriert die rege Beteiligung seitens der Bundesregierung – inklusive Bundesminister Walter Riester – und der *Stakeholder* bei den OMK-Veranstaltungen der DRV ein großes fachöffentliches Interesse (vgl. VDR 2002; VDR 2003). Auch wenn Parlament und Medien der OMK kaum Beachtung schenken (Hackers Analyse wurde durchaus in *Interviews* (BT, CDU) bestätigt), überbot die 2003 abgehaltene OMK-Tagung mit über 200 Teilnehmern das bereits beachtliche Interesse der Auftaktveranstaltung. So kamen 2002, 2003 und 2010¹⁵ nationale und internationale Experten, politische Entscheidungsträger und andere oft hochrangige *Stakeholder* für zweitägige Diskussionen zusammen, um sich über den OMK/AS-Prozess zu informieren und auszutauschen.

Drittens argumentierten einige der Interviewpartner, insbesondere diejenigen, die die deutschen Reformprozesse von Anfang an intensiv begleitet haben (z. T. bereits als Mitglied der „hochrangigen Gruppe“), dass der europäische Vergleich und Diskurs wichtige Faktoren in der politischen Entscheidungsfindung waren (*Interviews* BMAS, ESIP). Dies wurde darin deutlich, dass die OMK den Dialog zwischen den Experten des Finanzministeriums und des Sozialministeriums vorantrieb und dass der Vergleich mit anderen Ländern systematisiert wurde (s. auch Letzner/Schmitt 2007). Den Auslöser dafür gab die Arbeit einer Sondergruppe des EPC, die im November 2000 einen Bericht veröffentlichte, in dem dargestellt wurde, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Sozialversicherungssysteme nicht länger gewährleistet sei. Zur Lösung des Problems wurde vorgeschlagen, das Renteneintrittsalter zu erhöhen, die private Vorsorge zu forcieren, die Staatsverschuldung abzubauen und die Renten stärker an die eingezahlten Beträge zu koppeln (EPC 2000: 8). Diese Argumentation habe innerhalb der Bundesministerien sehr starke Reaktionen hervorgerufen (*Interview* BMAS). Zum einen kam es im Anschluss zur Veröffentlichung von Sonderberichten des Bundesfinanzministeriums zur Tragfähigkeit der Sozialversicherung (BMF 2005, 2008, 2011). Zum anderen wurden auch Sozialökonominnen aktiv, welche wiederum die sozialen Dimensionen der Rentenreformen in die Debatten einbrachten. So wurde z. B. im NSB 2008 zugestanden, dass „die geringen Rentenversicherungsbeiträge beim ALG-II-Bezug bzw. die zunehmend unstenen Erwerbsverläufe (z. B. durch eine teilweise versicherungsfreie Selbständigkeit) einen Risikofaktor für Altersarmut darstellen“ (Hoenig 2008). Aber auch flankierende Maßnahmen zur sozialen Abfederung bei Anhebung des Renteneintrittsalters, wie z. B. die Initiative 50plus, die Perspektive 50plus oder die Initiative Neue Qualität der Arbeit, die Anerkennung von Erziehungsleistungen oder die prekäre Situation bestimmter Risikogruppen, müssten in diesem Kontext erwähnt werden.

Insgesamt wurde die Frage, ob, und wenn ja, wie, die OMK konkret die Inhalte und Prozesse der deutschen Rentenreformpolitik beeinflusst habe, insbesondere

15 Die dritte Tagung war bereits für 2008 angesetzt, wurde aber aus organisatorischen und politischen Gründen (Europaparlaments- und Bundestagswahlen) erst im Mai 2010 verwirklicht (*Interview* DRV).

durch den Verweis auf kognitive und diskursive Effekte beantwortet. So argumentierten die Interviewpartner, dass die OMK „mit Sicherheit“ die Reform zur Erhöhung des Rentenalters „geistig vorbereitet“ (*Interview DV*), Schlagwörter wie „aktives Altern“ in den deutschen Diskurs eingebracht (*Interview DGB*), „zum Umdenken beigetragen“ (*Interview CDO*), die Reformen des „Nachhaltigkeits- bzw. Demographiefaktor[s] mit angestoßen“ (*Interview ESIP*) und die Diskussionen um die „Erhöhung des Rentenalters einfacher gemacht“ habe (*Interview GVG*). Beobachter argumentierten zudem, dass „die Deutschen europäisch zu denken lernten“ (*persönliches Gespräch, BAG SO*), was insbesondere durch eine „Harmonisierung der Sprache“ und der gemeinsamen Datengrundlage geschehen sei (*Interview ESIP*). Dass die direkte Relevanz der OMK in diesem Prozess der kognitiven Harmonisierung nicht immer von den Akteuren selbst wahrgenommen wurde, zeigt ein Gespräch mit einer Vertreterin von ver.di. Auf die Frage der Relevanz der OMK antwortete sie, dass diese irrelevant sei. Dann argumentierte sie, dass hingegen das Grünbuch Rente und die darin enthaltenen Schlussfolgerungen der Kommission von höchster Wichtigkeit gewesen seien und eine enorme Resonanz unter den deutschen Akteuren ausgelöst hätten. Bei Betrachtung des Grünbuchs Rente wird aber schnell deutlich, dass es sich hierbei um nichts anderes als eine konsequente Anwendung der OMK handelt (vgl. Europäische Kommission 2010). Es ist in drei Abschnitte untergliedert, welche den OMK-Zielen entsprechen: Angemessenheit, finanzielle Tragfähigkeit und Modernisierung von Alterssicherungssystemen. Zudem stützten sich die Analysen des Grünbuchs ausnahmslos auf die OMK-Indikatoren. Schließlich sind die Empfehlungen/Schlussfolgerungen aus den gemeinsamen Berichten abgeleitet, welche wiederum auf den Inhalten der NSB aufbauen. In anderen Worten stellt das Grünbuch die OMK in Aktion dar. Dies zeigt wiederum, dass die OMK oft *unbemerkt* den politischen Diskurs beeinflusst und damit potentiell kognitive und agendasetzende Effekte erzeugt.

Letztlich muss aber auch für den Bereich Rente betont werden, dass die OMK/AS weit hinter ihren Möglichkeiten zurückblieb. Insbesondere sozial orientierte Akteure begriffen die OMK nicht als Chance, um Anliegen in den Diskurs mit einzubinden. Die Wohlfahrtsverbände und die Gewerkschaften brachten die OMK nahezu ausschließlich mit Leistungskürzungen in Verbindung und lehnten die Methode daher prinzipiell ab. Damit übersahen sie das Potential, die gleichrangigen OMK-Ziele der Angemessenheit und Modernisierung strategisch für sich nutzbar zu machen und gezielt den europäischen Vergleich zu suchen. Auch die Sozialversicherer standen der OMK skeptisch gegenüber, da sie diese als Bedrohung des Bismarck'schen Rentensystems „von unten und von oben“ hielten (*Interview ESIP*). Die OMK bedrohe das deutsche System „von unten“, da sie Angemessenheit alleine unter dem Gesichtspunkt der Armutsvermeidung diskutiere (und damit dann eine beitragsunabhängige, steuerfinanzierte Mindestrente als Lösungsvorschlag präsentiere). Auch sei sie eine Bedrohung „von oben“, da die Finanzierung der Umverteilung dann wiederum bei den höheren Leistungen weitere Kürzungen nötig mache. Somit blieben lediglich die Ministerialbeamten als nahezu alleinige Akteure, die die OMK strategisch nutzten. Sie mussten allerdings wiederum unter dem Primat der finanziellen Tragfähigkeit agieren und produzierten – auch wenn es Versuche des Gegensteuerens gab – somit die von vielen wahrgenommene Asymmetrie in der Gewichtung der

Ziele der OMK. Da die Karten der OMK aber offen gespielt wurden, ist sie nicht als trojanisches Pferd, sondern als ein *freiwillig* einseitig genutztes Instrument einzustufen. Diese einseitige Nutzung enttäuschte vermutlich auch die Architekten der OMK. Denn diese erhofften sich, dass die OMK/AS dazu dienen würde, dass angestrebte Rentenreformprojekte in erster Linie als *soziale* Herausforderung verstanden würden, an die finanzielle Aspekte angegliedert sind, und nicht als finanziell-motivierte Reformen mit einem sozialpolitischen Anhang (Frank Vandenbroucke zitiert in de la Porte/Pochet 2003: 21).

5. Konklusion: Diskussion und Ausblick

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, ob die OMK Soziales von den maßgeblichen Akteuren in Deutschland als Instrument angenommen und genutzt wurde und, wenn ja, ob die Anwendung der OMK die nationale Politikgestaltung beeinflusst hat. Im Gegensatz zu der dominanten Interpretation in der Sozialwissenschaft zeigte dieser Beitrag deutlich, dass die OMK *Hebel- und reflexive Effekte* in beiden untersuchten Politikfeldern hatte. Im Bereich soziale Eingliederung unterstützte die OMK eine Veränderung der *Leitbilder* (soziale Exklusion, nicht Armut als Problem), den *Diskurs* (insbesondere um Kinderarmut und Altersarmut) und die *Agenda* (Armut ist und bleibt Thema der Bundesregierung). Im Bereich der Alterssicherung sind die Effekte der OMK sogar stärker, da sich die unterschiedlichen Bundesregierungen in einem „vorausseilenden Gehorsam“ (*Interview ESIP*) den europäischen (und finanzpolitischen) Vorgaben stellten. Damit verinnerlichten sie die Notwendigkeit *privater Altersversorgung* (Drei-Säulen-Modell), das *aktive Altern* (Rente mit 67, Abbau von Frühverrentung) und eine *graduelle Abkehr vom Prinzip des Stuserhalts* (Leistungskürzungen und eine Offenheit für Zusatzrenten für Geringverdiener). Am Beispiel des viel reziptierten Grünbuchs Rente zeigte sich zudem die Allgegenwärtigkeit der OMK in den öffentlichen Diskussionen, auch wenn vielen nicht bewusst ist, dass die OMK in diesem konkreten Beispiel Anwendung findet. Die deutsche Rentenpolitik ist somit von einem Prozess der „kognitiven Harmonisierung“ gekennzeichnet, den die OMK zwar nicht ausgelöst, aber sicherlich durch den disziplinierten europäischen Vergleich unterstützt hat.

Die kreative Appropriation der OMK blieb allerdings weit hinter den gegebenen Möglichkeiten zurück, wodurch sich der Mangel an substantiellen *Steuerungseffekten* im Bereich soziale Eingliederung und die *Asymmetrie* der Schwerpunkte in der Rentenpolitik erklären lassen. Insbesondere fehlte es der Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften an strategischen, gemeinsamen Aktionen im Bereich der sozialen Eingliederung, was sich z. B. an der unzureichenden Beteiligung bei FORTEIL oder daran bemerkbar machte, dass keine „Schatten-Berichte“ verfasst wurden, wie dies z. B. in Großbritannien der Fall war. Auch die fehlende Akzeptanz unter den kommunalen und landespolitischen Akteuren verhinderte die Herausbildung von regionalen oder lokalen Aktionsprogrammen zur Bekämpfung von Armut, wie sie sich z. B. in Portugal etabliert haben. Letztlich aber setzte auch das BMAS ein deutliches Signal, dass es nicht bereit sei, nationale Reformvorhaben im Kontext der OMK zu diskutieren, da weder „Runde Tische“ zur Diskussion der Nationalen Strategieberichte noch ein

echtes Begleitgremium zur Überwachung der Zielerreichung geschaffen wurden. Die OMK/AS hingegen wurde von sozialpolitisch-orientierten Akteuren kaum als ein für sie nützliches Instrument wahrgenommen, während die Regierung das Berichtswesen in erster Linie dazu nutzte, ihre Reformbestrebungen anzupreisen und extern legitimieren zu lassen. Somit ist es kaum überraschend, dass sozialpolitische Aspekte in diesem Prozess eine untergeordnete Rolle spielten und finanzpolitische Reformaspekte durch die OMK sogar beschleunigt wurden. Insgesamt ist die OMK also ein schwacher Beschleuniger, der lediglich partiell Akzente setzen konnte. Sie ist eine „vertane Chance“, da sozialpolitische Akteure ihr Potential nicht ausschöpfen konnten und die OMK nicht zu einem Instrument wurde, um den Trend zu mehr Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung umzukehren.

Letztlich stellt sich die Frage, ob mit der im Jahre 2010 eingeläuteten Strategie „Europa 2020“ die OMK Soziales weiterhin eine Rolle spielen wird.¹⁶ Da die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auch im Herbst 2012 noch kein eindeutiges Votum präsentiert haben, kann hierüber nur spekuliert werden. Zwei Punkte lassen sich aber bereits festhalten:

1. Auch wenn der Name OMK Soziales eventuell nicht länger geführt werden wird, werden die wesentlichen Elemente der OMK Soziales weiterhin Bestand haben. Einerseits ist das SPC in den EU-Verträgen festgeschrieben und bleibt somit als wichtiger Akteur bestehen. Andererseits ist auch sicher, dass die OMK-Indikatoren im Kontext der Europa-2020-Strategie weiterhin gepflegt und das institutionalisierte, gegenseitige Lernen durch *Peer Reviews* fortgeführt wird. Damit werden wichtige Elemente der OMK Soziales erhalten, auch wenn bereits feststeht, dass es keine gemeinsamen Berichte mehr geben wird und die NSB durch *freiwillige* nationale Sozialberichte ersetzt wurden.
2. Erstmals in der EU-Geschichte formulierten die Mitgliedsstaaten im Rahmen der OMK ein soziales, *quantifiziertes Kernziel*: Die Anzahl an von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen soll bis 2020 um mindestens 20 Millionen sinken. Dieses Ziel wurde durch *Leitlinie 10* flankiert, welche besagt, dass soziale Eingliederung zu fördern und Armut zu bekämpfen sei. Die Leitlinie verleiht der Kommission eine neue *Rechtsgrundlage* zum Handeln (und damit auch das Recht, länderspezifische Empfehlungen zu formulieren), lässt aber zugleich den sozialpolitischen Akteuren einen weitgehenden Gestaltungsspielraum, auch die OMK-Bereiche Alterssicherung und Gesundheit unter dem Gesichtspunkt der sozialen Eingliederung aufzugreifen. Die OMK Soziales – oder was davon übrig bleiben wird – ist damit Teil der Gesamtstrategie Europa 2020 und nicht länger ein parallel laufender (und damit weniger gewichtiger) Prozess, wie es bei der Lissabon-Strategie der Fall war. Theoretisch könnten diese institutionellen Veränderungen durchaus eine Aufwertung des Prozesses bedeuten. In der Praxis wird dies allerdings maßgeblich von der (strategischen) Partizipation

16 Für eine Übersicht über die Europa-2020-Strategie siehe Marlier/Natali (2010).

der sozialpolitischen Akteure abhängen. Speziell die neu etablierte *Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung* bietet die Möglichkeit, soziale Themen auf die EU-Agenda zu setzen und konzertierte Aktionen auf europäischer Ebene zu planen.

Aus diesen beiden Punkten lässt sich schließen, dass (1) die OMK Soziales weiterhin relevant sein wird (wenn auch ggf. nicht länger unter diesem Begriff) und dass (2) sowohl auf europäischer wie auch auf deutscher Ebene die kreative und strategische Appropriation der OMK bzw. der Strategie Europa 2020 der wesentliche Faktor für deren Wirkungsweise ist und auch in Zukunft bleiben wird. Ohne einen kreativen Aktivismus wird die EU ihr ambitioniertes Ziel, 20 Millionen Menschen aus der Armut zu befreien, aber sicherlich verfehlen.

Anhang: Liste der interviewten Institutionen (September 2010 bis Dezember 2010)

<i>Kürzel</i>	<i>Institution (Anzahl der interviewten Personen in Klammer)</i>
AWO	Arbeiterwohlfahrt (3)
BAG FW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrt (1)
BAG SO	Bundesarbeitsgemeinschaft Senioren (1)
Bayern	Bayerisches Staatsministerium f. Arbeit u. Sozialordnung, Familie und Frauen (2)
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (4)
BMG	Bundesministerium für Gesundheit (2)
BT	Europareferat der Bundestagsverwaltung (1)
Caritas	Caritasverband (1)
CDO	<i>Country Desk Officer</i> der Europäischen Kommission (1)
CDU	CDU-Abgeordneter, Mitglied im Ausschuss Arbeit und Soziales (1)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (4)
Diakonie	Diakonie (1)
DLK	Deutscher Landkreistag (1)
DRK	Deutsches Rotes Kreuz (1)
DRV	Deutsche Rentenversicherung Bund (1)
DV	Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (1)
ESIP	Deutsche Vertretung der Europäischen Plattform für Sozialversicherung (2)
GVG	Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (1)
NAK	Nationale Armutskonferenz (1)
NRW	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2)
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (4)
SoVD	Sozialverband Deutschland (1)
UNE	EU-Netzwerk unabhängiger nationaler ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung (2)
Verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (1)

Literaturverzeichnis

- Becker, Ulrich (2010): „Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus der Sicht der Wissenschaft“, *DRV Schriften* 92: 19-28.
- Bernhard, Stefan (2005): Die Offene Methode der Koordinierung als Prozess von Lernanreizen – zu Theorie und Praxis der Europäischen Inklusionsstrategie. Bamberger Centrum für Empirische Studien, BACES Discussion Paper 8.
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2005): *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin: Bundesfinanzministerium.
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2008): *Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin: Bundesfinanzministerium.
- BMF, Bundesministerium für Finanzen (2011): *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin: Bundesfinanzministerium.
- Bogaert, Henri (2002): „'Open Coordination' in the Area of Old-Age Security – from the Point of View of Financial Policy“, *DRV Schriften* 37: 76-83.
- Böttger, Melanie (2010): *In Vielfalt geeint. Die Europäische Integration im Lichte der offenen Koordinierung in der Alterssicherung am Beispiel der Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Büchs, Milena (2007): *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Büchs, Milena; Friedrich, Dawid (2005): „Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany“, in: Jonathan Zeitlin; Philippe Pochet; Lars Magnusson (Hg.): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel: Peter Lang, 249-286.
- Bundesrat-Drucksache 352/01 (2001): Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Beschluss vom 1. Juni 2001.
- Bundesrat-Drucksache 420/03 (2003): Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz. Beschluss vom 26. September 2003.
- Bundesrat-Drucksache 502/08 (2008): Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung. Beschluss vom 19. September 2008.
- Bundesregierung Deutschland (2002): Nationaler Strategiebericht Alterssicherung. Deutscher Bundestag. Drucksache 14/9503 vom 31. Mai 2002.
- Bundesregierung Deutschland (2006): *Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2006 – 2008*. Berlin: BMAS.
- Bundesregierung Deutschland (2008): *Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2008 – 2010*. Berlin: BMAS.
- CEC, Commission of the European Communities (2003): Communication from the Commission: Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection. *COM 2003: 261 final*, 27. Mai 2008.

- CEC, Commission of the European Communities (2006): Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. *SEC* 2006: 345.
- de la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (2003): The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe. Unveröffentlichter Bericht im Auftrag des belgischen Sozialministeriums.
- DGB, Deutscher Gewerkschaftsbund (2005): *Stellungnahme des DGB zur Evaluierung der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Bereich Sozialschutz*. Berlin: Bundesvorstand.
- Diakonie (2001): *Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD vom 27. November*. Stuttgart: Diakonisches Werk.
- DV, Deutscher Verein (2004): „Anforderungen an eine Einbeziehung der Offenen Methode der Koordinierung in den europäischen Verfassungsvertrag“, *Nachrichtendienst* Januar: 2-3.
- EPC, Economic Policy Committee (2000): Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems. EPC/ECFIN/581/00.
- Erhel, Christine; Mandin, Lou; Palier, Bruno (2005): „The Leverage Effect. The Open Method of Co-ordination in France“, in: Jonathan Zeitlin; Philippe Pochet; Lars Magnusson (Hg.): *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel u. a.: P.I.E.-Peter Lang, 217-247.
- Europäische Kommission (2010): *Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon, 23. und 24. März.
- Fuchs, Rainer (2003): „Podiumsdiskussion“, *DRV Schriften* 47: 122-133.
- George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Hacker, Björn (2010): *Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hacker, Björn (2011): „Governments little helper: EU-Politikkoordinierung in der Alterssicherung“, *WSI-Mitteilungen* 5: 234-241.
- Hall, Peter A. (2003): „Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics“, in: James Mahoney; Dietrich Rueschemeyer (Hg.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 373-404.
- Hanesch, Walter (2011): „Armutsbekämpfung in Deutschland und die Rolle der Europäischen Union“, in: Benjamin Benz; Jürgen Boeckh; Hildegard Mogge-Grotjahn (Hg.): *Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 169-191.
- Hauser, Richard (2002): „Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union“, *Zeitschrift für Sozialreform* 48: 251-261.
- Heclo, Hugh (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Heidenreich, Martin (2009): „The Open Method of Coordination. A Pathway to the Gradual Transformation of National Employment and Welfare Regimes?“, in: Martin Heidenreich; Jonathan Zeitlin (Hg.): *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge, 10-36.
- Hoenig, Ragnar (2008): Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung. Bundesregierung beschreibt Brüssel ihre sozialpolitischen Vorhaben. Sozialverband Deutschland, Sozial-Info Juli 2008.

- Idema, Timo; Keleman, Daniel (2006): „New Modes of Governance, the Open Method of Coordination and Other Fashionable Red Herring“, *Perspectives on European Politics and Society* 7: 108-123.
- Krause, Peter; Ritz, Daniel (2006): „EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 75: 152-173.
- Kröger, Sandra (2008): *Soft Governance in Hard Politics. European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kröger, Sandra (2009): „The Open Method of Coordination. Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond“, *European Integration online Papers* Special Issue 1: 13.
- Letzner, Peggy; Schmitt, Volker (2007): „La mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination dans le secteur de l'assurance vieillesse en Allemagne: un processus d'harmonisation“, *Retraite et Société* 50: 234-242.
- Lodge, Martin (2007): „Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society“, *Journal of Common Market Studies* 45: 343-365.
- Mandin, Christelle; Palier, Bruno (2005): „The Politics of Pension Reform in France: the End of Exceptionalism?“, in: Giuliano Bonoli; Toshimitsu Shinkawa (Hg.): *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Edward Elgar, 74-93.
- Marlier, Eric; Natali, David (Hg.) (2010): *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brüssel: Peter Lang.
- Maucher, Mathias (2004): Beteiligung möglich? – Die Offene Methode der Koordinierung und ihre Anwendung im Sozialbereich. Unveröffentlichtes Manuskript. NAK, Nationale Armutskonferenz für die Bundesrepublik Deutschland (2005): Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Eine europäische Version und die Umsetzung in Deutschland im Jahr 2005. Sozialpolitische Bilanz, Dezember 2005.
- Panke, Diana; Börzel, Tanja A. (2007): „Policy-Forschung und Europäisierung: Die Zukunft der Policy-Forschung“, in: Frank Janning; Katrin Toens (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag, 138-156.
- Preunkert, Jenny (2009): *Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Radaelli, Claudio (2003): The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies, Sieps Report.
- Ruland, Franz (2003): „Offene Methode der Koordinierung in der EU-Alterssicherung – Quo Vadis?“, *DRV Schriften* 47: 7-8.
- Schäfer, Armin (2004): „Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy-making“, *European Integration online Papers* Special Issue 1: 13.
- Schmähl, Winfried (2003): „Erste Erfahrungen mit der ‚offenen Methode der Koordinierung‘: Offene Fragen zur ‚fiskalischen Nachhaltigkeit‘ und ‚Angemessenheit‘ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union“, *DRV Schriften* 47: 105-121.
- Schrader, Niklas (2010): „Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18: 35-41.
- Smismans, Stijn (2004): *Law, Legitimacy, and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*. Oxford u. a.: Oxford University Press.

- Sommer, Jörg (2007): *Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem*. Münster: LIT.
- SPC, Social Protection Committee (2004a): Current and Prospective Pension Replacement Rates. Report on Work in Progress.
- SPC, Social Protection Committee (2004b): Promoting Longer Working Lives Through Better Social Protection Systems. Report by the Social Protection Committee.
- Standfest, Erich (2002): „Open Coordination' in the Area of Old-Age Security – from the Point of View of the Social Partners“, *DRV Schriften* 35: 98-100.
- Terwey, Franz (2010): „Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung – eine Zwischenbilanz aus der Sicht der Deutschen Sozialversicherung“, *DRV Schriften* 92: 29-32.
- Vandenbroucke, Frank (2000): „L'Europe sociale après la présidence portugaise: les défis à court terme“, *Revue belge de securite sociale* 9: 815-830.
- VDR, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2002): *Open Coordination of Old-Age Security in the European Union. International Conference in Berlin on 9 and 10 November 2001*. Frankfurt a. M.: VDR.
- VDR, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.) (2003): *Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? Internationale Tagung am 26. und 27. März 2003 in Berlin*. Frankfurt a. M.: VDR.
- VDR, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger; BVA, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2005): Stellungnahme zum Fragebogen der Europäischen Kommission für die Bewertung der OMK zur Vorbereitung des „Straffungsprozesses“ im Bereich Sozialschutz vom 15. April 2005.
- Visser, Jelle (2005): „The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Wants to Learn from Europe“, in: Jonathan Zeitlin; Philippe Pochet; Lars Magnusson (Hg.): *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruxelles, New York: P.I.E.-Peter Lang. 173-215.
- Weinert, Rainer (2009): *Die Rolle der Gewerkschaften in der europäischen Sozialpolitik. Was die Offene Methode der Koordinierung bedeutet*. Berlin: edition sigma.
- Weishaupt, J. Timo; Lack, Katja (2011): „The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo“, *German Policy Studies* 7: 9-44.
- Zeitlin, Jonathan (2008): „The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy“, *Journal of Common Market Studies* 46: 436-450.
- Zeitlin, Jonathan (2009): „The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects“, in: Martin Heidenreich; Jonathan Zeitlin (Hg.): *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reform*. London: Routledge, 214-245.
- Zohlhöfer, Reimut; Ostheim, Tobias (2007): „Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland“, in: Katharina Holzinger; Helge Jörgens; Christoph Knill (Hg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 327-347.

Kontakt

Prof. J. Timo Weishaupt, Ph.D.
Juniorprofessor für Soziologie des Wohlfahrtsstaates
Fakultät für Sozialwissenschaften
Universität Mannheim
68131 Mannheim
E-Mail: timo.weishaupt@uni-mannheim.de

J. Timo Weishaupt ist seit 1. Januar 2011 Juniorprofessor für die Soziologie des Wohlfahrtsstaates an der Universität Mannheim. Von 2003 bis 2008 promovierte er in Politikwissenschaft an der University of Wisconsin, Madison. Seine Monografie *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm* (Amsterdam University Press, 2011) basiert auf seiner Dissertation, welche mit dem Ernst B. Haas Best Dissertation Award on European Politics der American Political Science Association ausgezeichnet wurde.

Copyright of Zeitschrift für Sozialreform is the property of Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.