

Miriam Hartlapp

Europäische Politiken zum Thema Alter am Rand der Kompetenzlücke: Akteure, Instrumente und Wirkungen

Politiken zum Thema Alter liegen weitgehend in den Händen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Trotzdem hat die EU eine Reihe gemeinschaftlicher Politiken entwickelt, die direkt und indirekt Einfluss auf die nationalstaatliche Alterssicherung nehmen. Der vorliegende Beitrag untersucht aus einer policy-analytischen Perspektive die Formulierung von EU-Politiken zum Thema Alter und diskutiert den Ursprung und die (potenzielle) Wirkung der dabei verwendeten Instrumente. Zu ihnen gehört die Regulierung und Koordinierung nationaler Renten- und Beschäftigungspolitik, Instrumente der regulativen Sozialpolitik und die europäische Währungspolitik. Die Grenzen des direkten Einflusses der EU auf die nationale Alterssicherungspolitik können durch die Interessen der Mitgliedsstaaten erklärt werden. Allerdings übt die EU auf indirekte Weise noch weiter reichenden Einfluss auf die Politikgestaltung zum Thema Alter aus. Dies wird erst mit Fokus auf andere Akteure (insbesondere die Europäische Kommission) und angrenzende Politikfelder (insbesondere die Wirtschaftsintegration) deutlich.

EU-Politikgestaltung, Rente, Altersdiskriminierung, OMK, Europäische Kommission

1. Einleitung

Sozialpolitik ist in den meisten Darstellungen der EU ein Feld weitreichender mitgliedstaatlicher Gestaltungshoheit. Dies trifft in besonderem Maße auf Politiken zum Thema *Alter* zu. Die traditionell wichtigste Stellschraube auf nationaler Ebene ist hier die Rentenpolitik. Als Teilbereich der sozialen Sicherung ist die Rentenpolitik fest im Nationalstaat verwurzelt (Schludi 2003) und zeichnet sich durch mitgliedstaatlich stark divergierende institutionelle Arrangements aus (Ebbinghaus 2011; Immergut et al. 2007; Hinrichs/Aleksandrowicz 2006). Gleichzeitig sind die Kompetenzen der Rentenpolitik der EU auf die weiche Koordinierung nationaler Politik im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) begrenzt. Die fehlende formale Zuständigkeit für ‚harte‘ Politikinstrumente bestimmt die weitreichende Kompetenzlücke der EU im Bereich Alterssicherungspolitik. Ich argumentiere im vorliegenden Beitrag, dass es trotzdem einen substanziellen Einfluss der EU in diesem Bereich gibt und dass europäische Politikinhalte und Steuerungsvorgaben zum Thema *Alter* eine Reihe von Instrumenten umfassen.¹ Zu diesen gehören die Regulierung und Koordinierung nationaler Renten- und Beschäftigungspolitik, beispielsweise

¹ Zu diesem Zweck fasse ich EU-Politiken zum Thema Alter als Politikinstrumente, die Alterssicherung und Beschäftigung älterer Personen direkt oder indirekt beeinflussen.

mit dem Ziel, private Elemente einzubringen, Instrumente der regulativen Sozialpolitik wie etwa die Antidiskriminierungspolitik und sogar die europäische Währungspolitik.

Der vorliegende Beitrag hat zwei Ziele: ein deskriptiv-empirisches und ein theoretisch-analytisches. Einerseits frage ich, an welchen Stellen und mit welchen Inhalten die EU (potenziell)² Einfluss auf nationale Politiken und Entscheidungen zur Alterssicherung nimmt. Leibfried und Pierson (1995) haben eindrucksvoll den Souveränitätsverlust nationaler Wohlfahrtsstaaten im europäischen Mehrebenensystem beschrieben und dabei neben der aktiven EU-Sozialpolitik besonders den Integrationszwang zur Marktkompatibilität, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und entsprechende Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) betont (Leibfried/Pierson 1995). In einschlägigen Sammelbänden der letzten Jahre wird zudem die Offene Methode der Koordinierung als Steuerungsinstrument der EU in der Sozialpolitik prominent behandelt (Kvist/Saari 2007; Heidenreich/Zeitlin 2009; Graziano et al. 2011). Die *OMK* soll über weiche Steuerung in Form von Koordinierung nationaler Politiken und (deliberativen) Lernprozessen auf nationaler Ebene Reformen anstoßen. Konkrete Effekte auf die komplexen nationalen Reformprozesse sind jedoch nur punktuell nachzuweisen (vgl. Kröger 2009).

Bei Betrachtung der europäischen Politik zum Thema *Alter* in Hinblick auf die formale Kompetenzlücke betonen rechtswissenschaftlich orientierte Analysen die Rolle von Gleichstellungsurteilen für die nationalen Rentenpolitiken (Ostner/Lewis 1995; für einen Überblick siehe Bell/Kjellstrand 2004). In der jüngeren Literatur kommt auch der *Offenen Methode der Koordinierung Renten (OMK Renten)* bzw. ihrem Nachfolger, der *OMK Sozialschutz und Soziale Eingliederung*, viel Aufmerksamkeit zu (z. B. De La Porte/Pochet 2002; Eckardt 2005; Kerber/Eckardt 2007; Natali 2009).³ Gleichzeitig wissen wir aus einschlägigen aktuellen Analysen zur Daseinsvorsorge (Leibfried 2010) und zur Gesundheitspolitik (Martinsen 2011), dass die europäische Marktintegration heute noch relevanter für nationale Wohlfahrtsstaaten ist als in den 1990er Jahren. Hier nimmt die EU-Politik indirekt über Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) oder sekundärrechtliche Politiken angrenzender Felder, wie dem Wettbewerbsrecht, Einfluss. Eine Analyse, die sich auch jüngere Entwicklungen in allen für das Thema *Alter* relevanten Politikfeldern und -instrumenten anschaut und damit Aussagen zur Arenen überspannenden Dynamik europäischer Einflüsse auf nationale Politiken treffen könnte, liegt bisher noch nicht vor. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich der Befund von Leibfried und Pierson heute, fast 20 Jahre später, für einen zentralen Teilbereich nationaler Sozialpolitik, der Politik zur Alterssicherung und Beschäftigung älterer Personen, darstellt. Es scheint sinnvoll, auch beim Thema *Alter* Entwicklungen jenseits der Kompetenzlücke zu analy-

- 2 Ich verwende den Begriff des potenziellen Einflusses, weil eine Beurteilung des tatsächlichen Einflusses einen anderen Analysefokus erfordern würde. Es müsste zunächst der mitgliedstaatliche *Status quo ante* erhoben werden, um dann unter Berücksichtigung alternativer Erklärungen die Veränderung durch europäische Einflüsse zu etablieren.
- 3 So hat Deutschland inzwischen die 50-prozentige Erwerbsquote für Ältere (eines der Ziele der *OMK Beschäftigung*) erreicht. Gleichwohl kennen in Deutschland nur wenige dieses Ziel, und nationale Debatten, wie z. B. um die Rente mit 67, nehmen EU-Ziele und -Instrumente kaum zur Kenntnis.

sieren und nach direkter Politikgestaltung oder indirekter Steuerungswirkung in anderen Bereichen der EU-Politik zu suchen. Der vorliegende Beitrag fragt daher: Wo gestaltet die EU trotz Kompetenzlücke heute Politiken zum Thema *Alter*? Welche Inhalte und Steuerungsvorgaben entstehen dabei, und welchen (potenziellen) Unterschied machen sie für nationalstaatliche Alterspolitik?

Analytisch-theoretisch interessieren mich dabei die Faktoren, die die Entstehung einer EU-Politik trotz fehlender formaler Kompetenzen erklären können. Ich gehe in meiner Analyse davon aus, dass die Einflüsse der EU zum Thema *Alter* komplex sind. Sie erfolgen über unterschiedliche Instrumente und sind dort, wo sie jenseits der Kompetenzlücke in anderen Politikfeldern erfolgen, oft indirekter Natur, etwa wenn Renten als Finanzmarktinstrumente reguliert werden oder Gleichstellungspolitik auch das Alter als Diskriminierungsgrund miteinbezieht. Angesichts der skizzierten Komplexität der EU-Politiken zum Thema *Alter* bei gleichzeitig vielfältigen Handlungsoptionen der zentralen Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen und Arenen im EU-Mehrebenensystem (Hooghe/Marks 2001) erscheint ein analytischer Zugang über Akteursinteressen besonders vielversprechend, um politisches Handeln zu erklären (Scharpf 2000). Neben mitgliedersstaatlichen Regierungen, die ein großes Interesse an der Aufrechterhaltung ihrer Autonomie im Bereich Rentenpolitik haben, ist hier auf europäischer Ebene vor allen Dingen die Kommission als zentraler Akteur zu nennen. Sie versteht es besonders erfolgreich, ihre Kompetenzen zu dehnen und auszuweiten. Dieser Kontrast supranationaler und nationaler Interessen verschränkt sich je nach Instrument, das von den Akteuren gewählt wird, mit einer sektoralen Logik, in der sozialpolitische Arenen ökonomischen Arenen mit ihren jeweils spezifischen Akteurskonstellationen und Interessenlagen gegenüberstehen.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst entwickle ich den theoretisch-analytischen Zugang genauer (Abschnitt 2). Dann zeige ich in einem historischen Abriss, dass EU-Politik zum Thema *Alter* zeitlich früher einsetzte als die *OMK Renten* (Abschnitt 3). Eine genauere Betrachtung aktueller Politiken soll in Abschnitt 4 die inhaltliche und instrumentelle Breite von EU-Politiken zum Thema *Alter* verdeutlichen. In diesem Teil des Beitrags diskutiere ich den Entstehungshintergrund und die (potenziellen) Wirkungen auf die Mitgliedsstaaten im Bereich Antidiskriminierung (4.1), Zusatzrenten (4.2), *OMK Beschäftigung* (4.3) und *OMK Sozialschutz & Soziale Eingliederung* (früher: *OMK Renten*) (4.4). Schließlich gehe ich kurz auf die fiskalischen Effekte der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ein (Abschnitt 5). Abschnitt 6 fasst das differenzierte Bild der Instrumente und (potenziellen) Wirkung europäischer Politik zum Thema *Alter* auf wohlfahrtsstaatliche Veränderungsprozesse im Nationalstaat zusammen.

2. Theoretisch-analytischer Zugang

Der Beitrag zielt darauf ab, die Beschreibung der Bandbreite von EU-Politikinstrumenten zum Thema *Alter* mit einer Erklärung für die Politikgestaltung jenseits der Kompetenzlücke zu verbinden. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass EU-Politik zum Thema *Alter* über eine Reihe unterschiedlicher Politikbereiche und -instrumente Einfluss auf nationale Alterssicherung und -beschäftigung nimmt. Im komplexen EU-Mehrebenensystem ist das Zusammenspiel zwischen Mitgliedsstaaten

und Europäischer Kommission konstituierend für die Frage, welche EU-Politiken vorgeschlagen werden und welche sich dann im inter-institutionellen Prozess durchsetzen. Je nach Politikinstrument muss die Konstellation um andere Akteure, wie das Europäische Parlament oder den Europäischen Gerichtshof, erweitert werden. Diese werden in den Fallstudien erwähnt, in denen sie relevant sind. Der analytische Fokus liegt jedoch auf mitgliedstaatlichen Interessen und den Interessen der unterschiedlichen Generaldirektionen in der Europäischen Kommission.

Ansätze, die mitgliedstaatliche Interessen in den Mittelpunkt der Analyse stellen, eignen sich besonders gut, um zu erklären, warum es eine Kompetenzlücke beim Thema *Renten* gibt. So erklärt der Intergouvernementalismus den Integrationsprozess aus der Interaktion von Mitgliedsstaaten, deren Positionen von den Interessen (meist wirtschaftlich) starker, nationaler Akteure bestimmt sind (Moravcsik 1998). Sozialpolitische Integration ist aus Sicht des Intergouvernementalismus nicht ohne Weiteres zu erwarten und sollte, wenn überhaupt, auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erfolgen.⁴ Institutionalistische Ansätze betonen die Diversität und relative Beharrungskraft sozialpolitischer Arrangements in Nationalstaaten mit ihren jeweils spezifischen Regeln zum Einfluss nationaler Interessen und Akteure (Scharpf 2002). Beide Denkschulen liefern plausible Erklärungen dafür, warum es zu keiner EU-Rentenpolitik als klassischem Kernbereich der Sozialpolitik kommt bzw. warum sie die Form unverbindlicher Koordinierung im Rahmen der OMK annimmt. Sie bieten jedoch keine zufriedenstellenden Antworten oder Hypothesen, warum über lange Zeit hinweg dennoch eine Reihe von EU-Instrumenten zum Thema *Alter* entwickelt und verabschiedet worden sind. Wenden wir uns der Formulierung und Gestaltung von Politiken zu, die über die ursprünglich transferierten Kompetenzen hinausgehen, so kommt der Europäischen Kommission als Akteur sowie anderen Arenen jenseits der Sozialpolitik eine zentrale Rolle zu.

Die EU-Kommission ist in vielerlei Hinsicht vergleichbar mit nationalen Exekutiven. Ein zentraler Unterschied ist jedoch, dass sie auf EU-Ebene ein Quasi-Monopol zur Einbringung von Gesetzesinitiativen hält, die dann im Prozess zwischen den drei EU-Institutionen Rat, Parlament und Kommission verhandelt und angenommen werden. Ihr kommt damit eine wichtige Rolle als *Agenda-Setter* für die europäische Politik zu, sie setzt Prioritäten und gestaltet die konkrete politische Tagesordnung. Eine Analyse muss also zunächst die Motivlage der Kommission skizzieren, um dann in konkreten Fällen erklären zu können, wie die Politikgestaltung entgegen der mitgliedstaatlichen Interessen erfolgen konnte.

Allgemein betonen supranationalistische Ansätze, dass einmal geschaffene Institutionen autonome Interessen definieren und verfolgen, die Politikentwicklungen jenseits des Nationalstaats erklären können. Die Bemühungen dieser Institutionen zielen darauf ab, Kontrolle über die Politikgestaltung auszuüben (Niskanen 1971; Dunleavy 1991), um ihr institutionelles Bestehen zu sichern. Aus dieser Perspektive ist zu erwarten, dass die Kommission eine aktive Rolle in der Politikgestaltung einnimmt. Zwei analytische Spezifikationen sind für das präsentierte Argument hilfreich: Erstens ist es wichtig, festzuhalten, dass dies keine ideologische Haltung der Europäi-

4 Bei Widerstand bieten bestenfalls *side payments* und Koppelgeschäfte eine Erklärung.

schen Kommission voraussetzt. Es reicht vielmehr aus, anzunehmen, dass die EU Nutzen aus dem Beschluss eines spezifischen Politik-Instruments bzw. einer *Policy* ziehen kann, während das Scheitern eines entsprechenden Vorschlags ihr leicht als Untätigkeit oder mangelnde Problemlösungsfähigkeit ausgelegt wird. Zweitens ist die Kommission kein monolithischer Akteur. Innerhalb der Kommission treiben unterschiedliche Ressorts unterschiedliche inhaltliche Argumente voran. Für das Thema *Alter* ist besonders die *Generaldirektion Beschäftigung und Soziales* (DG EMPL), aber auch die *Generaldirektion Binnenmarkt* (DG MARKT) und die *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen* (DG ECFIN) relevant. Auf Seiten der Mitgliedsstaaten tagt der Europäische Rat entsprechend in unterschiedlichen Formationen. Widerstand der Mitgliedsstaaten führt vor diesem Hintergrund zwar zur Blockade in einer Arena der EU. In der Annahme, dass die Kommission ein generelles Interesse an aktiver Politikgestaltung hat, sollte diese Politikgestaltung dann in einer anderen Arena und von anderen Akteuren fortgeführt werden, weil dort ggf. andere Ressourcen zur Verfügung stehen oder weil der Widerstand opponierender Positionen geringer ist. Es ist aber auch denkbar, dass eine an aktiver Politikgestaltung interessierte Kommission in anderen Arenen Politikinstrumente vorschlägt, die eine indirekte Steuerungswirkung auf das Thema *Alter* entfalten.

Um im Sinne des skizzierten Interesses Politik zu gestalten, muss die Europäische Kommission zunächst die geeigneten Instrumente auf die supranationale Agenda setzen (Princen 2009) und dann den Entscheidungsprozess so beeinflussen, dass eine Annahme auch angesichts opponierender mitgliedstaatlicher Positionen möglich ist. Am Rand der Kompetenzlücke bedeutet die Ausübung des Initiativrechts zunächst, die begrenzten Kompetenzen im Bereich *Alter* – etwa die für die Politikgestaltung nutzbaren Vertragsgrundlagen – interpretativ zu dehnen (vgl. zum Spiel mit Vertragsgrundlagen Rhodes 1995: 100; Farrell/Héritier 2007). Es ist anzunehmen, dass Politikgestaltung dort erfolgt, wo die Vertragsgrundlage und die einhergehenden Abstimmungsregeln eine Annahme im inter-institutionellen Entscheidungsprozess wahrscheinlich machen.

Um mit der eingebrachten Initiative tatsächlich Politik jenseits der Kompetenzlücke zu gestalten, muss dann der Entscheidungsprozess durch strategisches Agieren so beeinflusst werden, dass eine Annahme der Politikvorschläge möglich ist. Als Faktoren, die die Strategiefähigkeit der Kommission beeinflussen, werden in der Literatur insbesondere die Einbindung von organisierten Interessen und ein Vorsprung an Informationen hervorgehoben. Gesellschaftliche Interessengruppen stellen im Bereich der Sozialpolitik, aber auch der Wirtschaftsintegration einen bedeutenden Einflussfaktor in der Politikgestaltung zum Thema *Alter* dar (vgl. z. B. Mazey/Richardson 2006; Dür 2008). In der Vergangenheit wurde zudem eine proaktive Informationsgewinnung der Kommission betont, die trotz begrenzter personeller Ressourcen einen strategischen Vorteil gegenüber Mitgliedsstaaten erlaubt, die weiteren Integrationsschritten skeptisch gegenüberstehen (Pollack 2000). Darüber hinaus wird vereinzelt auch die Fähigkeit der Kommission zum Prozessmanagement unterstrichen, meist mit Bezug auf die zeitliche Planung oder die Veränderung der Rückfalloption und daraus resultierenden Entscheidungskonstellationen (z. B. Schmidt 2000).

Diese Überlegungen leiten die folgende Analyse an. Sie umfasst eine Reihe von Fallstudien aus unterschiedlichen Phasen des Integrationsprozesses und basiert auf

der Analyse von Primär- und Sekundärdokumenten sowie 26 Interviews, die 2006, 2008 und 2009 in Brüssel mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Europäischen Kommission und Interessenorganisationen geführt wurden.⁵ In den Beschreibungen der Instrumente und ihrer Entstehungshintergründe werden die Interessen von Mitgliedsstaaten und der zuständigen Ressorts in der Kommission herausgestellt. Ziel ist es, ein nuanciertes Bild der EU-Politiken zum Thema *Alter* zu zeichnen und durch die Verknüpfung einer Reihe bekannter Faktoren eine Arenen überspannende Dynamik der Politikformulierung zu erklären.

3. Historische Entwicklung: Die frühe(re) Phase

Obwohl das Thema *Alter* auf europäischer Ebene lange Zeit wenig Beachtung gefunden hat, lassen sich schon frühzeitig eine Reihe von Initiativen, Debatten und Entwicklungen ausmachen, die Inhalte formulierten und Akteurskonstellationen formten, die für die spätere Politikgestaltung entscheidend waren.

Die historisch älteste EU-Politik mit Einfluss auf nationale Politiken zum Thema *Alter* ist die Koordination Sozialer Sicherungssysteme (1408/71/EWG, heute 883/2004/EG). Sie zielt darauf, die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im gemeinsamen Binnenmarkt über die Regulierung der Schnittstellen Sozialer Sicherungssysteme bei Grenzübertritten zu erleichtern, und befasst sich in diesem Rahmen auch explizit mit Renten. Für die Frage des Einflusses europäischer Politik auf bestehende nationale Politiken oder auf das zu erklärende Verhalten nationaler Akteure kommt der Verordnung jedoch nur geringe Bedeutung zu. Sie zielt auf Schnittstellenmanagement und lässt nationale Systeme in ihrer jeweiligen Ausgestaltung grundsätzlich unberührt.

In den 1980er Jahren entfaltete der Gleichstellungsartikel (ursprünglich Artikel 119) und darauf basierende Urteile des EuGH große Wirkkraft auf nationale Rentenpolitiken (Defrenne [C-149/77], Marshall [C-152/84] und Barber [C-262/88], z. B. Ostner/Lewis 1995). Mit diesen Urteilen wurde die Angleichung des Rentenalters von Männern und Frauen etabliert. Die Bedeutung dieser Urteile ist bis zum heutigen Zeitpunkt ungebrochen und lässt sich mit McDonald treffend wie folgt fassen: „Thus far, this ruling has had the most significant effect on older workers of any of the actions of the EU“ (McDonald/Potton 1997: 300). Ungeachtet der Effekte auf nationale Politiken ist festzuhalten, dass diese frühen Politiken nicht explizit zum Thema *Alter* formuliert wurden.

Soll ein ‚Beginn‘ der EU-Politik zum Thema *Alter* festgelegt werden, kommen verschiedene mögliche Zeitpunkte in den Blick: ein ‚früher‘ (1984), ein ‚mittlerer‘ (1989) und ein ‚später‘ (1993). Der ‚frühe‘ Zeitpunkt 1984 lässt sich mit drei Ereignissen begründen: Erstens schließen sich nationale NGOs, die in diesem Politikfeld aktiv sind, im Netzwerk EuroLink Age zusammen. Sie organisieren sich durch Informationsaustausch, Expertenkonsultationen und direkten Kontakt zu den EU-Institutionen. Zweitens wird erstmals eine Budgetlinie im EU-Haushalt etabliert, die

5 Auf die Interviews wird in anonymisierter Form verwiesen: COM1, COM2, NGO3 etc.

die Politikgestaltung finanziell unterfüttert (Greengross 1993: 161). Auf dieser Basis kann die EU nun Studien durchführen und Seminare organisieren, beispielsweise zum Beitrag Älterer zum wirtschaftlichen und sozialen Leben. Auf diese Weise generierte Informationen und geschaffenes Wissen können Ausgangspunkt für *Policy*-Instrumente sein. Drittens wurde im Europäischen Parlament eine Intergroup ‚Ageing‘ gegründet, die sich aus Mitgliedern unterschiedlicher Fraktionen zusammensetzte. Vier bis fünf jährliche Treffen in Straßburg, bei denen auch Vertreter/-innen der Europäischen Kommission anwesend waren, markierten den Kern ihrer Arbeit.

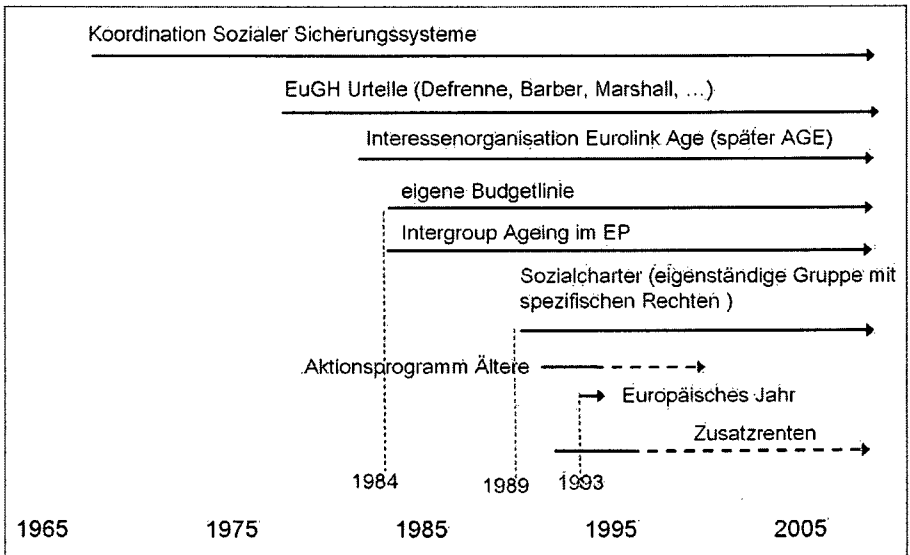
Für den ‚mittleren‘ Zeitpunkt spricht, dass 1989 die Grundsteinlegung für ein gemeinschaftliches *Policy*-Making mit explizitem Fokus auf Ältere erfolgte. Budgetlinie und Interessenorganisation in den EU-Institutionen sowie der Zivilgesellschaft sind aus dieser Perspektive lediglich Vorbedingung für die konkrete Politikgestaltung in der Sozialcharta. Hier werden Ältere als eigenständige Gruppe mit spezifischen Rechten, wie angemessener Lebensstandard, Mindesteinkommen, medizinische und soziale Unterstützung, genannt (Artikel 24 und 25). Die Implementation der Sozialcharta wurde durch das Erste Aktionsprogramm zum Thema *Alter* (1. Januar 1991 - 31. Dezember 1993) unterstützt. Trotz geringen Finanzvolumens (für die ersten zwei Jahre 2,4 Millionen ECU) setzt das Programm inhaltlich wichtige neue Themen. In zahlreichen Projekten wurden Präventivstrategien für den Umgang mit wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen einer alternden Gesellschaft entwickelt. Neu war der Ansatz, die intergenerationale Solidarität zu stärken und das Potenzial älterer Menschen zu betonen. Um die Wirkkraft des Aktionsprogramms zu stützen, untermauerte die Kommission die *Policy*-Initiativen mit institutionellen Veränderungen. Mit dem Beginn des Aktionsprogramms rief sie eine Verbindungsgruppe für ältere Menschen (91/544/EWG)⁶ ins Leben, die der Kommission auf Anfrage Expertisen bereitstellte. Sie schuf ein „Observatory on Old Age Policies“. Diese Beobachterstelle sollte in den Mitgliedsstaaten die Sammlung von Daten über alternde Gesellschaften und die Erstellung von entsprechenden Berichten beaufsichtigen. *Ad hoc* installiert und mit einem nur vagen inhaltlichen Auftrag ausgestattet, waren diese Institutionen mit der Interessenbildung und -förderung sowie der Prozessinitiierung betraut, allerdings nicht an die Bereitstellung konkreter Ergebnisse gebunden. „[T]he whole idea was, we would do the year with them, and then, as we would have a member state committee, we would have a counter voice, with representatives of older people, and we could also use their energies“ (Interview COM22, Juli 2008).

Den ‚späten‘ Zeitpunkt markiert schließlich 1993 das Europäische Jahr „Older People and Solidarity between the Generations“. Spätestens zu diesem Zeitpunkt, so eine Interviewpartnerin, etablierte sich eine EU-Politik zum Thema *Alter* (Interview NGO1, Februar 2006). In diesem Jahr führte die Europäische Kommission eine Reihe von Initiativen (z. B. „European Network of Innovative Projects Concerning

6 Je fünf Sitze wurden vergeben an: das *Retired Workers' Coordinating Committee* des Europäischen Gewerkschaftsbunds, die *European Federation for the Welfare of the Elderly* (EURAG), *Eurolink Age* und die *International Federation of Associations for the Elderly* (FIAPA). 1993 kam die *Europäische Plattform Seniors Organizations* (EPSO) hinzu und 1999 die *European Senior Citizens Union* (ESCU). 2002 wurde die Gruppe in AGE umbenannt.

Older People”) und Studien (z. B. „Age and Attitudes. Eurobarometer Survey” oder „Older People in Europe: Social and Economic Policies”) durch. Relevant war das Jahr vor allen Dingen als Wegbereiter für Regelungsimpulse und Budgetforderungen. Bereits im folgenden Jahr formulierte Delors im Weißbuch zur EU-Sozialpolitik (KOM[94]333) eine Reihe von Vorschlägen, die sich später in EU-Rechtsakten wiederfanden. Hierzu gehörte beispielsweise ein besonderes Recht auf Weiterbildung und ein Diskriminierungsverbot aufgrund von Alter.

Abbildung 1: Frühe(re) Entwicklungen von EU-Politiken zum Thema Alter



Anmerkung: Unterbrochene Linien markieren (temporär) gescheiterte Politikinitiativen

Quelle: Eigene Darstellung

Gleichgültig, ob 1984, 1989 oder 1993 als Beginn einer EU-Politik zum Thema *Alter* gewertet wird, steht fest, dass der Beginn deutlich vor den Gründungsjahren der *OMK Renten* liegt. Politisch waren diese Initiativen wenig sichtbar. Inhaltlich wurden in vielen Bereichen Politiken formuliert, die auf nationalstaatlicher Ebene noch heute, also gut 15 Jahre später, innovativ erscheinen (bspw. ein flexibles Rentenalter). Auch veränderte die Europäische Kommission ganz bewusst die Konstellation der Akteure auf diesem Gebiet: Die Interessenvertreter gewerkschaftlich organisierter Rentner/-innen verloren zugunsten zivilgesellschaftlicher Akteure an Einfluss. Erst auf Basis der skizzierten Entwicklungen konnte Politik zum Thema *Alter* auf EU-Ebene Relevanz gewinnen und dann in einer Handvoll prominenter Initiativen aufgegriffen werden.

Die skizzierten Entwicklungen und die aktive Politikgestaltung durch die Europäische Kommission wurde von Seiten der Mitgliedsstaaten allerdings kritisch bewertet. Folgende Versuche zur regulativen und distributiven Politikgestaltung im Bereich

der EU-Politik zum Thema *Alter* scheiterten an der Kompetenzlücke: So schlug die Kommission zu Beginn der 1990er Jahre eine Harmonisierung von Zusatzrenten vor. Auch ein abgeänderter Richtlinienvorschlag wurde vom Rat zurückgewiesen (KOM[93]237). Kritisch diskutiert wurden Fragen der Besteuerung (von Finanzerträgen oder Rententrüklagen), die Höhe der Rücklagen (Investitionsfreiräume *vs.* Notwendigkeit, den Versicherungscharakter der Fonds zu garantieren, die von der Kommission als Versuch der Mitgliedsstaaten betrachtet wurde, ihre Defizite zu finanzieren) oder die verpflichtende Bindung, z. B. über Kollektivverträge anstelle einer europaweit freien Entscheidung der Individuen. Eine der Erklärungen für die schwierigen Verhandlungen sind institutionelle Unterschiede zwischen Ländern mit einer Fondstradition (Irland, Großbritannien, teilweise Niederlande) und Ländern, in denen das Versicherungsprinzip dominiert (Deutschland oder Frankreich, siehe Haverland 2007). Letztere waren nicht bereit, „hier liberale Investment-Regelungen zuzulassen“ (Interview COM17, Juli 2008). Hinzu kommt, dass Mitgliedsstaaten mit Beveridge-Systemen keine Zugeständnisse machen wollten. Sie vertrauten darauf, dass ihre Position aufgrund der durch die Wirtschafts- und Währungsunion induzierten knappen Haushalte und des demografischen Wandels über die Zeit quasi automatisch gestärkt würde (Hennessy 2008: 113-115). Vor diesem Hintergrund musste die Kommission den Vorschlag im Dezember 1994 zurückziehen. Das Interesse, trotz Widerständen Politik zu gestalten, wurde offensichtlich, als die Kommission wenige Tage später eine Mitteilung „On Freedom of Management and Investment of Pension Funds“ veröffentlichte (17. Dezember 1994), die inhaltlich fast identisch mit der gescheiterten Richtlinie war. Als Mitteilung bedurfte sie jedoch keiner Annahme durch den Rat. Frankreich verklagte die Kommission vor dem EuGH und erhielt Recht. Ein Kommissionsbeamter erläuterte im Interview den Hintergrund und die Folgen der Klage: „das ist eigentlich zu detailliert und verbindlich für eine Mitteilung, das gehört in eine Richtlinie [...]. Und dann war man praktisch wieder zurück am Start“ (Interview COM17, Juli 2008).

Auch das zweite Aktionsprogramm zum Thema *Alter* in den Jahren 1995-1999, das Sozialkommissar P. Flynn 1995 mit ca. dreifachem Volumen vorschlug (KOM[95]53), wurde im Rat mit Hinweis auf mangelnde Kompetenzen und eine unklare Rechtsgrundlage (Artikel 308) abgelehnt. Deutschland gehörte mit Großbritannien zu den Hauptopponenten. Wegen finanzieller Bedenken legte die Kohl-Regierung nach der Wiedervereinigung bei allen möglichen Ausgabenpolitiken ein grundsätzliches *Veto* ein. Diese Reaktion sollte aber auch im weiteren Kontext typischer Muster der Politikgestaltung dieser Zeit gesehen werden. So galten Aktionsprogramme als „low profile policy making“ (Cram 1997: 37) und die bürokratischen Akteure der Kommission als an der Kompetenzausdehnung interessierte Politikunternehmer. Gleichzeitig hatten die enthusiastischen Vorbereitungen zum Binnenmarkt eine zögerlichere Haltung seitens der Mitgliedsstaaten ausgelöst. Der Vorschlag für das Aktionsprogramm wurde erst 2000 von der damals neu angetretenen Kommissarin für Beschäftigung und Soziales Diamantopoulou zurückgezogen.

Der Widerstand der Mitgliedsstaaten erklärt, warum EU-Politiken zum Thema *Alter* nicht typischen Politikdossiers zur Alterssicherung auf nationalstaatlicher Ebene entsprechen, wo Rentenpolitik die wichtigste Stellschraube darstellt. Vielmehr entstand auf EU-Ebene ein Vakuum, das ein Kommissionsbeamter mit der Frage um-

schrieb: „should one imagine that Europe would have a typical dossier of older people like member states had, with everything that applied to older people, with certain policies for certain age groups, or should we have something else, and which were the other instruments?“ (Interview COM22, Juli 2008).

Angesichts der Kompetenzlücke suchte eine an Politikgestaltung interessierte Kommission neue Wege in der Politik zum Thema *Alter*. Die folgenden Abschnitte zeigen beispielhaft, wo und wie „escape routes“ (Héritier 1999) und „Bypässe zum sozialen Europa“ entwickelt wurden (Leibfried/Obinger 2008), die dann, je nach Interessenlage der Mitgliedsstaaten und Kontextfaktoren, zu neuen Instrumenten und (potenziellen) Auswirkungen in Nationalstaaten führen. Das inhaltlich breite Spektrum europäischer Politiken zum Thema *Alter* umfasst dabei nicht nur soziale Sicherung oder Rente, sondern auch die regulative Gleichstellungspolitik, betriebliche und private Renten sowie koordinierende Beschäftigungspolitik.

4. Entstehungshintergrund und (potenzielle) Wirkung aktueller Politiken

4.1 Antidiskriminierungspolitik

Gegen Diskriminierung wird auf EU-Ebene über viele Jahre hinweg nur in Bezug auf die Staatsangehörigkeit und das Geschlecht vorgegangen (Ostner/Lewis 1995: 198-203). Unter den Mitgliedsstaaten nannte in den 1990er Jahren alleine Finnland *Alter* als expliziten Grund ungerechtfertigter Diskriminierung. Erst 1999 verlieh Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags der Staatengemeinschaft neue Befugnisse bei der Bekämpfung der Diskriminierung, unter anderem aufgrund des Alters. Kurze Zeit später präsentierte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Gleichstellung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG).⁷ Mit diesem Instrument wurde die direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund von Religion, Behinderung, sexueller Orientierung oder *Alter* verboten. Die in der Geschlechtergleichstellung etablierten Regeln sollten im Sinne eines horizontalen Ansatzes ausgeweitet werden. Die Hauptklärung für die überraschend zügige Annahme der Richtlinie durch den Rat ist die kritische Haltung vieler Regierungen gegenüber dem Wahlsieg des Rechtspopulisten Haider in Österreich und der Wunsch, in diesem Kontext ein politisches Zeichen für Toleranz zu setzen. Der spezifische Inhalt der Richtlinie kann so allerdings nicht zufriedenstellend begründet werden.

Artikel 6 der Richtlinie erlaubt Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot, wenn sie ‚ein legitimes Ziel verfolgen‘. Die Frage, was solche legitimen Ziele sind, war Gegenstand einzelner Rechtsentscheide. Im ersten richtungweisenden Fall – Mangold (C-144/04) – wurde das potenzielle Spannungsfeld zwischen Antidiskriminierung und Beschäftigungsförderung als legitimes Ziel zugunsten ersterer entschieden. In diesem Fall klagte ein 56-jähriger Arbeitnehmer gegen das deutsche Teilzeitarbeits-

7 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (*ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000*).

tungsgesetz, das für Arbeitslose mit einem Alter von über 52 Jahren generell den Abschluss befristeter Verträge erlaubte, um ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern. Der Europäische Gerichtshof entscheidet, dass Ältere anderen Arbeitnehmern grundsätzlich gleichgestellt werden sollen, auch wenn damit arbeitslose Ältere schlechter gestellt werden.⁸ Auf diesen Fall folgten in der Zwischenzeit über 15 weitere einschlägige Urteile zur Altersdiskriminierung, wobei es besonders häufig um die Frage ging, ob ein automatischer Renteneintritt beim Erreichen einer fixen Altersgrenze eine Diskriminierung darstellt. In Fällen wie *Palacios de la Villa* (C-411/05), *Petersen* (C-341/08), *Rosenblatt* (C-45/09) oder *Prigge, Fromm, Lambach* (C-447/09) und besonders deutlich *Age Concern* (C-388/07) entwickelte der EuGH den Standpunkt, dass eine Diskriminierung rechtfertigende Ziele nicht individueller Natur sein können (bspw. die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebs), sondern allgemeine sozialpolitische Zielsetzungen wie Beschäftigung oder Weiterbildung verfolgen müssen. Insgesamt ging von der Richtlinie damit ein Anstoß aus, fixe Altersgrenzen für den Renteneintritt abzuschaffen (vgl. die jüngsten Rentenreformen in Großbritannien), auch wenn entsprechende Regelungen unter den genannten Bedingungen aufrechterhalten werden dürfen. Schließlich spricht das *Coleman*-Urteil (C-303/06) dafür, dass der Diskriminierungsgrundsatz der Richtlinie auch auf „mittelbare“ Diskriminierung anzuwenden sei. Damit wären nicht bestimmte Kategorien von Personen geschützt, sondern die Diskriminierung jeglicher Person, wenn es um die in der Richtlinie genannten Merkmale wie Alter oder Behinderung geht. In der Konsequenz sind auch Arbeitnehmer/-innen, die bspw. Pflegeleistungen für ein behindertes Kind erbringen, geschützt.

Antidiskriminierungspolitik wird auf EU-Ebene oft als individuelles Grundrecht verstanden. Diese Perspektive trifft besonders auf den neuesten Richtlinienvorschlag der Kommission vom Juli 2008 zu, der den Schutz gegen Diskriminierung auf Bereiche außerhalb des Arbeitsmarktes ausdehnen möchte.⁹ Wenn diese Richtlinie im interinstitutionellen Verfahren angenommen wird, so soll eine ungleiche Behandlung auch im Bereich des Sozialschutzes (einschließlich sozialer Sicherheit und Gesundheitsdienste), der Bildung sowie des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die von allen Bürgerinnen und Bürgern erworben werden können, unrecht sein. Konkrete Beispiele umfassen den barrierefreien Zugang zu öffentlichem Verkehr, Wohnraum, Telekommunikation und Krediten – Versicherungen und Banken dürfen dem Vorschlag zufolge bei der Berechnung ihrer Leistungen keine willkürlichen altersbezogenen Bewertungen vornehmen, die Datengrundlage für Risikobewertungen müssen öffentlich zugänglich sein, die Beweislast liegt beim Dienstleister (Leisering/Vitic 2009). Diese Richtlinie wird aktuell noch im Rat und

8 Aus juristischer Sicht ist die Wirkung des Urteils aus verschiedenen Gründen umstritten. So wurde Deutschland eine Verlängerung der Umsetzungsfrist um drei Jahre gewährt. Daher wurde nicht gegen die (noch nicht umgesetzte) Richtlinie verstoßen, sondern lediglich die Pflicht verletzt, in dieser Zeit keine gegenteilige Politik zu betreiben.

9 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (KOM[2008]426 endg.).

Europäischen Parlament verhandelt. Deutschland zeigt sich grundsätzlich skeptisch hinsichtlich des Zeitpunkts und argumentiert, dass die existierende Gesetzgebung zu jung ist, um sinnvoll evaluiert zu werden. Besonders problematisch wird die Gleichbehandlung in Systemen Sozialer Sicherung gewertet sowie deren Implikationen für das föderal organisierte Bildungswesen (Agence Europe, 2. Oktober 2008).

Die Verankerung von *Alter* als unzulässigem Diskriminierungsgrund hat in den Mitgliedsstaaten weitreichende Auswirkungen. Diese sind direkter Natur, z. B. wenn in Deutschland fixe Altersgrenzen in Stellenausschreibungen verboten werden. Oder sie wirken indirekt, wenn beispielsweise auch Sensibilisierung und Verhaltensänderung in der Personalpolitik von Unternehmen berücksichtigt wird. In diesem Kontext fallen die Aktivitäten der Europäischen Kommission zur Unterstützung der Implementation der Richtlinie in den Blick (z. B. Reuter et al. 2004). Da bei individuellen Rechten die tatsächliche Wirkung stark von der Nachfrage der Bürger/-innen abhängt, bemüht sie sich, im Rahmen eines Aktionsprogramms zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (2002-2006) durch Aufklärung das öffentliche Bewusstsein zu schärfen. Die Aktivitäten reichen von Transparenten bei Fußballspielen und Filmfestivals über Schulungen für Rechtsanwälte und Expertenkonferenzen bis hin zu einem Trainingshandbuch für kleinere und mittlere Unternehmen. Dieses trägt den Titel „Geschäftsnutzen von Vielfalt“ und basiert auf einer Studie des europäischen Unternehmenstestpanels (Focus Consultancy 2008).

Hinsichtlich der Erklärungen für die weitreichende Politikgestaltung in diesem Bereich ist zunächst zu konstatieren, dass die Ausdehnung der europäischen Gleichstellungspolitik auf den Diskriminierungsgrund *Alter* nicht selbstverständlich ist. Im Gegenteil wird sie von den Mitgliedsstaaten angesichts drohender finanzieller Kosten argwöhnisch beäugt. Auch sind es die Regierungen der Mitgliedsstaaten, die über Ausnahmeregelungen in Artikel 6 in der Richtlinie verhandeln. Warum aber war *Alter* mit dem Amsterdamer Vertrag und der Richtlinie erstmals als Diskriminierungsgrund thematisiert worden? Hinter der Aufnahme des Themas *Alter* steht eine starke Lobby für Minderheitenrechte – organisiert in der „social platform“, einem Brüsseler Verbund von Nichtregierungsorganisationen, in dem u. a. auch Eurolink AGE aufgegangen ist.¹⁰ Die einheitliche Plattform ist auf Initiative der Europäischen Kommission entstanden. FERPA, die Organisation pensionierter Gewerkschaftler, galt der Kommission im Gegenzug als schwieriger Verhandlungspartner, der wenig Enthusiasmus für EU-Politikgestaltung zeigt, die der nationalstaatlichen Ebene vorbehalten ist (Interview COM18, Juli 2008).

Mit der Erweiterung des Kreises der *Stakeholder* wurden zwei wesentliche Weichenstellungen vorgenommen. Erstens wurde *Alter* stärker als Thema der Grundrechte diskutiert (Geddes 2004). Damit findet eine Stärkung von Politiken statt, die sozialpolitische Steuerung als Herstellung von Chancengleichheit bei der Marktteilnahme verstehen. Potenzielle Konfliktlinien verlaufen nicht mehr zwischen Arbeit

10 Ausschlaggebend war dabei, dass für die Finanzierung der Interessengruppen nur die Antidiskriminierungsprogramme zur Verfügung standen „which forced them to do more on anti-discrimination than they would see as natural from their older people’s perspective“ (Interview COM22, Juli 2008).

und Kapital, sondern zwischen Marktteilnehmern und Ausgeschlossenen. Zweitens wurde die Verhandlungsposition der Kommission gegenüber dem Rat gestärkt. Vor diesem Hintergrund scheint die proaktive Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen eine strategische Entscheidung zu sein, „trying to generate the pan-European interest group network on an NGO basis which could sustain us and which would give some coalition partners which we could use against the Council“ (Interview COM22, Juli 2008). Die breite Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure schützte davor, dass einzelne – für Regierungen teure – Diskriminierungsgründe aus der Richtlinie gelöst werden konnten (Interviews NGO1, COM20 und COM22, Februar 2006 und Juli 2008).

Zusammenfassend ist in diesem Beispiel die Politikgestaltung zum Thema *Alter* in Anti-Diskriminierungspolitiken eingebettet, die schon seit den Gründungsverträgen Teil supranationaler Kompetenzen sind und mit denen die Europäische Kommission mit Unterstützung organisierter Interessen aktiv regulative Instrumente vorangetrieben hat (Mazey 1995). Dieses Muster findet sich auch im Entstehungsprozess der hier untersuchten Richtlinie: Das strategische Handeln der Kommission zur Schaffung und Formung organisierter Interessen, die ihre Position in der Politikgestaltung unterstützen, liefert eine überzeugende Erklärung für die inhaltliche Breite der EU-Politiken zum Thema *Alter*. Am Rande der Kompetenzlücke entstand so eine EU-Politik, die inhaltlich für viele Mitgliedsstaaten eine Neuerung darstellt und Kernelemente nationalstaatlicher Rentenpolitik infrage stellt.

4.2 Betriebliche und private Zusatzrenten

Was passiert, wenn eine Arbeitnehmerin einige Jahre in einem anderen europäischen Land gearbeitet hat, dort Beiträge in die Rentenversicherung einzahlte und nun in ihre Heimat zurückkehrt? In der Debatte um die zweite und dritte Säule in der Alterssicherung mischen sich dabei auf EU-Ebene zwei Logiken. Traditionell ein sozialpolitisches Thema, wurden Zusatzrenten auf EU-Ebene zu Beginn der 1990er Jahre von Finanzmarktakteuren zentral aufgegriffen. Stellvertretend für diese Entwicklung kann der Ausspruch des damaligen Marktkommissars Sir Leon Brittan gelten, dass ein Drittel der an der Londoner Börse gehandelten Aktien von britischen Rentenfonds (Wertpapierfonds) gehalten werden (2. Juli 1990, Brunet 1999: 10) – in der Konsequenz erfordere die Integration der Finanzmärkte die Inklusion von Rentenfonds. Und wenn Renten als Finanzdienstleistungen betrachtet werden – so das Argument – müsse Harmonisierung die Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausländischen und inländischen Anbietern verhindern. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass der EuGH seit den frühen 1990er Jahren in einer Reihe von Vorabentscheidungsverfahren die Definition der ‚Säulen‘ der Alterssicherung vorangetrieben hatte. Dies ist vor allen Dingen mit Blick auf die Anwendung von Wettbewerbsrecht ausschlaggebend geworden, nämlich dann, wenn Zusatzrentensysteme als ökonomischer Vorteil für Betriebe verstanden werden (vgl. Poncet et Pistre [C-159/91], Coreva [C-244/94] oder Albany [C67/96, 219/97, 115/97 und 117/97]).

Die Freiheit von Kapital im europäischen Binnenmarkt war Kern des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (1999–2004, COM (1999) 232). Im Rahmen dieses Gesamtkonzepts ließen sich auch Liberalisierungsvorschläge und Investmentregeln

für Zusatzrenten und betriebliche Altersversorgung leichter im Rat diskutieren. So legte die Kommission 2003 die IORP-Richtlinie (2003/41/EG)¹¹ vor, die einheitliche Anforderungen an die Aufsicht über Rentenfonds und die Eingriffsrechte der Aufsichtsbehörden festlegt und bestimmt, wie Rückstellungen und Deckungen erfolgen müssen. Im grenzüberschreitenden Verkehr sollten Renten aus der zweiten Säule nach dem Herkunftslandprinzip zur Verfügung gestellt werden. Begleitet wurde der Vorschlag von einer Mitteilung zur Beseitigung der steuerlichen Hindernisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersvorsorge (2001/214) – einer der Kernpunkte der kontroversen Diskussionen zur Regulierung von Zusatzrenten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Der Vorschlag wurde vor allen Dingen von Fondsverwaltern multinationaler Unternehmen begrüßt, u. a. weil europaweite Standards für die Verwaltung betrieblicher Pensionsfonds festgeschrieben wurden. Ferrera (2005: 30) schreibt, dass „institutions affected by the Directive cover about 25 % of the EU labour force and manage assets worth € 2500 billion, or about 29 % of the EU GDP.“

Warum war 2003 eine Einigung möglich, obwohl die Mitgliedsstaaten in den 1990er Jahren noch heftigen Widerstand gegenüber einer gemeinschaftlichen Regulierung für Zusatzrenten gezeigt hatten? Zu Beginn des neuen Jahrtausends sahen sich die Mitgliedsstaaten einem veränderten politischen und ökonomischen Kontext gegenüber. Entwicklungen im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion erhöhten in den Mitgliedsstaaten den Reformdruck auf die nationalen Sozialversicherungssysteme. Und mit wachsender Bedeutung der Zusatzrenten im nationalen Kontext, wie der Riester-Rente in Deutschland, fiel eine mangelhafte europäische Koordinierung stärker ins Gewicht. Auch veränderte Inhalte der Richtlinie machten die Annahme für die Mitgliedsstaaten leichter. Die IORP-Richtlinie versteht sich ganz als finanzpolitisches Instrument, sozialpolitische Steuerungsversuche wurden entweder zurückgewiesen oder gar nicht erst unternommen. Für die Rentenpolitik typische konfliktreiche (re-)distributive Fragen werden ausgespart (Mabbett 2009: 776). Beispielsweise wurde der Vorschlag der Europäischen Kommission zurückgewiesen, Fonds zu begünstigen, die individuelle Risiken wie Pflegebedürftigkeit oder Langlebigkeit versichern. Institutionelle Anpassungen in Richtung eines spezifischen Sozialstaatsmodells waren nicht erforderlich (Haverland 2007). Vor diesem Hintergrund waren inhaltliche Weiterentwicklungen, die dann ebenfalls nationale Politiken hätten beeinflussen können, eher vom Europäischen Gerichtshof zu erwarten. Erste Beispiele deuten darauf hin, dass diese dort erfolgten, wo keine Einigung im Rat zu erzielen war. 2005 erklärte der EuGH die ungleiche Besteuerung von Dividenden aus Rentenfonds und beim Transfer von Pensionsansprüchen und Pensionskapital für Unrecht (Denkavit International, C-170/05) und verwies auf Regelungsbedarf für Fälle, in denen die Insolvenz eines Unternehmens die Anwartschaften noch nicht pensionierter Mitglieder in

11 Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (*ABl. L 235 vom 23. September 2003, Berichtigung ABl. L 235 vom 23. September 2003*).

Rentenfonds kürzt (Robins, C-278/05).¹² Die Kommission hat im Weißbuch zu angemessenen, sicheren und nachhaltigen Pensionen und Renten (European Commission 2012: 17) einen revidierten Vorschlag der IORP-Richtlinie für 2012 angekündigt, um Kompatibilität mit diesen rechtlichen Entwicklungen sicherzustellen. Ein Vorschlag, der angesichts der hohen Kosten für die deutschen Versicherungsträger heftig kritisiert wird.

Die Freizügigkeit von Personen ist Kern einer inhaltlich anderen Politiklinie. Mangelnde Koordination zwischen Zusatzrentensystemen hemmt aus dieser Perspektive die Mobilität. Probleme treten beispielsweise auf, wenn ein Arbeitnehmer sein Arbeitsleben in einem Staat verbringt, in dem Beiträge in die betriebliche Rentenversorgung besteuert werden, während er seinen Ruhestand in einem Land verbringt, in dem die ausgezahlten Leistungen steuerpflichtig sind. Im umgekehrten Fall würde der Arbeitnehmer in den Genuss einer doppelten Steuerbefreiung kommen. Die Richtlinie ‚Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Wanderarbeitnehmern‘ (98/49/EG)¹³ schuf die Option des Erhalts von Leistungsrechten oder Auszahlungen bei Grenzübertritt. Ein zweiter Richtlinienvorschlag zur Portabilität von Zusatzrentenansprüchen (KOM[2005]507 endg.) sah vor, dass Rentenansprüche, die selbst bei kurzen Beschäftigungszeiten oder zu Beginn des Erwerbslebens erworben wurden, bei einem Arbeitsplatzwechsel in ein neues Rentensystem übertragen werden können. Zudem sollte die Richtlinie „schlafende“ Ansprüche durch Anpassung an Inflation oder an die Entwicklung des Lohnniveaus sichern. Die Inhalte der Richtlinie waren zwischen den Mitgliedsstaaten umstritten. Besonders Deutschland, aber auch die Niederlande haben in der Vergangenheit gegen weitreichende Mitnahmerechte gekämpft. Ein Grund für diesen Widerstand ist, dass in Deutschland Betriebsrenten traditionell zur Bindung der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers an ein Unternehmen eingesetzt werden, ein anderer, dass nicht alle Unternehmen mit finanziellen Rückstellungen arbeiten, Renten also nicht ohne Weiteres transferieren können (gilt nicht für kapitalgedeckte Systeme, siehe auch Berner 2008). Im Oktober 2007 brachte die Kommission vor diesem Hintergrund einen überarbeiteten Richtlinienvorschlag ein (KOM[2007]603 endg.). In diesem wurden statt einer Harmonisierung nur Mindeststandards erwähnt, Kompromisse hinsichtlich des Mindestalters (23 Jahre) und der Vertragslaufzeit (2 Jahre) gemacht sowie Mitnahmeregelungen gestrichen. Im Kern hatte die Richtlinie so „keine Portabilität mehr“ (Interview COM17, Juli 2008). Im Weißbuch zu angemessenen, sicheren und nachhaltigen Pensionen und Renten (European Commission 2012: 18) wurde die Wiederaufnahme der Verhandlungen für 2012 angekündigt. Sollte die Richtlinie angenommen werden, hätte sie nicht nur für einen Arbeitsplatzwechsel innerhalb Europas, sondern auch innerhalb

12 Vgl. auch die Diskussionen zu Solvency II, wo zum Schutz betrieblicher Rentenansprüche bei Insolvenz die Einlagerung entsprechender Kapitalpuffer gefordert wurde (z. B. für biometrische Risiken).

13 Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (*ABl. L 209 vom 25. Juli 1998*).

eines EU-Mitgliedsstaats Implikationen – die Regeln betreffen ebenfalls den Transfer von Rentenansprüchen innerhalb der Mitgliedsstaaten.

Die Politikgestaltung der EU zum Thema Zusatzrenten ist durch argumentative Nähe zum Kernprojekt des Integrationsprozesses, dem Binnenmarkt, gekennzeichnet. Trotzdem wachen die Mitgliedsstaaten am Rande der Kompetenzlücke über ihre nationalstaatlichen Interessen. Im Einklang mit intergouvernementalistischen Annahmen sind Einigungen nur dort möglich, wo sensible Inhalte wie Steuern, Redistribution oder wohlfahrtsstaatliche Arrangements nicht in die Diskussionen einbezogen werden. Dies gelingt, wenn Zusatzrenten als finanzpolitisches Instrument behandelt werden. Auch der im Verhältnis zur *Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit* stärkeren Position der in der Kommission zuständigen *Generaldirektion Binnenmarkt* sowie dem ökonomischen und politischen Kontext, der sich zugunsten der Akteure und Arenen in der Finanzpolitik und zuungunsten einer sozialpolitischen Intervention entwickelt, kommt Erklärungskraft zu. Mit Blick auf die potenzielle Wirkung ist davon auszugehen, dass regulative Akte zur Antidiskriminierungspolitik und zu Zusatzrenten Konvergenzprozesse in Mitgliedsstaaten wahrscheinlicher machen – gleichwohl ist nicht mit einer Harmonisierung zu rechnen.

4.3 Europäische Beschäftigungsstrategie

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ist ein weiches, koordinierendes Steuerungsinstrument, das über regelmäßige Berichterstattung, Festsetzung gemeinschaftlicher Ziele sowie Evaluation gemäß EU-weit einheitlicher Indikatoren und guter Praktiken Lernprozesse initiieren und fördern soll. Diese Prozesse und Mechanismen der gemeinschaftlichen Politikgestaltung wurden im Bereich Beschäftigung entwickelt und werden heute als Offene Methode der Koordinierung in verschiedenen Politikfeldern eingesetzt, beispielsweise in den Feldern Steuern, Soziale Inklusion und Rente.

Für den vorliegenden Beitrag ist von Interesse, warum sich die Beschäftigung Älterer im Rahmen der EBS von einem Randthema (1999) zu einem Kernthema (2003) entwickelt hat. Bei der Grundsteinlegung für die Europäische Beschäftigungsstrategie (Europäischer Rat in Essen, 1994) erhielten ältere Arbeitnehmer/-innen im Gegensatz zu jüngeren zunächst keine besondere Aufmerksamkeit. Anfang der 2000er Jahre war es die Lissabon-Strategie, die, an Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Dynamik orientiert, die Beschäftigungsquoten Älterer in den Fokus rückte. Ihre Erhöhung erscheint als funktionaler (Nordheim 2003: 14) und logischer Schritt (Interview COM14 und COM22, Juli 2008), um bis 2010 eine gesamte Beschäftigungsquote von 70 % zu erreichen. ‚Aktives Altern‘ wurde zum Ziel,¹⁴ verstanden als Abkehr vom Ideal der Frühverrentung und einer neuen Sicht auf Ältere als zu mobilisierende Ressource. Sie sollten nicht länger als „primarily another vul-

14 Das Konzept des aktiven Alterns wurde ursprünglich in den späten 1990er Jahren entwickelt (vgl. Mitteilung „Towards a Europe for all ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity“). Es beschreibt aktives Altern als individuelle und gesellschaftliche Strategie, länger zu arbeiten, später in Rente zu gehen, nach dem Renteneintritt erwerbstätig und aktiv zu bleiben sowie gesund zu altern.

nerable group problem and/or an aspect of the general problem with insufficient incentives in tax/benefit structures [but, *d. Verf.*] as a core element in the labour supply of the future and a factor in the sustainable development of Europe" gefasst werden (Nordheim 2003: 12-13). Der Rat quantifizierte die bis 2010 zu erreichenden Ziele auf eine 50-prozentige Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen (Stockholm, 2001) und ein durchschnittliches Alter von 65 Jahren beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (Barcelona, 2002). Das Stockholm-Kriterium wurde von der Europäischen Kommission vorbereitet. In einer begleitenden Leitlinie wurde die Stoßrichtung dieses Kriteriums deutlich, wenn der notwendige Wandel wie folgt beschrieben wird: „In-depth changes in the prevailing *social attitudes* towards older workers, as well as a revision of tax-benefit systems [...], in order to reach full employment, to help ensure the long-term fairness and sustainability of social security systems, and to make the best use of older workers' experience" (COM[2001]362 final, Hervorheb. durch *d. Verf.*). Das Barcelona-Kriterium spiegelte hingegen eher mitgliedstaatliche Interessen wider. Die spanische Ratspräsidentschaft setzte sich mit Unterstützung der Briten für die ehrgeizige Erhöhung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um fünf Jahre ein (Interview COM22, Juli 2008).

Inhaltlich ist für vorliegenden Beitrag relevant, dass mit der EBS Ältere als Teilgruppe auf dem Arbeitsmarkt deutlich stärkere Beachtung erhielten und dies – zumindest auf diskursiver Ebene – Veränderungen auf nationalstaatlicher Ebene bewirken könnte. Mit Blick auf die Erklärungsfaktoren kommen mitgliedstaatlichen Interessen auch an diesem Rand der Kompetenzlücke Bedeutung zu. Ohne das explizite Interesse nationaler Regierungen gäbe es die EBS kaum. Allerdings lassen sich die spezifischen Inhalte zum Thema *Alter* nur teilweise mit mitgliedstaatlichen Interessen – beispielsweise durch die Allianz Spaniens und Großbritanniens für die Einführung des Barcelona-Kriteriums – erklären. Für die konkrete Ausgestaltung der Inhalte scheint auch hier das aktive Handeln der Europäischen Kommission ebenso relevant wie das Zusammenspiel sozialpolitischer Inhalte mit wirtschaftspolitischen Projekten und Zielen in der Lissabon-Strategie. Die grundlegende Ausrichtung eines Kernbestandteils der EU-Sozialpolitik scheint dabei weniger von Akteuren und Interessen nationaler oder europäischer Sozialpolitik als von entsprechenden wirtschaftspolitischen Arenen bestimmt zu sein (Hartdapp 2007). Diese Beobachtung wird vom nun folgenden Beispiel untermauert.

5. OMK Sozialschutz und Soziale Eingliederung

Im Jahr 2000 forderte der Rat die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zur „Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive unter besonderer Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme in verschiedenen zeitlichen Abschnitten bis 2020 und darüber hinaus“ (Kom[2000]622). Die kurz zuvor gegründete Arbeitsgruppe „Bevölkerungsalterung“ des wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU wurde mit der Aufgabe betraut, ökonomische und finanzpolitische Konsequenzen des demografischen Wandels zu erörtern. Eingebettet in die Logik der Wirtschafts- und Währungsunion und der Stabilitätskriterien bestand die Sorge, dass der demografische Wandel zu Defiziten in den Sozialversicherungskassen führe. Diese könnten dann mittelfristig Druck auf die gemeinsame Währung erzeugen. In Zusammenarbeit mit der *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen* veröffentlichte die Arbeitsgruppe regelmäßig Langzeitprojektionen über die Herausforderungen eines nachhaltigen Haushalts in alternden Gesellschaften. Die Langzeitprojektionen erforderten eine einheitliche Datenerhebung in den Mitgliedsstaaten, beeinflussten den europäischen und nationalstaatlichen Diskurs nachhaltig und stärkten die Argumentationsbasis finanzpolitischer Akteure sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten. So entschieden die Mitgliedsstaaten 2001, dass die gemeinsamen wirtschaftspolitischen Leitlinien Empfehlungen zu den Rentensystemen enthalten sollten (Agence Europe, 18. Juni 2001). Europäische Politik sollte deshalb die finanzpolitische Konsolidierung der Rentenkassen sicherstellen. Der dominante Diskurs betonte: „we must control public spending on benefits“ (Interview COM19, Juli 2008). Kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme und eine Stärkung der zweiten Säule schienen Lösungen für das Problem zu sein.

In Reaktion darauf traten sozialpolitische Akteure aus Rat und Kommission auf den Plan. In ihren Analysen und Forderungen stand die Angemessenheit der Rentenleistungen im Vordergrund, gefolgt von Einkommenssicherheit und schließlich – an dritter Stelle – Nachhaltigkeit bzw. finanzieller Tragfähigkeit (Interview COM22, Juli 2008). Frank Vandenbroucke, der damalige Sozialminister Belgiens, wird mit folgendem Satz zitiert: „We have to make sure that the European discussion recognizes that pensions are social policies, which have an important economic dimension, not the other way around“ (Interview COM19, Juli 2008). Ähnlich äußerte sich ein damals hochrangiger Beamter in der Europäischen Kommission: „If the Open Method of Coordination was not used in the area of social security, pension systems would be almost exclusively analysed in negative terms on the European level; as a risk to public finances and an obstacle to raising employment rates“ (Vignon 2003: 14).

Unter der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 wurden die Budgetorientierung und die Betonung angemessener Renten in einer integrierten Perspektive zusammengeführt. SPC (Social Protection Committee) und EPC (Economic Policy Committee) kooperierten (erstmalig), um Ziele und Methoden für einen OMK-Prozess im Bereich Renten zu erarbeiten. Im Dezember 2001 fassten die Staats- und Regierungschefs in Laeken den Beschluss, die OMK auch im Rentenbereich einzusetzen. Ziel war es, Rentensysteme kontinuierlich an wirtschaftliche Entwicklungen und veränderte Lebensläufe anzupassen und den langfristigen finanziellen Bestand der Rentensysteme zu sichern.

Die Entstehung der *OMK Renten* wird an anderer Stelle im Detail analysiert (z. B. Pochet 2003; Eckardt 2005; Hartlapp 2007). Grundsätzlich, so die gängige Argumentation (z. B. Eckardt 2005: 263-264), verlaufen die Konfliktlinien weniger zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene als zwischen Akteuren, die ökonomische oder soziale Interessen vertreten. Hinzu kommt, dass die *Payoffs* der Akteure mit unterschiedlichem Zeithorizont erfolgen: Finanzielle Erleichterungen sind für beitragszahlende Arbeitgeber/-innen und die Rentenkassen sofort spürbar, während die nachhaltige Wirkung einer Reform auf das Sicherungsniveau der Leistungsbezieher/-innen erst nach Jahren sichtbar wird. Diese Entwicklungen und Argumente sollten auch auf nationalstaatlicher Ebene Einfluss auf das relative Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Arenen und Akteuren in der Politikgestaltung zur Alterssicherung nehmen. Es ist anzunehmen, dass der Einfluss des Finanzministeriums im Verhältnis zum Ministerium für Arbeit und Soziales wächst.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass die für die frühen 2000er Jahre beschriebene Dynamik zwischen finanz- und sozialpolitischen Akteuren nicht neu, sondern typisch für eine EU-Politik zum Thema *Alter* und besonders zum Thema *Renten* (vgl. die in diesem Artikel beschriebenen regulativen Instrumente) ist. Die Asymmetrie kann, so zeigt der skizzierte Prozess, aber auch zu einer eigenständigen Dynamik in der Politikgestaltung führen. Einigungsschwierigkeiten der Mitgliedsstaaten, die im Bereich sozialpolitischer Institutionen besonders groß sind, können in bestimmten Konstellationen leichter überwunden werden. Dies ist möglich, wenn die voranschreitende Wirtschaftsintegration Druck auf nationale Sozialstaaten ausübt und somit die Rückfallposition nationaler sozialpolitischer Akteure verändert. Anders formuliert: Gemeinschaftliche Sozialpolitik scheint in solchen Fällen weniger bedrohlich als die Übernahme der Sozialpolitik durch die Wirtschaftspolitik. Diese Beobachtung bedeutet jedoch nicht, dass sich die Asymmetrie auf diesem Weg problemlos wieder in ein Gleichgewicht verwandeln lässt – sie benennt lediglich eine mögliche Erklärung für eine Politikgestaltung am Rand der Kompetenzlücke.

6. Fiskalische Effekte der Wirtschafts- und Währungsunion

Neben diesen konkreten Politikinstrumenten übt die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Einfluss auf nationale Politiken zum Thema *Alter* und insbesondere auf Rentensysteme aus. Sie sollen hier kurz skizziert werden, um diese zentrale – und in ihrem Effekt für nationale Politiken zum Thema *Alter* vermutlich gewichtigste – EU-Politik nicht unerwähnt zu lassen. Im Detail wurden die Entstehungshintergründe und die Auswirkungen auf mitgliedstaatliche Politik aber bereits vielfältig an anderer Stelle aufgearbeitet (z. B. Verdun/Heipertz 2010; Scharpf/Schmidt 2000; für die osteuropäischen Länder Schmähl 2011).

Renten sind teuer, sie stellen einen großen Anteil der öffentlichen Ausgaben dar. Nicht erst seit der Finanzkrise stehen Eingriffe Brüssels in nationale Rentenpolitiken auf der Agenda der Haushaltskonsolidierung. Diesen Zusammenhang habe ich bereits im Kontext der Entstehung der *OMK Renten* skizziert. Die Steuerungswirkung der WWU geht aber über die Schaffung und stabilitätsorientierte Ausgestaltung von EU-Politikinstrumenten hinaus. Sie beeinflusst die nationale Politik zum Thema *Alter*

auf direkte und indirekte Weise: Indirekt geschieht dies, indem sie die Spielräume von Nationalstaaten einengt, antizyklische Wirtschaftspolitik zu betreiben. So können Zentralbanken bei geringem Wirtschaftswachstum die Zinsen nicht mehr senken, und Regierungen haben weniger Gestaltungsmöglichkeiten, Wachstum und Beschäftigung über Ausgaben zu stimulieren (Scharpf 2002). Davon sind einerseits die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme betroffen, andererseits sinken bei angespannter Arbeitsmarktlage die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer/-innen (Hartlapp/Schmid 2008). Direkt wird der fiskalische Effekt auf Renten in Kürzungen und Restrukturierung der Rentensysteme sichtbar. So resümiert ein Beamter der DG ECFIN: „Ultimately, we say: you need to push your policy in this and that direction from the EU fiscal framework point of view and that is binding. The SGP [Stability and Growth Pact, *d. Verf.*] is binding. It is a powerful instrument“ (Interview COM18, Juli 2008). Um angemessene Renten zu garantieren, greifen Regierungen auf einen Mix aus privater und öffentlicher Alterssicherung zurück, der nach Aussage eines Interviewpartners von der DG ECFIN gestaltet wird. „They [the member states, *d. Verf.*] want to do something on aging. And then what actually happens, of course, depends on the analytical capacities and the direction. You can discipline, you can say ‚Do not do this, do that‘ [...] and if you have a sound sense, you can do a lot“ (Interview COM22, Juli 2008). Der Anpassungsdruck, der von der WWU auf nationale Institutionen der Rentenpolitik ausgeht, ist besonders in solchen Mitgliedsstaaten groß, in denen traditionell eine Säule der Sicherung dominiert, bspw. in Belgien, Spanien, Frankreich oder Luxemburg (Hering 2006). Damit ist auch die WWU ein wichtiges EU-Instrument, das trotz Kompetenzlücke die nationalen Politiken zum Thema *Alter* beeinflusst. Angesichts der aktuellen Schuldenkrise in Europa werden diese Zusammenhänge verstärkt sichtbar. Bei der Überprüfung der nationalen Haushalts- und Reformentwürfe im Rahmen des „Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ resümierte die Kommission, dass weitere Anstrengungen notwendig seien, um die Herausforderungen des demografischen Wandels zu meistern. Entsprechend haben 2011 16 Mitgliedsstaaten länderspezifische Empfehlungen zur Reform ihrer nationalen Alterssicherung und der Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer/-innen erhalten. Fünf weitere Länder haben sich im Rahmen ihrer Memoranda of Understanding zu Renten- und Pensionsreformen verpflichtet (European Commission 2012: 23-40).

7. Schluss

Die Analyse in diesem Beitrag legt nahe, dass trotz schwacher formaler Kompetenzen eine Steuerungswirkung der EU beim Thema *Alter* nicht von der Hand zu weisen ist. Formen einschlägiger und innovativer, jedoch wenig sichtbarer Politikgestaltung begannen fast zwei Dekaden früher, als bei ausschließlicher Betrachtung der *OMK Renten* oftmals angenommen wird. Mit der Zeit wandelten sich die Ziele und Inhalte der Politik der EU zum Thema *Alter*. Anstelle einer genuin sozialpolitischen EU-Politik für *Alter* entwickelte sich ein Bündel von Instrumenten zur fiskalischen Koordinierung, Finanzdienstleistungen, Freizügigkeit von Kapital und Personen, Arbeitsrecht und Gleichstellung, die parallel Einfluss nehmen. Einerseits bedeutet dies, dass

es zu Spannungen und Dynamiken zwischen den Instrumenten kommen kann. Andererseits zeigt der Befund des Beitrags, dass und warum EU-Politiken zum Thema *Alter* nicht einer klassischen sozialpolitischen Perspektive vorbehalten sind.

Mit der deskriptiven Analyse der Entstehung und Inhalte einer Reihe zentraler Instrumente bietet der vorliegende Beitrag einen Überblick und damit auch eine Grundlage für Studien, die sich mit den Auswirkungen der EU-Politiken in spezifischen nationalstaatlichen Kontexten beschäftigen. Dies ist relevant, weil wir erst in der Summe der Instrumente ein angemessenes Bild der EU-Politik zum Thema *Alter* und ihrer (potenziellen) Wirkung auf nationalstaatliche Politik erhalten. Oft wird der Einfluss weicher Steuerungsinstrumente, die Reformanstöße bei den Themen *Renten* und *Beschäftigung* geben, überschätzt. Unterschätzt wird dagegen, wie sehr die EU nationale Gestaltungsspielräume einschränkt – durch Instrumente der Gleichstellungspolitik oder der Kapital- und Personenfreiheit im Binnenmarkt und besonders durch ihre Wirtschafts- und Währungspolitik. Über die inhaltlichen Auswirkungen hinaus wirft im Kontext der Finanzkrise und des Europäischen Stabilitätsmechanismus gerade letztere die Frage auf, welche Folgen eine von EU und IWF ohne demokratische Legitimation verordnete Reformpolitik für die betroffenen nationalen politischen Systeme hat (Scharpf 2011).

Bei den Erklärungen für diesen Befund habe ich im vorliegenden Beitrag für die einzelnen Instrumente systematisch die Grenzen mitgliedstaatlicher Interessen für die Politikgestaltung auf EU-Ebene herausgearbeitet. Besonders der Entstehungsprozess von Richtlinien zum Thema Zusatzrenten und den OMK trägt deutlich die Handschrift der Regierungen der Mitgliedsstaaten. Allerdings zeigt sich dabei auch, dass angesichts von mitgliedstaatlichem Widerstand ein (strategisches) Handeln der Europäischen Kommission Form und Inhalt der neuen Instrumente erklären kann. Dass der Kommission als „*policy entrepreneur*“ oder „*purposeful opportunist*“ (Cram 1997) eine gewichtige Rolle in der Politikgestaltung zukommt, wurde bereits in früheren Studien für regulative Politik gezeigt, ist aber im Kontext der OMK-Zentrierung in jüngeren Analysen wenig berücksichtigt worden. Die Entstehungsprozesse der beschriebenen Instrumente unterstreichen, dass die aktive Politikgestaltung durch die Europäische Kommission zentral ist, wenn es um die Dehnung von Kompetenzen geht. Als Ressourcen der Politikgestaltung sind besonders ein *policy*-spezifischer Informationsvorsprung sowie die strategische Einbindung von Interessengruppen von Relevanz. Schließlich erlaubt es die gewählte Längsschnittperspektive auf die Entwicklung der EU-Politik zum Thema *Alter*, noch einen weiteren Erklärungsfaktor herauszuarbeiten, der sich als langfristige Strategiefähigkeit der Europäischen Kommission fassen lässt. Unter einer veränderten Ratskonstellation (IORP-Richtlinie) oder angesichts eines veränderten politischen Kontexts (Antidiskriminierungs-Richtlinie) lassen sich mit einem langfristigen Zeithorizont dann auch Vorschläge am Rand der Kompetenzlücke durchsetzen, die zuvor von Mitgliedsstaaten blockiert wurden. Der für eine Bürokratie typische längerfristige Zeithorizont gewinnt im politischen System der EU an Gewicht, weil der Kommission hier – anders als nationalstaatlichen Administrationen – die Rolle des formalen *Agenda-Setters* zukommt.

Neben der Betonung der Rolle der Kommission hat der Beitrag auch gezeigt, dass Sozialpolitik auf EU-Ebene nicht im Alleingang von sozialpolitischen oder – wie oft postuliert – wirtschaftspolitischen Interessen dominiert wird, sondern dass die

Analyse durch Betrachtung der Beziehung und Wechselwirkung zwischen diesen Arenen und Akteuren an Erklärungskraft gewinnen kann. In der frühen Phase wurden EU-Politiken zum Thema *Alter* primär von sozialpolitischen Akteuren formuliert – oft finden sich deshalb unterschiedliche Themen wie Rentenalter, Beschäftigung und Mindestsozialschutz in einer einzigen Initiative oder einem einzigen Instrument. Mit der Blockade originär sozialpolitischer Inhalte und dem Fortschreiten der Wirtschafts- und Währungsunion wurde diese Dominanz durch Interessen und Akteure aus dem Bereich Binnenmarkt und Finanzmarktintegration infrage gestellt.

Eine ungeklärte Frage muss bleiben, ob die EU-Politiken zum Thema *Alter* anders ausgesehen hätten, wenn Mitgliedsstaaten in den 1980er und frühen 1990er Jahren weitreichenderen sozialpolitischen Instrumenten auf EU-Ebene zugestimmt hätten. Wir wissen nur, dass viele der aktuellen Instrumente inhaltlich eine starke Orientierung an finanz- und binnenmarktpolitischen Logiken zeigen, weil hier Interessenkonstellationen und Vertragsgrundlagen eher eine Einigung erlauben. Ein gewichtiger (potenzieller) Einfluss der europäischen Politik auf die Dynamik der bereits existierenden nationalen Handlungsebenen und Handlungsarenen besteht daher in einer Verschiebung der Zuständigkeiten und relativen Gestaltungsmacht.

Literaturverzeichnis

- Bell, Mark; Kjellstrand, Sara (2004): *Critical review of academic literature relating to the EU directives to combat discrimination*. Brüssel: Commission of the European Communities.
- Berner, Frank (2008): „Steuerungsprobleme im regulierenden Wohlfahrtsstaat. Die Vermarktlichung und Individualisierung der betrieblichen Altersversorgung“, *Zeitschrift für Sozialreform* 54: 391-417.
- Brunet, Rachel (1999): „Retraite, liberté de mouvement de capitaux et libre prestation de services“, *La Lettre de l'Observatoire des Retraites* 11: 10-11.
- Cram, Laura (1997): *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*. London: Routledge.
- De La Porte, Caroline; Pochet, Philippe (2002): „Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes“, in: Caroline De La Porte; Philippe Pochet (Hg.): *Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination*. Brüssel: Peter Lang, 223-250.
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dür, Andreas (2008): „Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?“, *West European Politics* 31: 1212-1230.
- Ebbinghaus, Bernhard (Hg.) (2011): *Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckardt, Martina (2005): „The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms“, *Journal of European Social Policy* 15: 247-267.
- European Commission (2012): White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. COM[2012]55 final, Brüssel.
- Farrell, Henry; Héritier, Adrienne (2007): „Introduction: Contested competences in the European Union“, *West European Politics* 30: 227-243.

- Ferrera, Maurizio (2005): *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Focus Consultancy (2008): *Diversity Management in 2008: Research with the European Business Test Panel*. Brüssel.
- Geddes, Andrew (2004): „Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm“, *West European Politics* 27: 334-353.
- Graziano, Paolo R.; Jacquot, Sophie; Palier, Bruno (Hg.) (2011): *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Houndmills: Palgrave.
- Greengross, Sally (1993): „Eurolink Age and the EC policies on aging“, *Aging Clinical and Experimental Research* 5: 161-163.
- Hartlapp, Miriam (2007): „Intra-Kommissionsdynamik im Policy-Making: EU-Politiken angesichts des demographischen Wandels“, *Politische Vierteljahresschrift* 40: 139-160.
- Hartlapp, Miriam; Schmid, Günther (2008): „Labour Market Policy for ‚Active Ageing‘ in Europe. Expanding the options for retirement transitions“, *Journal of Social Policy* 37: 409-431.
- Haverland, Markus (2007): „When the welfare state meets the regulatory state: EU occupational pension policy“, *Journal of European Public Policy* 14: 886-904.
- Heidenreich, Martin; Zeitlin, Jonathan (2009): *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London: Routledge.
- Hennessy, Alexandra (2008): „Economic Interests and the Construction of a European Single Pension Market“, *The British Journal of Politics and International Relations* 10: 105-128.
- Hering, Martin (2006): *The Politics of Structural Pension Reform in Western Europe: Does the EU Matter?* 15th International Conference of the Council for European Studies, March 29 - April 2, Chicago.
- Héritier, Adrienne (1999): *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape From Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinrichs, Karl; Aleksandrowicz, Paula (2006): „Reforming European pension systems for active ageing“, *International Social Science Journal* 58: 585-599.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2001): „Types of Multi-Level Governance“, *European Integration Online Papers* 5. Download unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (Zugriff am 23. Februar 2013).
- Immergut, Ellen M.; Anderson, Karen M.; Schulze, Isabelle (2007): *The Handbook of Pension Politics in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Kerber, Wolfgang; Eckardt, Martina (2007): „Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism“, *Journal of European Public Policy* 14: 227-247.
- Kröger, Sandra (Hg.) (2009): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions of OMC research*. European Integration online Papers 13, special issue 1. Download unter: http://eiop.or.at/eiop/texte/EIoP_2009_SpecIssue_1.pdf (Zugriff am 23. Februar 2013).
- Kvist, Jon; Saari, Juho (Hg.) (2007): *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press.
- Leibfried, Stephan (2010): „Social Policy. Left to the Judges and the Markets?“, in: Helen Wallace; Mark Pollack; Alasdair R. Young (Hg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 253-281.
- Leibfried, Stephan; Obinger, Herbert (2008): „Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines ‚sozialen Europas‘“, in: Martin Höpner; Armin Schäfer (Hg.): *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt u. a.: Campus, 335-365.

- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.) (1995): *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings Institution.
- Leisering, Lutz; Vitic, Ines (2009): „Die Evolution marktregulativer Politik. Normbildung in hybriden Bereichen sozialer Sicherung – das Beispiel der Unisex-Tarife für die Riester-Rente“, *Zeitschrift für Sozialreform* 55: 97-123.
- Mabbett, Deborah (2009): „Supplementary Pensions between Social Policy and Social Regulation“, *West European Politics* 32: 774-791.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2011): „Judicial policy-making and Europeanization: the proportionality of national control and administrative discretion“, *Journal of European Public Policy* 18: 944-961.
- Maze, Sonia (1995): „The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women?“, *Public Administration* 73: 591-609.
- Maze, Sonia; Richardson, Jeremy (2006): „The Commission and the Lobby“, in: David Spence; Geoffrey Edwards (Hg.): *The European Commission*. London u. a.: Longman, 279-292.
- McDonald, Frank; Potton, Margaret (1997): „The nascent European policy towards older workers: can the European Union help the older worker?“, *Personnel Review* 26: 293-306.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Natali, David (2009): „The Open Method of Coordination on Pensions: Does it De-politicise Pensions Policy?“, *West European Politics* 32: 810-828.
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nordheim, Fritz von (2003): „EU policies in support of Member State efforts to retain, reinforce and re-integrate older workers in employment“, in: Hartmut Buck; Bernd Dworschak (Hg.): *Ageing and Work in Europe. Strategies at company level and public policies in selected European countries*. Stuttgart: Fraunhofer IRB, 9-26.
- Ostner, Ilona; Lewis, Jane (1995): „Gender and the Evolution of European Social Policies“, in: Stephan Leibfried; Paul Pierson (Hg.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings Institution, 159-193.
- Pochet, Philippe (2003): „Pensions: The European Debate“, in: Gordon L. Clark; Noel Whiteside (Hg.): *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*. Oxford: Oxford University Press, 44-63.
- Pollack, Mark A. (2000): „The Commission as an Agent“, in: Neill Nugent (Hg.): *At the Heart of the Union – Studies of the European Commission*. Houndmills: Macmillan, 111-130.
- Princen, Sebastiaan (2009): *Agenda-Setting in the European Union*. Houndmills: Macmillan.
- Reuter, Niklas; Makkonen, Timo; Oosi, Olli (2004): *Study on Data Collection to measure the extent and impact of discrimination in Europe*. Brüssel: Commission of the European Communities.
- Rhodes, Martin (1995): „A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension“, in: Stephan Leibfried; Paul Pierson (Hg.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings Institution, 78-122.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2002): „The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity“, *Journal of Common Market Studies* 40: 645-670.

- Scharpf, Fritz W. (2011): „Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy“, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2: 163-198.
- Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (Hg.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Schludi, Martin (2003): „Politics of Pension Reform. The French Case in a Comparative Perspective“, *French Politics* 1: 199-224.
- Schmähel, Winfried (2011): „The Financial Market Crisis and Old-Age Security: Dimensions and elements of a complex topic as an introduction to lessons from four Central and Eastern European countries“, *Zeitschrift für Sozialreform* 57: 241-250.
- Schmidt, Susanne K. (2000): „Only an Agenda Setter? The European Commission's Power Over the Council of Ministers“, *European Union Politics* 1: 37-61.
- Verdun, Amy; Heipertz, Martin (2010): *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vignon, Jérôme (2003): „The ‚Open Method of Coordination‘ in the Field of Pensions: A Strengthened Cooperation at the European Level“, in: VDR/BMGS/MPI für ausländisches und internationales Sozialrecht (Hg.): *Open Method of Coordination in the Field of Pensions – Quo Vadis?*. DRV Schriften. Berlin: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 12-14.

Kontakt

Dr. Miriam Hartlapp
Leiterin Unabhängige Schumpeter-Nachwuchsgruppe:
Positionsbildung in der EU-Kommission
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
E-Mail: miriam.hartlapp@wzb.eu

Miriam Hartlapp leitet seit 2008 die Schumpeter-Nachwuchsgruppe „Positionsbildung in der EU-Kommission“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) für Sozialforschung. Zuvor war sie Doktorandin und *PostDoc* am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln (2000-2003) und arbeitete für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in Genf (2003-2004). Ihre Forschungsinteressen liegen an der Schnittstelle von Europäischer Integration, vergleichender Politikwissenschaft und Internationalen Beziehungen. Schwerpunkte bilden neben der Europäischen Kommission und politischen Antworten auf das Altern der Erwerbsbevölkerung die Implementation von EU-Recht, *Compliance* und Durchsetzung, Formen des Regierens in der EU und in nationalen politischen Systemen sowie die Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der EU.

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.