

Klaus Busch

***Die Methode der offenen
Koordinierung in der
Beschäftigungspolitik und der
Sozialpolitik der Europäischen Union***

Arbeitspapier 108

Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union

Klaus Busch

Klaus Busch, geboren 1945 in Brake/Unterweser, ist Professor für Europäische Studien an der Universität Osnabrück sowie Sprecher des HBS-Promotionskollegs „Arbeitnehmerinteressen in einem Europäischen Sozialmodell“. Er hat vor allem zu Fragen der europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Lohnpolitik publiziert.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-108
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Erika Mezger, Leiterin der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11108
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, April 2006
€ 10,00

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1. Lehren aus der Europäischen Beschäftigungsstrategie	7
1.1 Stärken der Europäischen Beschäftigungsstrategie	7
1.2 Schwächen der Europäischen Beschäftigungsstrategie	8
1.3 Strukturelle Abhängigkeit und weiche Steuerung: das doppelte Dilemma der EBS	9
2. Die Methode der offenen Koordinierung im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung	13
2.1 Armut in der EU	13
2.2 Die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung	16
2.3 Bewertung der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung	20
2.3.1 Erfolge durch die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung	20
2.3.2 Strukturelle Defizite der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung	20
3. Die Reform der Rentensysteme in der EU und die Rolle der Methode der offenen Koordinierung	23
3.1 Die demographische Herausforderung der Rentensysteme	23
3.2 Die Reformen der Rentensysteme in Schweden, Großbritannien, Deutschland und Italien	25
3.2.1 Schweden	25
3.2.2 Großbritannien	26
3.2.3 Italien	28
3.2.4 Deutschland	28
3.3 Konvergenz oder Divergenz der Systeme?	29
3.4 Die MOK im Bereich der Altersrenten	30
3.5 Bewertung der MOK im Bereich der Renten	32
4. Die Methode der offenen Koordinierung in der Gesundheitsversorgung	35
4.1 Gesundheitssysteme in der EU	35
4.2 Gemeinsame Probleme und die Reformansätze in den Gesundheitssystemen der EU-Staaten	36
4.3 Die MOK im Gesundheitssektor	39
4.4 Bewertung der MOK im Gesundheitssektor	41
5. Die Perspektiven der Sozialpolitik in der Europäischen Union	43
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	55

Einleitung

Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ehrgeizige Ziele formuliert. Die Union soll danach nicht nur bis 2010 der dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden, sondern darüber hinaus befähigt werden, „ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 2). Dieses Ziel soll durch eine „globale Strategie“ realisiert werden, in deren Rahmen

- „der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch bessere Politiken für die Informationsgesellschaft und für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie durch die Forcierung des Prozesses der Strukturreform im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und durch die Vollendung des Binnenmarktes vorzubereiten ist;
- das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen ist;
- für anhaltend gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten Sorge zu tragen ist, indem ein geeigneter makroökonomischer Policy-Mix angewandt wird“ (Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 2).

Für die Umsetzung dieser Strategie ist eine **„neue offene Methode der Koordinierung“** eingeführt worden, die „gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates“ eine „kohärentere strategische Leitung und eine effektivere Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll“ (Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 2).

In der Sozialpolitik soll sich die Union vor allem mit der langfristigen Tragfähigkeit der Alterssicherungssysteme beschäftigen und die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung intensivieren.

Mit diesen Entscheidungen hat der Lissabonner Rat der Sozialpolitik nicht nur neue inhaltliche Schwerpunkte gesetzt, sondern ein bis dahin in der Sozialpolitik nicht zur Anwendung gebrachtes Verfahren der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten eingeführt, das die bestehenden Konvergenzprozesse in der Union verbessern und die Verbreitung bewährter politischer Praktiken fördern soll. „Die wichtigste Daseinsberechtigung der Methode liegt darin begründet, dass die Ziele der Lissabon-Strategie zum Großteil Bereiche berühren, für die die Kompetenzen weitgehend bei den Mitgliedsstaaten liegen, so dass auf diese die Gemeinschaftsmethode nicht angewandt werden kann“ (Kommission der EG 2005a: 56). Dieses Verfahren der offenen Koordinierung hat seine Wurzeln einerseits in der Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft (Vertrag von Maastricht), andererseits in der Umsetzung der gemeinsamen Beschäftigungspolitik (Vertrag von Amsterdam). Im Jahre 2001 wurde der Anwendungsbereich der MOK in der Sozialpolitik noch weiter ausgedehnt: das Verfahren der offenen Koordinierung gilt seitdem auch im Bereich der Rentenpolitik sowie im Bereich des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege ((Europäischer Rat (Stockholm) 2001; Europäischer Rat (Göteborg) 2001)).

Darüber hinaus wurde die offene Koordinierungsmethode seit dem Lissabonner Gipfel in vielen weiteren Bereichen eingeführt, wie z.B. in den Politikfeldern eEurope, Forschungs- und Entwicklungspolitik, Unternehmenspolitik und Bildungspolitik. Die Anwendung der Methode ist in diesen verschiedenen Bereichen zurzeit in der Entwicklung begriffen, sie variiert noch von Sektor zu Sektor. In den Bereichen Beschäftigungspolitik, Alterssicherung sowie Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung besteht die MOK im Wesentlichen aus vier Stufen:

1. der Verabschiedung von gemeinsamen europäischen Zielen, Leitlinien und Zeitplänen,
2. der Festlegung von Indikatoren und benchmarks zur Erreichung dieser Ziele,
3. der Verabschiedung nationaler und regionaler Aktionspläne zur Verwirklichung der Leitlinien und
4. der Einführung eines europäischen Systems der Überwachung und Evaluation, um einen Prozess des gegenseitigen Lernens zu ermöglichen ((Europäischer Rat (Lissabon) 2000: 13)).

Dagegen dient die MOK* im Bereich des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege bislang nur als lockere Form der Politikkoordination. Hier sind zwar gemeinsame Ziele vereinbart worden, nicht jedoch die oben genannten Stufen 2 bis 4.

Seit der Einführung der offenen Koordinierungsmethode in den Sektoren der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik gibt es eine wachsende, intensive wissenschaftliche Diskussion über die Bedeutung dieser neuen Methode der Politikkoordination. Viele Autoren sehen in der MOK ein neues europäisches Steuerungskonzept für jene Politikfelder, in denen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu groß seien, um härtere Regulierungskonzepte, etwa die Gemeinschaftsmethode, anzuwenden. Borrás/Jacobsson gehen so weit zu behaupten, mit der MOK werde eine neue Verfassungsentwicklung in der EU eingeleitet, weil diese Methode das sinnvollste Konzept für die Steuerung der in vielen Bereichen anzutreffenden Diversität in der EU sei (Borrás/Jacobsson 2004: 200ff). Einige Autoren haben die Hoffnung, dass mit der MOK ein Weg gefunden wurde, der Dominanz der neoliberalen Integrationspolitik in der EU Einhalt zu bieten und somit das Europäische Sozialmodell zu bewahren und auszubauen (Pakaslati/Pochet 2003; Vaughan-Whitehead 2003). Insgesamt fällt auf, dass der wissenschaftliche Diskurs über die MOK sehr stark affirmative Züge trägt. Erst seitdem sich abzeichnet, dass die Lissabonner Strategie zu scheitern droht, wächst die Kritik an der „weichen“ MOK, wobei interessanterweise in einigen Papieren der Kommission die schärfste Kritik an der neuen Koordinierungsmethode formuliert wird.

Diese Arbeit soll den schwachen Chor der kritischen Einschätzungen der MOK stärken. Es soll gezeigt werden, dass die MOK in einigen Politikfeldern (Beschäftigung, Armut und soziale Ausgrenzung) in übergeordnete Strukturen – vor allem eine restriktive makroökonomische Politik – eingebettet ist, welche die Realisierung der Ziele der MOK (höheres Beschäftigungsniveau, Reduzierung der Armutsraten) konterkariert. Es wird weiterhin argumentiert, dass der MOK in anderen Politikfeldern (Altersrenten, Gesundheit und Langzeitpflege) Konflikte zwischen sozialpolitischen und finanzpolitischen Zielen inhärent sind und dieser Tradeoff aus strukturellen Gründen (Stabilitätspakt, System der Wettbewerbsstaaten) zu Lasten der sozialpolitischen Zielsetzungen entschieden werden wird. Die MOK ist demnach kein Politikansatz, der geeignet ist, den neoliberalen Integrationspolitiken in der EU Paroli zu bieten.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut:

In einem ersten Kapitel sollen die Probleme der europäischen Beschäftigungspolitik beleuchtet werden. In diesem Politikfeld liegen die längsten Erfahrungen mit der Anwendung der MOK vor, so dass aus den Stärken und Schwächen der MOK in diesem Bereich eventuell Erkenntnisse für die Entwicklung der MOK in den Sektoren der Sozialpolitik gewonnen werden können.

In den Kapiteln 2 bis 4 soll die konkrete Form der MOK in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung, Renten sowie Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege untersucht werden. Vor welchen Problemen steht die EU in diesen Politikfeldern? Gibt es in diesen Bereichen Konvergenzprozesse zwischen den Mitgliedstaaten? Welche gemeinsamen Ziele und Indikatoren sind benannt worden? Welche Rolle spielen die Nationalen Aktionspläne und deren Monitoring durch Kommission und Rat? In welchen strukturellen Rahmenbedingungen ist die MOK in den einzelnen Sektoren eingebettet und welche Auswirkungen hat dies für die Realisierungschancen der jeweiligen Zielsetzungen.

Die Arbeit wird abgeschlossen mit einer Reflexion der Perspektiven der europäischen Sozialpolitik.

* Da in der Literatur teilweise von MOK, teilweise von OMK gesprochen wird, kann dieser Begriff auch in diesem Text nicht einheitlich verwendet werden.

1. Lehren aus der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Die Europäische Beschäftigungsstrategie ist Mitte der 90er Jahre als Kompromiss aus den politischen Auseinandersetzungen um ein angemessenes europäisches Konzept zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit entstanden. Nach dem Scheitern der keynesianisch inspirierten Wachstumsstrategie der Delors-Kommission von 1993 forderte die europäische Linke angesichts einer erneut die Zehn-Prozent-Marke erreichenden Arbeitslosenquote in der EU ein alternatives Beschäftigungskonzept. Dies um so mehr, als die Geld- und Fiskalpolitik vieler europäischer Staaten im Zuge der Konvergenzpolitik des Maastrichter WWU-Planes restriktiv ausgelegt war und so die Beschäftigungslage in Europa weiter zu verschlechtern drohte. Während viele sozialdemokratische Regierungen die Forderung nach einer europäischen Beschäftigungspolitik begrüßten, wehrte sich die konservativ-liberale Regierung in Deutschland vehement gegen europäische Kompetenzen in diesem Politikfeld. Da die deutsche Regierung andererseits die politische Unterstützung für den Stabilitätspakt benötigte, durch den eine Härtung des finanzpolitischen Konsolidierungskurses im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erreicht werden sollte, musste sie der europäischen Linken, insbesondere der neuen sozialistischen Regierung Frankreichs, Zugeständnisse machen. Auf dem EU-Gipfel in Amsterdam (Juni 1997) wurde deshalb zum einen der Stabilitäts- und Wachstumspakt unterzeichnet und zum anderen in den neuen EU-Vertrag erstmals ein Beschäftigungskapitel aufgenommen.

Von Beginn an war damit die Ausgangslage für die Europäische Beschäftigungspolitik schwierig, ja widersprüchlich. Eingebettet in eine makroökonomische Politik, deren primäre Ziele im WWU-Kontext Geldwertstabilität und fiskalische Konsolidierung sind, die somit in bestimmten wirtschaftspolitischen Kontexten explizit gegen das Beschäftigungsziel verstoßen kann und muss, kommt der Beschäftigungspolitik vor allem die Aufgabe zu, durch Reformen auf dem Arbeitsmarkt, in den Unternehmen, in der Bildungspolitik sowie in den Steuer- und Sozialleistungssystemen die Angebotsbedingungen der Produktion zu verbessern. Die Beschäftigungsziele sind damit den makroökonomischen Stabilitätszielen untergeordnet und können nur nachrangig verwirklicht werden.

Neben diesem Nachrangigkeitsproblem kommt als weitere schwierige Kontextbedingung der europäischen Beschäftigungspolitik hinzu, dass in ihrem Bereich nicht die Gemeinschaftsmethode Anwendung findet. Als Verfahren wurde vielmehr auf dem Luxemburger Gipfel im November 1997 auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages (Art. 128 EGV) die offene Methode der Koordinierung eingeführt (ohne dieses Verfahren allerdings bereits so zu bezeichnen). Danach verständigen sich die Mitgliedsstaaten auf Vorschlag der Kommission auf gemeinsame Leitlinien und Indikatoren für die Beschäftigungspolitik, belassen den einzelnen Staaten jedoch die Kompetenz, auf der nationalen Ebene die geeigneten Maßnahmen zur Realisierung der Ziele einzuleiten. Zwar müssen sich die Mitgliedsstaaten einem europäischen Evaluationsverfahren (Nationale Aktionspläne, Gemeinsamer Bericht von Kommission und Rat) unterwerfen, unterliegen aber keinerlei Sanktionen – außer moralischen –, wenn sie die Empfehlungen von Kommission und Rat nicht umsetzen.

Im Folgenden sollen die bisherigen Erfahrungen mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie dargestellt werden, wobei zunächst auf der Basis der wissenschaftlichen Literatur eine Beschreibung der Stärken und der Schwächen der EBS vorgenommen wird, um diese dann in der Gesamtbewertung um die Analyse des oben angesprochenen strukturellen Nachrangigkeitsproblems der EBS zu ergänzen.

1.1 Stärken der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Die EBS ist ein sich jährlich wiederholender Prozess, an dem im Mehrebenensystem verschiedene Akteure beteiligt sind (Trubek/Mosher 2003:39f). Als Stärken dieses Prozesses werden insbesondere betont:

1. Durch den iterativen Prozess würden nach und nach die Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten in diesem Politikfeld identifiziert, gemeinsame Ziele formuliert und die Mitgliedsstaaten auf die europäischen Vorgaben verpflichtet (Kommission der EG 2005a: 56f). Die Kommission spiele durch ihre Initiativ- und Koordinierungsfunktion eine zentrale Rolle und habe ein starkes Gewicht im Evaluationsprozess der nationalen Politiken. Der EBS werde damit Stabilität und Verlässlichkeit verliehen (Goetschy 2003: 69ff).
2. Aufgrund der MOK werde das Subsidiaritätsprinzip gewahrt. Die EBS könne damit sehr flexibel die jeweiligen nationalen Bedingungen für die Reformpolitiken berücksichtigen und somit die notwendige Diversität gewährleisten. (Hodson/Maher 2001: 731; Goetschy 2003: 71). „The OMC is an appropriate tool to use in situations when common problems exist across Europe but conditions make uniform policies impossible and there is great uncertainty concerning the best way to deal with problems“ (Trubek/Mosher 2003: 54f).
3. Die MOK erweise sich als wirkungsvolles Instrument für den Austausch vorbildlicher Praktiken und ermögliche einen Lernprozess, durch den die Mitgliedsstaaten erfolgreiche Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen übernehmen könnten. Die MOK gleiche dem Prozess des Politiktransfers, d.h. einem Prozess, in dem „governments study each other’s different methods, gauge the success of various policy alternatives and mimic best practices employed elsewhere, with successful policies transferred deliberately and willingly“ (Bomberg/Peterson 2000: 6). Partiiell seien deshalb Konvergenzen in der Politik der Mitgliedsstaaten zu beobachten (Trubek/Mosher 2003: 45ff). In ihrer Zwischenbilanz aus dem Jahre 2002 berichtet die Kommission von einigen erfolgreichen Politikveränderungen in verschiedenen Mitgliedsstaaten (Commission of the European Communities 2002: 36f). Dagegen kommen Casey und Gold in einer jüngsten empirischen Studie von Lernprozessen der Mitgliedstaaten im Rahmen der EBS zu dem sehr negativen Ergebnis, dass die vorhandenen Möglichkeiten bislang weitgehend ungenutzt bleiben: „With respect to the EES, we have to conclude that, whilst a learning process has been established, its impact has been limited. Although the EES has established labour market targets, the evidence reveals that member states will rely on home-grown means – administrative, institutional and legal – to meet them. Emulation of policy content, instruments and programmes remains unusual“ (Casey/Gold 2005: 36).
4. Die Kommission bewertet auch den Einfluss der EBS auf die Beschäftigungsdynamik in der EU als sehr positiv. In der Evaluationsstudie von 2002 verweist sie im Vergleich zu früheren Erfahrungen auf eine stärkere Dynamik der Beschäftigung im Aufschwung und auf schwächere Rückgänge im Abschwung (Commission of the European Communities 2002: 51ff). Auch im Entwurf des Beschäftigungsberichts 2004/2005 vermerkt sie, dass in der Rezession 1992-1993 drei Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen seien, während es im Abschwung von 2001-2003 in der EU-15 keine Nettoverluste an Arbeitsplätzen gegeben habe (Kommission der EG 2005b: 5). Angesichts der schwierigen methodischen Probleme bei der Abschätzung des Einflusses von strukturellen und konjunkturellen Einflüssen auf die Beschäftigungsentwicklung ist die Literatur bei der Bewertung dieser Frage allerdings vorsichtiger als die Kommission und hält die Effekte von daher für nicht ausgewiesen (Trubek/Mosher 2003: 45; Schmid/Kull 2004: 7f).

1.2 Schwächen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Als Schwächen der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden in der Literatur vor allem drei Faktoren benannt:

1. Die Methode der offenen Koordinierung habe als „soft law“ im Vergleich zur Gemeinschaftsmethode als „hard law“ deutliche Nachteile. Der Erfolg der Methode hänge vom Willen der Mitgliedsstaaten ab, sich an diesem Verfahren aktiv zu beteiligen. Da die Ziele der Union in diesem Politikfeld nicht obligatorisch und nationale Zielsetzungen freiwillig seien, handelten die Mitgliedsstaaten häufig ohne Bezug zu den vereinbarten Leitlinien, würden die notwendigen

Reformen nicht eingeleitet oder verzögert. Außerdem würde nicht immer ausreichend kontrolliert, ob die Mitgliedsstaaten die vereinbarten Ziele in konkrete Maßnahmen umsetzen (Kommission der EG 2005a: 57ff).

2. Die Unterordnung der EBS unter die Broad Economic Policy Guidelines und den Stabilitätspakt wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Während Hodson/Maher in der Flexibilität der nationalen Beschäftigungspolitiken die notwendige Ergänzung der europaweiten, einheitlichen makroökonomischen Politik sehen (Hodson/Maher 2001: 732), betonen Trubek/Mosher sowie Schmid/Kull eher die Grenzen, die sich für die EBS bislang aus der Einbettung in die Zwänge der WWU ergeben (Trubek/Mosher 2003: 41; Schmid/Kull 2004: 19). Goetschy bemängelt ebenfalls die Abhängigkeit der EBS von den makroökonomischen Politiken, sieht aber im Lissabon-Prozess den Versuch, die gesamten EU-Politiken stärker auf das Beschäftigungsziel auszurichten (Goetschy 2003: 76f). Die Kommission selbst bewertet den Erfolg des Lissabon-Prozesses nach vier Jahren dagegen äußerst kritisch: „Nachdem die Lissabon-Strategie nunmehr seit vier Jahren Anwendung findet, ist ein besorgniserregendes Manko an Ergebnissen offensichtlich geworden – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene (Kommission der EG 2005a: 58f).
3. Schließlich wird die unzureichende Offenheit der MOK für die verschiedenen stakeholder und der geringe Bezug zur europäischen Öffentlichkeit kritisiert (De la Porte/Nanz 2004). Goetschy fordert vor allem die stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments, um die demokratische Legitimität der EBS zu erhöhen (Goetschy 2003: 78). Die Kommission betont die Notwendigkeit einer noch breiteren Öffnung der MOK für die Sozialpartner und die nationalen Parlamente und beklagt, dass es der Lissabon-Agenda nicht gelungen sei, „ins Bewusstsein der breiten Massen vorzudringen“ (Kommission der EG 2005a: 60). Lissabon werde vielmehr in der Öffentlichkeit als „Business-Agenda“ wahrgenommen. „Es fehlt an greifbaren Ergebnissen und einer klaren politischen Botschaft. In diesem Zusammenhang betrachtet, ist es ein äußerst schwieriges politisches Unterfangen, den Bürgern klar zu machen, inwiefern die anstehenden Reformen wichtig sind für die Erhaltung bzw. Verbesserung ihres Lebensstandards“ (Kommission der EG 2005a: 60f).

1.3 Strukturelle Abhängigkeit und weiche Steuerung: das doppelte Dilemma der EBS

Immanent betrachtet hat die EBS in einigen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik (Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Senkung der Arbeitskosten) Erfolge zu verzeichnen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005b).

Diese partiellen Fortschritte sind jedoch im Kontext der gravierenden Defizite bei der Realisierung der übergreifenden Ziele der EBS zu sehen: Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität, sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung. Weder wird die EU 2005 ihr Zwischenziel für die Beschäftigungsquote (67 %) erreichen noch gelingt es ihr, die Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität zu steigern – diese sinken im Gegenteil – noch erzielt sie Erfolge bei der Reduktion des Armutrisikos, vom dem immerhin 25 % aller Beschäftigten in der EU-25 betroffen sind (Kommission der EG 2005b: 5ff). „Die Wachstumsperformance der Europäischen Union ist weit hinter den in der Lissabon-Strategie vorgegebenen Zielen zurückgeblieben. Der Rückstand der Europäischen Union gegenüber den Vereinigten Staaten im Lebensstandard, ausgedrückt als Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (Pro-Kopf-BIP), hat sich nicht verringert. Die Gesamtbeschäftigtenquote hat sich zwar erhöht, jedoch nicht in dem Maße, dass ein Erreichen der Zielvorgaben von Lissabon in Sichtweite rückt (...). Im Übrigen wurde die bescheidene Annäherung an die Ziele von Lissabon durch die sinkende Arbeitsproduktivität in ihrer Wirkung aufgehoben“ (Kommission der EG 2005a: 2).

Diese gesamtwirtschaftlichen Misserfolge der EU sind nicht der EBS im engeren Sinne anzulasten, sie sind vielmehr Resultat des makroökonomischen Policy-Mixes, der in der Eurozone praktiziert wird. Während die USA und Großbritannien auf den konjunkturellen Einbruch seit 2002 mit einer expansi-

ven Geld- und Fiskalpolitik reagiert haben, war in der Eurozone zwar die Geldpolitik der EZB vorsichtig expansiv, aber die dem Stabilitätspakt unterworfenen Fiskalpolitik bremste das Wachstum prozyklisch. Im Resultat erzielten die USA und Großbritannien wesentlich höhere Wachstumsraten des BIP, der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung als die Eurozone. Während in den USA und Großbritannien – trotz des liberalen Kontextes – die makroökonomische Politik die Angebots- und die Nachfrageseite berücksichtigt, blickt die Wirtschaftspolitik in der Eurozone einäugig auf die Angebotsbedingungen und vernachlässigt die Nachfrageseite. Das Scheitern der Lissabon-Strategie war unter diesen Voraussetzungen unvermeidbar.

Ein weiterer Schwachpunkt der EU-Politik ist darin zu sehen, dass der makroökonomische Policy-Mix und die Lissabon-Strategie zu wenig die unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen Mitgliedsstaaten berücksichtigen. Angesichts konträrer Wachstumsraten, Inflationsraten und Beschäftigungsquoten in Ländern wie Spanien und Irland einerseits, Deutschland, Portugal und Italien andererseits, müsste für beide Ländergruppen ein unterschiedlicher Policy-Mix praktiziert werden, der im einen Falle die Konjunktur dämpft und im anderen stimuliert. So müsste die EZB zur Verbesserung der Wachstumsprozesse in Deutschland und Italien die Zinsen senken und die Fiskalpolitik sowie die Lohnpolitik in beiden Ländern diese Politik der Stärkung der Nachfragekräfte unterstützen. Umgekehrt müssten die Fiskal- und die Lohnpolitik in Spanien und Irland den Boom dämpfen, um zu verhindern, dass durch die Zinssenkungen der EZB die Konjunktur überhitzt wird. Ebenso müssten diejenigen Staaten, die durch Arbeitsmarktreformen kurzfristig das Wachstum dämpfen, die Möglichkeit haben, diesen Effekt durch eine stimulierende Fiskalpolitik zu kompensieren. Tatsächlich ermöglichen zurzeit weder der Stabilitätspakt noch die fiskalpolitischen Kompetenzen der EU noch die Ausrichtung der Lissabon-Strategie eine solche differenzierte Politik, welche die sehr unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten der Union reflektiert und verarbeitet. Momentan entwickelt sich die Wirtschaft in den Mitgliedstaaten der Eurozone derartig divergent, dass bereits wieder offen über ein Auseinanderbrechen der Währungsunion spekuliert wird (vergl. Financial Times Deutschland, 27. Mai 2005: 18 sowie Financial Times Deutschland, 26. Mai 2005: 25).

Schließlich ist die gewählte Steuerungsmethode als entscheidender Mangel der beschäftigungspolitischen Strategie der EU zu betrachten. Sowohl die EBS im engeren Sinne seit 1997 (Luxemburg-Prozess) als auch die umfassendere Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU seit dem Jahre 2000 (Lissabon-Prozess) setzen im Kern auf die offene Methode der Koordinierung. Diese Steuerungsmethode ist zu stark von der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten abhängig zu kooperieren, verzichtet auf Sanktionen und ist im Vergleich zur Gemeinschaftsmethode weniger wirkungsvoll. Dies wird insbesondere bei den Umsetzungsdefiziten des Lissabon-Prozesses deutlich. Hier werden für die zahlreichen Politikbereiche (Beschäftigung, Wettbewerb, Unternehmen, Forschung, Bildung, soziale Sicherung, etc.) Ziele vereinbart und damit verschiedene Kompetenzebenen – europäische, nationale, regionale – kombiniert, ohne dass für den Gesamtprozess effiziente Methoden zur Verfügung stehen, welche die Umsetzung der Ziele gewährleisten. „Die OKM ist ein ‚weiches‘ Instrument, das auf den vorherrschenden Willen der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Da keinerlei Verpflichtung zur Erzielung von Ergebnissen besteht, an denen das Vorankommen in Sachen OKM gemessen werden könnte, bleibt das konkretere Engagement in den Mitgliedstaaten auf niedrigem Stand, auch wenn der Nutzen, den Gruppendruck, Austausch vorbildlicher Praktiken und Voneinander-Lernen zu erbringen vermögen, eventuell unterschätzt wird, weil es auf Seiten der Mitgliedstaaten an Anerkennung fehlt“ (Kommission der EG 2005a: 60). Dagegen wäre die Gemeinschaftsmethode, d.h. der Rückgriff auf Verordnungen und Richtlinien, die wirkungsvollere Methode, weil in diesem Falle Rechtsvorschriften zwingend durchgesetzt werden könnten.

Damit ist das Dilemma der EBS ein doppeltes: Sie ist einerseits der makroökonomischen Politik untergeordnet und ist damit machtlos, wenn diese die Realisierung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen unterminiert. Sie ist andererseits auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen, die jederzeit die Macht haben, sich der EBS zu entziehen.

Dieses Dilemma kann nicht dadurch behoben werden, dass im Rahmen der MOK Sanktionsmöglichkeiten gegen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Es macht zum einen keinen Sinn, Mitgliedstaaten zu bestrafen, welche die beschäftigungspolitischen Ziele verletzen, wenn der makroökonomische Policy-Mix in der Eurozone diese Verfehlung zu verantworten hat. Zum anderen lehrt die Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dass die EU letztlich nicht die Macht hat, starken Mitgliedstaaten Strafbußen aufzuerlegen. Im Übrigen würde die Legitimität der EU stark leiden, wenn die Kommission permanent in zahlreichen Politikfeldern mit mehreren Mitgliedstaaten um die Verhängung von Sanktionen ringen müsste.

Zur Lösung des Dilemmas ist vielmehr zu allererst ein Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik der Eurozone erforderlich. Darüber hinaus ist eine Stärkung der Kompetenzen der europäischen Ebene notwendig. So muss die EU direkte Eingriffsrechte in die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten erhalten, um einen differenzierten länderspezifischen Policy-Mix in der makroökonomischen Politik durchsetzen zu können. Des Weiteren sollten bestimmte Bereiche der Lissabonstrategie durch einen Übergang von der MOK zur Gemeinschaftsmethode „gehärtet“ werden. Dies ist etwa bei den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich Forschung und Entwicklung möglich. Schließlich sind in den Sektoren der sozialen Sicherung (Renten, Gesundheitsversorgung) verbindlichere Regulierungen auf der europäischen Ebene erforderlich als dies im Rahmen der MOK momentan möglich ist. Lösungsvorschläge dieser Art werden im letzten Kapitel dieser Studie angesprochen.

2. Die Methode der offenen Koordinierung im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung

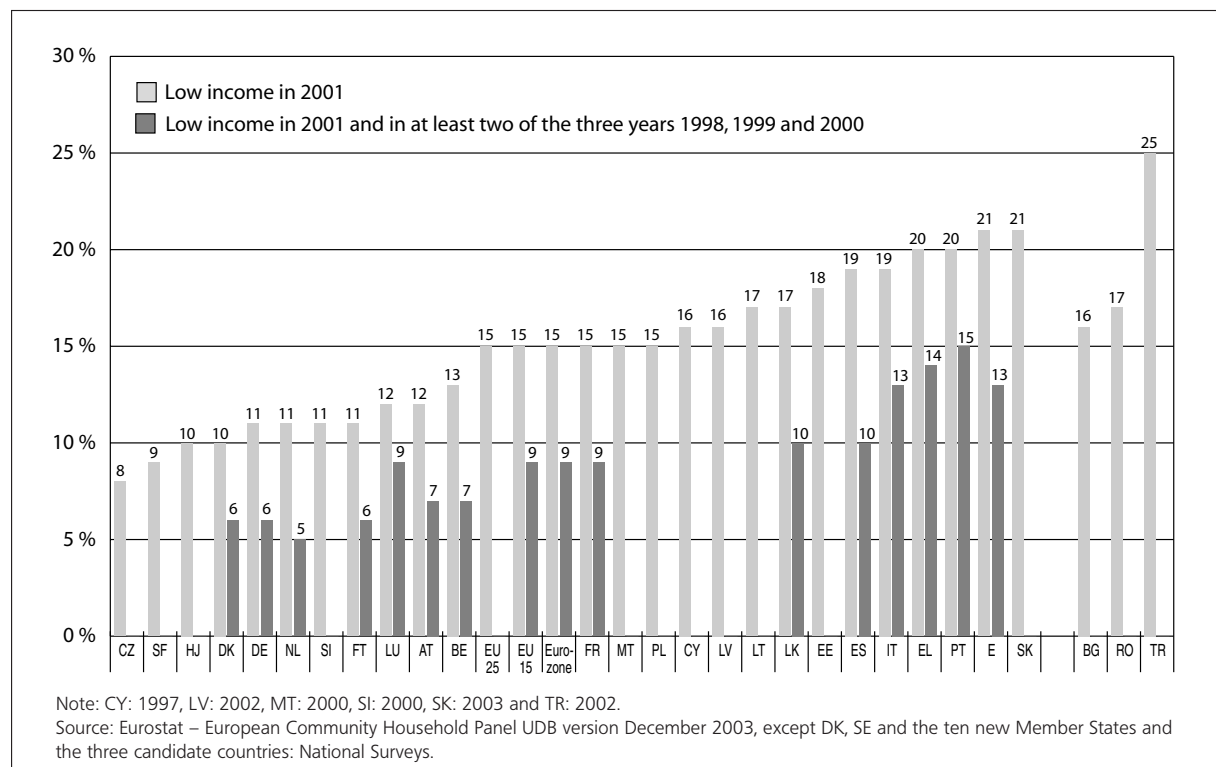
In diesem Kapitel werden nach einer kurzen Darstellung der Entwicklung der Armutproblematik in der EU die bisherigen Erfahrungen mit der offenen Methode der Koordinierung in diesem Politiksektor reflektiert und schließlich die Stärken und die Schwächen dieser Methode kritisch gewürdigt.

2.1 Armut in der EU

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich auf einen multidimensionalen Ansatz bei der Definition von Armut verständigt: „Von Armut spricht man, wenn Personen über ein so geringes Einkommen und so geringe Mittel verfügen, dass ihnen ein Lebensstandard verwehrt wird, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als annehmbar gilt. Ihrer Armut wegen können sie zahlreichen Benachteiligungen ausgesetzt sein – Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, schlechten Wohnverhältnissen, unzureichender gesundheitlicher Betreuung und Hindernissen im Aus- und Weiterbildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitbereich. Sie sehen sich häufig an den Rand gedrängt und von der Teilnahme an Aktivitäten (wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art) ausgeschlossen, die für andere Menschen die Norm sind. Auch kann ihr Zugang zu Grundrechten eingeschränkt sein“ (Rat der EU 2004: 10). Wie wir weiter unten sehen werden, haben sich die Mitgliedstaaten gemäß diesem multidimensionalen Konzept von Armut im Rahmen der MOK auf zehn Primär- und weitere acht Sekundärindikatoren zur Messung von Armut geeinigt. Ein Schlüsselindikator ist dabei die Niedrigeinkommensquote, auch Armutsgefährdungsquote genannt. Diese Quote ist nicht absolut, sondern relativ definiert: „Der Anteil der Personen, die in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens leben, wird als Indikator für relative Armut angesetzt“ (Rat der EU 2004: 17).

In Abbildung 1 ist diese Niedrigeinkommensquote für die EU-25 sowie drei weitere Beitrittskandidaten für das Jahr 2001 dargestellt.

Abbildung 1: At-risk-of-poverty rate after social transfers and At-persistent-risk-of-poverty rate, 2001



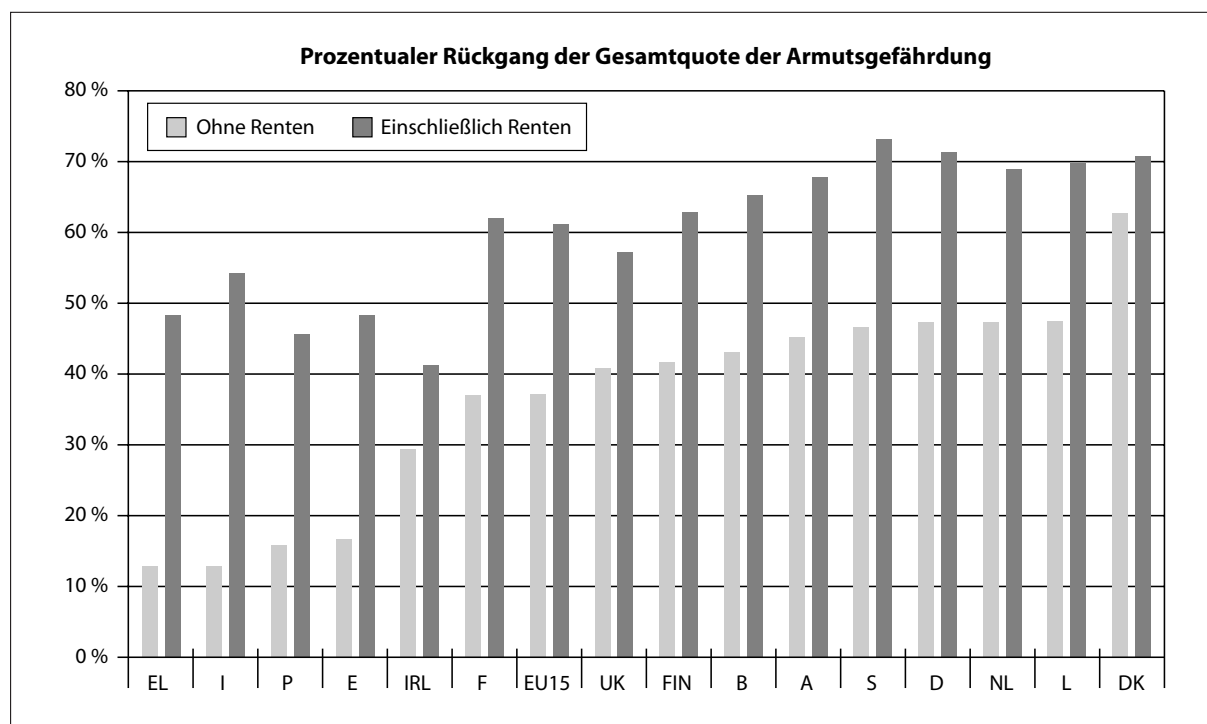
Quelle: Europäische Kommission 2004: Die soziale Lage in der EU 2004, S. 36.

Im Jahr 2001 bestand nach dieser Definition für jeweils 15 % der Bevölkerung der EU-25, der EU-15 und der Eurozone ein Armutsrisiko und für jeweils 9 % der Bevölkerung dieser Ländergruppen ein dauerhaftes Armutsrisiko. Mit einem dauerhaftem Armutsrisiko leben Personen, wenn sie auch in mindestens zwei von drei Jahren, die unmittelbar vor dem Referenzjahr liegen, ein niedriges Einkommen erzielt haben.

Ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko besteht nach diesen Definitionen in der EU-15 in den Ländern Schweden, Dänemark, Deutschland, Niederlande und Finnland. Ein überdurchschnittliches Armutsrisiko in der EU-15 verzeichnen die vier südeuropäischen Länder Portugal, Spanien, Italien und Griechenland sowie Irland und Vereinigtes Königreich.

Dieses überdurchschnittliche Armutsrisiko in der genannten Ländergruppe ist auf zumindest vier Schlüsselfaktoren zurückzuführen: die allgemeine Beschäftigungslage, die Flexibilität der Arbeitsmärkte, die Einkommensverteilung und die Höhe der Sozialtransfers. Eine im EU-15-Kontext überdurchschnittlich schlechte Beschäftigungslage weisen in der Gruppe der Staaten mit einem überhöhten Armutsrisiko Spanien, Italien und Griechenland auf. Eine überdurchschnittliche Flexibilität auf den Arbeitsmärkten (entwickelter Niedriglohnsektor, hohe Anteil an Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverträgen) verzeichnen Irland und das Vereinigte Königreich. Eine im EU-15-Kontext überdurchschnittliche Ungleichheit in der Einkommensverteilung- sowohl gemessen nach Einkommens-Quintilen als auch nach dem Gini-Koeffizienten – liegt in allen Staaten dieser Gruppe mit einem überdurchschnittlichen Armutsrisiko vor (Vergleiche Europäische Kommission 2004: 30ff). Schließlich wird auch in allen sechs Staaten die Armutsgefährdungsquote durch die Sozialtransfers im Kontext der EU-15 im geringsten Maße reduziert (vergleiche Abbildung 2).

Abbildung 2: Auswirkungen von Sozialtransfers (ohne und einschließlich Renten) auf die Armutsgefährdungsquote, 2001



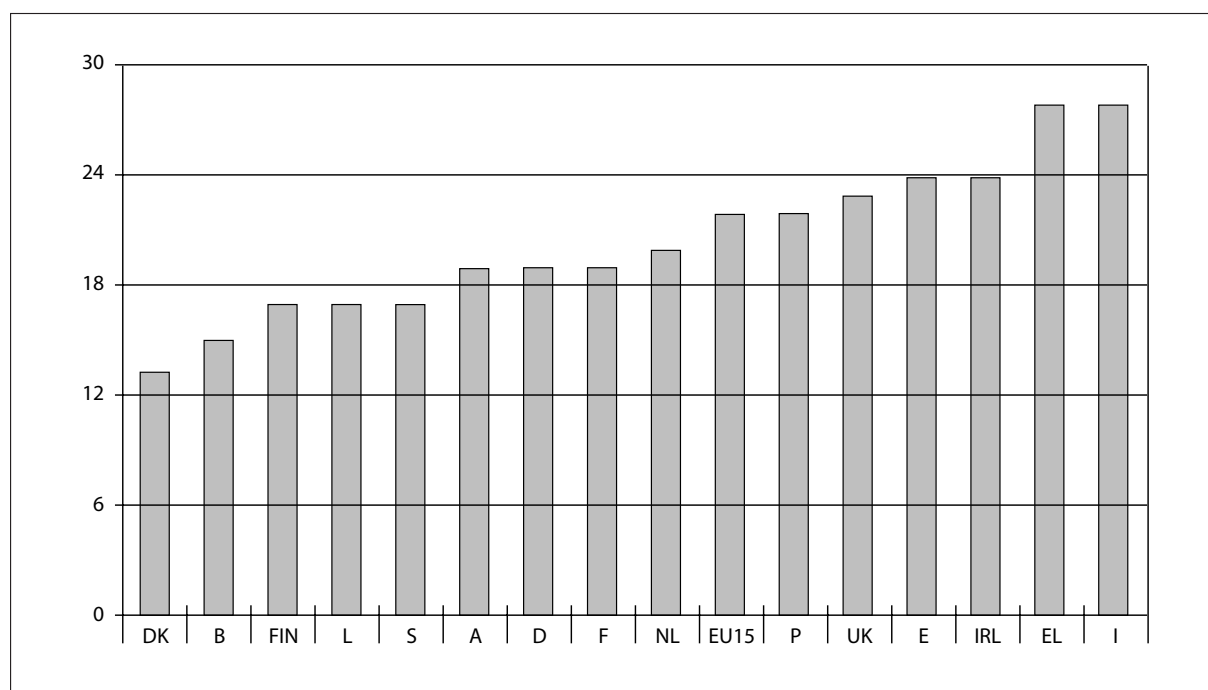
Quelle: Rat der Europäischen Union 2004: 26.

Die zehn neuen EU-Staaten weisen im Durchschnitt kein höheres Armutsrisiko auf als die EU-15. Allerdings sind drei Ländergruppen zu unterscheiden: die baltischen Staaten und Zypern haben überdurchschnittliche, Malta und Polen durchschnittliche, Slowenien, Ungarn, Tschechien und die Slowakei unter-

durchschnittliche Werte. Die zuletzt genannte Ländergruppe übertrumpft damit sogar die Gruppe der skandinavischen Staaten. Allerdings wird bei diesen Vergleichen die Problematik des relativen Armutbegriffs deutlich. Aufgrund des sehr geringen Pro-Kopf-Einkommens in den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern erzielen die Haushalte, die über ein Einkommen an der nationalen Armutsschwelle verfügen, einen Lebensstandard, der nach Maßstäben der EU-15 bereits als absolute Armut bezeichnet werden müsste. Indizes, wie der „index of problems of economic strain“, die die absolute Armut abzubilden versuchen, zeigen deshalb auch eine im Kontext der EU-25 weit überdurchschnittliche Armut in den neuen Mitgliedstaaten. Die einzige Ausnahme ist hier Slowenien (European Commission 2005: 29ff).

Ein weiterer wichtiger Indikator zur Messung der Armut ist der Medianwert der Niedrigeinkommenslücke. (vgl. Abbildung 3) Er liefert Aussagen zu der Frage, „wie arm die Armen sind“. Dieser Indikator ist definiert „als Differenz zwischen dem medianen Äquivalenzeinkommen von Personen unterhalb des Armutsgrenzwertes und der 60 %-Grenze, ausgedrückt in Prozent des Armutsgrenzwertes“ (Rat der EU 2004: 18). Im Jahre 2001 betrug dieser Wert in der EU-15 22 %, was bedeutet, dass die Hälfte der Personen, für die ein Armutsrisiko bestand, nur über ein Einkommen verfügten, das unterhalb von 78 % des Armutsgrenzwertes lag. Wiederum war dieser Medianwert der Armutsgefährdungslücke in der bereits bekannten Ländergruppe (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland, Irland und Vereinigtes Königreich) am höchsten (Rat der EU 2004: 19).

Abbildung 3: Der Medianwert der Armutsgefährdungslücke, 2001 (%)



Quelle: Rat der Europäischen Union 2004: 19.

Eine Aufschlüsselung der Daten über das Armutsrisiko nach Personengruppen und Haushaltstypen ergibt, dass Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Arbeitslose und allein lebende ältere Menschen das größte Armutsrisiko haben. Für Kinder im Alter von 0 – 15 besteht in der EU-15 eine überdurchschnittliche Armutsgefährdung (19 %). In Portugal, Spanien, Italien, Irland und das Vereinigte Königreich die Quote für Kinder bei 24 % und darüber (Rat der EU 2004: 22).

Im Zeitraum von 1998 bis 2001 ist in der EU-15 im Durchschnitt die Armutsgefährdungsquote minimal angestiegen. In Finnland und Irland lag die Verschlechterung bei ca. zwei Prozentpunkten, in Schweden, den Niederlanden und Italien bei ca. einem Prozentpunkt, in Luxemburg, Frankreich, Spanien und

Dänemark bei unter einem Prozentpunkt. Im Vereinigten Königreiche sank das Armutsrisiko in diesem Zeitraum um zwei Prozentpunkte, in Österreich um einen Punkt und in Portugal, Griechenland, Deutschland und Belgien um weniger als einen Prozentpunkt (Rat der EU 2004: 24). In den drei skandinavischen Ländern und den Niederlanden ist dieser Anstieg sicherlich auf den Abbau des zuvor weit überdurchschnittlich entwickelten Wohlfahrtsstaates zurückzuführen. Trotz dieses Anstiegs lag die Armutsgefährdungsquote dieser Staaten auch im Jahre 2001 noch unter dem EU-15-Durchschnitt (siehe Abbildung 1).

Die Erwartungen der Mitgliedstaaten und der Kommission in Bezug auf die Entwicklung des Armutsrisikos seit dem Jahre 2001 sind nicht optimistisch: „Im Großen und Ganzen belegen jedoch die NAP (Eingliederung) für 2003 ein weniger optimistisches Klima für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als zu Zeiten der ersten nationalen Aktionspläne im Juni 2001. Die meisten Mitgliedstaaten befürchten, dass der derzeitige Konjunkturabschwung, der mit einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und einer Verschlechterung der Beschäftigungsaussichten einhergeht, womöglich noch mehr Menschen der Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung aussetzt und die Lage der bereits davon betroffenen weiter verschlimmert“ (Rat der EU 2004: 33f).

Im Gemeinsamen Bericht von 2004 betonen Rat und Kommission auch, dass die bereits im Bericht von 2001 benannten maßgeblichen Faktoren für die Entwicklung von Armut und sozialer Ausgrenzung nach wie vor von Bedeutung sind:

- „die großen strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt durch den raschen wirtschaftlichen Wandel und die Globalisierung;
- die schnelle Ausbreitung der wissensbasierten Gesellschaft und der Informations- und Kommunikationstechnik;
- die zunehmende Verschiebung der Bevölkerungspyramide nach oben, woraus sich ein höherer Altersquotient und größere Anforderungen an die Pflegedienste ergeben;
- die verstärkte Migration und zunehmende ethnische Vielfalt;
- die anhaltenden Veränderungen in den Haushaltsstrukturen mit immer mehr gescheiterten Ehen und Familien, einer wachsenden Anzahl von allein Erziehenden und einer Tendenz zur Entinstitutionalisierung des Familienlebens...“ (Rat der EU 2004: 35).

2.2 Die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung

Im Vertrag von Amsterdam wurde die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in die Bestimmungen über die Sozialpolitik aufgenommen (Art 136 und 137 EGV). Auf dem Gipfel von Lissabon hat der Europäische Rat einen „größeren sozialen Zusammenhalt“ neben einem „dauerhaften Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen“ als strategisches Ziel für die Europäische Union formuliert. Als geeignete Methode hat der Lissabonner Gipfel auch für dieses Politikfeld die offene Methode der Koordinierung festgelegt. „Die Durchführung dieses Konzepts muss im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen. Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung fällt weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten ... Die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gemäß den in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Lissabon) formulierten Grundsätzen ermöglicht es, Kohärenz und nationale Vielfalt miteinander in Einklang zu bringen. Die Durchführung der Ziele der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung kann je nach Art, nach den Auswirkungen für die Mitgliedstaaten und nach den Begünstigten unterschiedlich ausfallen. Ferner werden sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den hier behandelten Problemen in Lösungen und Prioritäten niederschlagen, die auf die Situation des einzelnen Mitgliedstaates zugeschnitten sind“ (Rat der EU 30.11.2000: 5).

Der Europäische Rat hat sich zugleich auf ein mehrdimensionales Konzept von Armut verständigt, das sich in der Formulierung der Leitlinien niedergeschlagen hat. „Die komplexen und vielfältigen Formen der Armut und der sozialen Ausgrenzung machen den Einsatz einer breit gefächerten Politik im Rah-

men dieser globalen Strategie erforderlich. Neben der Beschäftigungspolitik kommt dem Sozialschutz hierbei eine besonders wichtige Rolle zu; zudem ist auch die Bedeutung anderer Faktoren anzuerkennen wie etwa Wohnung, Bildung, Gesundheit, Information und Kommunikation, Mobilität, Sicherheit und Justiz, Kultur und Freizeit. Es ist daher angebracht, das Ziel der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene in die verschiedenen politischen Maßnahmen einzubeziehen („mainstreaming“) (Rat der EU 30.11.2000: 3).

Als „Ziele bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung“ wurden gemäß diesem multidimensionalen Konzept formuliert:

- „1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
 - 1.1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben
 - 1.2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
2. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen
3. Für die sozial Schwachen handeln
4. Alle Akteure mobilisieren.“ (Rat der EU 30.11.2000: 7ff)

Gleichzeitig wurde beschlossen, dass

- die Mitgliedstaaten auf ihrer Ebene geeignete Indikatoren und Modalitäten für das weitere Vorgehen festlegen und nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Leitlinien verabschieden,
- die Kommission auf der Basis der nationalen Aktionspläne einen Synthesebericht erstellt, der insbesondere auf bewährte Verfahren und innovative Ansätze verweist,
- die Mitgliedstaaten und die Kommission zusammenarbeiten, um u.a. eine Angleichung und Harmonisierung der Indikatoren zu erreichen.

Mit der Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die Indikatoren wurde der Ausschuss für Sozialschutz beauftragt, der im Oktober 2001 einen Bericht über seine Arbeitsergebnisse vorgelegt hat (Ausschuss für Sozialschutz 2001).

Der Ausschuss regt darin an, die Indikatoren in drei Ebenen zu stufen, um ihnen damit ein unterschiedliches Gewicht beizumessen. „*Primärindikatoren*, bestehend aus einer begrenzten Zahl von Leitindikatoren, die die großen Bereiche abdecken, die als wichtigste Elemente der Ursachen sozialer Ausgrenzung angesehen werden; *Sekundärindikatoren*, die die Leitindikatoren unterstützen und andere Dimensionen des Problems darstellen. Beide Ebenen umfassen gemeinsam festgelegte und definierte Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten in der folgenden Runde der Nationalen Aktionspläne für die soziale Eingliederung und von der Kommission und den Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung verwendet werden. Eine dritte Ebene kann Indikatoren umfassen, die die Mitgliedstaaten selbst festlegen und in ihre Nationalen Aktionspläne für die soziale Eingliederung aufnehmen, um besondere Aspekte in bestimmten Bereichen darzustellen und zur Interpretation der Primär- und Sekundärindikatoren beizutragen. Diese Indikatoren werden nicht auf EU-Ebene harmonisiert“ (Ausschuss für Sozialschutz 2001: 3).

Der Ausschuss einigte sich auf der Basis dieses methodischen Konzepts auf zehn Primärindikatoren und acht Sekundärindikatoren.

„Primärindikatoren

1. Niedrigeinkommensquote nach Sozialtransfers (60 % des Einkommensmittelwerts (Median), aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, vorwiegendem Tätigkeitsstatus, Haushalttyp und Art des Wohnungsbesitzes; als Beispiele die Werte für typische Haushalte)
2. Einkommensverteilung (Einkommens-Quintil)
3. andauerndes Niedrigeinkommen

4. Medianwert der Niedrigeinkommenslücke
5. Regionaler Zusammenhalt
6. Langzeitarbeitslosenquote
7. in Arbeitslosenhaushalten lebende Personen
8. Nicht in Weiterbildung oder Berufsausbildung befindliche Früh-Schulabgänger
9. Lebenserwartung bei der Geburt
10. eigene Gesundheitswahrnehmung

Sekundärindikatoren

11. Streuung der Niedrigeinkommensquote um den Schwellenwert von 60 % des Median-Einkommens
12. an einem Zeitpunkt festgeschriebene Niedrigeinkommensquote
13. Niedrigeinkommensquote vor Sozialtransfers
14. Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)
15. andauerndes Niedrigeinkommen (berechnet bei 50 % des Schwellenwertes des Median-Einkommens);
16. Langzeitarbeitslosenanteil*
17. sehr lange Arbeitslosigkeit
18. Personen mit niedrigem Bildungsstand“ (Ausschuss für Sozialschutz 2001: 3f; * im Originaltext heißt es fälschlicherweise „Langzeitarbeitslosenquote“, gemeint ist jedoch der Anteil an der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt)

Für diese Indikatoren sind in einem Anhang des Berichts zugleich genaue statistische Definitionen nebst Datenquelle und Jahr der Veröffentlichung festgelegt worden.

Der Europäische Rat von Laeken billigte im Dezember 2001 diese ersten 18 Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung. In den Jahren danach hat der Ausschuss für Sozialschutz die Liste der „Laekener Indikatoren“ weiterentwickelt und präzisiert (Rat der EU 2004: 151ff).

Seit den Grundsatzbeschlüssen zur Einführung der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung in den Jahren 2000 und 2001 hat die EU den Zyklus von Leitlinien, NAP und Gemeinsamen Berichten zweimal durchlaufen. Rat und Kommission betonen in ihrem zweiten Gemeinsamen Bericht von 2004 die Fortschritte, die die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung des mehrdimensionalen Ansatzes in der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, bei der Festlegung quantifizierbarer Ziele, bei der Verankerung der Armutsbekämpfung als Querschnittsaufgabe staatlicher Politik und der Einbeziehung der maßgeblichen Akteure der Zivilgesellschaft in den NAP-Prozess gemacht haben. Allerdings seien diese Fortschritte nicht durchgängig in allen Mitgliedstaaten anzutreffen. „In den Nationalen Plänen wird zumeist der mehrdimensionale Charakter der Armut und sozialen Ausgrenzung hervorgehoben. In welchem Maße dann jedoch der nächste Schritt erfolgt und das in den Gemeinsamen Zielen aufgeführte breite Spektrum an Politikbereichen umfassend und ganzheitlich behandelt wird, ist von Land zu Land höchst unterschiedlich“ (Rat der EU 2004: 44).

Ein differenziertes Bild ergebe sich auch bei der inhaltlichen Geschlossenheit und Planmäßigkeit der gewählten Politikansätze in den Mitgliedstaaten. So sei etwa die Verbindung zwischen Zielen und politischen Prioritäten in den Plänen Frankreichs, Belgiens, Italiens, Portugals, Griechenlands und Spaniens nicht ausreichend deutlich zu erkennen. Vorbildlich seien hier die NAP der Niederlande, Dänemarks, Schwedens und Finnlands (Rat der EU 2004: 46f). Auch die Verwendung quantifizierbarer Ziele sei in den NAP recht unterschiedlich. „Überall in den NAP finden sich zahlreiche nichtquantifizierbare und weit gesteckte Zielsetzungen. Doch haben nur wenige Mitgliedstaaten für einige wichtige Politikbereiche ehrgeizige, erreichbare und zeitlich festgelegte quantifizierbare Ziele für die Verringerung der Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen genannt“ (Rat der EU 2004: 48).

Zu diesen wenigen Staaten zählen Irland, Frankreich, Niederlande, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich. Deutliche Kritik hingegen erfahren in diesem Bereich Belgien, Deutschland, Italien und Spanien.

Des Gleichen kritisiert der Bericht die uneinheitliche Umsetzung der vereinbarten Primär- und Sekundärindikatoren in den NAP. Viele Staaten (Belgien, Griechenland, Spanien, Italien, Luxemburg, Portugal und Finnland) stützten sich in ihren NAP sowohl auf die Laeken-Indikatoren als auch auf nationale Indikatoren. In Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Österreich würden die gemeinsam vereinbarten Indikatoren dagegen nur beschränkt Verwendung finden (Rat der EU 2004: 151ff).

"Zugegebenermaßen sind noch gravierende praktische Probleme zu lösen, ehe die gemeinsam vereinbarten Indikatoren in vollem Umfang für die Leistungsbewertung eingesetzt werden können. Wesentliche Bedeutung kommt der Zuverlässigkeit und der rechtzeitigen Verfügbarkeit sachdienlicher Daten zu. Ein Großteil der Angaben zur Armut und sozialen Ausgrenzung stammt aus dem Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft (ECHP), einer EU-weiten harmonisierten Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen. Die Verwendung der aus dieser Quelle stammenden Daten für diese Zwecke wurde 2001 vom Europäischen Rat in Laeken ausdrücklich anerkannt. Ein neues Datenerfassungsinstrument, EU-SILC, wird schon bald das ECHP als Referenzquelle für Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen in der EU ablösen. Dank erheblicher Investitionen in das statistische Capacity Building dürften einige der bekannten Schwachpunkte des ECHP ausgemerzt werden können. (Rat der EU 2004, S. 154)

Gegliedert nach den gemeinsam vereinbarten Zielen untersucht der Bericht dann die Fortschritte und die ungelösten Probleme in den verschiedenen Bereichen. Die Analyse der wichtigsten Tendenzen und neuen Aufgabenstellungen der Strategien gegen Armut mündet in sechs Kernpunkten, denen die Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit widmen sollten.

„Aus der vorstehenden Analyse ist deutlich geworden, dass eine wirksame Strategie zur spürbaren Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung einen mehrdimensionalen Langzeitansatz erforderlich macht, der insbesondere die soeben genannten acht zentralen Herausforderungen berücksichtigt. In anbetracht der anhaltenden Unsicherheit des weltwirtschaftlichen und politischen Klimas sind die Mitgliedsstaaten jedoch gehalten, in den nächsten zwei bis drei Jahren den sechs nachstehenden Kernpunkten besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Sie sind besonders wichtig, wenn mit unverändertem Elan auf das Ziel von Lissabon hingearbeitet werden soll, bis 2010 bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung einen entscheidenden Schritt voranzukommen, und wenn die am stärksten Gefährdeten nicht unverhältnismäßig stark unter der Konjunkturabschwächung oder den Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung leiden sollen.“ (Rat der EU 2004, S. 42)

Die erwähnten sechs Kernpunkte sind:

- „1. Förderung von Investitionen in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und deren Ausrichtung an den Erfordernissen der am schwersten zu vermittelnden Personen;
2. Gewährleistung von Sozialschutzsystemen, die angemessen sind, allen offen stehen und denen, die arbeiten können, wirksame Arbeitsanreize bieten;
3. Erweiterung des Zugangs der sozial schwächsten und am stärksten von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen und Gruppen zu angemessenen Wohnverhältnissen, hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens;
4. Umsetzung konzertierter Maßnahmen zur Verhinderung von Schulabbrüchen und Förderung eines reibungslosen Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben;
5. Erhebung der Beseitigung von Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung von Kindern in den Rang einer Schwerpunktaufgabe;
6. Energische Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten (Rat der EU 2004: 7).“

Am Ende des ersten Teils des Berichts findet sich schließlich eine lange Liste von bewährten Verfahren im gesamten Spektrum der Politiken gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Diese soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, in einen systematischen Erfahrungsaustausch zu gehen und voneinander zu lernen. Berücksichtigt man jedoch die Erfahrungen im Bereich der Beschäftigungspolitik, sollte die tatsächliche Bedeutung des Lernens im Rahmen der MOK nicht überschätzt werden (siehe Kapitel 1.1).

Der zweite Teil des Berichts enthält eine kurze Analyse der NAP der fünfzehn Mitgliedstaaten mit einer Darstellung der Fortschritte seit 2001, einer Auflistung der Stärken und Schwächen sowie der Benennung der aktuellen Probleme und zukünftigen Herausforderungen.

2.3 Bewertung der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung

Die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung hat den Zyklus von Leitlinien, Indikatoren, NAP und Evaluation im Gemeinsamen Bericht bereits zweimal durchlaufen, so dass eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen dieses methodischen Konzepts möglich ist. Die bereits im Kapitel über die Beschäftigungspolitik diskutierten generellen Stärken (iterativer Prozess, Subsidiarität, Politiktransfer) und Schwächen (weiches Instrument, Legitimationsdefizit) der MOK gelten auch für die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung und sollen hier nicht wiederholt werden.

2.3.1 Erfolge durch die MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung

Es ist als Erfolg der MOK in diesem Bereich zu werten, dass sich die Mitgliedstaaten auf ein mehrdimensionales Konzept sowie gemeinsame Ziele und Leitlinien für die Strategie der Armutsbekämpfung verständigt haben. Positiv ist auch, dass ein sehr differenziertes Bündel an Primär- und Sekundärindikatoren entwickelt worden ist, das eine gute Grundlage für die Bewertung der Fortschritte in der Realisierung der gemeinsamen Ziele in den Mitgliedstaaten bietet. Auf dieser Basis konnten umfangreiche komparative Datensätze für zunächst 15 und jetzt 25 EU-Staaten erhoben werden. Zur Behebung der Datenmängel im Rahmen des bislang verwendeten Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) wurde ein neues Datenerfassungsinstrument (EU-SILC) geschaffen, das schon bald das ECHP ablösen wird. Es sind auch Fortschritte zwischen dem ersten und dem zweiten Gemeinsamen Bericht in dem Sinne festzustellen, dass sich die meisten Mitgliedstaaten bemühen, die Mehrdimensionalität der Strategie zu verbessern, die Zielvorgaben zu quantifizieren, die gemeinsamen Indikatoren in ihre Strategie einzubeziehen, die Armutsbekämpfung als Querschnittsaufgabe zu institutionalisieren und die Zivilgesellschaft stärker in die NAP's zu integrieren. Die große Liste an bewährten Verfahren ermöglicht auch Politiktransfers zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings gibt es über die Verbreitung bewährter Verfahren in der EU noch keine Informationen. Berücksichtigt man jedoch die Erfahrungen im Bereich der Beschäftigungspolitik, sollte die tatsächliche Bedeutung des Lernens auch im Rahmen der Politik zur Bekämpfung von Armut nicht überschätzt werden (siehe Kapitel 1.1).

2.3.2 Strukturelle Defizite der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung

Es könnte als Misserfolg der MOK gewertet werden, dass die eben genannten Fortschritte bislang nicht von allen Mitgliedstaaten erzielt worden sind, viele Staaten im Hinblick auf die verschiedenen Aspekte (Mehrdimensionalität, Quantifizierung der Ziele, Anwendung der Indikatoren, Querschnittsaufgabe, Zivilgesellschaft) noch Defizite aufweisen. Da jedoch bereits im Zeitraum von 2001 bis 2004 immer mehr Mitgliedstaaten die Bereitschaft gezeigt haben, sich umfassend auf den MOK-Prozess einzulassen, ist davon auszugehen, dass dieser Politikansatz im Zeitablauf auch ohne Sanktionsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten immer stärker verankert werden kann.

Als gravierende Schwäche der MOK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung ist allerdings zu werten, dass sich bei dem zentralen Indikator, der Armutsgefährdungsquote, in der EU von 1998 bis 2001

keine Verbesserung eingestellt hat und seitdem – vor allem aufgrund der ökonomischen Krise – von einer deutlichen Verschlechterung ausgegangen werden muss. Hier wird erneut das Problem der strukturellen Kontextbedingungen der Politikfelder deutlich, für welche die MOK eingeführt worden ist (vergleiche Kapitel 1.3).

Obwohl in vielen Dokumenten der EU auf die große Bedeutung der Faktoren Wirtschaftswachstum und Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt für die Entwicklung von Armut und sozialer Ausgrenzung hingewiesen wird, bleibt der Widerspruch, dass viele Mitgliedstaaten der EU durch ihre makroökonomische Politik, ihre Lohnpolitiken, ihre Arbeitsmarktreformenten und ihre Reformen der sozialen Sicherungssysteme die Armutproblematik verschärfen, ohne Erwähnung. Makroökonomische Politiken, welche die Krise nicht aktiv bekämpfen, dämpfen die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung und erhöhen damit das Armutsrisiko (siehe Kapitel 1). Lohnpolitiken, die das Ziel verfolgen, dass die Reallöhne nicht mit der Produktivitätsentwicklung Schritt halten und die Spreizung zwischen oberen und unteren Lohngruppen zunimmt, verschärfen das Armutsrisiko. Arbeitsmarktreformenten, die den Niedriglohnsektor, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse fördern sowie Leistungen für Langzeitarbeitslose kürzen (Hartz IV), produzieren Armut, insbesondere auch Kinderarmut. Der Abbau von Umverteilungsmechanismen in der Rentenpolitik, die Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungskürzungen erhöhen das Risiko von Altersarmut. Die Reduktion der Leistungskataloge in der öffentlichen Gesundheitsversorgung und der Ausbau von privaten Zuzahlungen verschlechtert tendenziell den Gesundheitszustand ärmerer Schichten und perpetuiert damit das Armutsrisiko. Obwohl der Europäische Rat auf Gipfelkonferenzen formuliert, „Wirtschaftliches Wachstum und sozialer Zusammenhalt verstärken sich gegenseitig. Eine Gesellschaft mit stärkerem sozialen Zusammenhalt und geringerer Ausgrenzung ist die Voraussetzung für eine leistungsfähigere Wirtschaft“ (Rat der EU 30.11.2000: 3), sind die makroökonomischen Politiken der EU und vieler Mitgliedstaaten nicht wachstumsfördernd, reduzieren die Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken vieler Mitgliedstaaten den sozialen Zusammenhalt.

Ja, man könnte auch formulieren, dass die MOK im Bereich Armut unter diesen Voraussetzungen zu einer Als-Ob-Veranstaltung degradiert wird. Die EU und die Mitgliedstaaten fingieren, dass sie mit der MOK-Strategie Armut und soziale Ausgrenzung bekämpfen, obwohl ihre Politiken insgesamt dazu führen, dass die Armutproblematik deutlich verschärft wird.

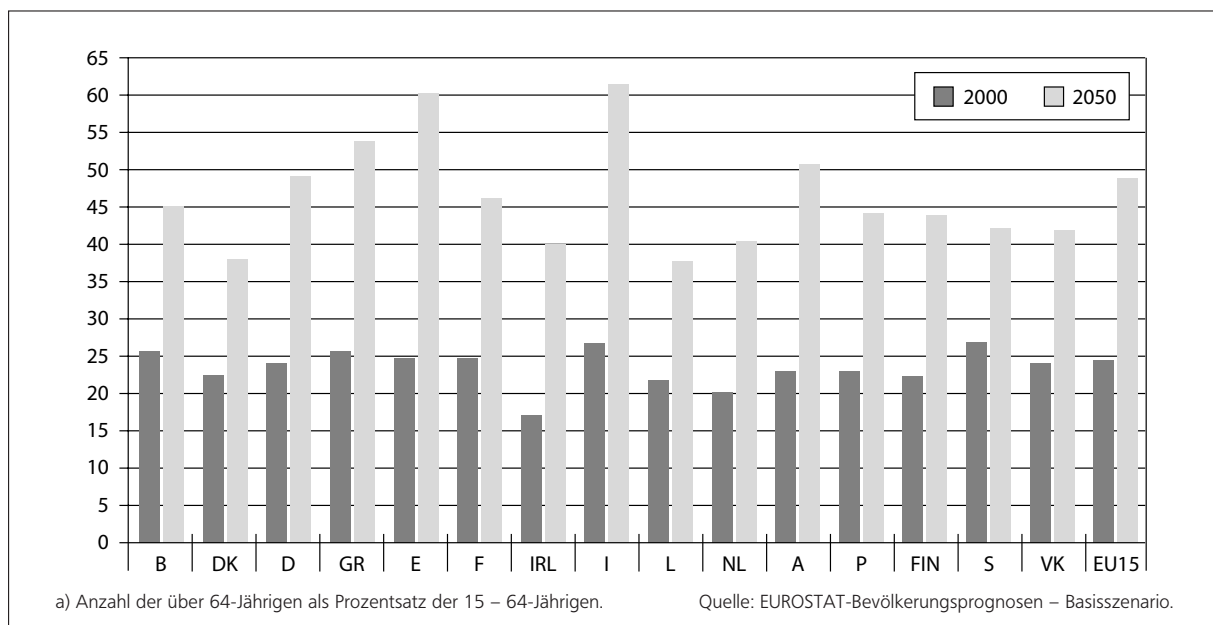
3. Die Reform der Rentensysteme in der EU und die Rolle der Methode der offenen Koordinierung

Aufgrund der demographischen Veränderungen, die sich in den kommenden Jahrzehnten noch erheblich beschleunigen werden, stehen die EU-Staaten vor der Notwendigkeit, ihre sozialen Sicherungssysteme, insbesondere das Renten- und das Gesundheitssystem, grundlegend zu reformieren. In diesem Kapitel soll am Beispiel der Altersrenten die Frage untersucht werden, welche Reformen die Mitgliedsstaaten der Union bereits eingeleitet haben, ob sich dabei Konvergenzprozesse abzeichnen und welche Rolle die im Jahre 2001 in diesem Bereich eingeführte MOK bei diesen Veränderungsprozessen spielt.

3.1 Die demographische Herausforderung der Rentensysteme

Vor allem drei Faktoren sind für die demographische Alterung in der EU verantwortlich: a) der Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in das Rentenalter, b) der Rückgang der Geburtenraten und c) die zunehmende Lebenserwartung. Das Zusammenspiel dieser Faktoren wird einen erheblichen Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten, des Verhältnisses der Anzahl der über 64-Jährigen zur Anzahl der 15 – 64-Jährigen, zur Folge haben. Nach methodisch nicht unanfechtbaren, aber den Trend sicherlich widerspiegelnden Berechnungen der EU wird sich dieser Quotient im Durchschnitt der EU-15 von 25 % im Jahre 2000 auf 50 % im Jahre 2050 verdoppeln (Kommission der EG 2003a: 14f). Abbildung 4 zeigt die Entwicklung dieses Quotienten in den Mitgliedsstaaten der EU-15. Am stärksten werden von diesem Anstieg Italien, Spanien, Griechenland, Österreich und Deutschland betroffen sein.

Abbildung 4: Altersabhängigkeitsquotient^{a)}



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a): 15.

Durch diese Entwicklung wird die finanzielle Belastung der Rentensysteme in den nächsten Jahrzehnten in erheblichem Maße zunehmen (vergleiche Tabelle 1).

Tabelle 1: Staatliche Rentenausgaben (einschließlich der meisten staatlichen Ersatzeinkommen für Personen ab 55) vor Steuern, ausgedrückt in % des BIP (EPC-Projektionen von 2001 ohne Berücksichtigung der nach 2000 in Kraft getretenen Gesetze¹⁾)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Maximale Veränderung
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK²⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D³⁾	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL⁴⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,15	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL⁵⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
VK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	- 1,1
EU-15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Quelle: Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) (2001), „Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances“, EPC/ECFIN/655/01-EN final.

1) Verschiedene Länder nahmen nach 2000 umfassende Reformen vor oder erarbeiteten auf nationaler Ebene neue demographische Projektionen, denen der EPC nicht im Einzelnen Rechnung tragen konnte. Es ist daher Vorsicht geboten, wenn man diese Zahlen interpretiert und mit den Zahlen anderer Länder vergleicht.

2) Für Dänemark beinhalten die Ergebnisse die gesetzlichen Arbeitsmarkt-Zusatzrenten (ATP, SAP und SP).

3) Die aktualisierten deutschen Zahlen ergeben, ausgehend von den üblichen EPC-Annahmen, folgende Entwicklung der Rentenausgaben:

2000	2010	2020	2030	2040	2050	max. Veränderung
10,8	11,1	12,1	13,8	14,4	14,9	4,1

4) Die irischen Ergebnisse sind ausgedrückt als % des BIP.

5) In den Niederlanden ist die zweite Säule gut entwickelt. Dies wirkt sich unmittelbar positiv auf das staatliche Rentensystem aus, denn es mindert den Druck der Bevölkerungsalterung auf die erste Säule. Eine wichtige indirekte Auswirkung: Die Steuern auf die künftigen Rentenleistungen (aus den privaten Fonds gezahlt) werden voraussichtlich recht hoch sein und möglicherweise den Anstieg der staatlichen Rentenleistungen teilweise ausgleichen.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a): 71f.

Die staatlichen Rentenausgaben werden in der EU-15 – ohne Berücksichtigung der nach dem Jahre 2000 eingeleiteten Reformen – von 10,4 % des BIP im Jahre 2000 auf 13,3 % im Jahre 2050 ansteigen. Die größten Belastungen werden in Griechenland, Spanien, Italien, den Niederlanden und Deutschland entstehen. Allerdings werden in den Niederlanden die gut entwickelte zweite Säule des Rentensystems und die Besteuerung der privaten Rentenleistungen den Anstieg der staatlichen Leistungen deutlich reduzieren. Auch in Deutschland werden die nach dem Jahre 2000 eingeleiteten Reformen den Anstieg der Belastungen bis zum Jahre 2050 um zwei Prozentpunkte dämpfen. Mit unterdurchschnittlichen staatlichen Rentenleistungen (in Relation zum BIP) können im Jahre 2050 Schweden, Luxemburg, Irland, vor allem aber Großbritannien rechnen.

Da diese Herausforderungen schon seit längerem bekannt sind, haben viele EU-Staaten bereits in den 90er Jahren zahlreiche Reformen eingeleitet, die die Nachhaltigkeit der Rentensysteme gewährleisten sollen. Manche EU-Staaten haben jedoch bislang in nicht ausreichendem Maße reagiert und haben deshalb einen hohen Nachholbedarf an Reformen.

Zu den Maßnahmen, die zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit dienen sollen, zählen insbesondere:

- Einführung von kapitalgedeckten Rentenkomponenten, insbesondere in Systemen, die traditionell auf dem Umlagesystem basieren.
- Stärkung der Äquivalenz zwischen den Rentenleistungen und den gezahlten Beiträgen. Damit Vordringen der notional defined contribution schemes in der ersten Säule (Annäherung an die Äquivalenz in den kapitalgedeckten Systemen der zweiten und dritten Säule).
- Anheben des gesetzlichen Renteneintrittsalters und Gleichstellung von Männern und Frauen in Bezug auf diese Frage.
- Anheben des effektiven Renteneintrittsalters, unter anderem durch Reduktion der Anreize für eine Frühverrentung und den Vorruhestand.
- Flexibilisierung des Rentenalters durch Möglichkeit des Rentenaufschubs und der Kumulierung von Renten mit sonstigen Erwerbseinkommen.
- Absenkung des zukünftigen Rentenniveaus, unter anderem durch Veränderung der Anwartschaften und durch Einbau von demographischen oder umfassenden Nachhaltigkeitskomponenten in die Rentenformel.
- Anreize zur Steigerung der Beschäftigtenquote, vor allem der Beschäftigtenquote in der Gruppe der 55-64-Jährigen.
- Aufbau eines finanziellen Reservefonds für die zukünftigen Rentenlasten.
- Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, um zukünftige finanzielle Belastungen besser abfedern zu können.

Durch die Kombination von verschiedenen Elementen dieses Maßnahmenbündels ist es einigen EU-Staaten bereits jetzt gelungen, die finanzielle Tragfähigkeit der staatlichen Rentensysteme langfristig zu sichern. Hier sind in erster Linie Schweden und Großbritannien zu nennen. Aber auch Belgien, Dänemark, Irland, die Niederlande, Luxemburg, Portugal und Finnland haben in dieser Frage große Fortschritte zu verzeichnen. Dagegen stehen Italien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Österreich und Deutschland vor der Notwendigkeit, die angekündigten Reformen zu intensivieren, um den Anstieg der staatlichen Rentenausgaben in Relation zum BIP in finanziell tragfähigen Grenzen halten zu können (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a: 83ff).

3.2 Die Reformen der Rentensysteme in Schweden, Großbritannien, Deutschland und Italien¹

Die hier ausgewählten Länder stehen prototypisch für den sozialdemokratischen, den liberalen, den konservativen und den rudimentären Wohlfahrtsstaat (Esping-Andersen 1990; Leibfried 1996). Eine Untersuchung der Reformen der Rentensysteme dieser Staaten kann deshalb Antworten auf die Frage geben, ob durch die Reformen seit Beginn der 1990er Jahre Konvergenzprozesse initiiert wurden, die auch zu einer Annäherung der Systemstrukturen beigetragen haben.

3.2.1 Schweden

Das schwedische Modell des Volksrentensystems mit seinen beiden Komponenten der nationalen Grundrente und der lohnbezogenen Zusatzrente wurde in den 90er Jahren einer grundlegenden Reform unterzogen. Seit 1999 besteht das System aus drei Säulen: eine einkommensbezogene, beitragsabhängige Rente und eine beitragsunabhängige garantierte Mindestrente bilden gemeinsam die

¹ Wenn nichts Anderes vermerkt ist, stützt sich die folgende Analyse auf: Kommission der EG 2000;2001;2002;2003a;2003b sowie Europäische Kommission 2002.

erste Säule, betriebliche Altersversorgungssysteme (90 % der Versicherten) sind die zweite und freiwillige private Rentenvorsorgepläne die dritte Säule.

Die einkommensbezogene Komponente der ersten Säule wird durch Beiträge in Höhe von 18,5 % der Einkommen finanziert. Davon fließen 16 % in eine Umlagefinanzierung, die fest verzinst wird und ein fiktives Rentenvermögen bildet, während 2,5 % in Rentenfonds (Rentenprämiensystem) eingespeist werden und somit eine kapitalgedeckte Ergänzung des Systems mit Marktkonditionen darstellen. Bei Eintritt in den Ruhestand wird die Rentenleistung aus diesen beiden Quellen finanziert, wobei das Rentenvermögen durch die durchschnittliche Restlebenserwartung dividiert wird. Während vor der Reform nur die 15 besten Einkommensjahre für die Rentenberechnung herangezogen wurden, zählt jetzt das lebenslang erwirtschaftete Einkommen. Zwischen den Beiträgen und den Rentenleistungen besteht heute eine enge Beziehung (notional defined contribution scheme). Trotz dieser versicherungsmathematischen Neutralität hat das System dennoch einige Umverteilungskomponenten bewahrt, wie z.B. die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung und der Arbeitslosigkeit. Diese Elemente werden allerdings aus dem Staatshaushalt finanziert.

Um die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems zu sichern, ist ein automatischer Anpassungsmechanismus in die Rentenformel eingebaut worden. Dieser sorgt dafür, dass der Beitragssatz konstant bei 18,5 % gehalten werden kann, indem bei einer schlechten ökonomischen und demographischen Entwicklung der Rentenindex automatisch sinkt. Gemildert wird dieser Effekt allerdings durch einen bereits 1960 aufgebauten Rentenpufferfonds, dessen Vermögen inzwischen 26 % des BIP erreicht und der Defizite des Systems ausgleichen soll.

Dennoch gilt prinzipiell, dass im neuen System alle finanziellen Risiken aufgrund der ökonomischen und der demographischen Entwicklung von den Rentenempfängern getragen werden.

Eine Grundversorgung der Rentner wird durch eine steuerfinanzierte Mindestrente gewährleistet, die Personen über 65, die mindestens 40 Jahre in Schweden leben, zusteht und eine Aufstockung der Leistungen aus dem einkommensbezogenem System auf eine garantierte Mindestleistung ermöglicht.

Eine weitere Ergänzung der Leistungen bietet die zweite Säule, die betrieblichen Altersversorgungssysteme, die sich im Jahre 2000 auf immerhin 17 % der Rentenleistungen insgesamt beliefen und die etwa 90 % der Versicherten erreichen.

Die privaten Systeme der dritten Säule machen dagegen erst 4 % der gesamten Rentenleistungen aus.

Eine weitere Absicherung der Rentner stellt die sehr flexible Gestaltung des Eintrittsalters dar, aber auch die Möglichkeit, Erwerbseinkommen, Teil- und Vollrenten zu kombinieren. Die Erwerbstätigenquote älterer Menschen ab 60 Jahren liegt in Schweden an der Spitze der EU-15.

Zusammenfassend können als wichtigste Elemente der schwedischen Rentenreform genannt werden:

- Eine stärkere Kapitalfundierung des Drei-Säulen-Modells,
- eine deutlich engere Koppelung der Rentenleistungen an die gezahlten Beiträge,
- eine Reduktion der Steuerfinanzierung zugunsten der Beitragsfinanzierung,
- eine Konstanz der Beiträge (18,5 %) und eine automatische Anpassung der Leistungen bei ungünstigen ökonomischen und demographischen Entwicklungen,
- eine größere Flexibilisierung des Renteneintritts und der Kombinationsmöglichkeit von Renten- und Erwerbseinkommen.

3.2.2 Großbritannien

Das britische Alterssicherungssystem besteht aus drei Säulen. Die erste, durch einkommensabhängige Beiträge finanzierte staatliche Säule setzt sich zusammen aus einer einheitlichen Grundrente und einer einkommensabhängigen Zusatzrente (seit 2002 State Second Pension, zuvor State Earnings-Related Pension Scheme), die beide als Umlagefinanzierungssysteme organisiert sind. Das Regelrenteneintritts-

alter beträgt 65 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen, allerdings wird das Eintrittsalter für Frauen bis zum Jahr 2020 auch auf 65 Jahre angehoben. Obwohl die erste Säule überwiegend aus Beiträgen finanziert wird, gewährt der Staat Haushaltszuschüsse, die seit 1975 großen politischen Schwankungen ausgesetzt sind. Zuletzt wurde die steuerliche Komponente wieder gestärkt.

Als Besonderheit des britischen Systems ist zu betrachten, dass die Versicherten aus dem einkommensabhängigen Strang der ersten Säule (State Second Pension) austreten können, wenn sie eine Absicherung im betrieblichen Altersvorsorgesystem (zweite Säule) oder in einem privaten System (dritte Säule) nachweisen können. Wegen der starken Umverteilungskomponente in der State Second Pension besteht für Bezieher eines mittleren und höheren Einkommens ein starker Anreiz, von diesem Recht des contracting-out Gebrauch zu machen. 1998 hatten 86 % der Männer und 77 % der vollbeschäftigten Frauen diese Möglichkeit wahrgenommen. Im Jahre 2000 haben 60 % aller Rentnerhaushalte Leistungen aus der zweiten Säule und 71 % Einkünfte aus der dritten Säule bezogen.

Die zweite Säule, das Betriebsrentensystem, ist durch eine Rahmengesetzgebung geregelt. Es unterscheidet grundsätzlich zwei Arten betrieblicher Renten, ein vom Betrieb eingerichtetes, gehaltsbezogenes System sowie ein System an Pensionsfonds, die auf Kapitalanlagen basieren.

Die dritte Säule besteht aus privaten Altersvorsorgeplänen, die kapitalfundiert sind. Um dieses System attraktiver zu machen, wurden im Jahre 2001 die Stakeholder Pensions gesetzlich eingeführt. Diese garantieren niedrige Verwaltungsgebühren, steuerliche Vorteile und eine hohe Flexibilität bei einem Wechsel zwischen den Fonds.

57 % der Renten kamen in den Jahren 1999/2000 aus dem staatlichen System, 43 % aus dem privaten Sektor (zweite und dritte Säule).

Durch das neue Programm des „New Deal 50 plus“ versucht Labour den Renteneintritt und die Möglichkeit der Kombination von Renten- und Erwerbseinkommen zu flexibilisieren. Der Renteneintritt kann fünf Jahre über das Regelrentenalter hinausgeschoben werden. Dieser Aufschub wird durch starke Rentenzuschläge belohnt. Ein Wechsel aus der Rente in das Erwerbsleben ist möglich. Arbeitgeber erhalten materielle Anreize, ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen.

Obwohl die Nettoeinkommen der Rentnerhaushalte zwischen Mitte der 70er und Mitte der 90er Jahre deutlich stärker gestiegen sind als die durchschnittlichen Einkommen, haben sich die Einkommen des ärmsten Fünftels der Rentner unterdurchschnittlich entwickelt. Dies ist damit zu erklären, dass die ärmeren Rentner weniger auf die Leistungen der zweiten und dritten Säule zurückgreifen können, darüber hinaus die staatliche Grundrente nur preisindiziert ist und damit nicht mit der allgemeinen ökonomischen Entwicklung Schritt halten kann. Die Labour-Regierung unter Blair hat sich dieses Problems in jüngster Zeit angenommen. In der State Second Pension, die seit 2002 gilt, können Beschäftigte mit geringerem Einkommen jetzt einerseits durch direkte Umverteilungseffekte, andererseits durch eine verbesserte rentenrechtliche Berücksichtigung von Phasen der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und der Kindererziehung höhere Rentenanwartschaften erwerben. Darüber hinaus wird durch eine neue Rentenleistung, den Pension Credit, der 2003 in Kraft getreten ist, die Mindesteinkommenssicherung der Rentner deutlich verbessert (Erhöhung der Leistungen, großzügigere Bedürftigkeitsprüfungen, Kopplung an die allgemeine Einkommensentwicklung).

Bezogen auf das BIP bewegen sich die britischen Rentenleistungen seit den 90er Jahren im EU-Durchschnitt. Die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems ist in den nächsten Jahrzehnten aufgrund verschiedener günstiger Faktoren (überdurchschnittliche Erwerbsquote auch der 55-64-Jährigen, unterdurchschnittlicher Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten, unterdurchschnittliche Staatsverschuldung, stark ausgebaute zweite und dritte Säule) gesichert.

Die Reformen des britischen Rentensystems lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Stärkung der Kapitalfundierung durch Ausbau der dritten Säule,
- Verbesserung der Mindesteinkommenssicherung durch den Pension Credit und die Reform der staatlichen Zusatzrente (State Second Pension),

- Angleichung des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen,
- Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten von Rentnern,
- Wiedereinführung des staatlichen Zuschusses in der ersten Säule.

3.2.3 Italien

Unter den Rentensystemen der EU-15 steht das italienische in Zukunft vor den größten Herausforderungen. Der Altersabhängigkeitsquotient wird von 26 % im Jahre 2000 auf 60 % im Jahre 2050 ansteigen und damit in der alten EU den höchsten Wert erreichen (vergleiche Abbildung 4).

Dementsprechend hat Italien in drei großen Reformen in den 90er Jahren (1992, 1995, 1997) sein Rentensystem radikal transformiert. Die erste einkommensbezogene und beitragsfinanzierte Säule des Systems wurde durch die Reform von 1995 – wie in Schweden – von einem benefit defined scheme auf ein notional defined contribution scheme umgestellt. Die Leistungen werden danach auf der Grundlage der während der Versicherung eingezahlten Beiträge berechnet, die Beiträge mit der durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP der letzten fünf Jahre kapitalisiert und das so gebildete, fiktive Vermögen durch die durchschnittliche Lebenserwartung bei Renteneintritt dividiert.

Die Übergangszeit, in der das alte System nach und nach abgelöst wird, dauert bis zum Jahre 2035. Das neue System wird die Leistungen erheblich reduzieren: die Bruttoersatzrate für einen typischen Arbeitnehmer, der nach 35 Versicherungsjahren mit 60 in den Ruhestand tritt, wird von 67 % im Jahre 2010, über 56 % im Jahre 2020 auf 48 % im Jahre 2050 sinken.

Zusatzrentensysteme der zweiten und dritten Säule, für die in den 90er Jahre neue gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen wurden, sollen den Rückgang der staatlichen Leistungen kompensieren helfen. Neben tarifvertraglich vereinbarten Kapitalfonds (zweite Säule) werden individuelle Vorsorgepläne über Lebensversicherungen (dritte Säule) staatlich gefördert. Im Jahre 2001 waren jedoch erst 10 % der abhängig Beschäftigten über solche Kapitalfonds zusätzlich abgesichert. Zur weiteren Stärkung der zweiten Säule ist momentan geplant, dass die gesetzlichen Pflichtbeiträge für die betrieblichen Abfindungssysteme (6,9 % des Bruttoeinkommens) alternativ in die betrieblichen Alterssicherungssysteme eingespeist werden können.

Obwohl Italien als weitere kostendämpfende Maßnahmen das Renteneintrittsalter erhöht und die Mindestvoraussetzungen für den Eintritt in den Ruhestand verschärft hat, bleibt die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems fragil:

Die Erwerbsquoten aller Altersgruppen sind in Italien im EU-Vergleich weit unterdurchschnittlich,

- in der Übergangszeit ist der Anreiz, vorgezogene Renten zu beziehen, nach wie vor hoch,
- die Transferleistungen des Staates in das Rentensystem sind mit 3 % des BIP sehr hoch,
- die Staatsverschuldung ist im EU-Kontext überdurchschnittlich und
- die kapitalgedeckten Zusatzsysteme sind noch schwach entwickelt.

3.2.4 Deutschland

In Deutschland dominiert nach wie vor die erste Säule, ein einkommensabhängiges und umlagefinanziertes System, die Altersvorsorge. Im Jahre 2000 kamen 78 % aller Einkommen der über 65-Jährigen aus dieser gesetzlichen Rentenversicherung.

Die Einkommen aus der zweiten Säule der Altersversicherung, den betrieblichen Systemen, tragen zu 7 % und diejenigen der dritten Säule, der individuellen privaten Vorsorge, zu 10 % zum Gesamteinkommen der älteren Bürgerinnen und Bürger bei.

Die erste Säule ist primär beitragsfinanziert (aktueller Satz 19,5 %), aber der Bundeshaushalt trägt immerhin 37 % der Ausgaben der gesetzlichen Rentenausgaben. Durch eine ökologische Steuerreform hat die rot-grüne Regierungskoalition diesen Bundeszuschuss seit dem Jahre 2000 erhöht.

Um die zu erwartenden zukünftigen Herausforderungen des Systems zu bewältigen (Verdoppelung des Altersabhängigkeitsquotienten, Schaubild 3), sind seit Beginn der 90er Jahre verschiedene Reformmaßnahmen eingeleitet worden, die jüngste im Jahre 2001. Dieses Maßnahmenbündel zielt einerseits auf eine Verlangsamung des Anstiegs der Rentenausgaben in der ersten Säule und andererseits auf eine Stärkung der zweiten und der dritten Säule des Systems.

Zu den Maßnahmen in der umlagefinanzierten Säule gehört vor allem eine Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre für Männer und Frauen, eine Verschärfung der Eintrittsvoraussetzungen (höhere Abschläge beim Vorruhestand) und eine Veränderung der Rentenformel. Bei dieser wird zukünftig nur noch von 90 % des Bruttoeinkommens ausgegangen und darüber hinaus ein Altersvorsorgeanteil berücksichtigt, der von 0,5 % im Jahre 2002 auf 4 % im Jahre 2009 ansteigt. Durch die veränderte Rentenberechnung soll das Nettoniveau der Standardrente von aktuell 70 % auf 67 % im Jahre 2030 abgesenkt werden. Gleichzeitig ist der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 auf höchstens 20 % und bis zum Jahr 2030 auf höchstens 22 % festgelegt worden. Ein automatischer Anpassungsmechanismus, wie in Schweden, ist jedoch nicht eingeführt worden, so dass im Bedarfsfalle diskretionäre Schritte erforderlich sind.

Zur Stärkung der zweiten Säule, die bislang auf freiwilligen Sozialleistungen der Arbeitgeber basiert, können die Beschäftigten jetzt den Aufbau einer betrieblichen Vorsorge durch Beiträge aus ihren Arbeitsentgelten (Entgeltumwandlung) verlangen. Gleichzeitig sind die Unverfallbarkeitsfristen der Anwartschaften aus den betrieblichen Systemen deutlich verbessert worden.

Ein umfangreiches staatliches Förderprogramm, für das bis zu 12 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung stehen, soll darüber hinaus die individuelle private Altersvorsorge erheblich stärken (staatliche Zulagen und steuerliche Vergünstigungen).

Die Reformen in Deutschland können wie folgt zusammengefasst werden:

- Ausbau des Systems der Altersvorsorge zu einem Drei-Säulen-Modell durch eine Stärkung der betrieblichen Rentensysteme (zweite Säule) und die Einführung einer staatlich geförderten privaten Altersvorsorge mit Kapitaldeckung (dritte Säule).
- Absenkung des Nettorentenniveaus durch eine geänderte Rentenformel.
- Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre und eine Gleichstellung von Mann und Frau in dieser Frage.

3.3 Konvergenz oder Divergenz der Systeme?

Die Darstellung der Rentenreformen in den vier EU-Staaten zeigt, dass angesichts der gemeinsamen Herausforderungen eine deutliche Tendenz zur Konvergenz der Systeme besteht.

Dies gilt zum einen für die Struktur der Systeme mit der Herausbildung des Drei-Säulen-Modells. In Großbritannien war dieses Modell bereits vor Beginn der Reformen stark ausgeprägt, während in Schweden, Italien und Deutschland die erste Säule dominierte. Diese drei Länder streben jetzt jedoch ebenfalls einen Policy-Mix aus staatlicher Versicherung und ergänzenden betrieblichen und privaten Systemen der Vorsorge mit Kapitaldeckung an. Das liberale britische Modell hat hier die sozialdemokratischen, konservativen und rudimentären Modelle stark beeinflusst.

Zum anderen ist auch bei den Modalitäten der Rentenleistung eine deutliche Annäherung zu beobachten. Hier sind zunächst die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die Verschärfung der Eintrittsvoraussetzungen und die Gleichstellung von Mann und Frau zu nennen. Generell ist es in der EU mit wenigen Ausnahmen zu einer Vereinheitlichung des regulären Rentenalters auf 65 Jahre und eine Gleichstellung der Geschlechter gekommen. Eine weitere interessante Entwicklung ist in der Frage des Äquivalenzprinzips festzustellen. Während das liberale und das sozialdemokratische Modell bislang das Prinzip der Volks- oder Grundrente betont haben, war im konservativen deutschen Modell die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen deutlicher ausgeprägt. Durch die jüngsten Reformen

setzt sich nun stärker die Abkehr vom defined benefit scheme zum notional defined contribution scheme durch. Am radikalsten haben Schweden und Italien diesen Weg eingeschlagen, in Großbritannien ist diese Entwicklung weniger stark zu beobachten, wengleich auch in den Berechnungsmodalitäten der State Second Pension das Äquivalenzprinzip nunmehr eine größere Beachtung findet. Auch hier ist also eine zunehmende Auflösung der traditionellen Modelle zu registrieren.

Im Hinblick auf die Entwicklung des Rentenniveaus ist es schließlich sehr wahrscheinlich, dass in denjenigen EU-Staaten, in denen die finanzielle Nachhaltigkeit der Renten gefährdet ist, automatische oder quasi-automatische Anpassungskomponenten in die Rentenformel eingebaut werden. Schweden ist hier sicherlich als Vorreiter zu betrachten, aber auch Deutschland ist mit dem Altersvorsorgeanteil in diese Richtung gegangen.

Zum dritten ist eine Konvergenz in der Finanzierung der Rentensysteme auszumachen. Hier verfestigt sich in den vier untersuchten Ländern das Prinzip der Mischfinanzierung aus Steuern und Beiträgen. Großbritannien ist zur Bezuschussung der ersten Säule durch Steuern zurückgekehrt, in Deutschland und Italien spielen die Transfers aus dem Staatshaushalt eine große Rolle und auch in Schweden wird die erste Säule mischfinanziert, wobei die Beiträge jetzt nicht mehr nur von den Arbeitgebern, sondern paritätisch erhoben werden.

Alles in allem kann damit bei der Struktur der Rentensysteme, ihrer Finanzierung und den Modalitäten der Rentenleistungen von einer Auflösung der traditionellen Modelle, einer Konvergenz in der Vermischung der Modelle gesprochen werden. Ein liberales, ein sozialdemokratisches, ein konservatives und ein rudimentäres Modell lassen sich bei den Altersrentensystemen in der EU kaum noch voneinander abgrenzen.

3.4 Die MOK im Bereich der Altersrenten

Der Europäische Rat in Laeken (2001) hat für die offene Koordinierungsmethode im Bereich der Renten insgesamt elf Ziele verabschiedet:

„Angemessenheit der Renten. Die Mitgliedsstaaten sollten gewährleisten, dass die Rentensysteme ihren sozialpolitischen Zielsetzungen gerecht werden. Unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Bedingungen sollten sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie sollten sicherstellen, dass ältere Menschen nicht von Armut bedroht sind und in den Genuss eines angemessenen Lebensstandards gelangen (...)
2. Sie sollten allen Menschen Zugang zu angemessenen staatlichen und/oder privaten Rentensystemen bieten, (...)
3. Sie sollten die Solidarität zwischen den Generationen fördern.

Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme

(...) durch einen geeigneten Policy-Mix Folgendes anstreben:

4. Ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen (...)
5. Sicherstellen, dass ... alle relevanten Komponenten der sozialen Sicherung, ... wirksame Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte bieten, (...)
6. Die Rentensysteme so reformieren, dass das übergeordnete Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt (...)
7. Gewährleisten, dass bei den Rentenleistungen und in den Rentenreformen ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Erwerbspersonen und Rentnern gewahrt bleibt (...)
8. (...) sicherstellen, dass (...) kapitalgedeckte Rentensysteme Rentenleistungen mit der erforderlichen Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit bieten.

Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen.

9. Sicherstellen, dass Rentensysteme mit den Erfordernissen der Flexibilität und der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt vereinbar sind; (...)
10. dem Prinzip der Gleichbehandlung von Frauen und Männern entsprechen (...)
11. Die Transparenz und Anpassungsfähigkeit der Rentensysteme verbessern, damit die Bürger auch weiter Vertrauen in die Systeme haben können (...)" (Rat der Europäischen Union (Laeken) 2001: 6f).

Der Europäische Rat hat gleichzeitig den Ausschuss für Sozialschutz (SPC) und den Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) beauftragt, für diese elf Ziele der Rentenpolitik Indikatoren zu entwickeln. Arbeitsgruppen beider Ausschüsse haben bislang für die Ziele 1 bis 5 Indikatoren verabschiedet. Für die Ziele 6 bis 11 ist der Arbeitsprozess noch nicht abgeschlossen.

Die Mitgliedsstaaten konnten im Jahr 2002 die ersten nationalen Strategieberichte für die Rentensysteme vorlegen, wobei sie sich auf Empfehlung der Kommission an vorläufigen statistischen Indikatoren orientierten. Im Frühjahr 2003 haben Kommission und Rat auf dieser Grundlage einen ersten gemeinsamen Bericht über angemessene und nachhaltige Renten vorgelegt.

Der gemeinsame Bericht macht deutlich, dass in allen 15 EU-Staaten seit Beginn der 90er Jahre Schritte eingeleitet worden sind, um den finanziellen Belastungen der Rentensysteme aufgrund des demographischen Wandels und der hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen. In nahezu allen Staaten sind folgende wichtige Reformelemente verabschiedet worden:

- Einführung einer kapitalgedeckten Rentenkomponente, insbesondere in Systemen, die traditionell auf dem Umlagesystem basieren.
- Entwicklung von gemischten Rentensystemen, die auf drei Säulen beruhen: einer beitragsfinanzierten ersten Säule, einer kapitalgedeckten zweiten Säule und kapitalgedeckten Zusatzvorsorgungen (dritte Säule).
- Mischfinanzierung der Rentensysteme durch Beiträge und Steuern, wobei die Dominanz ursprünglicher Finanzierungsformen reduziert wird.
- Stärkung der Äquivalenz zwischen den Rentenleistungen und den gezahlten Beiträgen. Damit Vordringen der notional defined contribution schemes in der ersten Säule (Annäherung an die Äquivalenz in den kapitalgedeckten Systemen der zweiten Säule).
- Einheitlich höheres Renteneintrittsalter von in der Regel mindestens 65 Jahren und Gleichstellung von Männern und Frauen in Bezug auf diese Frage.
- Absenkung des zukünftigen Rentenniveaus, unter anderem durch Veränderung der Anwartschaften und durch Einbau von demographischen oder umfassenden Nachhaltigkeitskomponenten in die Rentenformel.

Es muss jedoch betont werden, dass diese Reformschritte in den EU-Staaten lange vor der Einführung der MOK eingeleitet worden sind, allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Umfang. Im Rahmen der MOK ist dieser Reformprozess durch die Formulierung von Zielen und ersten Indikatoren sowie deren Umsetzung in nationale Aktionspläne systematisiert und damit verstärkt worden.

In ihrem gemeinsamen Bericht, der die Aktionspläne auswertet, loben Kommission und Rat die genannten Reformbemühungen, weisen aber auch auf überdurchschnittliche Fortschritte einiger Staaten und besondere Unzulänglichkeiten der Reformpolitiken anderer Staaten hin. „Die vorliegende erste umfassende Bewertung der nationalen Rentensysteme und der Rentenpolitik auf EU-Ebene zeigt, dass die Mitgliedstaaten entschlossen sind, die Angemessenheit ihrer Rentensysteme zu sichern. Gleichzeitig ist jedoch nicht zu übersehen, dass viele Mitgliedstaaten, die unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen mit einer starken Erhöhung der Rentenausgaben rechnen müssen, noch keine Maßnahmen ergriffen haben, um diese finanziellen Herausforderungen ohne Gefährdung der

Angemessenheit in den Griff zu bekommen. Diese Ausgabenerhöhungen könnten langfristig die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen unterminieren (...)

Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung werden in vielen Mitgliedstaaten in den nächsten zehn Jahren im Rentensystem spürbar werden. Es ist dringend erforderlich, glaubwürdige und wirksame Strategien einzuleiten und den Bürgern aufzuzeigen, was sie von ihrem Rentensystem erwarten können und was sie tun müssen, um im Ruhestand einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen“ (Kommission der EG 2003a: 9ff).

3.5 Bewertung der MOK im Bereich der Renten

Der vierstufige Zyklus der Methode der offenen Koordinierung ist im Politikfeld der Altersrenten bislang – mit den genannten Einschränkungen – ein erstes Mal durchlaufen worden. Deshalb kann eine Bewertung der Erfolge dieser Methode zu diesem frühen Zeitpunkt nur vorläufig sein.

Folgende Aspekte können bei dieser ersten Evaluation festgehalten werden ((Die bereits im Kapitel über die Beschäftigungspolitik diskutierten generellen Stärken (iterativer Prozess, Subsidiarität, Politiktransfer) und Schwächen (weiches Instrument, Legitimationsdefizit) der MOK gelten auch für die MOK im Bereich der Altersrenten und sollen hier nicht wiederholt werden)):

1. Die Reformschritte, die die Mitgliedstaaten in der Rentenpolitik eingeleitet haben, sind lange vor der Einführung der MOK auf den Weg gebracht worden. Von einem Einfluss der MOK oder von europäischen Lernprozessen vor Einführung der MOK kann daher nicht gesprochen werden. Vielmehr hat der gemeinsame Problemdruck (Demographie, Arbeitslosigkeit, öffentliche Verschuldung) die EU-Staaten veranlasst, Reformschritte einzuleiten, die in dieselbe Richtung weisen. Unterschiede sind nur im Hinblick auf den Beginn und das Ausmaß der bisherigen Reformen festzustellen (De la Porte 2003).
2. Im Rahmen der MOK ist dieser laufende Reformprozess aufgegriffen worden und durch die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Verfahren systematisiert worden. Die gemeinsamen Ziele sind sehr vage formuliert worden, um das Subsidiaritätsprinzip nicht zu verletzen und den Mitgliedstaaten genügend Spielraum für ein eigenständiges Handeln zu lassen.
3. Die – im Vergleich zur Beschäftigungspolitik (Rat der EU 2005b) – sehr weich formulierten Empfehlungen für weitere Reformschritte greifen das auf, was in den jeweiligen nationalen Diskursen ohnehin gefordert wird. Durch diese Echofunktion und die Benennung von Ländern, die im Reformprozess weiter vorangeschritten sind (best practices), könnte die MOK als Verstärker wirken (vergleiche aber Kapitel 1.1, wo die unzureichende Wahrnehmung von Politiktransfers im Bereich der Beschäftigungspolitik dargestellt wird).
4. Dort, wo Empfehlungen konkreter werden, entsprechen sie dem Credo des momentan vorherrschenden neoliberalen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Modells (z.B. bei den Empfehlungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Betonung einer stärkeren Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen, die auf eine Reduktion von Umverteilungskomponenten hinauslaufen).
5. Am Ergebnis des ersten Zyklus wird von Rentenexperten überwiegend die nicht abgeschlossene Diskussion über die Indikatoren und die unzureichende methodische Vorbereitung der NAP und des gemeinsamen Berichts kritisiert (Ruland 2003; Langejan 2003; Behrendt 2003; Schmähl 2003).

Insbesondere die bisherigen Indikatoren seien problematisch:

- die Indikatoren für die Angemessenheit der Renten, z.B. die Einkommensersatzraten, seien schwierig zu bestimmen, und bestimmte Aspekte der Lebenssituation der Rentner würden nicht berücksichtigt, z.B. die Differenzen in der Kranken- und Pflegeversicherung zwischen den Mitgliedstaaten (Ruland 2003; 7f; Schmähl 2003; 115f).

- Die Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Renten seien einseitig inputorientiert, knüpften an den Kosten der Alterssicherung an, Output-Indikatoren seien nicht formuliert worden. Damit ergebe sich die Gefahr eines verkürzten „benchmarking“ (Schmähl 2003; 114).
 - Das Indikatorenbündel müsse erweitert werden: dynamische Einkommensindikatoren und Indikatoren über die Vermögenswerte der Rentner seien einzubeziehen, der Zugang zu Dienstleistungen sei zu berücksichtigen und nichtmonetäre Indikatoren für Wohlergehen und Lebensqualität (Ernährung, Gesundheit, Bildung) seien zu entwickeln (Behrendt 2003; 90ff).
6. Die Entscheidung, auch für die Rentenpolitik die MOK einzuführen, ist den Nationalstaaten nicht leicht gefallen, sind doch die sozialen Sicherungssysteme im europäischen Kontext eines der letzten Reservate nationaler Politik. Der Widerstand der Nationalstaaten, die MOK auch auf die Renten- und Gesundheitspolitik anzuwenden, konnte schließlich überwunden werden, weil diese finanzpolitisch so bedeutsamen Bereiche der Sozialpolitik in den letzten Jahren immer stärker in das Visier der europäischen Stabilitätspolitik geraten sind (Laitinen-Kuikka 2004). Um jedoch zu verhindern, dass in den sozialen Sicherungssystemen im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik vorwiegend finanzökonomische Logiken zur Anwendung kommen, vielmehr auch die sozialpolitische Bedeutung der Renten- und Gesundheitspolitik im Blickfeld bleiben, ist ein eigenständiges Koordinierungsinstrument im Bereich der Sozialpolitik, eben die MOK, eingeführt worden. „Gäbe es die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Altersvorsorge nicht, dann würde man auf der europäischen Ebene die Rentensysteme fast ausschließlich unter negativen Gesichtspunkten analysieren: als Risikofaktoren für die öffentlichen Finanzen und als Hindernis für die Steigerung der Beschäftigungsquoten. Dank der Offenen Methode der Koordinierung können wir die eigentliche Zielsetzung der Rentensysteme wieder in den Vordergrund stellen, nämlich ausreichende Einkommen im Alter zu sichern“ (Vignon 2003; 14). Ob die MOK in der Rentenpolitik tatsächlich zu einem Korrektiv der in der EU dominierenden finanzökonomischen Interessen werden kann, ist jedoch aus strukturellen Gründen zu bezweifeln. In den Zielkatalog sind von vornherein sozial- und finanzpolitische Ziele gleichrangig nebeneinander aufgenommen worden (vergleiche 3.4). Zwischen der Realisierung dieser beiden Zielgruppen besteht ein „trade-off“, die einen lassen sich nur zu Lasten der anderen verwirklichen. In welche Richtung sich schließlich die Waage neigen wird, ist nicht nur eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse in den jeweiligen Mitgliedstaaten, es ist im System der Wettbewerbsstaaten vor allem eine Frage der strukturellen Zwänge. In einer Wirtschaftszone mit einem einheitlichen Binnenmarkt und einer gemeinsamen Währung sind die Sozialkosten eine wichtige Standortvariable, absorbieren doch allein die Rentenausgaben in der EU-15 im Durchschnitt mehr als 10 Prozent des BIP. Unter diesen Bedingungen ist es für die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortfrage nicht unerheblich, ob es Staaten gelingt, diese Kosten um einige Prozentpunkte zu reduzieren. Dieser Faktor ist nach der Osterweiterung noch relevanter geworden, zumal damit zu rechnen ist, dass viele MOEL-Staaten in absehbarer Zukunft Mitglied der Eurozone werden.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist es zwingend, dass auf Dauer das Ziel der Finanzierbarkeit in beiden Sektoren Priorität erlangen wird. Diese Aussage gilt unabhängig von der Frage, welche Bedeutung nach der Reform des Stabilitätspaktes in Zukunft der Haushaltskonsolidierung und dem Schuldenabbau beigemessen werden wird. Auch bei einer flexibleren Interpretation der Regeln des Paktes bleiben die genannten ökonomischen Wettbewerbs- und Standortzwänge gültig.

4. Die Methode der offenen Koordinierung in der Gesundheitsversorgung

In diesem Kapitel werden zunächst die beiden Systemvarianten der Gesundheitsversorgung dargestellt, die in der EU anzutreffen sind, sodann die gemeinsamen Probleme der Systeme der Gesundheitsversorgung sowie die Reformansätze analysiert und schließlich die ersten Schritte der EU in Richtung MOK in diesem Sektor diskutiert.

4.1 Gesundheitssysteme in der EU

In den Mitgliedstaaten der EU sind die Gesundheitssysteme aus historischen Gründen unterschiedlich organisiert. Je nach Finanzierungsart lassen sich das Beveridge-System und das Bismarck-System unterscheiden. Im Beveridge-Typ basiert die Finanzierung auf der Besteuerung, im Bismarck-Typ auf Sozialabgaben. Diese beiden Modelle, die auch als National Health System (NHS) und als Social Health Insurance (SHI) System bezeichnet werden, unterscheiden sich jedoch nicht nur durch die Finanzierungsart, sondern auch durch die Form der Regulation und der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen. Im NHS-Typ ist der Staat umfassend für die Finanzierung, die Regulierung und die Erbringung der Gesundheitsdienstleistungen verantwortlich. "In social insurance-type health care systems, in comparison, services are provided by public providers, non-governmental not-for-profit organisations, and private for-profit enterprises ... While social law provides some regulatory framework, in a social insurance system, detailed regulation including access to health care markets, remuneration systems and the detailed definition of the benefit catalogue, however, is left to negotiations between sickness funds and service providers" (Wendt u.a. 2004: 5).

In der EU-15 können folgende Mitgliedstaaten dem NHS-Typ zugeordnet werden: Dänemark, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Spanien und Schweden. Als Sozialversicherungstyp können dagegen bezeichnet werden: Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Österreich. Von den acht neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa sind sieben dem Bismarck-Typ zuzuordnen, nur Lettland ähnelt mit einem vollständig steuerfinanzierten System dem Beveridge-Typ.

Unabhängig vom Systemtyp räumen alle EU-Staaten dem Zugangsrecht der Bürgerinnen und Bürger zum Gesundheitswesen einen hohen Stellenwert ein. Durch Reformen haben im historischen Verlauf mehr und mehr Schichten der Bevölkerung einen Anspruch auf Leistungen des Gesundheitssektors erlangt. Unbefriedigend ist zurzeit allerdings noch in vielen EU-Staaten die gesundheitliche Versorgung von Asylantragstellern, illegalen Bewohnern und Nicht-EU-Ausländern.

Systemunabhängig sind in den Gesundheitssystemen der EU-Staaten in großem Umfang solidarische Umverteilungsmechanismen anzutreffen. Dies gilt für Umverteilungen zwischen Arm und Reich, Jung und Alt sowie Gesund und Krank.

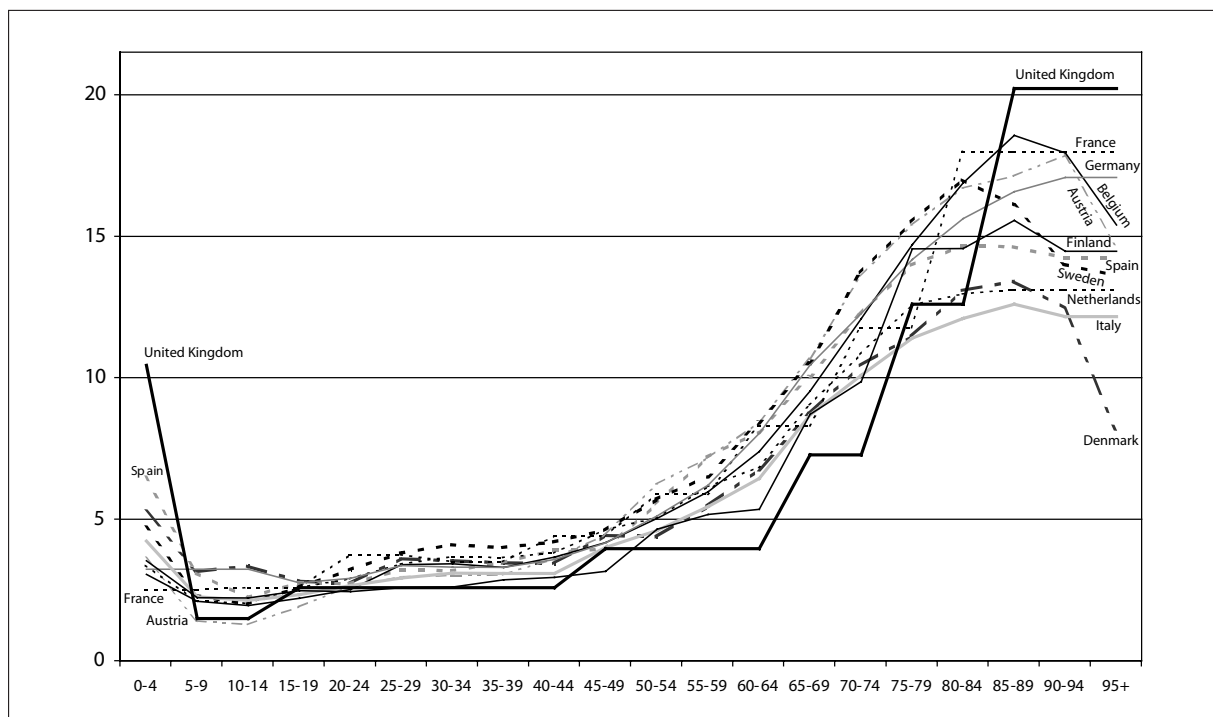
Aus der Sicht der Patienten ist im Hinblick auf das Zugangsrecht anzumerken, dass die Freiheit der Arzt- und der Krankenhauswahl in beiden Systemen unterschiedlich geregelt ist. In den SHI-Staaten verfügen die Patienten über eine große Freiheit in der Wahl des Arztes und der Krankenhäuser. Die Allgemeinmediziner überwachen allerdings mehr oder weniger stark den Zugang zu den Fachärzten. In manchen Ländern gibt es nach der Wahl des Arztes auch eine Mindestbindungsdauer. In den NHS-Staaten ist die Wahlfreiheit der Patienten dagegen eingeschränkter. Den Patienten wird in der Regel ein Allgemeinmediziner zugewiesen, nur in Dänemark gibt es eine zweite Wahlmöglichkeit. Der in der Regel öffentlich beschäftigte Allgemeinmediziner hat auch einen entscheidenden Einfluss auf die Zuweisung der Patienten zu den Fachärzten und den Krankenhäusern des öffentlichen Sektors. Aus diesen Restriktionen können sich die Patienten nur bei vollständiger Kostenübernahme durch die Inanspruchnahme von Ärzten im privaten Sektor befreien.

4.2 Gemeinsame Probleme und die Reformansätze in den Gesundheitssystemen der EU-Staaten

Alle EU-Staaten stehen im Hinblick auf die Finanzierung der Gesundheitsversorgung vor zwei Herausforderungen: dem demographischen Wandel und der Verbesserung der medizinischen Technik.

Wegen der sinkenden Geburtenraten und der zunehmenden Lebenserwartung wird die Bevölkerung Europas ständig älter (siehe Kapitel 3.1). Nach Eurostat-Projektionen wird die Zahl der Menschen über 65 in der EU-15 von 61 Millionen im Jahre 2000 auf 103 Millionen im Jahre 2050 anwachsen (Rat der Europäischen Union 2003: 5). Da jedoch die Gesundheitsausgaben für ältere Menschen ein Mehrfaches der Ausgaben für Jüngere betragen (vergleiche Abbildung 5), werden die öffentlichen Ausgaben für den Gesundheitssektor (unter Einschluss der Langzeitpflege) deutlich ansteigen (vergleiche Tabelle 2). Die altersbezogenen Pro-Kopf-Ausgaben in Prozent des Pro-Kopf-BIP steigen ab dem 50. Lebensjahr deutlich an und erreichen in der EU in der Spitze (Altersgruppe 75 bis 90) Werte zwischen 13 und 20 Prozent. Die öffentlichen Ausgaben für die Gesundheitsvorsorge und die Langzeitpflege erreichten in der EU im Jahre 2000 im Durchschnitt 6,6 % des BIP. Nach Schätzungen des Economic Policy Committee werden diese Ausgaben allein aufgrund des demographischen Faktors bis 2050 um 2,2 Prozent des BIP ansteigen. Bei dieser Projektion des Kostenanstiegs sind alle anderen Faktoren konstant geblieben, so zum Beispiel auch der zu erwartende Kostenanstieg durch neue Therapien und Innovationen in der Medizintechnik.

Abbildung 5: Altersprofile zu den öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung



Anmerkungen:

- (1) Die altersbezogenen Profile als Anteil des Pro-Kopf-BIP sind die gleichen wie die für die Projektionen der Gesundheitskosten verwendeten. In den Mitgliedstaaten werden für die Projektionen leicht unterschiedliche Basisjahre verwendet, weshalb sich die Profile in der obigen Grafik auf unterschiedliche Jahre beziehen: 1997 für Frankreich, 1998 für Belgien, Dänemark, Spanien und das Vereinigte Königreich; 1999 für Italien; 2000 für Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden (für Portugal werden keine Profile angegeben, da eine andere Altersklassifikation verwendet wird).
- (2) Die Ausgabenprofile beziehen sich hier ausschließlich auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben. Insbesondere umfassen sie weder die privaten Ausgaben noch die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege. Siehe Definition der Ausgaben für Projektionen im Anhang 4.
- (3) Ein flaches Profil am Ende der Altersverteilung ist im Allgemeinen darauf zurückzuführen, dass in den betreffenden Mitgliedstaaten für die höchste Altersklasse eine weitere Aufgliederung nicht vorliegt.

Quelle: Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2001) „Budgetary challenges posed by ageing populations“.

Quelle: Rat der Europäischen Union 2003: 33.

Tabelle 2: Öffentliche Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege

Ausgedrückt als Anteil am BIP. Zentrale demografische Variante,									
	GESUNDHEITSVERSORGUNG UND LANGZEITPFLEGE GESAMT			GESUNDHEITSVERS,			LANGZEITPFLEGE		
	Ausgaben als Anteil am BIP, 2000	Ausgabenanstieg in Prozent des BIP von 2000 bis 2050		Ausgaben als Anteil am BIP, 2000	Ausgabenanstieg in Prozent des BIP von 2000 bis 2060		Ausgaben als Anteil am BIP, 2000	Ausgabenanstieg in Prozent des BIP von 2000 bis 2050	
		pro Kopf	pro Arbeitn.		pro Kopf	pro Arbeitn.		pro Kopf	pro Arbeitn.
B	6,1 %	+ 2,1	+ 2,4	5,3 %	+ 1,3	+ 1,5	0,8 %	+ 0,8	+ 0,8
DK	8,0 %	+ 2,7	+ 3,5	5,1 %	+ 0,7	+ 1,1	3,0 %	+ 2,1	+ 2,5
D⁽¹⁾				5,7 %	+ 1,4	+ 2,1			
EL⁽¹⁾				4,8 %	+ 1,7	+ 1,6			
E⁽¹⁾				5,0 %	+ 1,7	+ 1,5			
F	6,9 %	+ 1,7	+ 2,5	6,2 %	+ 1,2	+ 1,9	0,7 %	+ 0,5	+ 0,6
IRL⁽²⁾	6,6 %		+ 2,5	5,9 %		+ 2,3	0,7 %		+ 0,2
I	5,5 %	+ 1,9	+ 2,1	4,9 %	+ 1,5	+ 1,7	0,6 %	+ 0,4	+ 0,4
NL	7,2 %	+ 3,2	+ 3,8	4,7 %	+ 1,0	+ 1,3	2,5 %	+ 2,2	+ 2,5
A	5,8 %	+ 2,8	+ 3,1	5,1 %	+ 1,7	+ 2,0	0,7 %	+ 1,0	+ 1,1
P⁽¹⁾				5,4 %	+ 0,8	+ 1,3			
FIN	6,2 %	+ 2,8	+ 3,9	4,6 %	+ 1,2	+ 1,8	1,6 %	+ 1,7	+ 2,1
s	8,8 %	+ 3,0	+ 3,3	6,0 %	+ 1,0	+ 1,2	2,8 %	+ 2,0	+ 2,1
UK	6,3 %	+ 1,8	+ 2,5	4,6 %	+ 1,0	+ 1,4	1,7 %	+ 0,8	+ 1,0
EU (gewogenes Mittel)⁽³⁾	6,6 %	+ 2,2	+ 2,7	5,3 %	+ 1,3	+ 1,7	1,3 %	+ 0,9	+ 1,0

Anmerkungen:

(1) Für mehrere Mitgliedstaaten liegen noch keine Angaben über die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege vor.

(2) Angaben für Irland ausgedrückt als Anteil am BSP.

(3) Die gewogenen Mittelwerte wurden je nach Anzahl der Mitgliedstaaten berechnet, für die Angaben vorliegen. Folglich wurde bei der Gesundheitsversorgung das gewogene Mittel für EU-14 berechnet, bei der Langzeitpflege und den Gesamtausgaben für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege für 10 Mitgliedstaaten.

Quelle: Economic Policy Committee (2001) „Budgetary challenges posed by ageing populations“.

Anm. 13/11/2002: Neue Projektionen auf der Grundlage neuer demografischer Vorhersagen des österreichischen statistischen Amtes 2002.

Osterreich 5,6 % + 2,4 + 2,5 4,9 % + 1,5 + 1,6 0,7 % + 0,9 + 0,9 (2002)

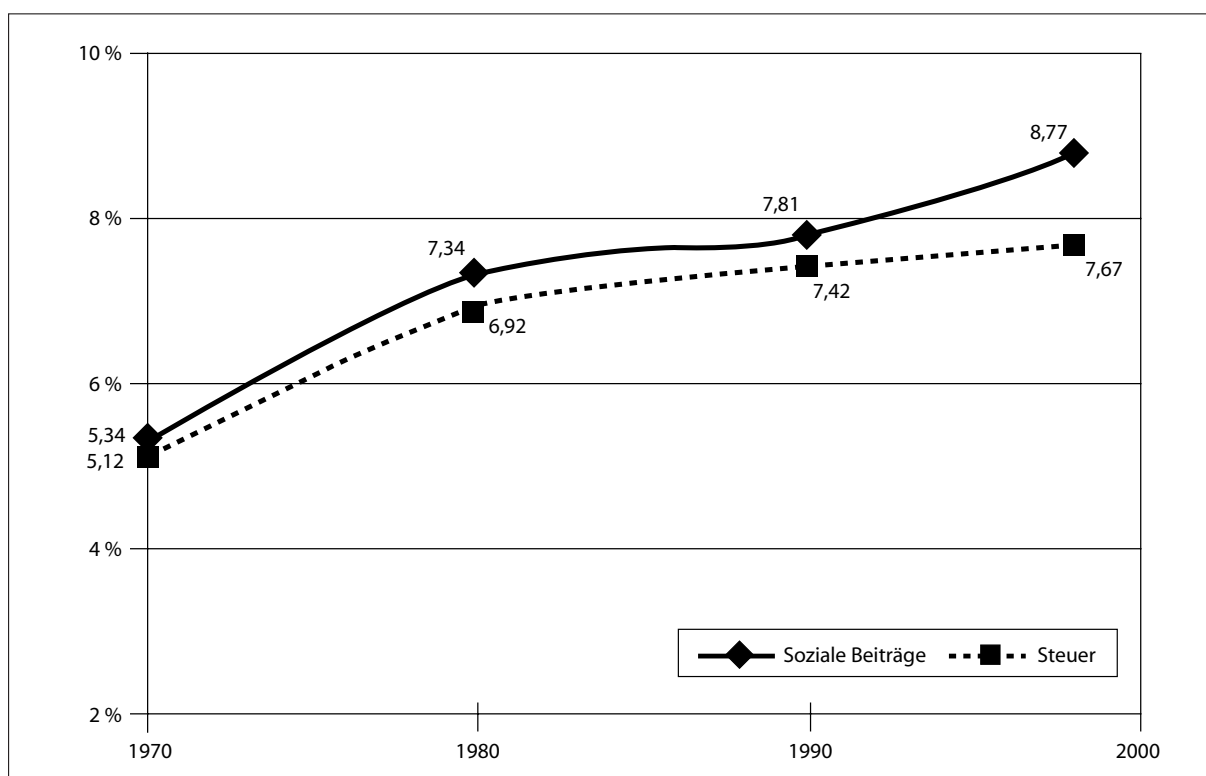
Quelle: Rat der Europäischen Union 2003: 35.

Neue Therapien und neue medizinische Techniken verändern permanent die Qualität der Versorgung im Gesundheitssektor. In Bezug auf die Kosten des Systems sind die Auswirkungen dieser technologischen Veränderungen zwiespältig. Einerseits können die Kosten von Behandlungen sinken, z.B. durch eine Reduktion der Aufenthaltsdauer in Krankenhäusern. Andererseits steigen die Kosten, wenn z.B. neue Techniken die Behandlung von Krankheiten ermöglichen, die bislang nicht therapierbar waren. Wenn auch eine systematische Abschätzung der Gesamteffekte schwierig ist, muss davon ausgegangen werden, dass der technologische Fortschritt in den letzten Jahrzehnten zu einer Steigerung der Gesundheitsausgaben geführt hat und eine Fortsetzung dieses Trends zu erwarten ist.

Die Ausgabenentwicklung für den Gesundheitssektor für ausgewählte europäische OECD-Staaten zeigt Abbildung 6. Sowohl für die NHS-Staaten (Dänemark, Griechenland, Spanien, Irland, Island, Italien, Norwegen, Portugal, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich) als auch für die SHI-Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz) ist von 1970 bis 2000 ein Anstieg der Ausgaben zu erkennen, dies gilt insbesondere für die Dekade von 1970 bis 1980. Danach schwächt sich der Anstieg der Ausgaben in den NHS-Ländern deutlich ab, während die SHI-

Länder nach einer gewissen Stagnation in den 80er Jahren in den 90er Jahren wieder einen deutlichen Zuwachs der Ausgaben verzeichnen. In einer umfassenderen empirischen Untersuchung für 23 OECD-Staaten bestätigen Wendt u.a. diese unterschiedlichen Erfolge von NHS- und SHI-Staaten in der Kostendämpfung: „An important factor for the different developments of the two types of systems might have been the higher potential for cost containment of the NHS systems ... While the average of total health expenditure as a percentage of GDP was more or less the same level in both types of systems until 1975, in 2000 the average share was by 7,5 % higher in social insurance systems than in NHS systems“ (Wendt u.a. 2004: 7). In den SHI-Staaten scheint der im Vergleich zu NHS-Staaten geringere regulative Einfluss des Staates sowie der größere politische Spielraum von Ärzteverbänden, Pharmaindustrie und Kassenverbänden Strategien der Kostendämpfung im Gesundheitssektor abzuschwächen (vergleiche dazu auch Schmidt 1999 sowie Wendt 2003: 340ff).

Abbildung 6: Entwicklung der durchschnittlichen Ausgaben für die Gesundheit in Prozent des BIP 1970-1998 nach den Finanzierungssystemen (basierend auf sozialen Beiträgen oder Steuern)



Quelle: MISSOC-Info 03 (2002): Gesundheitsversorgung in Europa, 15.

In den Mitgliedstaaten der EU sind in den letzten Jahren verschiedene Anstrengungen zur Kostendämpfung unternommen worden. Diese lassen sich in drei Kategorien einteilen (vergleiche Rat der Europäischen Union 2003: 24ff):

1. Maßnahmen zur Verlagerung der Kosten auf die Verbraucher: Hierzu zählen die diversen Formen der Eigenbeteiligung der Patienten an den Kosten der Arzneimittel, der Arztkosten und der Krankenhauskosten. Neben der Verlagerung der Kosten von den öffentlichen auf die privaten Budgets soll damit auch eine Dämpfung der Nachfrage erreicht werden.
2. Preis- und Mengenkontrollen auf der Angebots- und Nachfrageseite: In diese Kategorie gehören verschiedene Maßnahmen, wie die Preisbindung von Arzneimitteln, Festpreisvereinbarungen zwischen den Erzeugern und den Käufern von Gesundheitsdienstleistungen, die Kontrolle des

Zugangs zu Fachärzten durch die Hausärzte („Gatekeeper“) sowie Restriktionen bei der Zulassung von Ärzten.

3. Reformen zur Förderung einer wirksamen Nutzung der Ressourcen: hierzu zählen Verträge zwischen den Käufern und den Erzeugern von Gesundheitsdienstleistungen über eine effiziente Nutzung der finanziellen Ressourcen sowie der Übergang von der Finanzierung der Krankenhäuser nach Aufenthaltsdauer und Behandlungskosten zur Finanzierung von Fallpauschalen oder Fallgruppenpauschalen, um die Krankenhausaufenthalte zu reduzieren.

Angesichts dieser Gemeinsamkeiten in der Problemlage und vergleichbaren Ansätzen in der Reformpolitik stellt sich die Frage, ob im Gesundheitssektor der Mitgliedstaaten der EU ähnliche Konvergenzprozesse zu beobachten sind wie in der Altersrentenpolitik. Wendt u.a. haben sich mit der Frage der Konvergenz in den Gesundheitssystemen der OECD-Staaten von 1970 bis 2000 beschäftigt. Sie gelangen zu dem Ergebnis, dass sich in der Entwicklung einiger Makrovariablen der Variationskoeffizient in der EU-12 reduziert hat, was für die Nicht-EU-12-Staaten in der OECD nicht generell gesagt werden kann. Diese Konvergenzen gelten für die Variablen „Gesundheitsausgaben als Prozentsatz des BIP“, „Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben“ und „Beschäftigte im Gesundheitssektor pro 1000 Einwohner“ (Wendt u.a. 2004). Auch Leidl bestätigt in einer Studie deutliche Konvergenzprozesse bei einigen Indikatoren für die Gesundheitssysteme in der EU-15 von 1970 bis 1995 (Leidl 2001). Die Variationskoeffizienten der Indikatoren Gesundheitsausgaben pro Kopf, Krankenhausausgaben pro Kopf und Arzneimittelausgaben pro Kopf haben sich deutlich zurückgebildet. Leidl verweist mit Recht darauf, dass derartige Konvergenzen sich bei einer positiven Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben unmittelbar aus der Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommens in der EU-15 ergeben haben. Der Autor referiert auch etliche Studien, die der Frage der Konvergenz in der Gesundheitspolitik zwischen den EU-Staaten nachgegangen sind. Im Ergebnis lassen sich ähnliche gesundheitspolitische Maßnahmen in Ländern vom SHI-Typ wie auch Ländern vom NHS-Typ, aber auch Ländern beider Systemvarianten beobachten. Allerdings bleibt in diesen Studien der Konvergenzbegriff sehr unbestimmt. Eine klare Unterscheidung zwischen der Konvergenz der Systemorganisationen, der Regulierungsmaßnahmen und der Politikansätze wird nicht vorgenommen und muss weiteren Analysen vorbehalten bleiben (Leidl 2001: 50).

Es gibt damit deutliche Anzeichen für konvergente Prozesse in den Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten der EU. Diese sind allerdings bislang nicht so ausgeprägt wie die Konvergenzen, die zwischen den EU-Staaten im Bereich der Altersrenten zu beobachten sind.

4.3 Die MOK im Gesundheitssektor

Für die Gesundheitssysteme sind in der EU nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig. Allerdings berühren die Gemeinschaftspolitiken in mehrfacher Hinsicht die nationalen Gesundheitssysteme.

- Gemäß Artikel 152 EGV zum Gesundheitswesen ist es Aufgabe der EU, ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Seit dem Maastrichter Vertrag sind im Mitentscheidungsverfahren insgesamt acht Aktionsprogramme verabschiedet worden, in denen sich die Gemeinschaft um die Gesundheitsförderung im Bereich der öffentlichen Gesundheit bemüht.
- Die Politiken der Mitgliedstaaten müssen den Bestimmungen des Binnenmarktes entsprechen, insbesondere den Wettbewerbsregeln und den Grundsätzen der Freiheit des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Dass es zu Spannungen zwischen der nationalen Gestaltung der sozialen Sicherung und der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs kommen kann, ist in zwei EuGH-Urteilen im Jahre 1998 deutlich geworden (Urteile Decker und Kohl vom 24.4.1998). Darin bestätigt der EuGH zwar grundsätzlich die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die sozialen Sicherungssysteme, stellt aber gleichzeitig fest, dass die nationalen Regelungen nicht den freien Zugang der Versicherten zu Heilmitteln und ärztlichen Leistungen im EU-Ausland erschweren dürfen. Ob durch die Rechtsprechung des EuGH in Zukunft im Sinne des neoliberalen Leitbildes die

europäischen Binnenmarktsfreiheiten und die europäischen Wettbewerbsregeln die nationalen Regelungskompetenzen der Sozialschutzsysteme weiter aushöhlen werden, bleibt abzuwarten (vergleiche dazu Urban 2003:26ff).

- Ferner berührt auch das Recht der EU, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten zu überwachen, die nationalen Gesundheitssysteme. Die Ausgaben für diese Systeme sind Teil der öffentlichen Haushalte. Die Empfehlungen für die Haushaltspolitiken in den Broad Economic Guidelines sowie in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen betreffen damit auch die jeweiligen nationalen Gesundheitssysteme.

Mit dem auf dem Lisabonner Gipfel im Jahre 2000 eingeleiteten Prozess der Anwendung der MOK auf die Modernisierung der europäischen Sozialschutzsysteme ist das Gemeinschaftsrecht in Bezug auf die Gesundheitsversorgung und die Langzeitpflege abermals erweitert worden. Explizit hat der Europäische Rat auf dem Gipfel von Göteborg im Juni 2001 den Rat und die Kommission aufgefordert, gemäß der MOK einen ersten Bericht über Leitlinien im Bereich des Gesundheitssektors und der Altenpflege zu erstellen. Um die Zukunftsaufgaben zu bewältigen, wurden dabei für den Gesundheitssektor und die Langzeitpflege drei Ziele formuliert:

- allgemeiner Zugang, unabhängig von Einkommen und Vermögen
- qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung
- langfristige Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme.

Ein Jahr später, auf dem Gipfel von Barcelona im Frühjahr 2002, hat der Europäische Rat diese Aufforderung konkretisiert und auf der Basis eines Fragebogens an die Mitgliedstaaten den Rat und die Kommission um einen genaueren Bericht über die Fragen des Zugangs, der Qualität und der finanziellen Tragfähigkeit ersucht. Dieser Bericht ist im März 2003 unter dem Titel „Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die Unterstützung nationaler Strategien für die Zukunft der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege“ veröffentlicht worden. Er enthält im Wesentlichen – gegliedert nach den drei Zielen Zugang, Qualität und Finanzierbarkeit – eine kurze Darstellung der Situation in den Mitgliedstaaten, eine Auflistung von Herausforderungen und geplanter Maßnahmen.

Unter der Zielsetzung „Zugang zur Gesundheitsversorgung“ werden nach der Benennung einiger Herausforderungen (Überprüfung der Leistungspalette, Verringerung von Wartezeiten, altersspezifische Gesundheitsdienste, Präventivstrategien für ältere Menschen, Qualifizierung des medizinischen Personals) folgende „geplante strategische Änderungen“ aufgeführt:

„Die Mitgliedstaaten führen folgende Prioritäten an:

- Verbesserung des Zugangs für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Selbstständige, ältere Menschen, Menschen mit niedrigem Einkommen);
- Beschleunigung des Zugangs (Reduzierung der Wartezeiten);
- Bessere Verteilung geeigneter Gesundheitseinrichtungen über das Land (städtische/ländliche Gegenden, wohlhabende/arme Regionen);
- Verbesserung der Einstellung und Ausbildung qualifizierten medizinischen Personals (...) im Hinblick auf das Älterwerden des vorhandenen Personals, schwierige Arbeitsbedingungen und bevorstehende Personalengpässe.

Im Zusammenhang mit den besonderen Gesundheitsbedürfnissen älterer Menschen werden folgende Themen genannt:

- Die Notwendigkeit, alternative geriatrische und postakute Rehabilitationseinrichtungen außerhalb der Krankenhäuser bereitzustellen, (...)
- Die Einrichtung oder Reaktivierung örtlicher Gesundheitszentren, um den Zugang zur Gesundheitsversorgung und, über einen multidisziplinären Ansatz, zu angemessener Behandlung zu erleichtern“ (Rat der EU 2003: 11f).

Unter der Zielsetzung „Qualität der Gesundheitsversorgung“ wird über die noch nicht weit vorangeschrittenen Bemühungen der Mitgliedstaaten berichtet, strukturelle (z.B. Anzahl und Ausrüstung des Personals, Ausrüstungen, Gebäudenormen) und verfahrensbezogene (Normen und Leitlinien für Therapien) Qualitätskriterien für die Gesundheitsversorgung und die Langzeitpflege zu entwickeln. Da in diesem Gebiet offensichtlich noch alle Mitgliedstaaten experimentieren – am weitesten vorangeschritten ist das Vereinigte Königreich –, verzichtet der Bericht an dieser Stelle auf die Benennung spezieller Herausforderungen und geplanter Strategien.

Im Rahmen der Zielsetzung „langfristige Finanzierbarkeit der Gesundheitsversorgung“ werden als langfristige Herausforderungen der technologische und der demografische Wandel benannt. Als besonders dringende kurzfristige Herausforderungen werden angeführt:

- „Einige Mitgliedstaaten führen die Notwendigkeit an, den übermäßigen Konsum von Gesundheitsleistungen und –produkten einzudämmen, wenn er über das hinaus geht, was eine Verbesserung der Gesundheit bewirkt, wobei auch die Frage zu beantworten ist, was übermäßiger Konsum ist.
- In einigen Mitgliedstaaten besteht die dringende Notwendigkeit, akute **Kostenüberschreitungen** zu bewältigen, die das finanzielle Gleichgewicht der Krankenversicherungsfonds gefährden und/oder das gesamte staatliche Finanzmanagement belasten.
- In anderen Mitgliedstaaten ist der Druck anders gelagert und richtet sich eher auf die Notwendigkeit, das Dienstleistungsvolumen zu erhöhen, u.a. durch Reduzierung der Wartezeiten, ohne jedoch die Finanzverwaltung des Systems zu gefährden“ (Rat der EU 2003: 21).

Die von den Mitgliedstaaten berichteten Kostendämpfungsmaßnahmen werden nach drei Kategorien aufgeschlüsselt: (1) Maßnahmen zur Verlagerung der Kosten auf die Verbraucher, (2) Preis- und Mengenkontrollen auf der Angebots- und Nachfrageseite und (3) Reformen zur Förderung einer wirksameren Nutzung der Ressourcen (siehe dazu Kapitel 4.2).

Am Ende des Berichts werden einige „Empfehlungen für die nächsten Schritte“ formuliert. Darin heißt es: „Ausgehend von den im gemeinsamen Bericht aufgezeigten Themen sollte ein Prozess wechselseitigen Lernens und kooperativen Austausches fortgesetzt werden (...) Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sollte sich auf den Austausch von Erfahrungen und guten Praxisbeispielen zu den drei großen Zielen konzentrieren. Bei dieser Zusammenarbeit sollen die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Gesundheitsversorgung voll und ganz berücksichtigt werden“ (Rat der EU 2003: 30).

Diese Darstellung der MOK im Gesundheitssektor aufgrund des ersten gemeinsamen Berichtes von Rat und Kommission offenbart unmittelbar die große Diskrepanz zwischen der MOK in diesem Sektor im Vergleich zur MOK in den Bereichen der Beschäftigung, der Renten oder der Armutsbekämpfung. Dies wird schon äußerlich daran deutlich, dass die gemeinsamen Berichte im Rahmen der MOK Beschäftigung, Renten und Armutsbekämpfung mehrere hundert Seiten und ausführliche Länderberichte umfassen, während der hier diskutierte Bericht ganze 36 Seiten ausmacht. Im Unterschied zur MOK in den anderen Sektoren gibt es in der MOK im Gesundheitssektor noch keine Leitlinien, keine Indikatoren und keine Nationalen Aktionspläne. Die Zielsetzungen, die bislang formuliert worden sind, erreichen quantitativ und qualitativ nicht das Niveau der Zielkataloge der drei anderen sektoralen MOK. Aus den Empfehlungen am Ende des ersten gemeinsamen Berichts wird auch deutlich, dass kurzfristig nicht daran gedacht ist, die MOK im Gesundheitssektor an die MOK in den anderen Sektoren heranzuführen.

4.4 Bewertung der MOK im Gesundheitssektor

Obwohl sich die MOK im Gesundheitssektor noch in den Anfängen befindet, lassen sich bereits einige Probleme dieser Form der Politikkoordinierung erkennen und bewerten. ((Die bereits im Kapitel über die Beschäftigungspolitik diskutierten generellen Stärken (iterativer Prozess, Subsidiarität, Politiktransfer) und Schwächen (weiches Instrument, Legitimationsdefizit) der MOK gelten auch für die MOK im Gesundheitssektor und sollen hier nicht wiederholt werden)).

1. Wie die Politikfelder Beschäftigung, Armut und Renten ist auch der Gesundheitssektor in den Kontext der makroökonomischen Politik eingebettet und diesem untergeordnet. Eine wachstums- und beschäftigungshemmende Wirtschaftspolitik in der Eurozone reduziert die finanziellen Ressourcen des Gesundheitssektors, und zwar sowohl in den SHI- als auch den NHS-Staaten der WWU. Die Zielsetzung der langfristigen Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme bekommt damit eine noch stärkere Bedeutung.
2. Wie in der Rentenpolitik stand auch im Gesundheitssektor der Konflikt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Wiege der MOK Pate. Damit ist auch der MOK in der Gesundheitspolitik von Anbeginn ein Zielkonflikt virulent. Die beiden Ziele „allgemeiner Zugang unabhängig von Einkommen und Vermögen“ und „qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung“ stehen im Konflikt zum dritten Ziel „langfristige Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme“, zwischen der Realisierung dieser Ziele besteht ein eindeutiger trade-off. Die ersten beiden Ziele lassen sich nur zu Lasten des dritten realisieren und umgekehrt.
3. Dieser Zielkonflikt wird wie im Sektor der Altersrenten auch im Gesundheitsbereich aufgrund struktureller Zwänge (Stabilitätspakt, System der Wettbewerbsstaaten) zu Gunsten des Finanzierungsziels aufgelöst werden. Insofern gelten hier dieselben Argumente, die bereits im Kapitel 3.5 unter Punkt 6 aufgeführt wurden.
4. Da die NHS-Staaten den SHI-Staaten in puncto Ausgabenkontrolle und Kostendämpfung überlegen sind, ist es sehr wahrscheinlich, dass im Rahmen der MOK die Politik der NHS-Länder zur best practice erklärt wird und den SHI-Ländern als benchmark vor Augen gehalten werden wird. Gegenüber der Versorgungsperspektive würde dann die Kostenperspektive die Oberhand gewinnen (Vergleiche dazu Urban 2003: 97f).

5. Die Perspektiven der Sozialpolitik in der Europäischen Union

Die Wohlfahrtsstaaten in der Eurozone sind in den letzten Jahren einer doppelten Gefährdung ausgesetzt: zum einen erodiert die wachstums- und beschäftigungshemmende Wirtschaftspolitik die finanziellen Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme, zum anderen sind im System der Wettbewerbsstaaten die Sozialausgaben zur Standortvariablen geworden.

Die Konsequenzen der einseitig auf die Wahrung der Preisstabilität orientierten Geldpolitik der EZB und der einseitig auf die Haushaltskonsolidierung ausgerichteten Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten der Eurozone für Wachstum und Beschäftigung sind in Kapitel 1.3 dargestellt worden. Die nunmehr ins fünfte Jahr gehende Wachstumsschwäche der Eurozone, die sich eklatant von der wirtschaftlichen Entwicklung in den USA und den Nicht-Euro-Mitgliedstaaten der EU unterscheidet, unterhöhlt die finanziellen Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme und verstärkt die Tendenzen, die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat einzudämmen.

Es kommt hinzu, dass mit dem Maastrichter Vertrag in der EU ein Regime der Wettbewerbsstaaten etabliert worden ist. Auf der europäischen Ebene ist ein gemeinsamer Währungsraum geschaffen worden, in der Steuer-, Sozial- und Lohnpolitik liegen aber die entscheidenden Kompetenzen nach wie vor in den Händen der Nationalstaaten. Der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ist dadurch erheblich intensiviert worden. Die Höhe der Steuersätze, der Löhne und der Sozialausgaben entscheidet in einem einheitlichen Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung über die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalstaaten und damit über deren Attraktivität für das internationale Kapital. Die Spielräume für die Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten der Eurozone sind damit äußerst begrenzt. Durch die Osterweiterung, die die ökonomischen und sozialen Disparitäten in der EU deutlich erhöht hat, ist das System der Wettbewerbsstaaten auf eine qualitativ neue Stufe gehoben worden. Arbeitskräfte in Ost und West konkurrieren jetzt auf der Grundlage gleicher Qualifikationen, aber stark divergierender Lohn- und Sozialkosten um die Investitionen des internationalen Kapitals. Sollten die mittel- und osteuropäischen Staaten demnächst der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten, wird bei den gegebenen europäischen Regulierungsstrukturen der Prozess der Abwärtsspiralen bei Löhnen, Sozialausgaben und Unternehmenssteuern in den höher entwickelten Ländern der Eurozone kaum noch zu verhindern sein.

Diese Studie hat gezeigt, dass die Methode der offenen Koordinierung diese doppelte Gefährdung der Wohlfahrtsstaaten in der Eurozone nicht aufhalten kann. Die vielfach vertretene Position, mit der neuen Koordinierungsmethode sei ein Ansatzpunkt gefunden worden, gegen den neoliberalen mainstream das Europäische Sozialmodell zu bewahren und auszubauen, kann nicht bestätigt werden. Vielmehr konnte gezeigt werden, dass die Methode der offenen Koordinierung selber Gefangene der beschriebenen makroökonomischen und systemischen Kontextbedingungen ist. Die Methode der offenen Koordinierung im Bereich der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik hat sich als eine in dreifacher Hinsicht überforderte Methode der Politikkoordinierung erwiesen:

1. Als weiche Steuerungsmethode hat sie im Vergleich zur Gemeinschaftsmethode wenig Durchsetzungskraft.
2. Eingebettet in restriktive makroökonomische Politiken wird die Umsetzung ihrer Leitlinien und Zielsetzungen unterhöhlt. Dies gilt vor allem für die MOK in den Sektoren Beschäftigung und Armutsbekämpfung.
3. Im Kontext des System der Wettbewerbsstaaten und des Stabilitätspaktes schränken die ökonomischen Ziele letztlich die sozialpolitischen Intentionen ein. Dies gilt vor allem für die MOK in den Bereichen Altersrenten und Gesundheitsversorgung.

Die drei zentralen Politikfelder der Lissabonstrategie, die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und die Sozialpolitik, bilden damit kein gleichschenkliges Dreieck, wie manchmal behauptet wird, vielmehr befinden sie sich in einem klaren Über- und Unterordnungsverhältnis. Die Beschäftigungspolitik ist der Wirtschaftspolitik und die Sozialpolitik beiden untergeordnet.

Es ist zu erwarten, dass durch den neuen integrierten Koordinierungszyklus für Wirtschaft und Beschäftigung, der 2005 initiiert worden ist und ab 2008 vollendet sein soll, sowie den Prozess des „streamlining“ der Methode der offenen Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit (Altersrenten, soziale Eingliederung und Gesundheitsversorgung), der 2003 eingeleitet worden ist und 2006 umfassend eingeführt werden soll, diese Hierarchieverhältnisse verfestigt werden. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen zu einem „integrierten Leitlinienpaket“ zusammengefasst werden, das die nationalen Aktionsprogramme (Lissabon-Programme) und die europäischen Fortschritts- und Strategieberichte (Kommission der EG 2005c). Im Bereich des sozialen Schutzes soll es gemeinsame Ziele geben („across-the-board Common Objectives for social protection“), einen gemeinsamen Bericht für Sozialschutz und entsprechende nationale Aktionsprogramme (Commission of the European Communities 2003a). Ziel ist es, die sozioökonomische Governance und die Integration von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu vollenden. So sinnvoll es scheinen mag, die verschiedenen Lissabon-Prozesse zu straffen und zu integrieren, so sehr ist angesichts des neoliberalen mainstream in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu befürchten, dass durch diese Integration von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik die sozialpolitischen Interessen noch stärker den ökonomischen Imperativen untergeordnet werden.

Die angesprochene doppelte Gefährdung der Wohlfahrtsstaaten in der Eurozone wird auch nicht durch den Verfassungsvertrag der EU aufgehoben, der sich momentan in der Ratifizierungsphase befindet. Im Gegenteil, der Verfassungsvertrag übernimmt sowohl die bereits bestehenden Vertragsbestimmungen über die Geld- und die Fiskalpolitik als auch die Kompetenzverteilung in der Währungs-, Haushalts-, Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik und erklärt damit die neoliberale Wirtschaftspolitik und das neoliberale System der Wettbewerbsstaaten für sakrosankt. Der Versuch, dem Leitbild des Neoliberalismus in der EU-25 einen Quasi-Verfassungsrang zu geben, ist allerdings durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden vorläufig gestoppt worden. In beiden Gründungsstaaten der Gemeinschaft hat sich eine deutliche Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger gegen den Verfassungsvertrag ausgesprochen. In beiden Staaten ist dieses Nein gegen den erklärten Willen der politischen Eliten zustande gekommen. Auch wenn sich die Nein-Kampagne in beiden Ländern aus verschiedenen politischen Strömungen zusammensetzt, ist nicht zu übersehen, dass viele Bürgerinnen und Bürger die anhaltende sozialökonomische Krise in den Kernländern der Eurozone mit Recht der europäischen Politik anlasten. In Frankreich waren die beiden Hauptmotive für die Nein-Stimmen die Unzufriedenheit mit der aktuellen ökonomischen und sozialen Lage (52 %) sowie die Kritik am Wirtschaftsliberalismus der Verfassung (40 %) (Ipsos 2005). Es zeichnet sich damit ab, dass die Unfähigkeit der herrschenden makroökonomischen Politik, die Arbeitslosigkeit in der Eurozone zu beseitigen, sowie die unregulierte Erweiterung der EU, die Prozesse des Steuer-, Lohn- und Sozialdumping verstärkt hat, die EU in eine tiefe Legitimationskrise stürzen. Die ökonomischen und sozialen Folgen des übereilten Weges in eine Währungsunion, die weder wirtschaftspolitisch noch sozialpolitisch auf der europäischen Ebene ausreichend flankiert worden ist, und des übereilten Weges in die Erweiterung um zahlreiche schwach entwickelte Länder, die steuer-, lohn- und sozialpolitisch nicht ausreichend begleitet worden ist, werden von den Bürgerinnen und Bürger vieler höher entwickelten EU-Staaten nicht akzeptiert.

Die EU steuert auf eine Blockade zwischen liberalen und sozialen politischen Kräften zu. Zwischen der Gruppe der liberalen EU-Staaten, in der sich viele mittel- und osteuropäischen Staaten um Großbritannien scharen, und der Gruppe der Staaten, die das Europäische Sozialmodell bewahren und ausbauen wollen und die von Frankreich angeführt werden, ist auf der Ebene der EU-25 auf Dauer kein Kompromiss möglich. Letztlich ist dieser Konflikt nur im Wege der differenzierten Integration lösbar. Die Staaten des „sozialen Europa“ sollten eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik sowie eine gemeinsame europäische Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik – mit Regulierungen oberhalb der Ebene der

Nationalstaaten – in Angriff nehmen (vergleiche den Kasten „Grundzüge eines Europäischen Sozialmodells“ sowie Busch 2005). Sie können dies allerdings nur, wenn sie sich mit einer gemeinsamen Währung von den übrigen Staaten der Europäischen Union abgrenzen. Staatengruppen mit unterschiedlichen makroökonomischen Philosophien und unterschiedlichen Regulierungspolitiken – eher liberalen oder eher sozialen – in den Bereichen Steuern, Löhne und soziale Sicherheit können nicht eine gemeinsame Währung haben. In einem Regime der Wettbewerbsstaaten mit gemeinsamer Währung und unterschiedlichen sozialen Politiken auf der Ebene der Mitgliedstaaten obsiegen à la longue aus systemischen Gründen die liberalen Staaten.

Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist eine längere Phase der Reflexion und der kontroversen Debatte über die Zukunft der Europäischen Union notwendig. Sollte es der Union danach nicht gelingen, durch eine differenzierte Integration den grundlegenden Konflikt zwischen den Leitbildern eines liberalen und eines sozialen Europas zu überbrücken, droht sie auseinander zu brechen.

Grundzüge eines Europäischen Sozialmodells

Ein Europäisches Sozialmodell, das konzeptionell eine Alternative zum liberalen Wirtschaftsmodell darstellt, sollte aus fünf Elementen bestehen: a) einer europäischen Wirtschaftsregierung, die die Geldregierung in Gestalt der EZB ergänzt und so einen differenzierten makroökonomischen Policy-Mix in der WWU ermöglicht, b) einer koordinierten europäischen Lohnpolitik, die eine produktivitätsorientierte Entwicklung der Löhne in den Mitgliedstaaten durchsetzt, um Lohndumping, aber auch eine Überforderung einzelner nationaler Standorte zu vermeiden, c) einer europäischen Koordinierung der sozialen Sicherungspolitiken der Nationalstaaten, die parallel zum ökonomischen Fortschritt sozialen Fortschritt bzw. gemeinsame Antworten der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Herausforderungen ermöglicht, d) einer europäischen Koordinierung der Unternehmenssteuersätze, um Praktiken des Steuerdumpings zu unterbinden und e) europäische Standards für die soziale Demokratie, die die Partizipation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen sichern.

Eine europäische Wirtschaftsregierung:

Die jetzige Struktur der makroökonomischen Politik in der WWU, die eine gemeinsame Geldpolitik kennt, aber keine gemeinsame Fiskalpolitik, ist eine unzureichende Antwort auf die wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten in der Eurozone. Sie ist ungeeignet, um konjunkturelle Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten – wie wir sie momentan erleben – zu meistern. Um die Zinsen für wachstumsschwache Mitgliedstaaten (zurzeit Italien, Portugal, Deutschland) senken zu können, muss die europäische Ebene auch die Kompetenz haben, in den wachstumsstarken (zurzeit Spanien und Irland) eine dämpfende Fiskalpolitik durchzusetzen. Dazu muss der Ecofin-Rat das Recht erhalten, den verschiedenen Mitgliedstaaten je nach konjunktureller Lage eine restriktive bzw. eine stimulierende Haushaltspolitik zu verordnen. Die Kompetenz für die Haushaltspolitik muss deshalb von den Nationalstaaten auf die EU übertragen werden. Darüber hinaus ist der unsinnige Stabilitäts- und Wachstumspakt, der eine differenzierte antizyklische Wirtschaftspolitik verhindert, aufzuheben. Die EZB sollte nicht nur dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet sein, sondern gleichrangig auch dem Ziel der Vollbeschäftigung. Im Konzept des Europäischen Sozialmodells würde schließlich die makroökonomische Philosophie nicht einseitig auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen ausgerichtet sein, sondern auch eine antizyklische Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage für sinnvoll erachten. Die im Vergleich zur Eurozone erfolgreicheren Wirtschaftspolitiken der USA, Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks verdeutlichen, dass eine Mischung von Angebots- und Nachfragepolitiken effizienter ist als der ständige Ruf nach weiteren Strukturreformen.

Eine europäische Lohnpolitik:

Die Lohnpolitik in den Mitgliedstaaten der EU sollte mittel- und langfristig dem Produktivitätspfad folgen, um lohnpolitisch bedingte Verzerrungen der nationalen Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden. Kurzfristig kann die Lohnpolitik im Kontext eines differenzierten makroökonomischen Mixes aus Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik von dieser Faustregel nach oben und unten abweichen. Im Vorfeld der Einführung der WWU ist zwar immer wieder eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik gefordert worden, in der Praxis konnten jedoch die Reallöhne in den meisten Mitgliedstaaten mit der Produktivitätsentwicklung nicht Schritt halten. Insgesamt sind die realen Lohnstückkosten gesunken, sind die Gewinneinkommen stärker gestiegen als die Lohneinkommen. Einige Staaten, wie Irland und Deutschland, betreiben durch eine überdurchschnittliche Absenkung der realen Lohnstückkosten sogar eine Politik des Lohndumpings. Eine solche Politik provoziert in einem gemeinsamen Währungsgebiet entsprechende Antworten der Sozialpartner der wichtigsten Handelspartner. Es entsteht ein Prozess des *race to the bottom*. Auch in vielen mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten sind die Gewerkschaften zu schwach, um eine Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik durchzusetzen, insbesondere dann, wenn die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Sollten diese Staaten der Eurozone beitreten, werden sich die Praktiken des Lohndumpings verschärfen. Um zu verhindern, dass in der EU auf diese Weise eine permanente Umverteilung der Einkommen zu Gunsten der Gewinne und eine Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse stattfindet, bedarf es einer effizienten Koordinierung der Lohnpolitiken auf der europäischen Ebene, insbesondere in der Eurozone. Hierzu ist sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen als auch auf der sektoralen Ebene ein Kollektivverhandlungsprozess zwischen den europäischen Sozialpartnern notwendig.

Eine europäische Politik der sozialen Sicherung:

Eine Koordinierung der Sozialpolitiken auf der europäischen Ebene kann an zwei reale Prozesse anknüpfen. Einerseits ist mit wenigen Ausnahmen (Irland, Spanien) auch in der EU-25 der Zusammenhang zwischen der Höhe der Pro-Kopf-Einkommen und der Höhe der Sozialleistungsquoten sehr eng. Je reicher Staaten sind, desto mehr geben sie nicht nur absolut, sondern auch relativ für die soziale Wohlfahrt aus. Andererseits sind alle EU-Staaten in der Rentenpolitik und der Gesundheitspolitik mit sehr ähnlichen Herausforderungen (demographische Veränderungen, technologische Entwicklungen, Finanzierbarkeit) konfrontiert. Soll vermieden werden, dass die Mitgliedstaaten auf diese Probleme mit unterschiedlichen Strategien antworten und damit der nationale Standortwettbewerb angeheizt wird, ist eine europäische Koordinierung der Wohlfahrtsstaatspolitiken erforderlich. Durch quantitative Vorgaben (unterschiedliche Korridore für die Sozialleistungsquoten) könnte gewährleistet werden, dass der Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Entwicklungsniveau und dem Niveau der sozialen Sicherung nicht zerreißt und damit weder eine Politik der Überforderung der schwächer entwickelten Länder noch eine Politik des Abbaus der Standards in den höher entwickelten Ländern die Oberhand gewinnt. Die bisherige europäische Philosophie einer Angleichung der Standards auf dem Wege des Fortschritts, die sich bewusst von einer Politik der Angleichung durch den Abbau der höheren und die Anhebung der schwächeren Standards unterscheidet, könnte so bewahrt werden. Durch qualitative Vorgaben für die Reformen in der Renten- und der Gesundheitspolitik könnte darüber hinaus der in den letzten 15 Jahren zu beobachtende Prozess der Konvergenz in den nationalen Reformpolitiken verstärkt werden. Quantitative und Qualitative Konvergenzprozesse würden auf diese Weise dazu beitragen, dass ein europäischer Wohlfahrtsstaat nach und nach immer schärfere Konturen annimmt (vergleiche dazu Busch 2005).

Eine europäische Unternehmenssteuerpolitik:

Durch die Osterweiterung hat der Steuerwettbewerb in der EU eine neue Stufe erreicht. Die effektive durchschnittliche Steuerbelastung der Investitionen von Kapitalgesellschaften lag in diesen Ländern 2003 zwischen 13 % (Litauen) und 25 % (Polen), während sie etwa in Deutschland 37 % erreichte. Auch die Spitzensätze der Einkommenssteuer liegen in den meisten mittel- und osteuropäischen Bei-

trittsstaaten weit unter den Sätzen in dem meisten Staaten der EU-15. In der Kumulation mit niedrigen Löhne und Sozialabgaben erhöhen diese unterdurchschnittlichen Steuersätze den Anreiz, Produktionsstätten aus Kostengründen nach Mittel- und Osteuropa zu verlagern. In der EU-15 hat sich Irland durch eine solche Kombination von Lohn-, Sozial- und Steuerdumping Standortvorteile verschafft, die in weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP mündeten. Soll verhindert werden, dass diese beggar-my-neighbour-Politik in der EU-25 die Regel wird, ist auch im Bereich der Unternehmenssteuern eine europäische Lösung erforderlich. Einerseits ist eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen anzustreben (compulsory harmonized tax base), um die Transparenz der Steuerpolitik zu verbessern, andererseits sollte die EU kurzfristig Mindestsätze für die Körperschaftssteuer (European corporate income tax) vereinbaren, die bei anhaltenden Wettbewerbsverzerrungen mittelfristig von einem einheitlichen Steuersatz abgelöst werden könnten.

Eine europäische Politik der sozialen Demokratie:

In den Mitgliedstaaten der EU gibt es sehr unterschiedliche Traditionen der sozialen Demokratie in Betrieb und Unternehmen. Während alle Staaten das Institut der betrieblichen Mitbestimmung kennen – wenn auch in einer materiell sehr unterschiedlichen Ausprägung –, steht im Bereich der Unternehmensmitbestimmung neben einer Gruppe von 19 Staaten, die über Mitbestimmungsregelungen in Unternehmen verfügen, eine Minderheit von 6 Staaten (u.a. Italien und Großbritannien), denen diese Form der Mitbestimmung fremd ist. Auf der europäischen Ebene gibt es mittlerweile auf der Betriebsebene Informations- und Unterrichtsrechte für Europäische Betriebsräte (EBR) und auf der Unternehmensebene Mitbestimmungsregelungen bei der Gründung von Europäischen Aktiengesellschaften sowie bei grenzüberschreitenden Fusionen von Unternehmen. Da sich die nationalen Mitbestimmungskulturen in Betrieb und Unternehmen nach wie vor stärker unterscheiden, ist es schwierig, ohne einen intensiven europäischen Diskurs über diese Fragen europäische Mindestvorschriften zu erlassen. Dies gilt insbesondere für die Mitbestimmung auf Unternehmensebene, während sich dies im Bereich der Unterrichtung und Anhörung auf Betriebsebene aufgrund des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eher realisieren ließe.

Um in einen europäischen Diskurs über die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Kulturen von sozialer Demokratie in den Mitgliedstaaten zu treten, sollte in diesem Politikfeld in einem ersten Schritt die Methode der offenen Koordinierung Anwendung finden. Trotz der Defizite dieser Methode ist sie im Bereich der sozialen Demokratie zur Initiierung einer europäischen Dimension der richtige Ansatzpunkt, einerseits wegen der größeren Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten, die weitergehende Schritte verbieten, andererseits wegen des geringeren Drucks, der in diesem Sektor vom System der Wettbewerbsstaaten ausgeht, womit sich die Gefahr von Abwärtsspiralen in Grenzen hält. Die Mitgliedstaaten würden sich im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung auf gemeinsame Ziele und Leitlinien verständigen und in einen intensiven Kommunikationsprozess über best practices treten. Auch die Erfahrungen mit der Umsetzung der Mitbestimmung in den Europäischen Aktiengesellschaften wären hier einzubeziehen. Nach und nach könnten sich so durch Politiklernen und Politiktransfers erste Ansätze für eine engere europäische Kultur der sozialen Demokratie entwickeln, die in europäische Mindeststandards für die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen münden könnten.

Realisierungschancen eines Europäischen Sozialmodells:

Da die genannten Elemente eines Europäischen Sozialmodells mit Ausnahme der Vorschläge zu einer europäischen Lohnpolitik nur mit Einstimmigkeit in die Verträge aufgenommen werden können, ist kaum zu erwarten, dass dieses Modell im Rahmen der EU-25 zu verwirklichen ist. In der EU-25 gibt es Staaten, die an dem wirtschaftsliberalen Modell der Integration festhalten wollen (Großbritannien, viele mittel- und osteuropäische Staaten), während andere Staaten (Frankreich, Schweden, Dänemark und andere) das Modell eines sozialen Europa bevorzugen. Diese Differenzen sind auf Dauer durch Formelkompromisse nicht zu überbrücken und gefährden den Integrationsprozess insgesamt – wie die aktuelle Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages deutlich zeigt. Wir sollten akzeptieren, dass die

herrschende Integrationsstrategie des partiellen Vertiefens und des übereilten Erweiterns gescheitert ist. Sowohl das Projekt der WWU als auch das Projekt der Ost-Erweiterung sind politisch und sozial unzureichend flankiert worden und sind deshalb jetzt die Quellen der fundamentalen Krise. Die EU muss den Weg einer differenzierten Integration gehen: die Staaten, die das Europäische Sozialmodell verwirklichen wollen, sollten daran nicht gehindert werden. Sie müssen sich allerdings in Form eines eigenständigen Währungsgebiets von dem Block der wirtschaftsliberalen Staaten abgrenzen, denn nicht nur für die Geldpolitik, sondern auch für das Sozialmodell gilt in einer Währungsunion der Grundsatz: „one fits all“.

Literaturliste

- Alber, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/M.
- Alber, J./Standing, G. (2000): Social dumping, catch-up or convergence? Europe in a comparative global context. In: *Journal of European Social Policy* 10, Nr. 2 (Mai), S. 99-119.
- Ausschuss für Sozialschutz (2001): Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung, Brüssel.
- Baeten, Rita (2003): Health care on the European political agenda, in: Degryse, Ch./Pochet, Ph. (eds): *Social Developments in the European Union 2002*, Brussels, 145-176.
- Bauer, M. W./Knöll, R. (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2/2003, Januar 2003.
- Begg, I./Nectoux, F. (1995): Social protection and economic union, In: *Journal of European Social Policy*, no. 4. London.
- Behrendt, Christina (2003): Indikatoren im Prozess der „Offenen Methode der Koordinierung“: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften*, Band 47, Berlin.
- Benz, Benjamin (2004): Nationale Mindestsicherungssysteme und europäische Integration. Von der Wahrnehmung der Armut und sozialen Ausgrenzung zur Offenen Methode der Koordinierung. VS Verlag für Wissenschaften, Wiesbaden.
- Bomberg, E./Peterson, J. (2000): Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, *Queen's On-Line Papers on Europeanization*, No. 2/2000.
- Borras, Susana/Jacobsson, Kerstin (2004): The open method of co-ordination and new government patterns in the EU, in: *Journal of Public Policy*, April 2004, pp. 185-204.
- Bosco, A./Hutsebaut, M. (eds.) (1997): *Social Protection in Europe*. ETUI, Brussels.
- Busch, K. (1998): Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik. In: Schmid, J./Niketta, R. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich*. Marburg. S. 273-298.
- Busch, K. (2001): Economic Integration and Welfare State. The Corridor Model as a Strategy for an European Social Policy. In: Haller, M. (Hrsg.): *The Making of the European Union*. Berlin. Heidelberg. S. 25-42.
- Busch, K. (2003): L'impatto sociale dell'allargamento. In: *Fondazione di Vittorio (ed.): Europa sociale – Modello continentale e modello anglosassone a confronto*. Roma. 113-123.
- Busch, Klaus (2005): *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells*. Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 92, Düsseldorf.
- Casey, Bernard H. (2003): Koordination der "Koordination": Über "Streamlining" hinaus, in: *DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften*, Band 47, Berlin.
- Casey, B. H./Gold, M. 2005: Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another? In: *Journal of European Public Policy*, February 2005, pp. 23-43.
- Commission of the European Communities (2002): *Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Technical Analysis. Supporting COM (2002) final of 17.2.2002*. Brussels.
- Commission of the European Communities (2003a): *Strengthening the social dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*. Brussels.

- Commission of the European Communities (2003b): Common indicators relating to national strategies for adequate and sustainable pensions. Brussels.
- De la Porte, Caroline (2003): How relevant is the pensions OMC to the reform of pension systems in EU member states?, in: Degryse, Ch./Pochet, Ph. (eds): Social Developments in the European Union 2002, Brussels, 253-278.
- De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (eds.) (2003) : Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination, Peter Lang. Brussels.
- De la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia (2004): The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions, in: Journal of European Public Policy, April 2004, pp. 267-288.
- Dispersyn, M./Van der Vorst, P. u. a. (1990): La construction d'un serpent social européen, In: Revue Belge de Sécurité Sociale, No. 12. Bruxelles.
- Dispersyn, M./Van der Vorst, P. u. a. (1992): La construction d'un serpent social européen – Étude de faisabilité. In: Revue Belge de Sécurité Sociale, No. 36. Bruxelles.
- Esping-Andersen, G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Europäische Kommission (2001): Europäische Wirtschaft Nr.72. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2001. Belgien.
- Europäische Kommission (2002): Soziale Sicherheit in Europa 2001. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2004): Die soziale Lage in der EU 2004. Brüssel.
- European Commission (2005): Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States, Brussels.
- Europäischer Rat (Lissabon) 2000: Europäischer Rat (Lissabon) 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitizes. Luxemburg.
- Evans, M. (2002): Poverty and Social Exclusion. In: Gesellschaft für Versicherungswirtschaft und -gestaltung (Hrsg.): Study on the 13 Applicant Countries. Synthesis Report, S. 163-216.
- Falkner, G. (1998): EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community. London, New York.
- Fasshauer, St. (2001): Grundfragen der Finanzierung der Alterssicherung: Umlageverfahren vs. Kapitaldeckungsverfahren. In: Deutsche Rentenversicherung, Band 10-11, S. 631-645.
- Financial Times Deutschland (2005): Argentinien in Europa, 26. Mai 2005, 25.
- Financial Times Deutschland (2005): Zweifel an Stabilität in Euro-Zone wachsen, 27. Mai 2005, 18.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.) (2003): Social Protection in the Candidate Countries, Band 40: Country Studies Estonia, Latvia, Lithuania. Köln.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.) (2003): Social Protection in the Candidate Countries, Band 41: Country Studies Czech Republic, Slovak Republic, Poland. Köln.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Hrsg.) (2003): Social Protection in the Candidate Countries, Band 42: Country Studies Slovenia, Hungary, Romania, Bulgaria. Köln.
- Goetschy, Janine 2003: The European Employment Strategy, Multi-Level Governance, and Policy Co-ordination: Past, Present and Future, in: Zeitlin, J./Trubek, D.M. (eds.): Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford, pp. 59-87.
- Göbel, Marcus (2002): Von der Konvergenzstrategie zur Methode der Offenen Koordinierung. Baden-Baden.
- Götting, Ulrike (1998): Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. Opladen.

- Hemerijck, Anton (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s), in: Gösta Esping-Andersen (ed.): *Why We Need a New Welfare State*, New York, 173-213.
- Hodson, D./Maher, I. (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, pp. 719-46.
- Horstmann, S./Kaiser, M. (2002): Introduction. In: GVG (Hrsg.): *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report*, S. 1-29.
- Huster, E.U. (1996): *Armut in Europa*. Opladen.
- Ipsos (2005): *La France dit non au projet de Constitution européenne*, in: <http://www.ipsos.fr/canalip-sos/poll>, 30.05.2005. Paris.
- Kasten, G./Soskice, D. (2001): *Europäische Beschäftigungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen*. Marburg.
- Kaeble, Hartmut/Schmid, Günther (Hg.) (2004): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Edition Sigma, Berlin.
- Keller, B. (2001): *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München.
- Kommission der EG (2000): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (MIS-SOC) 1999*. Luxemburg.
- Kommission der EG (2001): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (MIS-SOC) 2000*. Luxemburg.
- Kommission der EG (2002): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (MIS-SOC) 2001*. Luxemburg.
- Kommission der EG (2002b): *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung*. Brüssel.
- Kommission der EG (2003a): *Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten*. Brüssel.
- Kommission der EG (2003b): *Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (MIS-SOC) 2002*. Luxemburg.
- Kommission der EG (2005 a): *Arbeitspapier der Kommission. Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2005 über die Lissabonstrategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung*, SEK (2005) 160. Brüssel.
- Kommission der EG (2005b): *Mitteilung der Kommission an den Rat. Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2004/2005*, SEK (2005) 67. Brüssel.
- Kommission der EG (2005c): *Für Wachstum sorgen und Arbeitsplätze schaffen: ein neuer und integrierter Koordinierungszyklus für Wirtschaft und Beschäftigung in der EU*, SEK (2005) 193. Brüssel.
- Kraus, K./Geisen, Th. (Hrsg.) (2001): *Sozialstaat in Europa. Geschichte – Entwicklung – Perspektiven*. Wiesbaden.
- Laitinen-Kuikka, Sini (2004): *Economic and Social Policy Aims of the Pension Policy of the European Union, Draft, Paper for the Research Seminar of FISS: Issues in Social Security*, June 2004. Sigtuna.
- Langejan, Theo (2003): *Praktische Erfahrungen*, in: DRV: *Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis?* DRV-Schriften, Band 47, Berlin.
- Leibfried, S./Pierson, P. (Hrsg.) (1995): *European Social Policy between Fragmentation and Integration*. Washington.
- Leibfried, S. (1996): *Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?* In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen.
- Leidl, R. (2001): *Konvergenz der Gesundheitssysteme in der Europäischen Union*, in: *Gesundh. ökon. Qual. manag.* Nr. 6/2001, 44-53.

- MISSOC-Info 03 (2002): Gesundheitsversorgung in Europa. Brüssel.
- Mossialos, E. u.a. (2002): Health Care. In: GVG (Hrsg.): Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report, S. 71-162.
- Müller, K. (2001): The Politics of Pension Reform in East-Central Europe. In: Beyer, J./Wielgohs, J./Wiesenthal, H. (Hrsg.): Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Post-socialist Countries. Baden-Baden. S. 195-222.
- Pakaslahti, J./Pochet, P. (2003): The Social Dimension of the Changing European Union, SITRA Working Paper. Helsinki.
- Pena-Casas, Ramon (2004): Second phase of the open method of co-ordination, in: Degryse, Ch./Pochet, Ph. (eds): Social Developments in the European Union 2003. Brussels. 95-118.
- Pimpertz, J. (2004): Soziale Sicherung in Mittel- und Osteuropa. In: iw-trends, 1/2004.
- Platzer, H.-W. (Hrsg.) (1997): Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union. Baden-Baden.
- Pochet, Philippe (2002): Pensions: substantial headway towards an uncertain goal, in: Degryse, Ch./Pochet, Ph. (eds): Social Developments in the European Union 2001. Brussels. 165-182.
- Pochet, Ph./Degryse, Ch. (eds) (2003): Social Developments in the European Union. Brussels.
- Rat der Europäischen Union (2001): Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten: Anwendung der offenen Koordinierungsmethode. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2003): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die Unterstützung nationaler Strategien für die Zukunft der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2004): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung. Brüssel.
- Ruhland, Franz (2003): Begrüßungsrede: Offene Methode der Koordinierung in der EU-Alterssicherung – Quo Vadis?, in: DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften, Band 47. Berlin.
- Schmähl, Winfried (2002): Pensions. In: GVG (Hrsg.): Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report, S. 31-70.
- Schmähl, Winfried (2003): Erste Erfahrungen mit der "Offenen Methode der Koordinierung": Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Union, in: DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften, Band 47. Berlin.
- Schmid, J./Niketta, R. (Hrsg.) (1998): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg.
- Schmid, J. (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2. Aufl. Opladen.
- Schmid, Günther/Kull, Silke (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“, WZB, SP I 2004-103. Berlin.
- Schmidt, M.G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Aufl. Opladen.
- Schmidt, M.G. (1999): Warum die Gesundheitsausgaben wachsen. Befunde des Vergleichs demokratisch verfasster Ländern, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 2, 229-245.
- Sisson, K./Arrowsmith, J./Marginson, P. (2002): All Benchmarkers Now? Benchmarking and the „Europeanisation“ of Industrial Relations, ESRC "One Europe or Several?" Programme Working Paper 41/02. Brighton.
- Sisson, K./Marginson, P. (2001): Benchmarking and the „Europeanisation“ of social and employment policy, ESRC „One Europe or Several?“ Briefing Note 3/01. Brighton.

- Spyropoulos, Rovertos (2003): Die Anwendung der "Offenen Methode der Koordinierung" auf die Renten – Eine verstärkte Kooperation auf der europäischen Ebene, in: DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften, Band 47. Berlin.
- Stanton, David (2003): Gemeinsame Indikatoren bezüglich nationaler Strategien für angemessene und nachhaltige Renten: Die Arbeit der Indikatoren-Untergruppe des Ausschusses für Sozialschutz, in: DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften, Band 47. Berlin.
- Taskforce Beschäftigung (2003): Jobs, Jobs, Jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Brüssel.
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Vol. 44, No. 3.
- Thomas, S. (1999): Handbuch europäischer Beschäftigungspolitik-Programm, Organisation, Handlungsschwerpunkte. Frankfurt/Main.
- Trubek, D.M. (2002): The Open Method of Co-ordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU, Outline of Research 2/18/02. University of Wisconsin-Madison.
- Trubek, D. M./Mosher, J. S. (2003): New Governance, Employment Policy, and the European Social Model, in: Zeitlin, J./Trubek, D.M. (eds.): Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford, pp. 33-58.
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Europäisierung der Gesundheitspolitik? Zur Evolution eines Politikfeldes im Mehrebenen-System, WZB, SP I 2003-303, Berlin.
- Vaughan-Whitehead, Daniel C. (2003): EU Enlargement versus Social Europe? The uncertain Future of the European Social Model. Cheltenham und Northampton.
- Vignon, Jerome (2003): Die Bedeutung des gemeinsamen Berichts über angemessene und nachhaltige Renten, in: DRV: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? DRV-Schriften, Band 47. Berlin.
- Vogler, S./Habl, C. (1999): Gesundheitssysteme in Mittel- und Osteuropa. Wien.
- Wendt, Claus (2003): Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung? Gesundheitssysteme im Vergleich. Wiesbaden.
- Wendt, C./Grimmeisen, S./Rothgang, H. (2004): Convergence or Divergence in OECD Health Care Systems? Paper prepared for the Eleventh International Research Seminar on „Issues in Social Security: How to cope with globalisation“. Sigtuna, Sweden, 19-21 June 2004.
- Zeitlin, Jonahan und Philippe Pochet (eds.) (2005): The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Peter Lang. Brussels.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

