

***Does Europe Matter?* Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zur Europäisierung der Alterssicherungspolitik europäischer „Small States“**

Dissertation

zur Erlangung des
Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)

vorgelegt

der Philosophischen Fakultät I
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,

von Herrn Manuel Wäschle
geb. am 14.04.1989 in Freudenstadt

Erstgutachter: Prof. Dr. Johannes Varwick

Zweitgutachter: Prof. Dr. Martin Klein

Tag der Verteidigung: 29.07.2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iii
Tabellenverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1. Einleitung	1
1.1 Thematische Ausgangslage und Forschungsinteresse.....	1
1.2 Aufbau der Arbeit	9
2. Theorie, Forschungsstand und Design der Arbeit	11
2.1 Theoretische Grundlagen der Arbeit	11
2.1.1 Europäisierung	13
2.1.2 Small States	26
2.1.3 Ein neuer Intergouvernementalismus als Resonanzboden?	38
2.1.4 Zusammenführung der theoretischen Zugänge	43
2.2 Forschungsstand.....	45
2.3 Forschungsdesiderate und Thesen.....	65
2.4 Methodik und Fallauswahl.....	70
2.4.1 Methodik.....	70
2.4.2 Fallauswahl	77
3. Alterssicherungspolitik im europäischen Mehrebenensystem	85
3.1 Bestandsaufnahme	85
3.1.1 Entwicklung einer europäischen Sozial- und Alterssicherungspolitik ..	85
3.1.2 Kompetenz- und Aufgabenteilung in den Alterssicherungspolitik.....	88
3.2 Ein europäisches Rentenmodell?	96
3.3 Small States und die zentralen Europäisierungsinstrumente	102
3.3.1 Offene Methode der Koordinierung (OMK/R)	103
3.3.2 Wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung.....	111
3.3.3 Rechtsprechung des EuGH.....	126
3.4 Globale Dimension – Weltbank und ILO	133
3.4.1 Das Mehssäulensystem der Weltbank.....	134
3.4.2 Internationale Arbeitsorganisation (ILO).....	136
3.4.3 Rückwirkungen beider Modelle auf die Europäische Kommission	141
4. Fallstudien.....	143
4.1 Dänemark	143
4.1.1 Rahmenbedingungen	143
4.1.2 Das dänische Alterssicherungssystem.....	151
4.1.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen	155
4.1.4 Interload-Analyse	195

4.1.5 Zwischenfazit	197
4.2 Österreich	203
4.2.1 Rahmenbedingungen	203
4.2.2 Das österreichische Alterssicherungssystem	211
4.2.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen	216
4.2.4 Interload-Analyse	252
4.2.5 Zwischenfazit	255
4.3 Tschechische Republik	261
4.3.1 Rahmenbedingungen	261
4.3.2 Das tschechische Alterssicherungssystem	270
4.3.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen	274
4.3.4 Interload-Analyse	310
4.3.5 Zwischenfazit	315
4.4 Portugal.....	321
4.4.1 Rahmenbedingungen	321
4.4.2 Das portugiesische Alterssicherungssystem	330
4.4.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen	334
4.4.4 Interload-Analyse	370
4.4.5 Zwischenfazit	374
5. Zusammenfassung, Einordnung und Ausblick	382
5.1 Zusammenfassung der Europäisierungsprozesse	382
5.2 Beantwortung Forschungsfragen und Hypothesen	387
5.2.1 Offene Forschungsfragen und Anknüpfungspunkte	394
5.3 Konsequenzen und mögliche Entwicklungsszenarien.....	395
5.3.1 Grundsatzentscheidung: Stabilitäts- oder Fiskalunion?	398
5.3.2 Konkrete Einzelmaßnahmen – ESSR und PEPP	407
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	417
Primärliteratur	417
Sekundärliteratur.....	440
Gesprächsverzeichnis.....	471

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sozialschutz- und Rentenausgaben 2016	5
Abbildung 2: Finanzierungssaldo und Schuldenstand EU-28 2001-2017	5
Abbildung 3: Grundmodell Top-Down-Europäisierung	14
Abbildung 4: Grundmodell Bottom-Up-Europäisierung	15
Abbildung 5: Gesamtmodell Europäisierung & Small States	44
Abbildung 6: Untersuchungsgegenstand	76
Abbildung 7: Kompetenzverteilung in der Alterssicherungspolitik.....	91
Abbildung 8: Zentrale Akteure in der Alterssicherungspolitik.....	95
Abbildung 9: OLS-Regression Nizza-Stimmengewicht und Defizitverstöße	120
Abbildung 10: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in DK (1999-2015).....	147
Abbildung 11: Finanzierungssaldo und Verschuldung DK (1999-2015)	147
Abbildung 12: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in AT (1999-2015)	208
Abbildung 13: Finanzierungssaldo und Verschuldung AT (1999-2015).....	208
Abbildung 14: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in CZ (2004-2015).....	267
Abbildung 15: Finanzierungssaldo und Verschuldung CZ (2004-2015).....	267
Abbildung 16: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in PT (1999-2015)	327
Abbildung 17: Finanzierungssaldo und Verschuldung PT (1999-2015).....	327

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenfassung Impulse und Mechanismen von Europäisierung ...	21
Tabelle 2: Zentrale Nachteile im politischen Prozess	37
Tabelle 3: Bevölkerungsgröße und Nizza-Stimmengewicht	78
Tabelle 4: Fallforschungsländer in der Gegenüberstellung	84
Tabelle 5: Das Rentenmodell der Europäischen Kommission	99
Tabelle 6: Zusammenführung Download-Europäisierung, Instrumente, Akteure	103
Tabelle 7: Gegenüberstellung Ziele der OMK/R (vor/nach Zusammenlegung) ..	105
Tabelle 8: Das Drei-Säulen-Modell der Weltbank.....	135
Tabelle 9: Dänische Regierungen im Untersuchungszeitraum	146
Tabelle 10: Demografische Eckwerte Dänemarks.....	149
Tabelle 11: Das dänische Alterssicherungssystem (vereinfacht).....	154
Tabelle 12: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Dänemark	202
Tabelle 13: Österreichische Bundesregierungen im Untersuchungszeitraum	207
Tabelle 14: Demografische Eckwerte Österreichs.....	210
Tabelle 15: Das österreichische Alterssicherungssystem (vereinfacht).....	215
Tabelle 16: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Österreich	259
Tabelle 17: Tschechische Regierungen im Untersuchungszeitraum	265
Tabelle 18: Demografische Eckwerte Tschechiens	268
Tabelle 19: Das tschechische Alterssicherungssystem (vereinfacht)	273
Tabelle 20: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Tschechien	319
Tabelle 21: Portugiesische Regierungen im Untersuchungszeitraum	325
Tabelle 22: Demografische Eckwerte Portugals	328
Tabelle 23: Das portugiesische Alterssicherungssystem (vereinfacht).....	333
Tabelle 24: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Portugal	380
Tabelle 25: Die Europäische Säule sozialer Rechte (Überblick).....	408

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANO	Aktion unzufriedener Bürger (Partei in Tschechien)
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AT	Österreich
ATP	Arbejdsmarkedets Tillægspension
AWG	Ageing Working Group
BE	Linksblock (Partei in Portugal)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMSVG	Betriebliches Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz
BPG	Betriebspensionsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CDS-PP	Portugiesische Volkspartei
CES	Contribuição extraordinária de solidariedade
CGA	Caixa Geral de Aposen-tações
CSR	Länderspezifische Empfehlungen
ČSSD	Sozialdemokratischen Partei Tschechiens
ČSSZ	Tschechische Sozialversicherungsverwaltung
CVRIA	Gerichtshof der Europäischen Union
DB	Defined Benefits
DC	Defined Contributions
DF	Dänische Volkspartei
DK	Dänemark
ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
ECOFIN	Rat „Wirtschaft und Finanzen“
EDP	Defizitverfahren im Stabilitäts- und Wachstumspakt
EFC	Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung

EKR	Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
EMCO	Beschäftigungsausschuss
EMPL	Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
EPC	Ausschuss für Wirtschaftspolitik
EPSCO	Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“
ESC	Europäische Sozialcharta
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESSR	Europäische Säule sozialer Rechte
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EZB	Europäische Zentralbank
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GCSGA	Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
KDU-ČSL	Christliche und Demokratische Union - Tschechoslowakische Volkspartei
KSČM	Kommunistische Partei von Böhmen und Mähren
KP	Portugiesische Kommunistische Partei
LIDEM	Liberales Demokraten (Partei in Tschechien)
MTO	Mittelfristiges Haushaltsziel
NDC	Notional Defined Contributions
NRP	Nationales Reformprogramm
NSB	Nationaler Sozialbericht
ODS	Demokratische Bürgerpartei (Partei in Tschechien)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OMK/G	Offene Methode der Koordinierung in der Gesundheit und Langzeitpflege

OMK/R	Offene Methode der Koordinierung in der Rentenpolitik
OMK/SI	Offene Methode der Koordinierung Soziale Inklusion
OMK/SSSI	Offene Methode der Koordinierung Sozialschutz und Soziale Eingliederung
OPF	Private Alterssicherungsfonds in Polen
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PAYG	Umlagefinanziertes Rentensystem
PEPP	Europaweites privates Altersvorsorgeprodukt
PS	Sozialistische Partei Portugals
PSD	Sozialdemokratische Partei Portugals
PT	Portugal
RILSA	Research Institute for Labour and Social Affairs
RV	Sozialliberale Partei Dänemarks
S	Sozialdemokratische Partei Dänemarks
SAP	Supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SP	Særlige Pensionsopsparing (Special Pension)
SPC	Ausschuss für Sozialschutz
SPOZ	Partei der Bürgerrechte Tschechiens
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SRÄG	Sozialrechtsänderungsgesetz
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
SZ	Partei der Grünen (Partei in Tschechien)
US-DEU	Freiheitsunion – Demokratische Union Tschechiens
V	Liberale Partei Dänemarks
VfGH	Österreichischer Verfassungsgerichtshof
VPI	Verbraucherpreisindex
VSKS	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
WTO	Welthandelsorganisation

1. Einleitung

1.1 Thematische Ausgangslage und Forschungsinteresse

Thematische Ausgangslage

Die Europäische Union zielt primärrechtlich auf die (nicht unumstrittene) Verwirklichung einer „immer engeren Union“ (Art. 1 EUV), ist zur Verwirklichung dessen angesichts einer in vielerlei Hinsicht heterogenen Gemeinschaft von (voraussichtlich bald) 27 Mitgliedstaaten aber immer häufiger auf den Modus einer abgestuften Integration angewiesen (vgl. Varwick 2011). Dahinter verbirgt sich die grundsätzliche Aufgabe des Einheits- und Gleichzeitigkeitsprinzips europäischer Integration, wie es integrationspolitisch eigentlich angedacht und durch den Europäischen Gerichtshof in mehreren Urteilen rechtsdogmatisch angelegt wurde (vgl. von Ondarza 2012: 7). Der Währungsraum mit gegenwärtig 19 Teilnehmerstaaten ist ebenso Ausdruck für eine derartige horizontale Differenzierung wie das Schengener Abkommen, die Justiz- und Innenpolitik, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder auch jüngere und kleinteiligere Projekte wie der Europäische Stabilitätsmechanismus, der Fiskalpakt und das europäische Einheitspatent. In der Folge scheint die Europäische Union heute weniger eine monolithische Gemeinschaft und mehr eine „European Union“ (De Neve 2007) zu sein, deren Mitglieder sich in unterschiedlichem Maße und in teils variierenden Konstellationen an einzelnen Integrationsprojekten beteiligen bzw. vice versa dauerhaft oder temporär nicht daran teilnehmen (vgl. Dyson/Sepos 2010; Varwick 2011; Tekin 2012; Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013; Riedeberger 2016). Mit Blick auf einzelne Politikfelder zeigt sich zudem, dass der Integrationsprozess auch in vertikaler Hinsicht differiert. Grundlage hierfür ist die primärrechtlich festgeschriebene Kompetenzverteilung, nach der die Europäische Union „nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit“ (Art. 5 Abs. 2 EUV) tätig werden kann, die die Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen festgelegt haben. Während mithin etwa die Zollpolitik, das Wettbewerbsrecht im Binnenmarkt und die Geldpolitik der Eurozone in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen und die Mitgliedstaaten ihre Handlungsautonomie auf diesen Gebieten aufge-

geben haben, kommt es in einer ganzen Reihe von Politikfeldern zu einer abgestuften Kompetenzaufteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten (vgl. Borchardt 2015: Rd. 462-475). Auch die Sozialpolitik fällt in den Katalog der geteilten Zuständigkeiten (Art. 4 AEUV), womit die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten dem Grundsatz nach „je eigens und gemeinsam zur Gestaltung der Sozialpolitik“ (Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016: 64) befugt sind. Die Union nennt hierfür Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit und Solidarität (Art. 2 EUV) als verbindende gemeinsame Grundwerte, richtet ihr Handeln an sozialen Querschnittszielen aus (Art. 9 AEUV) und verpflichtet sich mit dem Binnenmarkt auf eine „soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“ (Art. 3 Abs. 3 EUV). Primärrechtlich erfährt die soziale Dimension der Union damit zweifelsohne einen grundsätzlichen Stellenwert, der bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schon dem Namen nach weder angedacht noch für lange Zeit absehbar war (vgl. Anderson 2015; Dietz/Frevel/Toens 2015; Schmidt 2016). Reichweite und Tiefe dieses sich daraus ergebenden „social acquis“ sind allerdings begrenzt, insbesondere mit Blick auf die europäische Regelungsdichte und Eingriffstiefe in anderen Politikfeldern (vgl. Huster/Benz/Boeckh 2004: 357). Größtenteils beschränkt sich europäische Sozialpolitik auf Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Geschlechtergleichstellung (vgl. Dietz/Frevel/Toens 2015: 198; Europäische Kommission 2016). Auch wenn vereinzelt eine sukzessive „Sozialstaatswerdung Europas“ (Knelangen 2005) und in der Folge ein relevanter (Platzer 2015), teils gar beeindruckender sozialer Besitzstand erkannt werden mag (Eichenhofer 2007), fällt die Bewertung mehrheitlich doch kritisch aus. Schmid (2010: 75) exempli causa bescheinigt der Europäischen Union ein „sozialpolitisches Defizit“, während für Schieren (2012: 32) die Union „sozialpolitisch auf der Stelle tritt.“ Als „strukturelle Schwäche“ (Däubler 2002: 484) aus sozialpolitischer Perspektive mag dabei sicherlich gelten, dass die Europäische Union unter Ausschluss einer Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherung nur unterstützend und ergänzend begleiten darf (Art. 153 AEUV). Für die Sozialversicherungssysteme als Kernbereich klassischer Sozialpolitik bedeutet dies nach gängiger Auffassung, dass die Europäische Union zwar zur Herstellung und Sicherung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Binnenmarkt die Kompetenz zur grenzüberschreitenden Gestaltung der sozialen Sicherheit besitzt (Art. 48 AEUV), die Befugnis der Mitgliedstaaten zur autonomen Gestaltung,

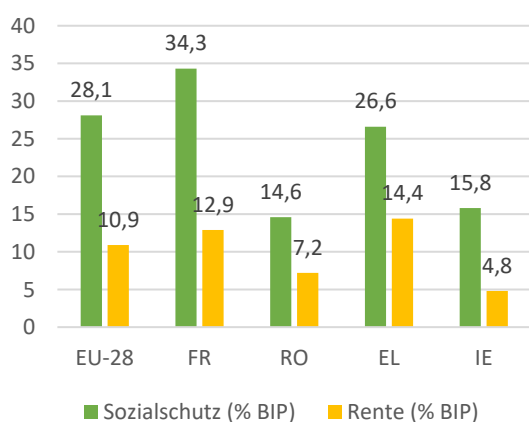
Verwaltung und Finanzierung ihrer sozialen Sicherungssysteme (Art. 153 Abs. 4 AEUV) aber grundsätzlich unangetastet bleibt (vgl. Ribhegge 2011). Fraglich ist aber, ob dieser primärrechtlich normierte und von den nationalen Regierungen regelmäßig wiederholte Ausschluss einer *Europäisierung der nationalen Sozialversicherungssysteme* tatsächlich auch der „Vertragswirklichkeit“ entspricht. Vertreter einer solchen weitreichenden Europäisierungsthese betonen neben den klassischen Koordinierungsmechanismen (Art. 5 Abs. 4 AEUV) allen voran die Offene Methode der Koordinierung (OMK) und die sich aus den Schnittmengen mit anderen Handlungsfeldern der Union ergebenden spill-over-Effekte, etwa im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, über den Binnenmarkt oder als Folge der wirtschafts- und haushaltspolitischen Steuerung im Europäischen Semester (vgl. Schmähl 2005; Anderson 2015; Guardiancich/Natali 2017). Aus diesem Blickwinkel erscheinen die Mitgliedstaaten bereits als „halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten“ (Leibfried/Pierson 1998), die in ein „europäisches Mehrebenensystem des sozial-ökonomischen Regierens“ (Platzer 2015: 36) eingebunden sind und sich „vom souveränen zum umfassend EU-rechtlich gebundenen sozialpolitischen Akteur“ gewandelt haben (Eichenhofer 2007: 152).

Grundsätzlich gilt diese Frage nach der *Europäisierung der nationalen Sozialversicherungssysteme* auch für den Teilbereich Alterssicherung. Die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten ist aufgrund des voranschreitenden demografischen Wandels und der gewachsenen volkswirtschaftlichen Verflechtungen und Interdependenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion bereits seit geraumer Zeit Gegenstand europäischer Debatten, wenn auch von einer breiteren Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt (vgl. exemplarisch: Europäische Kommission 1999; Economic Policy Committee 2001; Gloom 2005; Eichenhofer 2007; Guardiancich/Natali 2017). Vorläufiger Höhepunkt ist das von der Europäischen Kommission veröffentlichte „Weißbuch für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ (Europäische Kommission 2012). Struktureller Ausgangspunkt ist hierbei der Umstand, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwar nicht exklusiv, aber in besonderem Maße von einer alternden Gesellschaft betroffen sind (vgl. Vereinte Nationen 2015). Während das Medianalter der Europäischen Union zu Beginn der Lisbon-Strategie noch bei knapp 38 Jahren lag, ist es bis zum Jahr 2015 bereits um über vier Jahre auf dann 42 Jahre angestiegen (vgl. Eurostat 2017). Dieser Entwicklung folgend hat sich auch der Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr

Jahren bezogen auf die Gesamtbevölkerung deutlich erhöht. Lag der Anteil der älteren Menschen 2001 noch bei 15,8 Prozent, ist er bis 2015 um 3,4 Prozentpunkte auf dann 19,2 Prozent deutlich angestiegen. Projektionen zeigen dabei zugleich, dass sich diese zunehmende Alterung in den kommenden Jahren weiter fortsetzen wird. So wird der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung nach jüngsten Prognosen der Europäischen Kommission von 66 Prozent im Jahr 2013 auf 56,6 Prozent im Jahr 2060 zurückgehen, während sich der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im selben Zeitraum von 10 Prozent auf 28,4 Prozent nahezu verdreifachen wird. Setzt man den Anteil der älteren Bevölkerung (über 65 Jahre) ins Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), steigt diese sog. „Old-age dependency ratio“ von 27,8 Prozent im Jahr 2013 gar auf über 50,1 Prozent im Jahr 2060 (vgl. Europäische Kommission 2015a: 243). Zurückführen lässt sich diese zunehmende Alterung der Mitgliedstaaten auf eine über Jahrzehnte gesunkene Geburtenrate und eine zeitgleich deutlich gestiegene Lebenserwartung (vgl. Schölkopf 2000; Europäische Kommission 2012; Europäische Kommission 2015b). In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten liegt die Geburtenrate heute teils deutlich unterhalb der für eine Bestandserhaltung notwendigen Ziffer. Während im Jahr 2015 in der EU-28 durchschnittlich noch 1,58 Kinder pro Frau geboren wurden, liegt die Geburtenrate in Portugal (1,31), Polen (1,32), Zypern (1,32), Spanien (1,33), Griechenland (1,33) und Italien (1,35) deutlich darunter. Lediglich Irland (1,92) und Frankreich (1,96) verzeichnen überdurchschnittliche Geburtenraten (vgl. Eurostat 2017a). Gegenläufig hierzu entwickelt sich die Lebenserwartung in der Europäischen Union. Diese ist für die EU-28 in den vergangenen 50 Jahren um etwa zehn Jahre angestiegen und liegt heute für beide Geschlechter bei durchschnittlich 80,6 Jahren (vgl. Eurostat 2017b). Zwar partizipieren alle Mitgliedstaaten an diesem durchaus erfreulichen Trend, doch finden sich noch immer teils erhebliche Unterschiede zwischen diesen: Die geringste (kombinierte) Lebenserwartung bei Geburt weist gegenwärtig Litauen mit 74,6 Jahren auf, während Spanien den höchsten Wert mit 83,0 Jahren erzielt (vgl. Eurostat 2017c). Der unter diesen Vorzeichen ablaufende demografische Wandel hat zweifelsohne „weitreichende wirtschaftliche und budgetäre Konsequenzen“ (Europäische Kommission 2012: 3). Im besonderen Maße davon betroffen sind die im Umlageverfahren organisierten sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten.

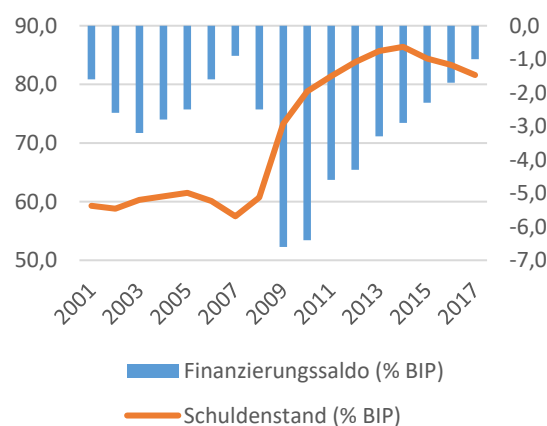
Diese sind nicht nur direkt auf ein langfristig ausgewogenes Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern angewiesen, sondern reagieren je nach spezifischer Ausgestaltung beispielsweise auch sensibel auf Entwicklungen auf dem Arbeits- und Kapitalmarkt (vgl. Eitenmüller/Schüssler 2003; Cesaratto 2005; Meinhardt/Rietzler/Zwiener 2009). Im Jahr 2007 belief sich das Verhältnis von Sozialausgaben zum Bruttoinlandsprodukt auf durchschnittlich knapp 26 Prozent und ist mit Ausbruch der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise in Europa ab 2008 („Eurokrise“) auf knapp 28 Prozent am aktuellen Rand angestiegen (vgl. Eurostat 2019a). Allerdings zeigt sich auch hier eine erhebliche Varianz: Während etwa Rumänien im Jahr 2016 nur 14,6 Prozent seiner Wirtschaftsleistung für Sozialleistungen aufwendete, waren dies bei Frankreich bereits 34,3 Prozent. Knapp ein Drittel der Sozialausgaben in der Europäischen Union fließt dabei durchschnittlich in den Bereich der Alterssicherung. Dies entsprach 10,9 Prozent der Wirtschaftsleistung der Union im Jahr 2016, wobei Irland mit 4,8 Prozent den unteren und Griechenland mit 14,4 Prozent den oberen Rand der Ausgaben für die Alterssicherung markierten (vgl. Eurostat 2019a). Für die kommenden Jahrzehnte ist im Mittel mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen (vgl. Europäische Kommission 2015a: 73-83), ohne dass diese steigenden Mittelzuweisungen auch zu einem größeren Leistungsumfang führen werden: Die Bruttoersatzrate bei Renteneintritt lag im EU-Durchschnitt 2013 noch bei 42,5 Prozent und wird nach jüngsten Prognosen bis 2060 um knapp sechs Prozentpunkte auf 35,9 Prozent sinken (vgl. Europäische Kommission 2015a: 255).

Abbildung 1: Sozialschutz- und Rentenausgaben 2016



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Eurostat (2019a).

Abbildung 2: Finanzierungssaldo und Schuldenstand EU-28 2001-2017



Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Eurostat (2019).

Die Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren auf den demografischen Wandel und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Alterssicherungssysteme mit umfangreichen und teils paradigmatischen¹ Reformen reagiert (vgl. exemplarisch: Immergut/Anderson/Schulze 2006; Natali/Stamati 2013; Queisser 2015; Carone et al. 2016). Als Katalysator erwies sich hierbei zuletzt die im Kern noch immer ungelöste Eurokrise, die auch die finanzielle Nachhaltigkeit der Alterssicherungssysteme als regelmäßig größten staatlichen Ausgabenposten verstärkt in den Blickpunkt der Reformbemühungen rückte, allen voran in den Programmländern Griechenland, Spanien, Portugal und Zypern (vgl. Hinrichs/Brosig 2013; De La Porte/Heins 2016; Natali 2017; ders. 2017a). Häufigste parametrische Reformmaßnahme war die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, welches in einigen Mitgliedstaaten zudem an die weiter steigende Lebenserwartung gekoppelt wurde. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat zudem die Zugangsvoraussetzungen verschärft und mittels Bonus-Malus-Regelung den Übergang in den Ruhestand flexibilisiert. Mehrheitlich finden sich in den Rentenformeln der Mitgliedstaaten heute zudem sog. Demografie- oder Nachhaltigkeitsfaktoren, die die Systeme an demografische oder finanzielle Entwicklungen koppeln und die Rentenanpassungen in der Summe dämpfen. Neben diesen parametrischen Reformen haben einige Mitgliedstaaten ihre Alterssicherungssysteme zudem grundlegend umgebaut. Exempli causa wurde in Schweden, Italien, Polen, Griechenland und Lettland das alte leistungsorientierte System (DB) auf ein Notional Defined Contributions-System (NDC) umgestellt, während Deutschland und Österreich eine derartige fiktive personalisierte Kapitalisierung mit ihren reformierten Punkte- bzw. DB-Systemen in Ansätzen zu imitieren versuchen. Zugleich hat eine Reihe von Mitgliedstaaten die Fokussierung auf eine starke staatliche erste Säule zugunsten eines diversifizierten Mehrsäulensystems aufgegeben und dabei teilweise die private und/oder berufliche kapitalgedeckte Vorsorge verpflichtend ausgestaltet (vgl. Schmähl 2005; Immergut/Anderson/Schulze 2006; Orenstein 2011; Carone et al. 2016; Natali 2017, 2017a).

¹ Holzmann/MacKellar/Rutkowski (2003) unterscheiden zwischen „parametrischen“ und „paradigmatischen“ Rentenreformen: „A parametric reform is an attempt to rationalize the pension system by seeking more revenues and reducing expenditures while expanding voluntary private pension provisions. [...] A paradigmatic reform is a deep change in the fundamentals of pension provision typically caused by the introduction of a mandatory funded pension pillar, along with a seriously reformed PAYG pillar and the expansion of opportunities for voluntary retirement saving.“ (Holzmann/MacKellar/Rutkowski 2003: 8f.).

Forschungsinteresse: Europäisierung der Alterssicherungspolitik kleiner Staaten?

Der kursorische Überblick offenbart, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ähnlichen, meist nur graduell variierenden rentenpolitischen Herausforderungen in Form eines voranschreitenden demografischen Wandels und einer in der Eurokrise verstärkt notwendig gewordenen politikfeldübergreifenden fiskalischen Konsolidierung gegenüberstehen. Trotz etwa unterschiedlicher sozial- wie wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Kulturen und bestehender Pfadabhängigkeiten weisen die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Reformbemühungen im Bereich der Alterssicherung deutliche Gemeinsamkeiten auf. Weil die Mitgliedstaaten dabei in ein europäisches Mehrebenensystem des sozial-ökonomischen Regierens eingebunden sind und das Thema Alterssicherung schon seit längerer Zeit Gegenstand europäischen Bemühens ist, stellt sich die Frage nach möglichen europäischen Einflüssen auf die Reformen, mithin nach einer *Europäisierung der Alterssicherungspolitik*, wie sie Eichenhofer (2007: 15f.) der Sozialpolitik allgemein schon unterstellt: „Sie ist freilich vielen Europäern nicht bewusst und zwar im doppelten Sinne – sie wissen nichts davon und sie wissen auch nicht darum!“

Die bestehende Forschung zu Europäisierungsprozessen in der Alterssicherungspolitik weist in zentralen theoretischen wie empirischen Fragen bislang allerdings noch Lücken auf. Dies gilt im Besonderen beim Blick auf die Mitgliedstaaten als die janusköpfigen Adressaten wie (Mit-) Gestalter solcher Europäisierungsprozesse. Mehrheitlich widmet sich die Forschung den großen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien oder Großbritannien. Ob diese aber als repräsentativ für die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union angesehen werden können und damit belastbare Aussagen und Erwartungen über Europäisierungsprozesse (auch) in der Alterssicherungspolitik zulassen, scheint fraglich. Dies zumindest legen Erkenntnisse der Small States-Forschung nahe, nach denen kleine Staaten mit einem „particular set of policy problems and policy dilemmas“ (Steinmetz/Wivel 2010: 7) konfrontiert sind und folglich keine „mini version of great power“ (Neumann/Gstühl 2004: 13) darstellen. Neben Wolf (2016: 1f.) und Grimaud (2018: 2f.) bemängeln deshalb auch Steinmetz/Wivel (2010: 9), die wissenschaftliche Fokussierung auf eine wiederkehrende Auswahl an großen Staaten sei „highly problematic if we wish to understand international affairs.“ Die Gründe für die Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten scheinen dabei struktureller Natur. Moravcsik (1998: 3) etwa charakterisiert die politischen Aushandlungsprozesse der Mitgliedstaaten als „hard

bargaining“, bei denen große und wirtschaftlich starke Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Möglichkeiten, wie z. B. „[...] credible threats to veto proposals, to withhold financial side-payments, and to form alternative alliances excluding recalcitrant governments [...]“, prinzipiell im Vorteil seien. Ähnlich sieht es Panke (2010), für die kleine Staaten aufgrund des kleineren Stimmengewichts im Rat der Europäischen Union vor „structural disadvantages in uploading national policies to the EU-level“ (Panke 2010: 18) stünden. Umgekehrt scheinen die begrenzten Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten kleiner Staaten auf europäischer Ebene fallweise dazu zu führen, dass die europäischen Institutionen ihrerseits einen stärkeren Einfluss auf die nationale Politikgestaltung nehmen können, als dies bei großen Mitgliedstaaten der Fall ist. Kleine Volkswirtschaften weisen typischerweise einen größeren Offenheitsgrad auf „with little control over their domestic markets and high economic interdependence“ (Moravcsik 1993: 492) und sind in der Folge anfälliger für externe Entwicklungen und Restriktionen, weshalb für Björkdahl (2013: 322) gilt: „powerful states do as they will and small states do as they must“ (vgl. exemplarisch auch: Katzenstein 1985; Obinger et al. 2010). Auf die prozesshafte Dimension von Politik bezogen schlussfolgert Börzel (2003) die Erwartung, dass (begrenzte) politische Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten spiegelbildlich auch die nationalstaatliche Fähigkeit zur (Nicht-) Übernahme von europäischen Politikgehalten bedingen: „If political resources are important for shaping EU policies, they also affect the taking capacity of Member States.“ (Börzel 2003: 6) Wenn auch die Small States-Forschung traditionell in den Internationalen Beziehungen beheimatet ist und die Europäische Union als Unter- und Sonderfall nur vereinzelt in den Blickpunkt nimmt, gilt: Die Unterscheidung von „great powers and small states continues to be important in European politics.“ (Thorhallsson/Wivel 2006: 653) Für die Europäisierungsforschung erwächst daraus die allgemeine Erwartung, dass mit „different responses from small countries, depending upon policy area and decision rule“ (Schmidt 2011: 171) zu rechnen ist. Ob und in welchem Maße dies auch für die Alterssicherungspolitik gilt, soll in dieser Arbeit sowohl theoretisch als auch empirisch anhand der Small States *Dänemark, Portugal, Österreich* und der *Tschechischen Republik* untersucht werden. Diese Arbeit folgt damit dem Aufruf von Archer/Nugent (2002: 9): “[w]hat are needed are hard case studies, some comparative work and analytical conclusions.”

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit hat im vorausgehenden *Kapitel 1.1* bereits einen thematischen Überblick über das Politikfeld Alterssicherung und dessen Restriktionen und Herausforderungen im europäischen Mehrebenensystem geboten und das grundsätzliche Forschungsinteresse aufgeworfen. Im nachfolgenden *Kapitel 2* soll nun das doppelte theoretische Fundament bestehend aus Europäisierungsansatz und Small States-Debatte aufbereitet und der relevante Forschungsstand dargestellt werden. Aus der Synthese beider theoretischer Ansätze werden eine Reihe von Forschungsfragen abgeleitet und Thesen formuliert, die die Arbeit strukturieren und leiten sollen, ehe der gewählte methodische Zugang erläutert und die konkrete Auswahl der Fallstudienländer im Detail begründet werden.

In *Kapitel 3* wird anschließend ein politik- wie rechtswissenschaftlicher Überblick über das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem gegeben. Gezeigt werden soll dabei nicht nur die historische Genese des Politikfelds auf europäischer Ebene, sondern auch die gegenwärtige Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen europäischen und nationalen Akteuren. Dies erscheint sinnvoll, fällt das Politikfeld Alterssicherung augenscheinlich der primärrechtlichen Regelungen doch originär in nationalstaatliche Kompetenz, ist zugleich aber von einer ausgeprägten Kompetenzverflechtung gekennzeichnet. Dies hat Folgen sowohl für die Statik als auch Durchsetzung einer „europäischen“ Alterssicherungspolitik. Als zentraler Akteur auf europäischer Ebene kann dabei die Europäische Kommission angesehen werden. Es soll deshalb in *Kapitel 3.2* der Versuch unternommen werden, die rentenpolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission herauszuarbeiten und in einem abgeschlossenen Modell zusammenzufassen. In *Kapitel 3.3* stehen dann die zentralen Europäisierungsinstrumente und die Frage im Mittelpunkt, ob und in welchem Maße kleinere Länder in diesen Instrumenten aufgrund ihrer Größe und den zuvor davon abgeleiteten besonderen politischen Handlungsbedingungen einer Benachteiligung ausgesetzt sind oder vor speziellen Herausforderungen stehen. Seinen Abschluss findet das dritte Kapitel schließlich in einem kurzen Blick auf die rentenpolitischen Vorstellungen der Weltbank und der Internationalen Arbeitsorganisation, die ihrerseits versuchen Einfluss auf die Rentenpolitik der Länder zu nehmen und deshalb für ein besseres Verständnis der europäischen Rentendimension kontrastierend eingeführt werden sollen.

Die so in den vorausgehenden Kapiteln gewonnenen theoretischen wie thematischen Grundlagen bereiten den Boden für die Analyse der ausgewählten Fallstudienländer in *Kapitel 4*. Die Fallstudien werden in eigenen, ihrem Aufbau nach aber vergleichbaren Unterkapiteln bearbeitet. Eingeleitet werden diese zunächst mit Ausführungen zum politischen System, den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem demografischen Wandel des jeweiligen Fallstudienlandes. Zudem wird das jeweilige Alterssicherungssystem in seinen Grundzügen vorgestellt. Mit diesem Hintergrundwissen soll nicht nur ein besseres Verständnis des nationalen Politikprozesses gelingen, sondern auch die Grundlage für die Analyse der Europäisierungsprozesse unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Policy- und Europäisierungsforschung zu auslösenden und intervenierenden Variablen gelegt werden. Die Untersuchung der Rentenpolitik der Fallstudienländer auf mögliche Europäisierungsprozesse erfolgt schließlich entlang der einzelnen im Untersuchungszeitraum umgesetzten Rentenreformen und ermöglicht so eine vertiefte punktuelle wie zusammenhängende Auswertung des nationalen Reformprozesses.

In *Kapitel 5* werden die gewonnenen Erkenntnisse der Fallstudienländer schlussendlich rückgekoppelt an die eingangs aufgestellten Thesen und dienen der Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsfragen. Abgeschlossen wird die vorliegende Arbeit mit einem politikfeldspezifischen Ausblick auf potentielle Entwicklungen über das konkrete Forschungsinteresse hinaus und möglichen Anknüpfungspunkten für die weitere Forschung.

2. Theorie, Forschungsstand und Design der Arbeit

Im folgenden Kapitel 2.1 werden zunächst die klassischen Theorien der Staatstätigkeitsforschung umrissen, eher in Abgrenzung dazu der Europäisierungsansatz und die europawissenschaftliche Debatte zu Small States als theoretisches Fundament der Arbeit eingeführt und begründet werden. Im anschließenden Kapitel 2.2 werden die bestehende Forschung gesichtet und etwaige Lücken identifiziert, um dann in Verbindung mit den vorherigen theoretischen Überlegungen die Forschungsdesiderate und forschungsleitende Thesen in Kapitel 2.3 zu entwickeln. Eine detaillierte Beschreibung und Begründung des weiteren Vorgehens der Arbeit und der Fallauswahl erfolgt abschließend in Kapitel 2.4.

2.1 Theoretische Grundlagen der Arbeit

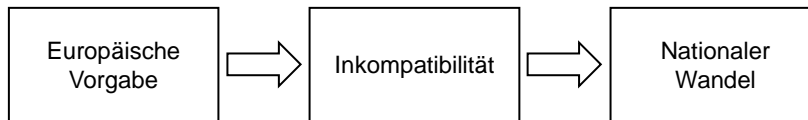
Dye (1976: 1) beschreibt das Aufgabenfeld der Policy-Forschung als „finding out what governments do, why they do it and what difference it makes.“ Von herausgehobenem politikwissenschaftlichen Interesse ist dabei die Frage nach den Gründen für eine bestimmte Policy („why they do it“), zu deren Erklärung sich in der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung eine Vielzahl an Theorieansätzen herausgebildet hat. Üblicherweise wird auf die Ansätze der „Heidelberger Schule“ zurückgegriffen, die sich für ein breites Feld unterschiedlichster Policies als geeignete Analysegrundlage erwiesen haben (s. im Detail Kapitel 2.2; vgl. Schmidt 1993; Schmidt/Ostheim 2007; Zohlnhöfer 2008; Wenzelburger 2012: 320; Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015; Reiter 2017: 11f.). Hierzu gehört zunächst der Funktionalismus, der staatliches Handeln als rein funktional begründete Reaktion auf sozioökonomische Umwälzungen und Veränderungen begreift und einen „Reiz-Reaktion-Mechanismus“ postuliert (Zohlnhöfer 2008: 158; vgl. zudem: Obinger 2015: 35; Reiter 2017: 13). Demgegenüber heben die Machtressourcentheorie und die Parteidifferenzthese den Konfliktcharakter von Politik hervor und konstruieren staatliches Handeln als das Produkt von Verteilungs- und Interessenskonflikten bzw. sehen die parteipolitische Zusammensetzung und ideologische Ausrichtung einer Regierung als entscheidend für deren Handeln an. Jüngere Ansätze der vergleichenden

Staatstätigkeitsforschung wiederum betrachten die sich aus der institutionellen Ausgestaltung des politischen Raums ergebenden „Gelegenheitsstrukturen“ (Zohlnhöfer 2008: 161) für die darin agierenden politischen Akteure als entscheidend für die Reichweite und konkrete Ausgestaltung von Policies, unabhängig von einem vermeintlichen „Sachzwang“ oder der eigentlich parteiideologischen Ausrichtung der handelnden politischen Akteure. Zudem postuliert dieser Ansatz die Existenz einer Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen, die sich aus dem „geronnenen politischen Wille[n]“ der Vorgängerregierungen (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 25) ergibt und die den gegenwärtigen Handlungsspielraum der politischen Akteure eingrenzen kann (vgl. Reiter 2017: 22-27). Auch für die Erklärung von Reformen auf dem Gebiet der Rentenpolitik wird regelmäßig auf diese vier klassischen Theorieansätze der Policy-Forschung zurückgegriffen. Es erscheint deshalb lohnenswert, die Ansätze in Kapitel 2.2 näher einzuführen und den daraus abgeleiteten relevanten Forschungsstand aufzuzeigen. Ohne an dieser Stelle in einen vertieften Theoriediskus einsteigen zu wollen, soll jedoch ein ganz grundsätzliches Defizit dieser Ansätze hervorgehoben werden, konstruieren sie den Nationalstaat doch als abgeschlossenes System und stellen die endogenen politischen Prozesse und Variablen in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung. Unberücksichtigt bleiben damit jedoch all jene potentiellen Einflussgrößen auf die Sozial- und Alterssicherungspolitik, die sich aus der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen internationalen Verflechtung und Interdependenz der Nationalstaaten ergeben. Eine eben solche Vermutung liegt dem hier vorliegenden Forschungsinteresse mit Blick auf das europäische Integrationsprojekt aber zugrunde: „[...] the issue is no longer whether Europe matters, but how it matters, to what degree, in what direction, at what pace, and at what point of time.“ (Börzel/Risse 2000: 4) Die Europäische Union als ein System differenzierter Integration (vgl. Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013) hat nämlich mittlerweile jene diffuse „Staatsqualität“ (Bieling/Große Hüttmann 2016: 13) erreicht, die wahlweise als „Nationalitätenstaat“ (Lepsius 1991), „supranationale Union“ (Bogdandy 1993), „Staatenverbund“ (Bundesverfassungsgericht 1993) oder „post-modern state“ (Ruggie 1993) kategorial hervorgehoben wird. Mit den aus dieser „Staatswerdung“ (Wildenmann 1991) ableitbaren und stellenweise immer deutlicheren Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten beschäftigt sich explizit der Europäisierungsansatz, der aus diesem Grund nachfolgend vorgestellt und für das Forschungsinteresse aufbereitet werden soll.

2.1.1 Europäisierung

Obwohl der Europäisierungsansatz sich in den letzten Jahren zu einer „Wachstumsindustrie in der Politikwissenschaft“ (Auel 2012: 247) entwickelt und seinen Niederschlag in zahlreichen empirischen wie theoretischen Arbeiten gefunden hat (s. u.), ist die Begriffsbestimmung und konzeptionelle Verwendung wenig einheitlich (vgl. Olsen 2002). Nachdem anfänglich vereinzelt noch eng an die klassischen Integrationstheorien angelehnt die Herausbildung neuer Governance-Formen auf europäischer Ebene in den Mittelpunkt gerückt wurde (etwa bei Risse/Cowles/Caporaso 2001), hat sich als „*diferencia specifica*“ (Axt/Milososki/Schwarz 2007: 137) von Europäisierung mittlerweile die Fokussierung auf die sich aus dem erreichten Integrationslevel ergebenden Implikationen für die Mitgliedstaaten und deren „Penetration“ (Sturm 2016: 61) mit europäischen Vorgaben, Vorstellungen und Ideen herausgebildet. Eine Minimaldefinition von Europäisierung in diesem „post-ontologischen“ Sinn (Radaelli 2003: 33) findet sich bei Vink (2003: 72), der Europäisierung als nationalen Wandlungsprozess versteht, ausgelöst „[...] (somehow) by processes of European integration.“ In ähnlicher Weise definieren auch Schimmelfennig/Sedelmeier (2005: 7) Europäisierung rudimentär „[...] as a process in which states adopt EU rules“, während Ladrech (1994: 69) Europäisierung als Reaktion der Mitgliedstaaten auf europäische Impulse versteht, die politischer und ökonomischer Natur sein können und in die Organisationslogik nationaler Politik einfließen: „Europeanization is an incremental process of reorientating the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.“ Gemein ist allen drei Definitionen dabei zunächst ein Verständnis von Europäisierung als einseitig gerichtetem Prozess. In dieser anfänglichen „top-down“-Lesart erscheinen die Mitgliedstaaten als passive Empfänger europäischer Vorgaben (vgl. Börzel/Panke 2015: 226f.). Erweisen sich die nationalstaatlichen Gegebenheiten als inkompatibel mit den europäischen Vorgaben, kommt es in der Folge zur Adaption und damit zur Europäisierung (s. u.). Forschungstechnisch spiegelt sich das Top-Down-Verständnis vielfach in der Festlegung von europäischen Vorgaben als unabhängige Variable und Ausgangspunkt für das jeweilige Forschungsprojekt wider. Erst daran anschließend erfolgt die Analyse der nationalstaatlichen Ebene und des hier ggf. feststellbaren Wandels, der als direkte Reaktion auf den europäischen Impuls verstanden und als abhängige Variable konzipiert wird (vgl. Beichelt 2015: 22).

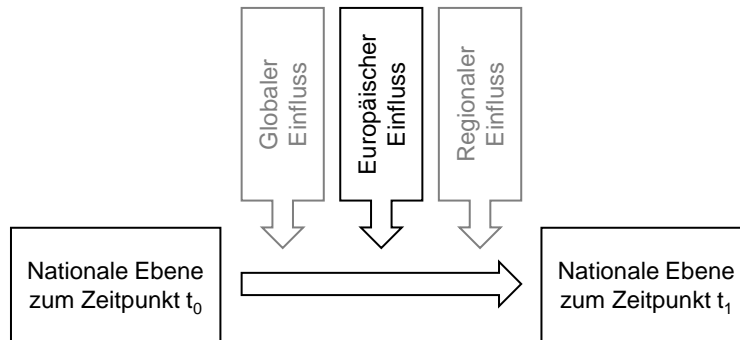
Abbildung 3: Grundmodell Top-Down-Europäisierung



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Risse/Cowles/Caporaso (2001: 6).

Unklar bleibt bei diesem Top-Down-Modell forschungstechnisch aber, ob die auf nationaler Ebene beobachtbaren Veränderungen tatsächlich auch einen europäischen Impuls haben oder nicht vielmehr nationalstaatlicher oder globaler Natur sind und nur zufällig deckungsgleich zu den auf europäischer Ebene formulierten Vorgaben erscheinen (vgl. Risse/Cowles/Caporaso 2001: 4; Haverland 2005: 2; Radaelli/Pasquier 2007: 40): „How do we know that Europe is really affecting the logic of interaction at home? All in all, we observe change at the domestic level, but this may well be the result of some other processes. It well may be that Europe is not important at all in terms of logic of interaction, even if directives and policies coming from Brussels have been implemented.“ (Radaelli 2004: 5) Neuere Ansätze konzipieren Europäisierung deshalb als „Zusatzbedingung des nationalen politischen Prozesses“ (Beichelt 2015: 22). Die Untersuchung in diesem sog. Bottom-Up-Modell beginnt und endet auf nationaler Ebene. Die hier im Zeitverlauf feststellbaren Veränderungen werden sequenziell identifiziert und einzeln mit potentiellen internen wie externen globalen und europäischen Einflussfaktoren abgeglichen. Idealerweise lassen sich so die einzelnen Einflüsse auf den nationalen Politikprozess zeitlich abgegrenzt und ggf. in ihrem wechselseitigen Zusammenwirken darstellen. Von Europäisierung ist hierbei immer dann auszugehen, wenn sich die Logik nationaler Politikgestaltung an der europäischen Ebene ausrichtet (vgl. Radaelli/Pasquier 2007: 37). Aufbauend auf Ladrech (1994) hat Radaelli (2004) Europäisierung in diesem Bottom-Up-Verständnis deshalb wie folgt definiert: „Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.“ (Radaelli 2004: 3)

Abbildung 4: Grundmodell Bottom-Up-Europäisierung



Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Beichelt (2015: 25).

Grundsätzlich strittig in der Europäisierungsforschung ist bis heute die Frage, ob die Entstehung europäischer Politikinhalt prinzipiell den klassischen Integrationstheorien zugerechnet und deshalb aus der Betrachtung von Europäisierungsprozessen ausgeschlossen werden muss. Während Radaelli (2004: 10) eine solche strikte Trennung noch fordert, um das Konzept nicht zu überfrachten und Überschneidungen mit anderen theoretischen Zugängen zu vermeiden, erweitern einzelne Autoren den Bottom-Up-Ansatz explizit um diesen „Upload“-Aspekt und konzeptualisieren Europäisierung als wechselseitigen Prozess (vgl. Auel 2012: 263f.; Börzel/Panke 2015: 225). Dahinter verbirgt sich die Auffassung, dass europäische Politikinhalt nicht von den Mitgliedstaaten losgelöst in einem quasi luftleeren Raum auf supranationaler Ebene gebildet und schließlich den nationalen Akteuren vorgegeben werden, sondern gerade erst durch einen politischen Dialog zwischen den supranationalen und nationalen Akteuren im europäischen Mehrebenensystem entstehen. Börzel (2002) und De la Porte/Natali (2014) etwa charakterisieren in diesem Sinne die Mitgliedstaaten als janusköpfige Empfänger wie (Mit-) Gestalter des europäischen Politikprozesses und verweisen zur Begründung auf deren zentrale Stellung im politischen System der Europäischen Union, etwa in Gestalt des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union oder der Komitologie: „domestic actors are regularly present at domestic and EU levels of governance.“ (Porte/Natali 2014: 734; ähnlich: Lodge 2006: 65) Während die grundsätzliche politische Ausrichtung und Weiterentwicklung der Union von den Staats- und Regierungschefs festgelegt wird, treten die nationalen Fachminister in ihrer jeweiligen Zusammensetzung im Ministerrat als entscheidender Akteur in der sekundärrechtlichen Rechtsetzung auf. Unterstützt werden sie dabei von über 150 Arbeitsgruppen und Ausschüssen, den sogenannten Vorbereitungsgremien des Rates, die sich jeweils mehrheitlich aus

nationalen Vertretern zusammensetzen (vgl. Rat der Europäischen Union 2016). Dazu gehören für den Bereich der Alterssicherungspolitik u. a. der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (Economic Policy Committee; EPC) und der Ausschuss für Sozialschutz (Social Protection Committee; SPC). Unter Berücksichtigung dieser aktiven Rolle der Mitgliedstaaten entfaltet europäische Politik nicht nur eine Wirkung auf die Mitgliedstaaten in einem einfachen top-down-Prozess (Download), sondern ist zugleich das Produkt der Mitgliedstaaten, die ihre Präferenzen in die europäische Politikformulierung haben einfließen lassen (Upload): „Nevertheless, national executives hold a key position in both the decision-making and the implementation of European policies and thus influence the way in which Member States shape Europeanization and adopt it.“ (Börzel 2002: 195) Saurugger (2014) wiederum folgt in ihrem Upload-Zugang einem systemtheoretischen Verständnis des europäischen Politikprozesses, der an Eastons (1965) Modell des politischen Prozesses erinnert. In einem solchen politischen Prozess werden Inputs aus der Umwelt in politische Entscheidungen transformiert und als verbindliche Outputs an die Umwelt abgegeben, wobei diese Outputs wiederum in einer Rückkopplungsschleife den neuerlichen Input beeinflussen. Übertragen auf den Europäisierungsansatz bedeutet dies für Saurugger (2014: 185f.), dass Europäisierung als zirkulärer Prozess verstanden werden muss, in dessen Ablauf europäische Vorgaben sowohl die Ausprägung als abhängige wie unabhängige Variable annehmen können und sich gegenseitig bedingen. Am Beispiel der Instrumente der makroökonomischen Steuerung zeigt sich diese konträr zu Börzel (2002) nun auf sachlicher Ebene angesiedelte doppelte Spielart besonders deutlich, wenn etwa die auf europäischer Ebene formulierten Haushaltsvorgaben einer erheblichen Politisierung unterliegen und auf Widerstand des betroffenen Mitgliedstaates treffen. Die in der Folge auf nationaler Ebene geführten Debatten und beobachtbaren Umsetzungsschwierigkeiten und Adaptionenwiderstände führen anschließend dazu, dass die Vorgaben auf europäischer Ebene erneut verhandelt und ggf. angepasst werden (Saurugger 2014: 186f.). Das Bottom-Up-Modell wird in dieser Sichtweise also um einen „Feedback-Loop“ erweitert und Europäisierungsprozesse erscheinen als fortlaufende Austausch- und Verhandlungsprozedere zwischen nationaler und europäischer Ebene: „In other words, while circular Europeanisation analyses domestic change, it does not do so without having considered how the norm developed at the EU level has been influenced by domestic debates, positions and power games between actors.“ (Saurugger 2014: 184)

Während beide Upload-Zugänge also den iterativen Charakter europäischer Politik hervorheben, unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Reichweite. Zusammengefasst zielt Saurugger (2014) mit ihrem „engen“ Verständnis von Upload auf den Dialog der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen, der sich an der Durchführung und Implementierung eines konkreten Sachverhalts entzündet und damit an der Frage einer möglichen Auslegung einer europäischen Policy interessiert ist. Demgegenüber zielt das von Börzel (2002) eingebrachte „weite“ Verständnis von Upload auf den von einem konkreten Sachverhalt losgelösten Versuch eines Mitgliedstaats, mittelfristig auf den Inhalt europäischer Politik Einfluss zu nehmen, etwa durch die grundsätzliche (Neu-) Bestimmung des Inhalts einer europäischen Politik (policy) oder deren Handhabung (politics). Während die Abgrenzung beider Upload-Ansätze im Zweifel aber nur gradueller Natur ist, unterscheiden sie sich doch klar von den klassischen Integrationstheorien, die eine weitere Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene in den Mittelpunkt ihres Interesses rücken.

In der Forschung wird der bidirektionale Europäisierungsprozess zwischen nationaler und europäischer Ebene (Up- und Download) vereinzelt außerdem noch um eine dritte (indirekte) Dimension erweitert. Im Fokus dieses „Interloads“ (Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016: 37f.) oder auch „Crossloads“ (Howell 2004; Major/Pomorska 2005) stehen die wechselseitigen bi- und multilateralen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, ohne dass die Europäische Union an diesen freiwilligen Austausch- und Lernprozessen direkt beteiligt ist. Vielmehr bilden die „Europa-Werdung“ (Beichelt 2015: 14) und das damit verbundene, auch auf politischer und administrativer Ebene beobachtbare Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten die institutionelle und kognitive Klammer und notwendige Voraussetzung für derartige horizontale Europäisierungsprozesse. Die Zurechnung als dritte Dimension zum Europäisierungskonzept beruht auf der Überzeugung, dass solche Informationsflüsse und Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten systematisch erst durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union entstehen, mithin nicht zufällig auftreten (vgl. Holzinger/Jörgens/Knill 2007: 16; Simmons/Elkins 2004). Damit handelt es sich beim Interload um eine EU-spezifische Unterform des freiwilligen Politiktransfers bzw. der Politikdiffusion, verstanden als: „the exchange of ideas, norms and ‘ways of doing’ things between countries or other entities for which the EU sets the scene; thus change is not only ‘due’ to but takes place ‘within’ Europe.“ (Major/Pomorska 2005: 1f.)

Die Upload- und Interload-Erweiterung sind allerdings nicht unumstritten. Kritisiert wird insbesondere, dass durch die Einbeziehung von immer mehr Einflussrichtungen und Rückkopplungsschleifen die Abgrenzung zum Multi-Level Governance-Ansatz (vgl. Lehmkuhl 2007: 342) oder zu den klassischen Integrationstheorien (vgl. Radaelli 2004: 10; Beichelt 2015: 26) verschwimme. Letztlich bleibt die Frage, „[...] who is affecting whom?“ (Featherstone 2003: 18) und damit ein wesentlicher Teil von Europäisierung analytisch aber unbeachtet, wenn etwa die Upload-Dimension gänzlich ausgeklammert und den klassischen Integrationstheorien zugeschlagen wird: Auel (2012: 263) merkt zu Recht an, dass exempli causa Veränderungen auf nationaler Ebene nicht erst Folge, sondern bereits eine notwendige Voraussetzung für europäische Politik sein können. Zudem meint Upload im Verständnis von Börzel (2002) und Saurugger (2014) nicht die Etablierung neuer Governance-Formen auf europäischer Ebene oder die weitere Kompetenz- und Souveränitätsübertragung (vgl. Risse/Cowles/Caporaso 2001), sondern zielt vielmehr auf die Reformulierung und Anwendung bestehender Inhalte innerhalb der bereits festgelegten Grenzen, mithin „Europapolitik in ihrer tagespolitischen Ausprägung“ (Beichelt 2015: 33). Die Abgrenzung der Upload-Dimension zu den klassischen Integrationstheorien mag dabei in Einzelfällen aber teils ebenso schwierig sein wie die Unterscheidung der Download- und Interload-Dimension aufgrund eines nicht immer klaren Ausmaßes an Einfluss der Gemeinschaftsinstitutionen, thematisch augenfällig feststellbar etwa bei der Offenen Methode der Koordinierung (vgl. Windwehr/Wäschle 2017: 300).

Impulse und Mechanismen von Europäisierung

Für die Erklärung von Europäisierungsprozessen in der Download-Dimension wird in der Forschung analytisch auf unterschiedliche Ansätze zurückgegriffen. Dominierend, weil auch dem anfänglichen Top-Down-Verständnis von Europäisierung zugrundeliegend (vgl. Ladrech 1994; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005), ist dabei der Goodness-of-fit-Ansatz (vgl. Risse/Cowles/Caporaso 2001; Knill/Lehmkuhl 2002). Dieser stellt die Kongruenz nationaler Strukturen mit den auf europäischer Ebene getroffenen Vorgaben in den Mittelpunkt. Erweisen sich die europäischen Vorgaben als inkompatibel mit den nationalen Gegebenheiten („misfit“), führt der dadurch ausgelöste Anpassungsdruck zu innerstaatlicher Adaption. Zu erwarten ist dabei, dass mit ansteigender Inkompatibilität auch der Anpassungsdruck zunimmt, zumindest

solange keine fundamentalen Widersprüche bestehen. Bei solchen, zumeist institutionell begründeten grundsätzlichen Inkompatibilitäten ist eher mit nationalstaatlicher Persistenz zu rechnen (vgl. Knill/Lehmkuhl 2002: 259f.; Bulmer/Radaelli 2004: 8). Der Goodness-of-fit-Ansatz benötigt zur Erklärung von Europäisierungsprozessen eine klare europäische Vorgabe, weshalb er zumeist in Bereichen der positiven (üblicherweise marktkorrigierenden) Integration herangezogen wird, in denen die europäische Ebene ein bestimmtes Politikmodell vorgibt und die Mitgliedstaaten zur Übernahme und Implementation verpflichtet sind (vgl. Auel 2012: 254; Scharpf 1999). Europäisierungsprozesse gehen in diesem Goodness-of-fit-Verständnis also von einem hierarchischen Impuls aus und beruhen auf einer grundsätzlichen Regeltreue der umsetzenden Mitgliedstaaten (vgl. Beichelt 2015: 18; Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2004). Fehlt ein solches konkretes Politikmodell, kann auch der Goodness-of-fit-Ansatz keine Erklärung für Europäisierungsprozesse liefern. Dies ist zumeist in Bereichen der negativen Integration der Fall, in denen die europäische Ebene marktschaffend eingreift, etwa durch den Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen (vgl. Scharpf 1999). In der Forschung finden sich hier zwei strukturell ähnliche Erklärungsansätze für den in der Folge feststellbaren nationalen Wandel (bzw. dessen Ausbleiben). Einerseits kann durch den hierarchischen Eingriff der europäischen Ebene die strategische Position nationaler Akteure betroffen sein, was sich in der Reallokation von politischer Macht und Ressourcen beispielsweise zwischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden oder allgemein Reformbefürwortern und -gegnern manifestieren kann und sich damit auf Erkenntnisse der Machtressourcentheorie stützt (vgl. Knill/Lehmkuhl 2002: 258). Andererseits kann der marktschaffende Eingriff der europäischen Ebene auch einen regulativen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten auslösen, die nun versuchen, sich über reformierte nationale Regulierungssysteme einen Standortvorteil zu verschaffen (vgl. Bulmer/Radaelli 2004: 10). Europäisierungsprozesse haben damit zwar in beiden Fällen ihren Ursprung in einem hierarchischen Meta-Impuls der europäischen Ebene, Ausmaß und Richtung werden aber maßgeblich durch den damit einhergehenden Wettbewerb zwischen nationalen Akteuren bzw. den Mitgliedstaaten und dem in der Folge neuen Gleichgewicht bestimmt (vgl. Auel 2012: 257). Der Europäisierungsprozess selbst bleibt in beiden Erklärungsansätzen hinsichtlich der möglichen Ergebnisse indifferent (vgl. Börzel/Risse 2000: 6). Europäisierungsprozesse

in der Download-Dimension lassen sich drittens auch in jenen Politikbereichen identifizieren, in denen die Europäische Union rechtlich nicht bindend aktiv werden kann und die damit im „Schatten der Hierarchie“ liegen (vgl. Börzel 2008; dies. 2008a; Jachtenfuchs 2008). Dies ist einerseits in jenen Politikfeldern der Fall, in denen die Europäische Union keine (oder nur eine eingeschränkte) Rechtsetzungskompetenz besitzt, etwa in den von der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) abgedeckten Bereichen. Andererseits sind dies intergouvernemental ausgestaltete Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten nur im Konsens entscheiden können, etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ausgangspunkt für Europäisierungsprozesse in diesen Bereichen ist nun vielmehr die Koordination und Kooperation der Mitgliedstaaten untereinander, wobei zur Erklärung nationalen Wandels auf den Mechanismus des „soft framings“ zurückgegriffen wird. Dahinter verbergen sich Lern- und Sozialisierungsprozesse und die Diffusion von Ideen und Argumenten, die auf europäischer Ebene gebildet und bereitgestellt werden und über Zeit auf nationaler Ebene den Problem- und Lösungshorizont beeinflussen (vgl. Knill/Lehmkuhl 2002: 258; Bulmer/Radaelli 2004: 7). Erklärungskraft hat der Soft-Framing-Mechanismus dabei nicht allein in der Download-Dimension. Auch in der Interload-Dimension können Lern-, Sozialisierungs- und horizontale Diffusionsprozesse zur Erklärung nationalen Wandels herangezogen werden.

Grundlage und den beiden obigen Governance-Formen (Hierarchie/Koordination) vorausgehend sind abschließend Verhandlungen auf europäischer Ebene, sowohl zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten als auch jeweils untereinander. Obwohl diese Verhandlungen zumeist eine konkrete Regelung zum Inhalt haben und letztlich (aber nicht zwangsläufig) in einen hierarchischen Eingriff oder eine „facilitated coordination“ (Bulmer/Radaelli 2004: 7) münden, kann bereits von diesem frühen Stadium europäischer Politik ein Impuls für Europäisierungsprozesse ausgehen. Diese können einerseits in der Form antizipierter Reaktion wirken, wenn sich abzeichnende Verhandlungsergebnisse bereits vorab die Logik nationaler Politik verändern, etwa durch die Initiierung eines neuen Reformvorhabens oder die Anpassung einer bereits laufenden Reform. Andererseits können als Mechanismus auch hier Lernprozesse von Bedeutung sein, die den Problem- und Lösungshorizont nationaler Akteure verändern (vgl. Bulmer/Radaelli 2004: 11-13). Grundsätzlich lässt sich dies analog auf die Interload-Dimension übertragen (s. o.). Auf

das Stadium der Verhandlungen und Deliberation als dominierenden Entscheidungsstil der Europäischen Union zielt auch die Upload-Dimension von Europäisierung (vgl. Jachtenfuchs 2008: 389). Grundsätzlich bietet sich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch eine erfolgreiche Beeinflussung des europäischen Verhandlungs- und Politikprozesses die späteren Adaptionkosten von Europäisierung zu reduzieren, je mehr die beschlossenen europäischen Vorgaben bereits den eigenen nationalen Regelungen und Strukturen entsprechen oder den eigenen Interessen nützen. In Bereichen marktkorrigierender (positiver) Integration kann eine erfolgreiche Beeinflussung der europäischen Ebene beispielsweise Standortnachteile im innereuropäischen Wettbewerb ausgleichen, wenn die Etablierung europäischer Standards auf dem bekannten (hohen) nationalen Niveau gelingt. Andererseits können Mitgliedstaaten einen solchen Markteingriff zu verhindern versuchen, um Kostenvorteile der heimischen Wirtschaft nicht zu gefährden. Abhängig von ihren Präferenzen und administrativen Fähigkeiten lassen sich dabei analytisch drei idealtypische Upload-Strategien der Mitgliedstaaten unterscheiden (vgl. Börzel 2002): „Pace-Setting“ beschreibt die aktive Beeinflussung und Gestaltung des europäischen Politikprozesses durch einen Mitgliedstaat, während diametral hierzu die Strategie des „Foot-Draggings“ steht, die auf die Verhinderung eines bestimmten Regelungsinhalts abzielt. „Fence-Sitting“ wiederum beschreibt abschließend das passive Abwarten und Beobachten eines Mitgliedstaates, der eine europäische Direktive weder aktiv vorantreibt noch zu verhindern versucht (vgl. Börzel 2002).

Tabelle 1: Zusammenfassung Impulse und Mechanismen von Europäisierung

Dimension	Impuls	Policy Typ	Mechanismen
Download	Hierarchie	Positive Integration	Goodness of fit
		Negative Integration	Regulativer Wettbewerb; veränderte Opportunitätsstrukturen
	Erleichterte Koordination	Koordinierung	Soft framing
Upload	Verhandlungen	Alle	Antizipierte Reaktion; Lernprozesse
			Iterativer Dialog (eng); Pace-Setting, Foot-Draggings, Fence-Sitting (weit)
Interload	Verhandlungen oder Koordination	Alle	Soft framing

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Bulmer/Radaelli (2004: 8).

Vermittelnde Faktoren

In der Forschung unstrittig ist mittlerweile, dass Europäisierung länder- und themenspezifisch unterschiedliche Reaktionen hervorruft, mithin nicht zu einer Konvergenz der Mitgliedstaaten führt (vgl. Schmidt 2002: 895; Knill/Lehmkuhl 2002: 255; Martinsen 2005; Caporaso 2007: 30). Allenfalls eine Clusterbildung lässt sich vereinzelt beobachten (vgl. Goetz 2006). Die Mechanismen des regulativen Wettbewerbs, der veränderten Opportunitätsstrukturen und des Soft framings deuten per definitionem bereits an, dass die Mitgliedstaaten bzw. die auf nationaler Ebene betroffenen und eingebundenen (politischen) Akteure unterschiedlich auf den europäischen Politikprozess und dessen Output reagieren können und entsprechend Ausmaß und Richtung des Wandels maßgeblich bestimmen. Aber auch der Goodness-of-fit-Ansatz ist nur eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für nationalen Wandel (vgl. Börzel/Risse 2000: 5). Welche vermittelnden Variablen aber generalisierend das „big picture“ (Börzel/Risse 2007: 486) vervollständigen und eine Erklärung für die differenzierte Wirkung von Europäisierung liefern können, bleibt bislang unklar: „The more we go into the deep when seeking explanations for a specific way in which a national institutional setting reacts differently to others, the larger the number of case-specific explanations is going to be.“ (Lehmkuhl 2007: 344)

Zunehmend konzentriert sich die Europäisierungsforschung allerdings auf institutionelle Faktoren zur Erklärung unterschiedlicher Europäisierungsergebnisse und bedient sich hierbei des Historischen Institutionalismus mit seinen soziologischen und rationalistisch-ökonomischen Ansätzen (vgl. Anderson 2015: 33; Morisse-Schilbach 2012: 225). Der Begriff der Institution ist dabei weit gefasst und beinhaltet nicht nur formale Einrichtungen wie Parlamente und Gerichte, sondern auch Normen, Prozesse und Konventionen, die als (in-) formelle Regeln konstitutiv für Politik und Gesellschaft sind (vgl. March/Olsen 1989). Aus rationalistisch-ökonomischer Sicht lassen sich die Ausgestaltung und Geschwindigkeit des europäisch induzierten Wandels etwa mit formalen Institutionen auf nationaler Ebene erklären, die als „decision points“ (vgl. Schmidt 2002: 898; Martinsen 2007) oder Vetopunkte (vgl. Tsebelis 2002; Haverland 2000) den Entscheidungs- und Implementationsprozess beeinflussen bzw. letztlich blockieren können: „Such capacity depends primarily upon the political interactions and institutional arrangements that affect principal policy actors' ability to impose and/or negotiate change.“ (Schmidt 2002: 898) Soziologische An-

sätze wiederum betonen die Rolle von Werten, Normen und „cognitive understandings“ (Anderson 2015: 34). Ausmaß und Richtung von Europäisierungsprozessen lassen sich in diesem Ansatz mit der grundsätzlichen Einstellung der nationalen politischen Akteure gegenüber der Europäischen Union und der von ihr ausgehenden Vorgaben, Vorlagen und Ideen erklären (vgl. Bulmer/Burch 2001; Knill/Lehmkuhl 2002). Während bei Mitgliedstaaten mit einer ausgeprägten Regel-treue typischerweise keine Adaptionsschwierigkeiten im Misfit-Modell zu erwarten sind, lässt sich dies regelmäßig bei Mitgliedstaaten beobachten, die der Europäischen Union kritisch(er) gegenüberstehen und auf europäischer Ebene getroffene Entscheidungen erst einer Kosten-Nutzen-Kalkulation unterziehen (vgl. Falkner/Hartlapp/Treib 2007). Analog gilt dies für Lern- und Sozialisierungsprozesse und die Diffusion von Ideen und Argumenten. Diese Mechanismen des Soft framings können sich qua ihrer Ausgestaltung erst dann entfalten, wenn den auf europäischer Ebene gebildeten und bereitgestellten Ideen und Vorstellungen ein Mindestmaß an Legitimation und Sinngesamt seitens der Mitgliedstaaten unterstellt wird, mithin die Inhalte allein aufgrund ihrer europäischen Herkunft nicht a priori abgelehnt werden: „European policies can thus hardly be expected to have a substantial impact if the initial level of domestic support is very low [...]“ (Knill/Lehmkuhl 2002: 263)

Welche Wirkung Europäisierungsprozesse auf nationaler Ebene hinterlassen, hängt mitunter zudem von der politikfeldspezifischen Verwundbarkeit des jeweiligen Mitgliedstaats ab. Dies zeigt sich einerseits beim Mechanismus des regulativen Wettbewerbs, der immer dann greift, wenn die Mitgliedstaaten im betroffenen Politikfeld Regelungs- und damit Wettbewerbsnachteile mit anderen Mitgliedstaaten befürchten und entsprechend den europäischen Metaeingriff als Ausgangspunkt für Reformen nehmen. Verstärkt zeigt sich eine solche Verwundbarkeit andererseits in Zeiten tiefgreifender Krisen, etwa in der Form von Wirtschaftskrisen oder Refinanzierungsschwierigkeiten, wie es die Programmländer in der noch immer schwelenden Eurokrise erfahren mussten. In solchen für den betroffenen Staat teils existenziellen Situationen entfalten spezifische Europäisierungsprozesse teils eine starke Wirkung, als dies bei Mitgliedstaaten ohne vergleichbare Notlage der Fall wäre (vgl. Schmidt 2002; Varwick 2012; De la Porte/Natali 2014).

Ausmaß und Richtung von Europäisierung

Die Bestimmung des Ausmaßes von Europäisierung ist mit einigen Unsicherheiten behaftet (vgl. Haverland 2007; s. auch Kapitel 2.4.1). Auch unter Rückgriff auf das Bottom-Up-Modell und die Sequenzierung des nationalen politischen Prozesses lassen sich die einzelnen potentiellen Einflussfaktoren endogener wie exogener (globaler, regionaler und europäischer) Natur nicht immer trennscharf abgrenzen, insbesondere dann nicht, wenn diese bei gleicher Stoßrichtung zeitgleich auftreten. Zudem können Europäisierungsprozesse auch nur indirekter Natur sein oder als Zweitrundeneffekte *à la longue* auftreten. Die Mechanismen des regulativen Wettbewerbs, der veränderten Opportunitätsstrukturen oder des Soft framings legen dies bereits nahe: „From a methodological point of view, this means that we cannot always (or probably not even in most cases) see a ‘European effect’ by looking for a label that says ‘European’.“ (Vink/Graziano 2007: 16) Eher irreführend sind zumeist Versuche, das Ausmaß von Europäisierung quantitativ zu bestimmen. Töller (2008) beispielsweise bemisst den Anteil der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages, der sich auf einen europäischen Impuls zurückführen lässt, auf mittlerweile 40 Prozent (ähnlich: König/Mäder 2008). Hölscheidt/Hoppe (2010) kritisieren an der von Töller (2008) verwendeten „Impuls-Methode“ zwar zu Recht, dass etwa die in „vorausgehendem Gehorsam“ erlassenen Rechtsakte unberücksichtigt bleiben, lassen mit der von ihnen vorgeschlagenen „Kompetenz-Methode“ aber ebenfalls all jene Europäisierungseffekte außer Acht, die sich nicht direkt auf den Erlass einer EU-Norm zurückführen lassen. Der von Hölscheidt/Hoppe (2010: 546) ausgerufenen Anteil von 80 Prozent europäischen Rechts an den in Deutschland aktuell geltenden Normen mag damit zwar rechnerisch plausibel und in sich konsistent sein, verzerrt aber letztlich den Blick auf die teils auch indirekt und versteckt wirkenden Europäisierungsprozesse auf den deutschen Gesetzgebungsprozess und damit auf das Gesamtbild (von) Europäisierung (vgl. Auel 2012: 261). Breite Verwendung in der Forschung findet eine qualitative Bewertung europäisch induzierter Veränderungen, bei der zumeist auf die Klassifikation von Börzel/Risse (2000) oder Radaelli (2003) zurückgegriffen wird. Erstere schlagen eine dreiteilige Einteilung vor, in der „Absorption“ einen nur geringfügigen Wandlungsprozess beschreibt, die nationale Ebene europäische Politiken und Ideen also zwar aufnimmt, es aber zu keinen größeren Anpassungen kommt. Demgegenüber beschreibt „Accommodation“ die parametrische Anpassung nationaler Politikinhalt, Strukturen und Prozesse und meint damit

Veränderungen mittlerer Reichweite. Kommt es hingegen zu einem grundlegenden (paradigmatischen) Wandel, kann die Entwicklung als „Transformation“ gekennzeichnet werden. Die Klassifizierung deckt sich im Grundsatz mit dem von Hall (1993: 281ff.) eingebrachten Konzept, Politikwechsel nach einer ersten, zweiten und dritten Ordnung zu unterscheiden. Radaelli (2003: 37) übernimmt die von Börzel/Risse (2000) eingebrachte Klassifikation der „Absorption“ und „Transformation“ deckungsgleich, berücksichtigt mit „Inertia“ aber auch den Fall, dass es zu keinerlei Wandel kommt. Zudem beschreibt „Retrenchment“ Situationen der Europäisierung mit negativem Vorzeichen. Dies ist zum Beispiel in Fällen veränderter Opportunitätsstrukturen denkbar, wenn durch einen europäischen Meta-Eingriff jene politischen Akteure auf nationaler Ebene gestärkt werden, die dem eigentlich intendierten europäischen Reformziel ablehnend gegenüberstehen und die neugewonnene (politische) Macht in der Folge konterkarierend einsetzen. Diskussionswürdig bleibt letztlich aber immer die begriffliche Operationalisierung und damit die trennscharfe Abgrenzung und Zuordnung der auf nationaler Ebene beobachteten Änderungen, unabhängig vom gewählten Zugang (vgl. Dallinger 2016: 185). Verschärft wird die Messproblematik zudem durch die Möglichkeit, dass Europäisierungseffekte erst außerhalb des gewählten Untersuchungszeitraums (verstärkt) auftreten, etwa in der Form von Zweitrundeneffekten, und damit die ursprüngliche Klassifikation ihre Gültigkeit verliert (vgl. Martinsen 2007: 548). Grundsätzlich steht die Europäisierungsforschung aber unter dem Vorbehalt, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle ein Plausibilitätsnachweis eher gelingen mag als der einer Kausalität, bleiben der politische Entscheidungsprozess und die darin getroffenen Abwägungen und Informationsverwertungen als „Black Box“ im Sinne Eastons (1965) doch regelmäßig einem wissenschaftlichen Zugriff verschlossen.

Gegenstandsbereiche von Europäisierung

Grundsätzlich können alle mitgliedstaatlichen Politikinhalt (policy), Strukturen (polity) und Prozesse (politics) Gegenstand von Europäisierungsprozessen sein. Dies zeigen die Ergebnisse einer vielfältigen Forschungslandschaft, die an dieser Stelle nur exemplarisch und punktuell aufgezeigt werden soll. Bislang schon untersucht wurden exempli causa die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die nationalen Parlamente (vgl. Maurer 2001; Auel/Benz 2005; Buzogány 2015; Häsing/Buzogány 2015), Regierungen (vgl. Knodt 2002; Goetz/Meyer-Sahling 2008;

Beichelt 2015; Sturm 2016) und Parteien (vgl. Ladrech 2009; Rüther 2009) ebenso wie auf nationale Identitäten (vgl. Risse 2010; Kaina/Karolewski 2013) und Öffentlichkeiten (vgl. Koopmans/Erbe 2003). Mehrheitlich widmet sich die Forschung der inhaltlichen Dimension von Politik und den Veränderungen konkreter Politikfelder, etwa der Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Irondelle 2001; Hellmann et al. 2005; Silzer 2014), der Wirtschafts- und Fiskalpolitik (vgl. Schmidt 2002; Dyson 2003; Marcussen 2008) oder der Beschäftigungspolitik (vgl. Parsons/Pochet 2008; Zirra 2010). Die Forschung beschränkt sich aber nicht allein auf EU-Mitgliedstaaten, sondern widmet sich unter dem Schlagwort der Beitrittseuropäisierung auch den Wirkungen auf Beitrittskandidaten und Drittstaaten (vgl. Papadimitriou 2002; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005; Sedelmeier 2011, Schimmelfennig 2015). Einen detaillierten Überblick über den Forschungsstand zur Europäisierung der Sozial- und Alterssicherungspolitik bietet Kapitel 2.2.

2.1.2 Small States

Das in Kapitel 1.1 aufgeworfene Forschungsinteresse setzt sich aus der Frage nach möglichen Europäisierungsprozessen in der Alterssicherungspolitik einerseits und der nicht minder interessanten Frage nach möglichen Besonderheiten dieser Prozesse für kleinere europäische Mitgliedstaaten zusammen. In den Internationalen Beziehungen wie in den Europawissenschaften finden Small States als eigenständiger Untersuchungsgegenstand allerdings nur wenig Aufmerksamkeit (vgl. Neumann/Gstöhl 2004; Thorhallsson 2018). Dies erstaunt nicht nur, weil die überwiegende Zahl der Staaten im internationalen Staatengefüge wie in der Europäischen Union dieser Gruppe zugerechnet werden kann, gleich welche Definition konkret herangezogen wird, sondern gerade auch, weil in der Forschung überwiegend nicht bestritten wird, dass diese Staatengruppe besonderen Restriktionen und Herausforderungen im politischen Prozess gegenübersteht. Die Small States-Forschung hat dabei noch keinen in sich geschlossenen und vollumfänglichen systematischen Theorieansatz hervorgebracht, liefert aber eine abstrahierende Beschreibung der Handlungsbedingungen kleiner Länder. Im Folgenden soll deshalb geklärt werden, auf welchen Prämissen die Small States-Debatte aufbaut, welche speziellen Handlungsbedingungen in der Europäischen Union für kleine Mitgliedsländer

trotz einer offiziellen „equality-of-states doctrine“ (Hey 2003: 77) auftreten und welche EU-Länder überhaupt als „klein“ klassifiziert werden können.

Zum Begriff der Macht und der Dichotomie von kleinen und großen Staaten

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung findet sich bislang keine Definition von Small States, die allgemein geteilt wird oder vorherrschende Verwendung findet (vgl. Vandenbosch 1964: 293; Archer/Nugent 2002: 2; Thorhallsson/Wivel 2006: 652; Steinmetz/Wivel 2010: 5). Im Wesentlichen lässt sich diese Unbestimmtheit darauf zurückführen, dass eine derartige Dichotomie von Staaten auf dem seinerseits vieldeutigen und diffusen Begriff der Macht beruht, dessen politische Konturen von Morgenthau (1964: 27n) gar als „one of the most difficult and controversial problems of political science“ beschrieben werden (vgl. Hanke 2000; Baldwin 2013; Hacke 2015; Biniossek/Gurol 2016; Imbusch 2016). Ausgangspunkt für den politikwissenschaftlichen Zugriff auf diesen „Fundamentalbegriff der Sozialwissenschaft“ (Hacke 2015: 277) bildet zumeist die von Max Weber eingebrachte Definition, wonach Macht als „jede Chance“ zu verstehen ist, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen [...]“ (Weber 2002: 28) Auf welcher Grundlage und mit welchen Mitteln der eigene Wille in einer solchen sozialen Beziehung durchgesetzt wird, ist von der jeweiligen Situation und den konkret gegebenen Kontextfaktoren abhängig und bleibt damit zunächst unbestimmt (vgl. Biniossek/Gurol 2016: 6). Weber selbst bezeichnet Macht als „soziologisch amorph“, da „alle denkbaren Qualitäten eines Menschen und alle denkbaren Konstellationen [...] jemand in die Lage versetzen [können], seinen Willen in einer gegebenen Situation durchzusetzen“ (Weber 2002: 28f.). Seine politische Kontur und Bedeutung erhält der Machtbegriff bei Max Weber durch seine Übertragung auf moderne Gemeinwesen und die handlungstheoretische Betrachtung, wie allgemein verbindliche Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden. Politik ist für ihn „die Leitung oder die Beeinflussung der Leitung eines [...] Staates“ (Weber 1919: 3) und damit im Kern das „Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung, sei es zwischen Staaten, sei es innerhalb eines Staates zwischen den Menschengruppen, die er umschließt.“ (Weber 1919: 4) Innerstaatliche und internationale Politik unterscheiden sich jedoch wesentlich in dem ihnen zugrundeliegenden Ordnungsprinzip. Bei Max Weber wird der Staat noch über sein „Monopol

der legitimen Gewaltbarkeit“ (Weber 1919: 4) als dessen spezifisches Mittel definiert. In der hierarchischen Ordnung des Staates „gilt [er] als alleinige Quelle des »Rechts« auf Gewaltbarkeit.“ (Weber 1919: 4) Demgegenüber wird internationale Politik gemeinhin als „Politik unter den Bedingungen der Anarchie“ definiert (Schimmelfennig 2015a: 23). Den sich auf internationaler Ebene begegnenden Staaten ist keine Gewaltinstanz übergeordnet, die ein hierarchisches Ordnungsprinzip konstituieren und Sicherheit und Ordnung sanktionsbewährt durchsetzen könnte. Vordergrundig bedeutet dies, dass die Staaten gleichrangig sind und „keiner von ihnen [...] berechtigt [ist] zu befehlen; keiner [...] verpflichtet [ist] zu gehorchen“ (Waltz 1979: 88). Welche Bedeutung aber eine eben solche anarchische Grundstruktur für den politischen Begriff der Macht und damit letztlich für die faktische Rangordnung der Staaten bzw. deren jeweilige Macht hat, spiegelt sich in der Theoriediskussion in den Internationalen Beziehungen und in den Integrationstheorien für die Europäische Union wider.

Die Small States-Debatte ist klassischerweise in den Internationalen Beziehungen beheimatet. Stärker noch als andere Theorien internationaler Politik postuliert der Realismus die Staaten dabei als rationale, nutzenmaximierende und egoistische Akteure (vgl. Schimmelfennig 2015a: 66-88). Weil diese in einem anarchischen internationalen System um ihre Sicherheit fürchten müssen und sich in ihrer Existenz und autonomen Souveränität bedroht sehen, streben sie nach Macht. Gleichgesetzt mit militärischer Stärke, bedeutet Macht aus realistischem Blickwinkel für die Staaten die Möglichkeit, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen. Zugleich können Staaten, die über entsprechende physische Zwangsmittel verfügen, ihre politischen Ziele im internationalen System durch die Anwendung oder zumindest Androhung von Zwangsmacht gegen den Willen anderer Staaten durchsetzen. In den Annahmen des Realismus führen die Notwendigkeit zur Lösung der Unsicherheit und der relative Charakter von Macht letztlich aber zu einer andauernden Machtkonkurrenz der Staaten und einem fortlaufenden Machtstreben selbiger. Auch der rationalistische Institutionalismus als zweiter wichtiger theoretischer Ansatz in den IB postuliert die Staaten als rationale, nutzenmaximierende und egoistische Akteure, die sich in einem anarchischen internationalen System begegnen (vgl. Schimmelfennig 2015a: 89-113). Allerdings ist dieses internationale System weit komplexer als noch von den Grundannahmen des Realismus abgebildet. Von Bedeutung ist dabei insbesondere die wechselseitige Abhängigkeit und Verwundbarkeit der Staaten, die in

vielen Handlungsfeldern die Handlungsautonomie der einzelnen Staaten beschränkt und Kooperationen mit anderen Staaten erfordert. Die Staaten stellen demnach keine isolierten, voneinander getrennten und ohne Berührungspunkte operierenden „Inseln“ dar. Vielmehr sind diese über vielfältige gemeinsame Problem- und Interessenlagen miteinander verbunden. Für das politische Konzept von Macht bedeutet dies, dass es nicht zwangsläufig mit militärischer Stärke gleichgesetzt werden kann, sondern sich situations- und kontextabhängig manifestiert. Entscheidend ist, unter welchen konkreten Rahmenbedingungen sich die Staaten treffen und von welcher Position aus diese verhandeln können: „Militärisch schwache Staaten können hohe, Supermächte hingegen geringe problemspezifische Macht besitzen.“ (Schimmelfennig 2015a: 96) Aus der Diskussion um den Realismus und Institutionalismus als dominierende Theorien in den Internationalen Beziehungen ist der Konstruktivismus hervorgegangen, der in seinen variierenden Spielarten im Kern die materialistischen und rationalistischen Prämissen der beiden vorigen Theorien in Frage stellt (vgl. Schimmelfennig 2015a: 160-185). Stattdessen behauptet der Konstruktivismus, dass intersubjektive Strukturen das Handeln der Akteure im internationalen System prägen. Zwar ist dieses durchaus noch ein anarchisches System, die Staaten begegnen sich in diesem aber nicht als egoistische und nutzenmaximierende Akteure, sondern sind geleitet von einer „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen: 1989: 160f.). Ein solches angemessenes Handeln beruht auf gemeinsam geteilten Werten, Normen und Regeln und führt aus konstruktivistischer Perspektive dazu, dass die Akteure bei Unsicherheiten und Unstimmigkeiten in einen argumentativen Diskurs eintreten. Für den politischen Begriff der Macht und die Frage, wie internationale Politik betrieben wird, bedeutet dies, dass sich ein bestimmtes Politikergebnis (Policy) mit der jeweiligen Argumentationsmacht der beteiligten Akteure erklären lässt: Nicht militärische Macht und die Androhung von physischem Zwang oder die situationsbedingte Verhandlungsübermacht und das Ausnutzen konkreter Abhängigkeiten bestimmen demnach den Ausgang internationaler Politik (politics), sondern das glaubwürdige Vortragen von inhaltlich überzeugenden Argumenten (vgl. Schimmelfennig 2015a: 179).

Die Europäische Union stellt einen Sonderfall internationaler Politik dar. In der integrationstheoretischen Betrachtung spiegelt sich dies in der punktuellen Übertragung und Modifizierung einzelner IB-Theorien wider, wenngleich diese sicherlich keine „[einfachen] integrationstheoretischen Ableger“ (Bieling 2012: 78) darstellen.

Der von Stanley Hoffman (1966) eingebrachte Intergouvernementalismus und die später von Andrew Moravcsik vorgenommene Weiterentwicklung zum Liberalen Intergouvernementalismus jedenfalls bauen auf rationalistischen Annahmen auf, wobei aber insbesondere der Liberale Intergouvernementalismus verstärkt auch auf institutionalistische und liberale Überlegungen und Theoriebausteine zurückgreift (vgl. Moravcsik 1993: 480; Schimmelfennig 2015:a 293f.). Während sich so im realistischen Intergouvernementalismus das außenpolitische Handeln eines Landes noch statisch am Erhalt und Ausbau der eigenen nationalen Autonomie, Sicherheit und der Vergrößerung des eigenen Einflusses orientiert, sind demgegenüber im Liberalen Intergouvernementalismus die außenpolitischen Präferenzen eines Landes das Ergebnis innerstaatlicher Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen (vgl. Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 46). Das auf europäischer Ebene ausgehandelte Verhandlungs- und Politikergebnis spiegelt in den Annahmen des (Liberalen) Intergouvernementalismus die asymmetrisch verteilte wechselseitige Abhängigkeit der beteiligten Mitgliedstaaten und damit deren relative Machtposition in den „processes of intergovernmental bargaining“ (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 48) wider: „The greater the potential gains for a government from co-operation, as compared to its best alternative policy, the less risk of non-agreement it is willing to assume and, therefore, the weaker its bargaining power over the specific terms of agreement.“ (Moravcsik 1993: 499) Entscheidende Determinanten der Verhandlungsmacht können dabei sein: „credible threats to veto proposals, to withhold financial side-payments, and to form alternative alliances excluding recalcitrant governments carried the day.“ (Moravcsik 1998: 3)

Die in der Forschung anzutreffenden vielfältigen, sich teils widersprechenden wie überlappenden Definitionen von Small States spiegeln die Ambivalenz des – an dieser Stelle bewusst nur cursorisch vorgestellten – Machtbegriffs wider und lassen sich grob in drei Stränge unterteilen. Ein erster Strang in der Forschungslandschaft grenzt kleine Länder ex negativo von jenen Staaten ab, die vermeintlich zweifelsfrei als Großmächte beschrieben werden können (vgl. Thorhallsson/Wivel 2006: 653). Seinen gedanklichen Ausgangspunkt hat dieser Ansatz in der europäischen Pentarchie des 19. Jahrhunderts, als Frankreich, Großbritannien, Russland, Preußen und Österreich ausgehend vom Wiener Kongress die europäische Ordnung festlegten und eindeutig abgrenzbar das „Europäische Konzert der Großmächte“ bildeten (vgl. Schulz 2009). Weniger eindeutig fällt die Benennung von Großmächten und

entsprechend die Abgrenzung von kleinen und großen Staaten allerdings heute nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Übergang zu einer multipolaren Weltordnung aus (vgl. Neumann/Gstöhl 2004: 4; Hacke 2015: 284f.). Eine Reihe von Autoren wählt den Weg über die Vereinten Nationen und benennt die mit einem erweiterten Vetorecht ausgestatteten fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen als Großmächte, womit auf die mit dieser Position einhergehende herausgehobene sicherheitspolitische Stellung als Unterscheidungskriterium abgezielt wird. Vereinzelt wird aber auch, in enger Anlehnung an die Vorstellungen des Realismus über die Relevanz von physischen Zwangsmitteln, der Status als Nuklearmacht und die damit einhergehende militärische Überlegenheit als Distinktionskriterium herangezogen. Ganz grundsätzlich definiert jedenfalls Vandebosch (1964: 294) in diesem Sinne einen kleinen Staat als „[...] a state which is unable to contend in war with the great powers on anything like equal terms.“ Demgegenüber rückt ein zweiter Strang ganz im Sinne des Institutionalismus die einzelnen Beziehungsgeflechte internationaler Politik und damit die konstellationsabhängige und variierende Macht von Staaten in den Vordergrund. Wivel (2010: 15) etwa begriff einen kleinen Staat als jenen Staat, „[who] is by definition the weaker part in an asymmetric relationship.“ Mouritzen/Wivel (2005: 4) erweitern und übertragen dieses Verständnis auf multilaterale Beziehungen und Regime, indem sie kleine Staaten als jene Akteure definieren, „[which] are stuck with the [...] power configuration and its institutional expression [...]“. Solche asymmetrischen Machtverhältnisse sind dabei nicht statisch und können sowohl zwischen einzelnen Kontexten und Konstellationen als auch im Zeitverlauf variieren. Für Neumann/Gstöhl (2004: 5) besitzen beispielsweise Saudi-Arabien und Kuwait durch ihre enormen Ölvorkommen und ihre Stellung auf dem Weltmarkt eine erhebliche sektorspezifische Machtposition, weshalb sie in der internationalen Energiepolitik ebenso wenig zu den kleinen Ländern gezählt werden dürften wie etwa die Schweiz aufgrund ihres global agierenden Bankensektors in der internationalen Finanzpolitik. Vergleichbar asymmetrisch scheint die Verhandlungsmacht im Beispiel von Thorhallsson/Wivel (2006: 654) verteilt, für die ein Austritt der Vereinigten Staaten aus der Organisation des Nordatlantikvertrags schwerwiegendere Folgen für das Verteidigungsbündnis und seine verbleibenden Mitglieder haben dürfte, als dies bei einem Austritt Dänemarks der Fall wäre. Ob die vermeintliche Machtposition aber von den Staaten auch tatsächlich realisiert und in der internationalen Politik eingesetzt wird, hängt auch

vom Selbstverständnis und der Eigenwahrnehmung der jeweiligen politischen Akteure ab (vgl. Thorhallsson 2006: 24f.). Schätzen diese ihr Machtpotential selbst als gering ein, fällt dieses auch gering aus: „A small power is a state whose leaders consider that it can never, acting alone or in a small group, make a significant impact on the system.“ (Keohane 1969: 296)

Der dritte und wohl populärste Strang setzt schließlich auf quantitativ bestimmbare Größen zur Bestimmung von kleinen und großen Staaten und der Vorhersage ihres Verhaltens in den internationalen Beziehungen. Allen voran das Bruttoinlandsprodukt, die Bevölkerungszahl oder die Größe des Territoriums finden hierbei als Messgröße regelmäßig Verwendung (vgl. Steinmetz/Wivel 2010: 4f.). Ein solches Vorgehen kann durchaus mit dem aus dem Realismus entliehenen Argument begründet werden, wonach militärische (Über-) Macht entsprechende Ressourcen voraussetzt: Erst eine hohe Bevölkerungszahl lässt eine umfangreiche Mobilisierung zu und erst ein hohes wirtschaftliches Niveau erlaubt einem Staat die Aufstellung und den Unterhalt schlagkräftiger Streitkräfte, während die geografische Größe eines Landes zumeist mit dem Auftreten von natürlichen Ressourcen in ausreichendem Maße verbunden wird (vgl. Schimmelfennig 2015a: 70; Damijan 2001: 92-94). Entsprechende Kennziffern dienen als Indikatoren für militärische Macht und erlauben die Aufstellung einer Rangordnung zur Unterscheidung von kleinen und großen Staaten (vgl. Lehtonen 2009: 11). Je nach Forschungsgegenstand und Politikfeld lassen sich aber auch jenseits militärisch nutzbarer Ressourcen entsprechende Indikatoren aufstellen und theoriegeleitet begründen. Zumeist wird ein solcher quantitativer Zugang aber aus rein forschungspraktischen Gründen herangezogen, hat dieser doch zweifelsohne den Vorteil, dass eine Unterscheidung von großen und kleinen Ländern anhand einzelner messbarer Indikatoren zumeist deutlich objektiver und zielgerichteter erfolgen kann als eine vom politischen Begriff der Macht ausgehende rein theoriegeleitete Ableitung. Baldwin (2013: 280) weist zwar zu Recht darauf hin, dass Macht und Ressourcen nicht synonym verwendet werden sollten, erkennt aber auch an, dass eine derartige Gleichsetzung für die wissenschaftliche Handhabung gerechtfertigt sein kann.

Definitionsansätze kleiner Mitgliedsländer der Europäischen Union

Alle drei Zugänge lassen sich grundsätzlich auch zur Unterscheidung von großen und kleinen Staaten in der Europäischen Union verwenden. Wenig überzeugend

erscheint jedoch zweifelsohne eine rein realistisch-inspirierte Fokussierung auf physische Zwangsmittel, die weder der institutionellen Ausgestaltung noch der historisch begründeten Intention des europäischen Integrationsprojekts gerecht wird, eben jene Militarisierung europäischer Politik zu überwinden: „The new Europe is based primarily on economic cooperation, combined with highly advanced political cooperation among its members.“ (Thorhallsson 2006: 13) Überzeugender erscheint deshalb schon der Rückgriff auf die Wirtschaftskraft eines Landes (gemessen anhand des BIPs) oder die Berücksichtigung der einzelnen Beziehungsflechte und damit der konstellationsabhängigen und variierenden Macht von Staaten. Für letzteren Zugang gilt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Austrittsverhandlungen Großbritanniens sicherlich die Feststellung, dass „[...] a decision in Copenhagen to leave the EU would mainly affect Denmark itself and only have minor consequences for the Union [...].“ (Thorhallsson 2018: 20) Spiegelbildlich können Deutschland, Frankreich und eben Großbritannien als große Mitgliedstaaten beschrieben werden, zumal der sich vollziehende Austrittsprozess unter den bislang bekannten Vorzeichen eine solche Abgrenzung nochmals zu stützen scheint. Als „the most common yardstick“ (Brown 2000: 13) gilt in der Europäischen Union gleichwohl vielmehr die Bevölkerungszahl als maßgebliches Unterscheidungskriterium von großen und kleinen Mitgliedsländern. Dies ergibt sich aus der institutionellen Struktur und den formalen Abstimmungsmodalitäten im Rechtsetzungsverfahren als dem zentralen Politikinstrument der Europäischen Union, die eine Reihe von Anknüpfungspunkten zur Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten aufweisen. So kennt etwa der Rat der Europäischen Union drei Abstimmungsverfahren, je nach Rechtsgrundlage des zu behandelnden Themas. Befasst sich der Rat mit Verfahrensfragen oder möchte er die Europäische Kommission mit der Durchführung von Studien und Folgeabschätzungen beauftragen, erfolgt dies durch Beschluss mit einfacher Mehrheit. Diese ist erreicht, wenn 15 der gegenwärtig noch 28 Mitgliedstaaten (vertreten durch das jeweilige Ratsmitglied) dem Antrag zustimmen. Einstimmigkeit ist im Rat demgegenüber in politisch sensiblen Themenbereichen erforderlich, etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In der Mehrzahl der Fälle entscheidet der Rat der Europäischen Union aber mit qualifizierter Mehrheit, die als erreicht gilt, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten (16 von 28), die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union um-

fassen, dem Antrag zustimmen. Im Europäischen Parlament als dem zweiten zentralen Akteur im Rechtsetzungsverfahren verteilen sich die Sitze nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität, womit bevölkerungsreichere Mitgliedstaaten zwar insgesamt betrachtet mehr Parlamentssitze erhalten als bevölkerungsärmere, bezogen auf das innerstaatliche Verhältnis von Bürgern pro Abgeordneten bevölkerungsärmere Staaten aber vergleichsweise mehr Parlamentssitze zugesprochen bekommen als bevölkerungsreichere Mitgliedstaaten (vgl. Art. 14 EUV). Im Ergebnis entfallen auf Deutschland als dem bevölkerungsreichsten Mitgliedsland der Europäischen Union insgesamt 96 Parlamentssitze, die rechnerisch jeweils 860.000 Einwohner vertreten, während auf Malta insgesamt sechs Parlamentssitze entfallen, die wiederum rechnerisch jeweils nur rund 77.000 Einwohner parlamentarisch repräsentieren (vgl. Eurostat 2018i; Borchardt 2015: 174). Zweck dieser Regelung, die sich in ähnlicher Weise auch in andere nationalen gesetzgebenden Körperschaften wiederfindet, ist eine angemessene Berücksichtigung der kleineren Gebietskörperschaften (im Falle der Europäischen Union der kleinen Mitgliedstaaten) unter Wahrung der für eine effektive und effiziente Arbeitsweise notwendigen Größe des Parlaments insgesamt. Für das Bundesverfassungsgericht steht die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität so „[...] zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der Staatengleichheit und dem staatlichen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit.“ (Bundesverfassungsgericht 2009: Rn. 284)

Herausforderungen und Restriktionen in der Europäischen Union

Europäische Politik und Europäisierungsprozesse weisen einen iterativen Charakter auf und entstehen erst durch den politischen Dialog nationaler und supranationaler Akteure im europäischen Mehrebenensystem. Form und Inhalt dieser dynamischen Interaktionsprozesse sind somit auch abhängig von den jeweiligen politischen Einflussmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten. Kleinere Mitgliedstaaten scheinen dabei mit „structural disadvantages in uploading national policies to the EU-level“ (Panke 2010: 18) konfrontiert. Bemerkbar macht sich diese Benachteiligung in erster Linie in den intergouvernementalen Organen und dabei insbesondere im Rat als dem zentralen Entscheidungs- und Legislativorgan der Europäischen Union (Knelangen 2015: 100). In der Mehrzahl der Fälle entscheidet der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit, wobei diese

Mehrheitsregel im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit grundlegend geändert wurde. Bis zum 31. Oktober 2014 galt noch das im Vertrag von Nizza niedergelegte System der Stimmgewichtung, bei dem jeder Mitgliedstaat über eine festgelegte Anzahl an Stimmen verfügte. Die abgestufte Stimmenverteilung von drei bis 29 Stimmen orientierte sich zwar grob an der Bevölkerungsgröße, war letztlich aber auch das Resultat von politischen Aushandlungsprozessen während den jeweiligen Vertragsrevisionen, bei denen die Stimmenverteilung (neu) festgeschrieben wurde (vgl. Hrbek 2001: 26). Auf Deutschland als dem bevölkerungsreichsten Land entfielen dabei zuletzt 29 Stimmen, während Malta nur drei Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die erforderliche qualifizierte Mehrheit im System der Stimmgewichtung war erreicht, wenn eine Mehrheit von 14 Mitgliedstaaten mit mindestens 255 (von insgesamt 345) Stimmen vorlag und, sofern von einem Mitgliedstaat gefordert, diese Mehrheit mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentierte (vgl. Borchardt 2015: 168-170). Seit dem 1. November 2014 gilt (mit einer Übergangszeit bis zum 31.3.2017) nun das neue System der doppelten Mehrheit, bei dem die qualifizierte Mehrheit als erreicht gilt, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, dem Vorhaben zustimmen. Zwar liegt für Borchardt (2015) die Bedeutung der Mehrheitsabstimmungen im Rat nicht so sehr darin, „dass durch sie kleine Staaten gehindert werden können, wichtige Beschlüsse zu blockieren, sondern das Mehrheitsprinzip ermöglicht eine Überstimmung einzelner großer Mitgliedstaaten.“ (Borchardt 2015: 170) Allerdings fällt es kleineren Mitgliedstaaten aufgrund ihrer geringeren Abstimmungsmacht ungleich schwerer als großen Mitgliedstaaten, entscheidend auf eine Abstimmung Einfluss nehmen zu können: Aufgrund des bereits großen eigenen Stimmengewichts benötigen Staaten wie Deutschland, Frankreich oder Italien nur wenige weitere zusätzliche EU-Staaten und können entsprechend leichter Absprachen treffen und Koalitionen bilden. Kleinere Mitgliedstaaten benötigen demgegenüber eine Vielzahl an zusätzlichen Stimmen für die Organisation einer Sperrminorität oder einer siegentscheidenden Koalition (vgl. Panke 2010: 15): „Such coalitional dynamics tend to favour large states, whose participation is necessary for viable coalitions, and governments with preferences close to the median of the EC, since they are potential members of more viable coalitions.“ (Moravcsik 1993: 503) Erschwert wird diese Benachteiligung zudem durch den Umstand, dass kleinere Länder aufgrund ihrer vergleichsweise limi-

tierten finanziellen wie wirtschaftlichen Ressourcen nur schwer attraktive „side payments“ anbieten können, um ein bestimmtes Verhandlungsergebnis zu erreichen (vgl. Mattila 2004: 34f.). Abgemildert wird diese geringere Abstimmungs- und Verhandlungsmacht kleiner Länder im Rat der Europäischen Union nur vordergründig durch den Umstand, dass die überwiegende Zahl an Themen auf der Grundlage von Argumentations- und Aushandlungsprozessen konsensorientiert entschieden werden, was kleine(re) Länder vordergründig in eine gleichberechtigte Stellung rücken mag (vgl. Elgström/Jönsson 2000; Thomson 2013). Solche Verhandlungen bleiben oftmals im Schatten möglicher (qualifizierter) Abstimmungen, weshalb Staaten mit einem größeren Stimmengewicht folglich den Entscheidungsprozess auch stärker zu ihren Gunsten beeinflussen können. Bemerkbar macht sich dieses Drohpotential zudem bereits in den dem Rat vorgelagerten Instanzen wie den Working Groups oder dem Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, auch wenn Abstimmungen auf diesen Ebenen formal noch nicht vorgesehen sind (vgl. Panke 2010: 12-16). Moravcsik (1993) merkt zudem an, dass größere Länder aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke und Autonomie zumeist weniger stark von einem integrationsfreundlichen Verhandlungsergebnis profitieren als kleinere Länder und entsprechend einen grundsätzlichen verhandlungstaktischen Vorteil hätten: „[...] governments of large, prosperous, relatively self-sufficient countries tend to wield the most influence, because they gain relatively little from agreement, compared to their smaller, poorer, more open neighbours. The former can therefore afford to be more discriminating about the terms they will accept.“ (Moravcsik 1993: 500)

Neben diesen prozessualen Hindernissen sehen sich kleine(re) EU-Länder zudem auch in inhaltlicher Hinsicht strukturellen Nachteilen im europäischen Politikprozess ausgesetzt. Die in der Small States-Debatte aufgebrachten Argumente leiten sich dabei alle aus ressourcenbasierten Überlegungen und Beobachtungen ab: „Population size creates special static advantages, disadvantages and needs.“ (Thorhallsson 2018: 19) Während größere EU-Länder dank ihrer zumeist breit aufgestellten Ministerialbürokratie auf nationaler Ebene und in den Vertretungen auf europäischer Ebene eine vertiefte Fachexpertise generieren können und darauf politikfeldübergreifend in Verhandlungen im Rat, seinen Vorbereitungsgremien und mit der Europäischen Kommission zurückgreifen können, sind entsprechende administrative und institutionelle Ressourcen bei kleiner(en) EU-Staaten häufig begrenzt. Kleineren Ländern fällt es in der Folge schwer(er), die Folgen diskutierter Politikinhalte

unmittelbar abzuschätzen (vgl. Radaelli 1995; Panke 2010; Grøn/Wivel 2011; Thorhallsson 2015). Sie vertrauen deshalb oftmals auf das Fachwissen der Europäischen Kommission in Themen- und Politikbereichen, in denen sie nicht über die notwendigen Ressourcen für eigene Analysen und Folgeabschätzen verfügen: „The perception of needing a strong Commission to defend small states stems not only from the independence and functions of the Commission, but also from the additional resources, expertise [...]“ (Bunse/Magnette/Nicolaïdis 2005: 13) Zudem kann die limitierte personelle Besetzung insbesondere der Landesvertretungen in Brüssel dazu führen, dass kleinere Länder weniger intensiv im Kontakt und im Austausch mit anderen Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen stehen. Eine näherungsweise Maßzahl für diese Grundvoraussetzung von Argumentationsmacht ist das von Naurin/Lindahl (2009) eingebrachte Konzept des „Netzwerkkapitals“, verstanden als die Kontaktfrequenz mit anderen Mitgliedstaaten: „The more potential partners an actor has access to the better their opportunities for controlling the flow of information, resources and coalition-building within the group.“ (Naurin/Lindahl 2009: 5)

Tabelle 2: Zentrale Nachteile im politischen Prozess

Dimension	Form von Macht	Phase im Politikprozess	Nachteile für kleine Länder
Prozessual	Verhandlungs- und Abstimmungsmacht	Agenda-Setting und Entscheidungsfindung	Geringeres Stimmengewicht, eingeschränkte Side-Payment-Möglichkeiten und alternative Handlungsoptionen
Inhaltlich	Argumentationsmacht		Geringeres Netzwerkkapital, politikfeldspezifisches Wissen und wissenschaftliche Ressourcen

Quelle: eigene Darstellung und Zusammenstellung, nach Panke (2008: 7).

Trotz der erkennbaren Ungleichgewichte im politischen Prozess wird die Entscheidungsfindung in der Europäischen Union aber zweifelsohne nicht von größeren Mitgliedstaaten dominiert: „The propositions that power is held by medium and large states only, or by France, Germany and the UK only, or by France and Germany alone, generally give less accurate predictions.“ (Thomson 2011: 198) Als Erklärung hierfür lassen sich in erster Linie die heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten anführen, die auch eine dauerhafte Absprache und damit Dominanz etwa von

Deutschland, Frankreich und Großbritannien verhindert. Unter dem Schlagwort der „Smart States“ (Joenniemi 1998) werden in der Small States-Forschung aber auch eine Reihe von Handlungsoptionen diskutiert, mit denen kleine Länder ihre erkennbaren Restriktionen in der Beeinflussung der europäischen Politikprozesses ausgleichen können. Hervorgehoben werden können hierfür exemplarisch die von Grøn/Wivel (2011) eingebrachten Handlungsempfehlungen, die aufbauend auf Björkdahl (2008) drei sich idealerweise ergänzende Strategieansätze vorschlagen: Als „State Lobbyist“ können Small States erstens mit themenspezifischem Fachwissen insbesondere die EU-Kommission in deren Rolle als Agenda-Setter und Gate-Keeper strategisch in ihrem Sinne beeinflussen, als „Self-interested Mediator“ können Small States zweitens in der „pre-decision phase“ zwischen den unterschiedlichen Positionen der übrigen Mitgliedstaaten vermitteln, die eigenen Präferenzen als besonders gemeinschaftsdienlich darstellen und den Entscheidungsprozess in ihrem Sinne lenken, und als „Norm Entrepreneur“ bietet sich Small States drittens die Möglichkeit, durch die Inszenierung als Benchmark-Setter die übrigen Mitgliedstaaten von der Richtigkeit der eigenen Präferenzen zu überzeugen (ähnlich: Joenniemi 1998; Thorhallsson/Wivel 2006; Panke 2010).

2.1.3 Ein neuer Intergouvernementalismus als Resonanzboden?

Krisen sind in der Geschichte des europäischen Integrationsprojekts keine Seltenheit (vgl. Brunn 2009; Loth 2014). Zumeist waren sie der Ausgangspunkt für tiefgreifende Reformen und Vertragsrevisionen, weshalb Woyke (1998) die Europäische Union auch als „erfolgreiche Krisengemeinschaft“ bezeichnet. Die vielfältigen Herausforderungen der jüngeren Vergangenheit aber, nicht zuletzt die im Kern noch immer ungelöste Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise, haben den bekannten Modus Operandi europäischer Politikgestaltung nachhaltig verändert, ohne dass sich dies primärrechtlich widerspiegelt (vgl. Nettessheim 2012; Hölscheidt 2013: 125; Schwarzer/Wolff 2013: 2; Schorkopf 2015; Schellinger 2015). In der integrationstheoretischen Debatte wird dieses grundsätzliche Phänomen vereinzelt anhand gegenläufiger Konzepte diskutiert, die wahlweise einen „Neuen Supranationalismus“ (Dehousse 2015) oder einen „Neuen Parlamentarismus“ (Schmidt 2016a) erkennen wollen. Nachhaltigen Widerhall gefunden hat jedoch allein der auf

die Rolle der Mitgliedstaaten abzielende „Neue Intergouvernementalismus“ (Bickerton/Hodson/Puetter 2015; Puetter 2015). Welche Rückwirkungen sich aus einer solchen geänderten Integrationslogik aber für die Europäisierungs- und Small States-Debatte ergeben, bleibt bislang noch größtenteils unbeachtet. Allein Windwehr/Wäsche (2017) diskutieren neben forschungspraktischen Auswirkungen für die Europäisierungsforschung auch mögliche Veränderungen in der Intensität und den Mechanismen von Europäisierung.

Eingebracht wurde die Debatte um einen Neuen Intergouvernementalismus von Bickerton/Hodson/Puetter (2015), die für die Europäische Union bereits seit dem Vertrag von Maastricht eine neue Integrationslogik erkennen. Die Mitgliedstaaten sähen zwar die Notwendigkeit, gemeinsame Herausforderungen auf europäischer Ebene zu lösen, scheuten nach Ansicht der Autoren aber eine weitere Stärkung der supranationalen Elemente der Europäischen Union. Zu beobachten sei vielmehr eine verstärkte (formelle wie informelle) Politikkoordination und Entscheidungsfindung zwischen den Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage einer vom supranationalen Rahmen entkoppelten Deliberation und Konsensbildung stattfindet (vgl. Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 706). Ähnlich sprechen auch Bulmer/Joseph (2015: 739) von einer „increased role of government heads“, während White (2014) eine weitreichende „executive discretion“ und Curtin (2013) eine „executive dominance“ sehen. Grundlage für das Agieren der Exekutive scheinen dabei in Abgrenzung zu den Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus nicht mehr allein wirtschaftliche Interessen (vgl. Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 714f.), sondern ganz allgemein „domestic political considerations“ (Bulmer/Joseph 2015: 739) zu sein. Statt der weiteren Kompetenz- und Ressourcenverlagerung auf die klassischen supranationalen Organe wie Europäische Kommission oder EuGH komme es deshalb zu einer verstärkten Delegation an neu geschaffene und auf die Lösung einzelner Problemlagen gerichtete „de novo bodies“. Diese Institutionen, zu denen Bickerton/Hodson/Puetter (2015: 705) etwa die Europäische Zentralbank, den Europäischen Auswärtigen Dienst oder den jüngst eingerichteten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zählen, weisen eine weitgehend autonome Stellung auf, sind in erheblichem Maße aber durch mitgliedstaatliche Interessen beschränkt. Kennzeichnend für die neue Integrationslogik ist in den Augen der Autoren demnach in der Summe eine intensive „integration without supranationalism“ (Bickerton/Hodson/Puetter 2015: 703), die durch die klassischen Integrationstheorien nicht erklärt

werde und aus Sicht der Autoren die Begründung eines Neuen Intergouvernementalismus rechtfertige. Exemplarisch kritisiert Schimmelfennig (2015b) am Neuen Intergouvernementalismus allerdings die unzureichende und häufig inkonsequente begriffliche Unterscheidung von Supranationalismus und Intergouvernementalismus, in dessen Folge Bickerton/Hodson/Puetter (2015) erst eine Dominanz des intergouvernementalen Modus hätten konstruieren können. Insbesondere die Einführung und Abgrenzung der „de novo bodies“ von den klassischen supranationalen Institutionen erscheine willkürlich (vgl. Schimmelfennig 2015b: 724). Die Kompetenzzuwächse der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union ließen sich zudem als Beleg einer weiteren Supranationalisierung europäischer Politik anführen, weshalb Schimmelfennig weniger eine neue Integrationslogik sieht als vielmehr „an issue-specific approach focusing on a particular set of policies that can be subsumed under non-regulatory policies or ‘core state powers’.“ (Schimmelfennig 2015b: 723) Ohne in diese grundsätzliche integrationstheoretische Debatte einsteigen zu wollen, erscheinen zumindest die Beobachtungen einer Gubernativlastigkeit europäischer Politik und eine stärkere und breitere Betonung der Kategorie „nationales Interesse“ schlüssig.

Für die Europäisierungsforschung lässt sich aus diesen Beobachtungen eines Neuen Intergouvernementalismus zunächst die forschungspraktische Erkenntnis ableiten, dass der in der Forschungslandschaft vorherrschende Rückgriff auf den Top-down-Ansatz und die analytische Beschränkung auf die Download-Dimension fragwürdig erscheinen, wenn innenpolitische Restriktionen und Widerstände gegen eine europäische Policy als Folge einer intensiven Politisierung zunehmen und ihrerseits wiederum den Ausgangspunkt für eine Beeinflussung der europäischen Politikinhalt begründen. Solche „domestic political considerations“ (Bulmer/Joseph 2015: 739) erzeugen Feedback-Schleifen im europäischen Mehrebenensystem und führen letztlich zu einem iterativen Europäisierungsverlauf, bei welchem die abhängigen und unabhängigen Variablen nicht mehr ohne Weiteres benannt werden können und nach je einer Hälfte des Zirkels wechseln: „[...] if the domestic level initiates change in the EU and affects European integration then the variables are reversed. The relationship between European integration and Europeanization is interactive and the distinction between the dependent and independent variable obscured.“

(Howell 2004: 3) Für die Europäisierungsforschung geht damit die forschungspraktische Konsequenz einher, dass solche Wechselwirkungen erst durch den Bottom-Up-Ansatz und den Einbezug der Upload-Dimension adäquat erfasst werden können (vgl. Saurugger 2014: 189; Windwehr/Wäschle 2017: 305). Welche Veränderungen in der Intensität und den Mechanismen von Europäisierung und damit inhaltlich in den drei Teildimensionen Download, Upload und Interload zu erwarten sind, diskutieren ausführlich Windwehr/Wäschle (2017: 303-306). Klare Tendenzen sind hierbei nicht auszumachen, dürften aber nicht zuletzt zwischen einzelnen Policies, den jeweils dahinterliegenden spezifischen europäischen Kompetenzregelungen und den mitgliedstaatlichen Interessen im Einzelfall variieren. Ganz allgemein dürften die verstärkten „domestic political considerations“ (Bulmer/Joseph 2015: 739) aber zu regen Upload-Aktivitäten der Mitgliedstaaten führen, insbesondere bei Policies, die von hoher elektoraler Bedeutung sind und ein vote-seeking der Regierungspartei(en) erfolgsversprechend erscheinen lassen. Nicht zuletzt in Folge eines erodierenden „permissive consensus“ ist allerdings davon auszugehen, dass die Upload-Aktivitäten der Mitgliedstaaten dabei vermehrt auf ein Blockieren von europäischen Regelungen und auf die Verhinderung weiterer Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene ausgerichtet sein werden. Analog dazu wäre in der Download-Dimension ein Anwachsen von „non-compliance“ zu erwarten, wenn europäische Policies auf nationaler Ebene einer zunehmenden Politisierung unterliegen und auf innenpolitische Restriktionen treffen: „opposition at the domestic level makes implementation of European public policies difficult“ (Saurugger 2014: 181). Andererseits erkennt der Neue Intergouvernementalismus eine verstärkte (formelle wie informelle) Politikkoordination und Entscheidungsfindung zwischen den Mitgliedstaaten und eine „increased role of government heads“ (Bulmer/Joseph 2015: 739). Ein derart intergouvernemental geprägter Entscheidungsprozess berücksichtigt bereits umfangreich die variierenden nationalen Interessen und ist in seinem Output letztlich „determined by the lowest common intergovernmental denominator“ (Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 53). Dies bedeutet nicht, dass ein so getroffener Kompromiss in Gänze deckungsgleich sein muss mit „[...] the preferences of the least forthcoming government – since it is generally in its interest to compromise somewhat rather than veto an agreement – but only that the range of possible agreements is decisively constrained by its preferences.“ (Moravcsik 1993: 501) Zu-

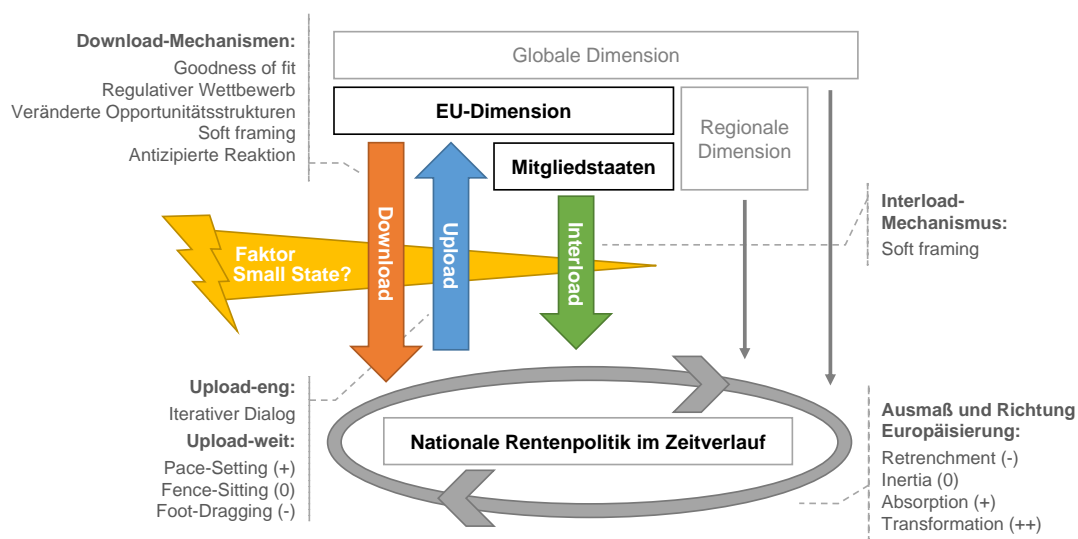
gleich schließt das intergouvernementale Zustandekommen einer solchen europäischen Policy eine „Politics of Blame Avoidance“ (Weaver 1986) dem Grundsatz nach aus, weshalb zu erwarten wäre, dass die europäische Policy auf nationaler Ebene keinen Umsetzungswiderständen unterliegen dürfte. Für die Small States-Debatte schließlich bedeutet die verstärkte (formelle wie informelle) Politikkoordination und Entscheidungsfindung zwischen den Mitgliedstaaten, die einhergeht mit einer Schwächung supranationaler Akteure und dabei insbesondere der Europäischen Kommission, die grundsätzliche Gefahr einer (Re-) Etablierung prägender Machtasymmetrien unter den Mitgliedstaaten (vgl. Windwehr/Wäschle 2017: 306). Intergouvernementale Aushandlungsprozesse sind nach Moravcsik (1998: 3) geprägt von „[...] credible threats to veto proposals, to withhold financial side-payments, and to form alternative alliances excluding recalcitrant governments [...].“ Entscheidend ist dabei zumeist die relative Machtverteilung der Staaten, die sich zuvorderst nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis für die beteiligten Staaten im konkreten Einzelfall richtet und damit nicht zwangsläufig entlang der Trennlinie zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten verläuft (vgl. Leuffen/Rittberger/Schimmelfennig 2013: 48f.). Gleichwohl sehen sich große Mitgliedstaaten allein schon aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke und der sich daraus ergebenden alternativen Handlungsoptionen in der Mehrzahl der Fälle in einer gleichsam besseren Ausgangsposition für Verhandlungen als kleine Mitgliedstaaten „with little control over their domestic markets and high economic interdependence [...].“ (Moravcsik 1993: 492) Welche konkreten Erwartungen sich aus den hier nur schlaglichtartig aufgeworfenen Beobachtungen eines Neuen Intergouvernementalismus für das hier vorliegende Forschungsinteresse ergibt, soll in Kapitel 2.3 dargelegt und bei der dort zu leistenden Entwicklung der Forschungsdesiderate und Thesen eingebracht werden. An dieser Stelle festhalten lässt sich jedoch bereits, dass der Neue Intergouvernementalismus und die daraus ableitbaren Überlegungen insbesondere von Saurugger (2014) und Windwehr/Wäschle (2017) das in Kapitel 2.1.1 erarbeitete Verständnis von Europäisierung ebenso stützen wie die in Kapitel 2.1.2 dargelegten Erwartungen zur Position und zum Handeln von Small States in der europäischen Politikgestaltung.

2.1.4 Zusammenführung der theoretischen Zugänge

List (1999) und Bieling/Lerch (2012: 9) beschreiben die Europäische Union bildhaft als „Baustelle“ bzw. „moving target“ und verweisen auf die wechselvolle und erklärungsbedürftige Entwicklungsgeschichte, die ebenso geprägt ist von Beitrittsrunden und Vertragsrevisionen wie von Krisen- und Stagnationsphasen (vgl. Loth 2014). Die Erklärung dieses dynamischen und nicht immer linear verlaufenden Integrationsprozesses stand dabei lange Zeit im Fokus der Europawissenschaft (vgl. Wessels/Gläser 2012). Allen voran der von Ernst B. Haas entwickelte Neo-Funktionalismus (vgl. Haas 1958, 1970) und die von Andrew Moravcsik vorgenommene liberale Reformulierung intergouvernementaler Ansätze (vgl. Moravcsik 1993) haben die integrationstheoretischen Auseinandersetzungen befeuert und dienen bis heute als Referenzpunkte für Weiterentwicklungen wie Kritik und Abgrenzungen gleichermaßen. Welche Rückwirkungen sich aber aus dem Integrationsprozess für die teilnehmenden Staaten ergeben, wird von den klassischen Gründungstheorien per definitionem nicht behandelt. Auch neuere Ansätze wie die Fusionsthese (vgl. Wessels 1992) oder der Multi-Level-Governance-Ansatz (vgl. Marks/Hooghe/Blank 1996; Hooghe/Marks 2001) rücken zwar die Funktionsweise europäischen Regierens und die Komplexität des Mehrebenensystems der Europäischen Union in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung, bieten jedoch keine kausalen Erklärungen für von der supranationalen Ebene bedingte bzw. beeinflusste Politikwechsel auf nationaler Ebene. Eben jenen fundamentalen Perspektivwechsel in der integrationstheoretischen Betrachtung leistet aber genuin der Europäisierungsansatz, ohne dabei bereits eine vollumfängliche Theorieleistung zu erbringen: „Europeanisation should be seen as a problem, not as a solution. [...] A problem in search of explanation – not the explanation itself.“ (Radaelli 2004: 2) Für die Erklärung dieser Phänomene hat die Europäisierungsforschung einige grundsätzliche Impulse und Mechanismen entwickelt und zeigt sich zugleich offen für einen Rückgriff auf Überlegungen anderer Theorien der Policy-Forschung bei der Entwicklung und Identifizierung kausaler Zusammenhänge (vgl. Vink 2003: 66; Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 29). Folgt man dem erweiterten Bottom-Up-Ansatz und konzipiert Europäisierung als zirkulären und wechselseitigen Prozess zwischen supranationaler und nationaler Ebene (Upload und Download), zeigt sich der Europäisierungsansatz überdies anschlussfähig an die Small States-Debatte und die von ihr aufgeworfenen (macht-) politischen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten und die propagierte strukturelle Benachteiligung

kleiner(er) Mitgliedstaaten im politischen Prozess der Europäischen Union. Gestützt werden das zirkuläre Europäisierungsverständnis und die Erwartungen zur Position und zum Handeln von Small States in der europäischen Governance zugleich von den Überlegungen eines Neuen Intergouvernementalismus. In der Zusammenführung erweisen sich der so verstandene Europäisierungsansatz und die Erwartungen der Small States-Forschung somit als geeignete theoretische Grundlage für das hier aufgeworfene Forschungsinteresse. Europäisierung wird in dieser Arbeit deshalb im Sinne Radaellis (2004) verstanden als Prozess eines strukturellen Wandels von Akteuren und Institutionen, Prozessen, Interessen und Identitäten auf nationaler Ebene infolge der europäischen Integration (vgl. Varwick et al. 2017). Unterteilen lässt sich der Europäisierungsprozess analytisch in die drei Vektoren Upload, Download und Interload. Untersucht werden soll somit sowohl die Beeinflussung der Mitgliedstaaten durch die EU-Ebene (Download), die Beeinflussung der EU-Ebene durch einzelne oder Gruppen von Mitgliedstaaten (Upload) als auch die horizontalen Interaktionsprozesse zwischen einzelnen Mitgliedstaaten (Interload). Das Forschungsdesign orientiert sich an der Bottom-Up-Perspektive, um rivalisierende Erklärungsfaktoren für den beobachteten innerstaatlichen Wandel abgrenzen zu können. Die Bestimmung des Ausmaßes von Europäisierung in der Download-Dimension erfolgt dabei auf Grundlage des von Radaelli (2003) eingebrachten vierteiligen Kontinuums.

Abbildung 5: Gesamtmodell Europäisierung & Small States



Quelle: eigene Darstellung.

2.2 Forschungsstand

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Europäisierungsprozessen in der Alterssicherungspolitik kleiner Mitgliedstaaten und greift damit nicht nur eine umfangreiche und komplexe wissenschaftliche Debatte über Sozial- und Alterssicherungspolitik im europäischen Mehrebenensystem auf, sondern stützt sich in ihrem theoretischen Zugriff auf die nicht weniger breitgefächerte Europäisierungs- und Small States-Forschung. Die nachfolgende Übersicht über den Forschungsstand verzichtet deshalb auf eine erschöpfende Darstellung aller dieser Teilbereiche und beschränkt sich vielmehr notwendigerweise auf den Versuch der Identifikation zentraler Forschungsbeiträge und der Verknüpfung bedeutsamer Teilaspekte.

Die finanzwissenschaftliche Sichtweise auf staatliche Rentensysteme

Im wissenschaftlichen Diskurs zu Alterssicherungssystemen dominiert zweifelsohne die finanzwissenschaftliche Sichtweise und deren Fokus auf die langfristige Finanzierbarkeit der „Supertanker“ (Dallinger 2016: 101), die üblicherweise den größten Einzelposten in den nationalen Haushalten stellen und einen Großteil der Sozialausgaben ausmachen. Die finanzwissenschaftliche Debatte spitzt sich dabei zumeist auf die Frage nach dem Finanzierungsverfahren staatlicher Rentensysteme zu, bei dem sich klassischerweise das Umlage- und das Kapitaldeckungsverfahren als Grundkonzepte gegenüber stehen (vgl. Börsch-Supan 2000). Mehrheitlich wird diese Frage nach einem effizienten Finanzierungsverfahren in der finanzwissenschaftlichen Forschung versucht normativ zu beantworten (vgl. Blankart 2006: 415). Unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit werden dabei in der Regel die im Umlageverfahren anfallenden impliziten Staatsschulden in den Mittelpunkt der Bewertung gerückt (vgl. exemplarisch: Sinn/Werding 2000; Börsch-Supan 2000; Cesaratto 2005). Häufig werden aber auch in mathematischen Modellrechnungen die Renditen der beiden unterschiedlichen Systeme berechnet und der gesamtwirtschaftliche Nutzen der beiden Grundkonzepte zu quantifizieren und zu vergleichen versucht (vgl. exemplarisch: Siebert 1997a; Breyer 2000). Einen umfangreichen Überblick über diesen Ansatz und dessen wirtschaftstheoretischen Hintergrund bietet Börsch-Supan (2001), der anhand der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland auch beispielhaft die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten einer

solchen empirischen Schätzung aufzeigt. Ausgehend von entsprechenden Reformen in Schweden und Italien hat sich der finanzwissenschaftliche Fokus in jüngerer Vergangenheit nunmehr aber auf das Konzept von „Notional Defined Contribution Schemes“ verlagert. NDC-Systeme können vereinfacht als Mischform aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren beschrieben werden. Zwar erfolgt die tatsächliche Finanzierung und Auszahlung der Renten hierbei auch weiterhin zwischen den einzelnen Generationen auf Umlagebasis, die Berechnung und Bewertung der Rentenansprüche folgt aber den Grundsätzen des Kapitaldeckungsverfahrens. Hierfür werden in NDC-Systemen für jeden Versicherten individuelle fiktional-kapitalgedeckte Konten eingerichtet. Eine umfassende Einführung in NDC-Systeme und deren konzeptionelle Ausgestaltung findet sich bei Palmer (2006) und Börsch-Supan (2006), während exempli causa Franco/Sartor (2006) und Könberg/Palmer/Sundén (2006) die beiden NDC-*forerunner* Italien bzw. Schweden eingehender beleuchten. Die Notwendigkeit und denkbare Ausgestaltung eines pan-europäischen NDC-Systems wiederum diskutiert prominent Holzmann (2006). Befürworter von NDC-Systemen wie etwa Chlon-Dominczak/Mora/Rutkowski (1999), Palmer (2000), Williamson (2004) und Auerbach/Lee (2009) heben hervor, dass NDC-Systeme theoretisch versicherungsmathematisch neutral seien und auf demografische und volkswirtschaftliche Änderungen ohne diskretionäre Eingriffe der Politik reagieren könnten, was diese deshalb sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Nachhaltigkeit als auch ihrer politischen Steuerungsfähigkeit anderen Finanzierungsverfahren überlegen mache. Kritiker wie Disney (1999) und Cichon (1999) hingegen argumentieren, dass NDC-Systeme als Mischform innerhalb der bestehenden Restriktionen der beiden Grundfinanzierungskonzepte operieren und damit letztlich keine wirkliche Neuerung darstellen würden. Zudem kommen beide Autoren zu dem Schluss, dass die vermeintlichen Vorteile von NDC-Systemen „[...] could also be achieved by a classical, linear defined-benefit formula.“ (Cichon 1999) Der finanzwissenschaftliche Urkonflikt über das „effizienteste“ Finanzierungsverfahren bleibt damit bis auf weiteres „controversial and [...] vigorously discussed.“ (Breyer 2000)

Befeuert wurde die Debatte zur finanziellen Nachhaltigkeit von Alterssicherungssystemen maßgeblich durch den sich zunehmend deutlicher abzeichnenden demografischen Wandel, wie es in der Einleitung dieser Arbeit bereits skizziert wurde (s. Kapitel 1.1). Ursächlich für diese Entwicklung sind in der Regel eine sinkende Ge-

burtenrate und eine steigende Lebenserwartung, die den Anteil der älteren Bevölkerung ansteigen lässt. Im besonderen Maße davon betroffen sind die im Umlageverfahren organisierten nationalen Alterssicherungssysteme, die qua ihrer Ausgestaltung auf ein langfristig ausgewogenes Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern angewiesen sind, wenn das bekannte Leistungs- und Beitragsniveau erhalten bleiben soll. Lisack/Sajedi/Thwaites (2017) und Gagnon/Johannsen/Lopez-Salido (2016) können zudem einen erheblichen dämpfenden Einfluss des demografischen Wandels auf den langfristigen realen Zins zeigen, wovon wiederum kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme unmittelbar betroffen sind, deren entscheidender Vorteil gegenüber Umlagesystemen ja gerade in einer höheren Kapitalmarktrendite gesehen wird. Ganz grundsätzliche Rückwirkungen auf die Alterssicherungssysteme und deren finanzielle wie soziale Nachhaltigkeit ergeben sich zudem aus den negativen volkswirtschaftlichen Implikationen des demografischen Wandels, etwa auf das langfristige Potentialwachstum und das Arbeitskräfteangebot (vgl. Hagemann/Nicoletti 1989; Börsch-Supan 2013; Nerlich/Schroth 2018). Dass nahezu alle Länder von diesem „Mega-Trend des 21. Jahrhundert[s]“ (Börsch-Supan 2011: 19) betroffen sind, zeigen umfangreiche Studien der Vereinten Nationen (2015) und der US-amerikanischen Statistikbehörde (Bureau of the Census 2016). Besonders gilt dies jedoch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wenn auch in variierendem Maße. Detailreiche Studien und Prognosen über den länderspezifisch ablaufenden demografischen Wandel in den EU-Mitgliedstaaten liefern insbesondere die regelmäßig aktualisierten Ageing Reports der Europäischen Kommission und des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (zuletzt: Europäische Kommission 2018b). Länderübergreifende Analysen und Vergleiche finden sich zudem exemplarisch bei Coleman (1992), Bosworth/Burtless (1998), Dickmann (2003), Bijak et al. (2007), Tivig/Frosch/Kühntopf (2008), Müller/Raffelhüschchen/Weddige (2009), Arltová/Langhamrová (2010) und Sievert/Neubecker/Klingholz (2017). Ergänzend für die hier besonders im Fokus stehenden vier Fallstudienländer können zudem angeführt werden für *Dänemark* Andersen/Pedersen (2006) und Nordic Social-Statistical Committee (2008); für *Österreich* Kytir (1995) und Schipfer (2005); für *Portugal* Moreira/Henriques (2013) und Albuquerque (2015); sowie für *Tschechien* Pohl (2004) und Dufek/Minařík (2009).

Während der demografische Wandel per definitionem von herausgehobener Bedeutung für die nationalen Alterssicherungssysteme und deren Finanzierbarkeit ist,

heben andere Autoren mit der wirtschaftlichen Globalisierung einen zweiten, wenn- gleich eher allgemeinen und übergeordneten „Sachzwang“ hervor (vgl. Martin 1997; Scharpf 2000; Holzmann/Hinz 2005: 32-34; Brooks 2007). Mit der voranschreiten- den Öffnung zuvor abgeschlossener Volkswirtschaften und einer stetig wachsenden internationalen Handels- und Kapitalverflechtung steigt nach gängiger Lesart der Druck auf die Nationalstaaten, (potentielle) Wettbewerbsnachteile auszugleichen und für eine hohe Attraktivität des heimischen Wirtschaftsstandorts zu sorgen. In den Reformfokus einer in diesem Sinne orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik geraten dabei auch die Systeme der sozialen Sicherung, die nicht nur einen Großteil der staatlichen Ausgaben binden, sondern deren (explizite oder implizite) Sozialab- gaben überdies einen signifikanten Teil der Kostenstruktur des Faktors Arbeit aus- machen und damit ihrerseits einen relevanten Wettbewerbsfaktor darstellen: „Cre- dible threats to relocate enterprises or actual closures due to competitive forces can in practice limit the power of the nation State to tax or collect contributions.“ (Inter- nationale Arbeitsorganisation 2001: 83) Stärker noch als große Staaten scheinen davon aber kleine Staaten betroffen zu sein, denen eine überproportionale Abhän- gigkeit und Exponiertheit vom Weltmarkt unterstellt wird, so etwa von Moravcsik (1993: 492), Schmidt (2006) und Obinger et al. (2010: 3). Kleine Länder unterliegen aufgrund ihrer vergleichsweise kleinen Binnenmärkte und der damit einhergehen- den volkswirtschaftlichen Restriktionen und Limitationen einem verstärkten Anreiz zur Aufnahme und Intensivierung internationalen Handels, wenn der Wohlstand des Landes weiter gesteigert werden soll. Eine prominente Maßzahl für die Einbindung eines Landes in den internationalen Handel ist dabei der Offenheitsgrad einer Volks- wirtschaft, der vereinfacht als Summe der nominalen Exporte und Importe eines Landes bezogen auf dessen nominales Bruttoinlandsprodukt verstanden werden kann und der für kleine Länder typischerweise höher ausfällt (vgl. Diekmann/Meu- rers 2008). Zugleich wird in den Außenhandelstheorien eine Reihe von Besonder- heiten für kleine Länder diskutiert, die sich etwa aus dem nur geringen Anteil an der weltweiten Nachfrage und am weltweiten Angebot ergeben, die entsprechend kei- nen Einfluss auf den Weltmarktpreis haben, weshalb zum Beispiel Zölle für kleine Länder immer mit einem Nettowohlfahrtsverlust verbunden sind.

Endogene politikwissenschaftliche Zugänge und die Erklärungskraft von „old and new politics of the welfare state“

Die finanzwissenschaftliche Sicht auf den demografischen Wandel und die wirtschaftliche Globalisierung und deren Rückwirkungen auf die langfristige Finanzierbarkeit der Alterssicherungssysteme zeichnet zweifelsohne ein erkenntnisreiches Bild des politikfeldspezifischen Problemdrucks. Für Bonoli/Shinkawa (2005) sind beide Entwicklungen maßgeblich verantwortlich für die in den vergangenen Jahren in den Industrienationen durchgeführten Rentenreformen. Erklärungsbedürftig bleibt allerdings die konkrete Ausgestaltung einer (nicht nur) in diesem Sinne motivierten Rentenpolitik. Hierfür bieten sich zunächst die politikwissenschaftlichen Ansätze der „Heidelberger Schule“ an, die sich als geeignete Analysegrundlage auch für die Sozial- und Rentenpolitik erwiesen haben.

Der Funktionalismus als erster theoretischer Ansatz der Heidelberger Schule sieht staatliches Handeln als rein funktional begründete Reaktion auf sozioökonomische Umwälzungen und Veränderungen (vgl. Obinger 2015: 35; Reiter 2017: 13). Kern der Argumentation ist dabei vereinfacht die Annahme, dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandlungsprozesse, etwa in der Form von wirtschaftlichen Strukturveränderungen, demografischen Verschiebungen innerhalb einer Gesellschaft oder geänderten Familienstrukturen, auf alle Teilbereiche einer Gesellschaft einwirken, fortwährend neue Problemlagen und Bedürfnisse erzeugen und so politische Entscheidungen im Sinne eines „Reiz-Reaktion-Mechanismus“ (Zohlnhöfer 2008: 158) erzwingen. Zugleich prädisponieren die am Bruttoinlandsprodukt ablesbare wirtschaftliche Entwicklung und die sich daraus ergebenden Steuereinnahmen eines Landes den politischen Handlungsspielraum der politischen Akteure (vgl. Obinger 2015: 35f.). Der Funktionalismus stellt somit „eine bedarfs- und ressourcenbasierte Erklärung von Politikinhalt“ (Schmidt/Ostheim 2007a: 29) zur Verfügung und ermöglicht mit seinem Postulat des „Sachzwangs“ die direkte Anknüpfung an den finanzwissenschaftlich begründeten „Problemdruck“. Entsprechend erwartet die funktionalistische Schule der Wohlfahrtsstaatsforschung als Folge des zunehmenden Effizienzdrucks auch einen quasi-automatischen Rückbau der nationalstaatlichen Sicherungssysteme und deren Leistungen. Der insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Globalisierung aufgestellten und in ihrer zugespitzten Form als sozialpolitische Abwärtsspirale („race to the bottom“) bekannten Effizienz- und Konvergenzthese wird in der Wohlfahrtsstaatsforschung aber mehrheitlich widersprochen.

Ausgangspunkt hierfür ist die empirische Beobachtung stabiler und teilweise sogar weiter steigender Sozialausgaben trotz zunehmender wirtschaftlicher Verflechtungen. Cameron (1978) etwa konnte in einer Untersuchung von 18 westlichen Industrienationen einen positiven Zusammenhang zwischen dem volkswirtschaftlichem Offenheitsgrad eines Landes und dessen wohlfahrtstaatlichem Niveau feststellen, wobei das im Zeitverlauf beobachtete Wachstum der Staatsausgaben bei kleineren Ländern noch stärker ausfiel. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen exempli causa auch Rodrik (1998) und Leibfried/Rieger (2002), sowie speziell für kleine Länder Katzenstein (1985). Die daraus abgeleitete „Kompensationstheorie“ erklärt diesen positiven Zusammenhang mit dem Ziel einer Regierung, die „Verlierer“ des Freihandels sozialpolitisch zu entschädigen und somit den Zuspruch für den Freihandel des Landes insgesamt zu erhalten. Auch für den demografischen Wandel finden sich bislang keinen empirischen Hinweis auf flächendeckende und tiefgreifende Leistungskürzungen in den europäischen Alterssicherungssystemen und eine nach unten gerichtete Konvergenz der Systeme: „Thus, pension ‘politics’ are central to pension reform.“ (Immergut/Anderson 2006: 16)

Vertreter der Machtressourcentheorie greifen deshalb den Konfliktcharakter von Politik auf und verstehen staatliches Handeln als das Produkt von Verteilungs- und Interessenkonflikten zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. Ebbinghaus 2015). Entscheidend für die Reichweite und konkrete Ausgestaltung einer konkreten Policy ist demnach zuvorderst die Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit einzelner gesellschaftlicher Gruppen (z. B. Gewerkschaften, Verbände) und das Machtverhältnis zwischen diesen und zum Staat (vgl. Ostheim/Schmidt 2007). Als prägend für marktwirtschaftlich organisierte Wohlfahrtsstaaten gelten dabei die diametralen sozialen und ökonomischen Interessen von Kapital und Arbeit beziehungsweise von Arbeitgebern und gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern (vgl. Zohlnhöfer 2008: 158f.; Reiter 2017: 16). Parlamentarisch vermittelt wird eine aus diesem Grundkonflikt entstehende marktkorrigierende Politik üblicherweise von Parteien links der politischen Mitte (vgl. Zohlnhöfer 2008: 159f.; Starke 2008; Wenzelburger 2012: 321), auch wenn exempli causa Korpi/Palme (1998) die Bedeutung von klassenübergreifenden Koalitionen betonen und Alber (1982) das sozialpolitische Programm christdemokratischer Parteien hervorhebt. Demgegenüber wird Parteien im rechten Spektrum für gewöhnlich eine eher marktorientierte Politik zugeschrieben (vgl. Zohlnhöfer 2008: 159f.). Weniger die

Verteilung der Machtressourcen in einer Gesellschaft als vielmehr die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Regierung und deren ideologische Motivation stellt deshalb auch die Parteiendifferenzthese in den Vordergrund (vgl. Schmidt/Ostheim 2007c; Wenzelburger 2015; Reiter 2017: 17f.). Das konkrete Regierungshandeln und damit auch die Ausgestaltung einer bestimmten Policy ist den Annahmen dieses Theorieansatzes zufolge entweder dem Ziel der Regierungspartei(en) geschuldet, die eigene Wiederwahl zu sichern (vote-seeking), oder lässt sich inhaltlich auf deren programmatische Überzeugungen und Motive zurückführen (policy-seeking; vgl. Zohlnhöfer 2008: 159f.; Wenzelburger 2015: 90f.). Auch in der Forschung zu Alterssicherungssystemen und deren Entwicklung wird regelmäßig auf diese Konflikttheorien zurückgegriffen. Exemplarisch erklärt etwa Anderson (2004) die unterschiedliche Entwicklung der Rentensysteme in Schweden, Dänemark und den Niederlanden mit der jeweiligen politischen Stärke linksgerichteter Parteien und deren Zusammenwirken mit den Gewerkschaften, während Mácha (2002) und Müller (2002) die nicht erfolgte (Teil-) Privatisierung des Rentensystems in Tschechien und das damit verbundene Ausscheiden des Landes aus dem allgemeinen Reformtrend der übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten unter anderem mit dem starken politischen Widerstand der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften begründen, die den klassischen leistungsorientierten Sozialversicherungscharakter des Rentensystems trotz offenkundiger Finanzierungsschwierigkeiten bewahren wollten (und konnten). Aufschlussreiche konflikttheoretische Einblicke in die Alterssicherungspolitik der hier vorliegenden Fallstudienländern finden sich für *Dänemark* zudem exemplarisch bei Andersen/Larsen (2002), Green-Pedersen (2006), Kangas/Lundberg/Ploug (2010) und Obinger et al. (2010); für *Österreich* bei Schludi (2001), Mairhuber (2003), Obinger/Tálos (2006), Schulze/Schludi (2006), Grünberger (2008) und Obinger et al. (2010); für *Portugal* bei Sakellaropoulos/Angelaki (2007), Chuliá/Asensio (2006), Carrera/Angelaki/Carolo (2009) und Gago (2014); sowie für *Tschechien* bei Saxonberg/Sirovátka (2014), Adascalitei/Domonkos (2015), Potucek/Rudolfova (2015, 2016) und Agostini/Lisi/Natali/Sabato (2016).

Jüngere Ansätze der Policy-Forschung stellen bei der Erklärung sozialstaatlicher Politik auf institutionelle Faktoren und Arrangements ab (vgl. Scharpf 1997; Schmidt/Ostheim 2007b; Reiter 2017: 19). Als Institutionen verstanden werden können alle formellen oder informellen Einrichtungen, Vorschriften, Regeln und Normen, die in der Summe Politik konstituieren, das politische Handeln strukturieren

und den Handlungsraum der politischen Akteure vorgeben (vgl. Schmidt/Ostheim 2007b: 63; Zohlnhöfer 2008: 160; Treib 2015: 278f.). Entscheidend für die Reichweite und konkrete Ausgestaltung von Policies sind die sich aus diesen Institutionen ergebenden „Gelegenheitsstrukturen“ (Zohlnhöfer 2008: 161) für die beteiligten politischen Akteure. Lijphart (1999) etwa betont die unterschiedliche Wirkung verfassungsrechtlicher Arrangements in Konsens- und Mehrheitsdemokratien, während Tsebelis (2002) die Bedeutung von potentiellen Veto-Spielern und deren (Droh-) Potential zur Restriktion des politischen Handlungsspielraums hervorhebt (vgl. Ganghof/Schulze 2015). Andere institutionalistische Zugänge verstehen politische Institutionen zudem als „geronnenen politischen Wille[n]“ der Vorgängerregierungen (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 25) und leiten daraus eine Pfadabhängigkeit für künftige politische Entscheidungen ab (vgl. Reiter 2017: 22-27). Das Kernargument hierbei lautet, dass in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen den gegenwärtigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum der politischen Akteure eingrenzen und somit vordeterminieren können. Ein Ausbrechen aus diesen (mehr oder weniger) vorgefertigten Pfaden ist demnach nur bei kritischen Ereignissen wahrscheinlich und zumeist nur unter Inkaufnahme hoher (politischer und/oder finanzieller) Kosten möglich (vgl. Zohlnhöfer 2008: 163f.; Beyer 2015). Insbesondere die Systeme der sozialen Sicherung gelten aufgrund ihres finanziellen Volumens und des zumeist über mehrere Generationen angelegten Leistungsversprechens als besonders pfadabhängig und robust gegenüber paradigmatischen Reformen (vgl. Ebbinghaus 2005; Beyer 2015: 162). Der oftmals aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive angeratene Wechsel des Finanzierungsverfahrens eines Rentensystems scheitert deshalb oftmals auch an der sog. „double payment“-Problematik, bei der eine bestimmte Bevölkerungsgruppe in der Übergangsphase einen verdoppelten Beitragssatz entrichten müsste. Green-Pedersen/Lindbom (2006) erklären etwa die ausbleibende Ergänzung der zweiten Säule des dänischen Alterssicherungssystems damit, „[...] that existing funded, occupational pension schemes precluded a pay-as-you-go (PAYGO) solution for workers not already covered due to a ‘reverse double payment problem’.“

Einen grundsätzlichen theoretischen Einwand gegen die Erklärungskraft der älteren Theorien sozialstaatlicher Politik in Zeiten des aufgezeigten Problemdrucks (s. o.) erhebt Pierson (1994, 1996, 1998) mit seinen proklamierten „New Politics of the

Welfare State“. Ergänzend zu den institutionell begründeten Beharrungskräften erkennt dieser zusätzlich eine sich aus elektoralen Überlegungen ergebende neue Politiklogik, die sich von den Überlegungen der Parteiendifferenztheorie unterscheidet. Ausgehend von der Prämisse, dass eine Beschneidung des Sozialstaates und eine Reduzierung wohlfahrtstaatlicher Leistungen unpopulär seien, müssen Regierungen und Parteien bei der Durchführung eines solchen „retrenchments“ mit Wählerverlusten rechnen. Verstärkt wird dieser elektorale Druck zusätzlich noch durch den Umstand, dass der in den Jahrzehnten zuvor erfolgte Ausbau des Sozialstaates und die Gewährung immer neuer und umfangreicher sozialstaatlicher Leistungen auch den Empfängerkreis zahlenmäßig haben anwachsen lassen. Weitreichende und offenkundige Einschnitte und Umbauten des Sozialstaates sind in dieser New-Politics-Lesart deshalb auch unabhängig von der parteipolitischen Ideologie und Ausrichtung unwahrscheinlich, da Regierungen und Parteien allein auf das kurzfristige Ziel der Wiederwahl bzw. der Gewinnung von Wählerstimmen ausgerichtet seien. Statt eines „credit claimings“, wie es die älteren Theorien der Sozialstaatsforschung noch für den Ausbau des Sozialstaates postulieren (vgl. Schludi 2005: 59), erwarten Weaver (1986) und Pierson/Weaver (1993) bei einer Kürzungspolitik vielmehr eine Strategie der „blame avoidance“, bei der politische Akteure versuchen, die Urheberschaft für ihre Kürzungspolitik zu verschleiern. In der Rentenpolitik kann dies etwa über intransparente Änderungen an der Rentenformel oder durch lange Übergangsfristen geschehen, wodurch die Leistungseinschnitte nicht direkt ersichtlich sind oder gänzlich erst in der Zukunft anfallen (vgl. Immergut/Anderson 2006: 11). Denkbar ist aber auch die Strategie des „blame spreadings“, worunter Pierson (1996: 147) den Versuch einer Regierung versteht, eine gewünschte Reform unter Einbezug anderer (oppositioneller) Parteien umzusetzen, um im Zweifel die Verantwortung für die vollzogenen Kürzungen nicht allein tragen zu müssen und die Wahrscheinlichkeit einer Abstrafung durch die Wähler zu verringern.

Exogene Prozesse und der Einfluss internationaler Akteure

Während die klassische Policy-Forschung die Nationalstaaten als abgeschlossene politische Systeme begreift und folgerichtig endogene Prozesse und Variablen bei der Erklärung einer bestimmten Policy in den Mittelpunkt rückt, stellt ein jüngerer Strang der Forschung auf die Relevanz von exogenen Prozessen und Variablen ab.

Dahinter steht die Überzeugung, dass die Nationalstaaten nicht allein auf dem Gebiet der Wirtschaft einer zunehmenden Verflechtung und Interdependenz ausgesetzt sind, sondern auch in politischer Hinsicht Abhängigkeiten und Austauschprozesse zwischen den Nationalstaaten feststellbar sind. Die von dieser Beobachtung ausgehenden Konzepte des Politiktransfers und der Politikdiffusion rücken in der Erklärung einer bestimmten nationalen Policy deshalb den Prozess der (freiwilligen) Übertragung von Ideen, Politiken und Institutionen zwischen einzelnen Ländern oder von internationalen Organisationen und „epistemic communities“ (Ervik 2005) ausgehend in den Mittelpunkt (vgl. Dolowitz/Marsh 2000; Maggetti/Gilardi 2013; Holzinger/Jörgens/Knill 2007: 13). Im Kern nehmen Transferstudien dabei eine Mikroperspektive ein und interessieren sich für den Verlauf und die Ausgestaltung eines konkreten Transferprozesses zwischen zwei Ländern, während Diffusionsstudien aus einer Makroperspektive heraus die globale oder regionale Übertragung und Verbreitung von Ideen, Politiken und Institutionen in den Mittelpunkt ihres Interesses rücken und sich für die Mechanismen hinter diesem „big picture“ interessieren. Zwar unterscheiden sich die Konzepte der Diffusion und des Transfers damit im Detail, doch werden beide Ansätze in der politikwissenschaftlichen Forschung oftmals gleichgesetzt und synonym behandelt. Offenkundig jedenfalls ist die Abgrenzung dieser beiden prozessbezogenen Ansätze zum Konzept der Politikkonvergenz, die das Ergebnis in den Mittelpunkt rückt und sich für das Angleichen einzelner Policies in den Nationalstaaten interessiert. Eine umfangreiche Einführung in diese exogenen Konzepte findet sich exemplarisch bei Holzinger/Jörgens/Knill (2007).

In der Forschung zur Alterssicherungspolitik nehmen Transfer- und Diffusionsstudien einen immer größer werdenden Platz ein. Verantwortlich hierfür ist primär der von einer entsprechenden Reform in Chile (1980) ausgehende weltweite Trend zur (Teil-) Privatisierung des Rentensystems, dem zwischenzeitlich über 30 Länder gefolgt sind (Holzmann 2013). Als zentraler Antreiber dieser „New Pension Orthodoxy“ gilt die Weltbank, die bereits 1994 mit ihrer Studie „Averting the Old Age Crisis“ (Weltbank 1994) ein eigenes Drei-Säulen-Modell vorstellte und in den Folgejahren offensiv propagierte (s. im Detail Kapitel 3.4.1). Der Einfluss der Weltbank gründet sich dabei nicht allein auf die breitangelegte Generierung und Bereitstellung von politikfeldspezifischen Wissen (vgl. Ervik/Kildal/Nilssen 2009), sondern wird maßgeblich auch durch finanzielle und technische Hilfe bei der Gestaltung und Umsetzung entsprechender Reformen erzielt. Dies zeigen Untersuchungen der Reformen

mittel- und osteuropäischer Staaten, bei denen die Weltbank durch die Bereitstellung von Krediten und durch die Entsendung von Experten maßgeblich den Reformprozess mitbestimmen konnte (vgl. exemplarisch Müller 2002, 2002a, 2003; Stanovnik 2002; Orenstein 2008). Brooks (2005) wiederum liefert Anhaltspunkte, dass die Privatisierung des Rentensystems in einem Land umso wahrscheinlicher ist, „as the proportion of peer nations that have adopted corresponding measures rises.“ Warum Tschechien aber als eines der wenigen Länder in Mittel- und Osteuropa dem dort vorherrschenden Trend (lange Zeit) nicht gefolgt ist, untersucht exemplarisch Müller (2002). Sie kommt zu dem Schluss, dass die Weltbank in diesem Fall aufgrund vergleichsweise günstiger volkswirtschaftlicher Rahmenbedingungen keinen Zugriff auf die rentenpolitische Agenda hatte und sich die Gewerkschaften überdies als faktischen Vetospieler etablieren konnten. Innenpolitische Faktoren, Restriktionen und Rigiditäten bleiben damit offenkundig von Relevanz in der Analyse nationalstaatlichen Handelns. Dass es sich bei der neuen Renten-Orthodoxie nicht um ein statisches Konzept handelt, zeigt Orenstein (2011, 2013), der die inhaltliche (Weiter-) Entwicklung des Privatisierungsansatzes von 1981 bis zur letzten Finanz- und Wirtschaftskrise nachzeichnet und die (bereits genannte) Debatte um NDC-Systeme als jüngste Variante des Privatisierungskonzept charakterisiert. Zwar gilt die Weltbank als besonders aktiver und einflussreicher internationaler Akteur in der Rentenpolitik, weshalb sich der akademische Fokus auch zumeist auf deren umstrittenes Mehrsäulen-Modell richtet. Neben der Weltbank verfolgen aber auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eigene rentenpolitische Konzepte, die insbesondere im Falle der ILO in deutlichem Kontrast zum Weltbank-Modell stehen (s. im Detail Kapitel 3.4.2). Einen Vergleich der Ansätze und der von den Organisationen gewählten Strategien der Beeinflussung nationaler Rentenpolitik leisten exemplarisch Queisser (2000), Gillion (2000), Ervik (2005) und Maier-Rigaud (2009).

Europäische Sozialpolitik und die Europäisierung der Sozialstaaten

Auch die Europäische Union als „supranationale Union“ (Bogdandy 1993) beeinflusst das Handeln ihrer Mitgliedstaaten auf unterschiedlichste Art und Weise und wird von der Policy-Forschung vermehrt als exogener Faktor berücksichtigt. Während im angelsächsischen Zweig der Forschung die Europäische Union und deren Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten aber noch als Sonderfall der Globalisierung

betrachtet wird, behandelt die kontinentaleuropäische Forschung „Europäisierung“ zumeist getrennt davon als eigenständiges Forschungskonzept (vgl. Reiter 2017: 27). Die Ausrichtung des Forschungsfeldes spiegelt dabei den Verlauf des europäischen Integrationsprojektes wider. So war die „erste Welle“ der Forschung zur Sozialpolitik der Europäischen Union (Anderson 2015: 6) noch von der Auffassung vollumfänglich souveräner Wohlfahrtsstaaten geprägt, die von den nur rudimentären und zumeist symbolischen Ansätzen einer supranationalen Sozialpolitik unberührt operieren konnten (vgl. Lange 1992; De Swaan 1992, 1994). Europäische Sozialpolitik in dieser Phase wurde als das unterentwickelte „Stiefkind des westeuropäischen Integrationsprozesses“ (Bellers 1984: 246) beschrieben, während die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten im Vordergrund stand und mit dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarkts auch intensiv verfolgt wurde. Erst mit der voranschreitenden „Staatswerdung“ (Wildenmann 1991) des Integrationsprojekts und den immer größeren Verflechtungen und Abhängigkeiten der europäischen und nationalen Akteure wurde auch in der Forschung das „minimalistische Verständnis von der Rolle der Europäischen Gemeinschaft in der Sozialpolitik“ (Leibfried 1995: 1) zunehmend in Frage gestellt. In der Theoriebildung schlug sich diese Entwicklung im Multi-Level-Governance-Ansatz nieder (vgl. Hooghe/Marks 2001), der insbesondere von Stephan Leibfried und Paul Pierson prominent auf die Sozialpolitik übertragen wurde (vgl. Leibfried/Pierson 1995, 1998; Leibfried 1994, 1997). Letztlich blieb die Forschung aber auch in dieser „zweiten Welle“ größtenteils noch auf die Erklärung der sozialpolitischen Entwicklung auf europäischer Ebene und der eher strukturellen Wirkungen auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten beschränkt. Eng verbunden ist dieser Zugriff zudem mit der Funktionalismus-Debatte und deren Postulat eines „Sachzwangs“. Zwar merkt Leibfried (1997: 7) noch an, dass die sich aus der europäischen Integration ergebenden mittel- wie unmittelbaren Zwänge für die Nationalstaaten („positive/negative Integration“) keine normative Wertung im Sinne von „gut“ oder „schlecht“ erlauben würden. Kritische Vertreter dieser Forschungsrichtung argumentieren aber dennoch oftmals ähnlich wie Vertreter des Funktionalismus und unterstellen dem europäischen Integrationsprojekt und dessen primärer Ausrichtung auf die Binnenmarktentwicklung negative Rückwirkungen auf die mitgliedstaatlichen Sozialpolitiken (vgl. Offe 1998, Scharpf 1999, 2002; Lamping 2008). Allerdings fällt die empirische Beweislage für eine solche EU-spezifische Effizienzhypothese und eine vom Binnenmarkt ausgehende sozialpolitische Abwärtsspirale

(„race to the bottom“) auch in diesem Fall bislang wenig überzeugend aus. Welche konkreten Rückwirkungen sich für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aber tatsächlich im Einzelfall aus dem voranschreitenden Integrationsprojekt ergeben, nimmt die erst seit einigen Jahren aufkommende Europäisierungsforschung detailliert in den Blick (vgl. Falkner 2007: 253). Dabei deutet die „often fragmented nature of this literature“ (Anderson 2015: 7) bereits an, dass der Europäisierungsansatz selbst noch in der Entwicklung ist und keinen abgeschlossenen Theorieansatz darstellt (vgl. Axt/Milososki/Schwarz 2007). Auch die Einschätzung des tatsächlichen Ausmaßes fällt in Abhängigkeit des gewählten Zugangs unterschiedlich aus. So findet sich etwa bei Schmidt (1999, 2016) der Versuch, den Europäisierungsgrad der Sozialpolitik nach Perioden und sozialpolitischen Handlungsfeldern aufgeschlüsselt mittels einer rangskalierten Fünfer-Skala abzubilden. Er kommt zu dem Schluss, dass die verschiedenen Sozialpolitikfelder zwischen 1957-2014 zwar in variierendem Maße leicht europäisiert wurden, insgesamt aber (noch) deutlich hinter dem Europäisierungsgrad der Wirtschafts- und Geldpolitik zurückbleiben. Im für diese Arbeit besonders interessanten Politikfeld Alterssicherung sieht Schmidt (2016) ein nur geringes Maß an Vergemeinschaftung, leitet diese Einschätzungen aber allein aus den formalen und de jure festgeschriebenen Entscheidungsprozessen ab, während die nur mittelbaren und informellen Verpflichtungen und Einflusskanäle unberücksichtigt bleiben. Dass das Ausmaß der Europäisierung sozialpolitischer Handlungsfelder unter Berücksichtigung dieser Kanäle faktisch aber höher ausfallen kann, zeigen demgegenüber die umfangreichen Sammelbänder von Kvist/Saari (2007) und Graziano/Jacquot/Palier (2011), deren Einzelbeiträge eine breite Auswahl an Mitgliedstaaten und Handlungsfeldern untersuchen. Während die Arbeiten in Kvist/Saari (2007) dabei den klassischen Top-Down-Ansatz von Europäisierung wählen und die Wirkungen einzelner sozialpolitisch relevanter EU-Policies in den Mitgliedstaaten untersuchen (darin für *Tschechien* Potucek 2007 und für *Dänemark* Kvist 2007), bedienen sich die Arbeiten in Graziano/Jacquot/Palier (2011; darin für *Portugal* Zartaloudis 2011 und für *Tschechien* Sirovátka 2011) des Bottom-Up-Verständnisses von Europäisierung „to see whether, where, when and how the EU has been mobilized by national actors during the reform dynamic.“ (Graziano/Jacquot/Palier 2011a: 5) Der Schwerpunkt der Europäisierungsforschung in der Sozialpolitik lag lange Zeit auf der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), was auch

darin begründet liegen mag, dass es sich dabei um eine völlig neue Form der Politikgestaltung („soft law“) handelt (vgl. Heidenreich 2009: 10). Trotz einzelner Stimmen, die der Koordinierungsmethode einen relevanten Einfluss auf die nationale Sozialpolitik unterstellen (vgl. exemplarisch bei Zeitlin 2005: 451f.; Heidenreich/Bischoff 2008; Zeitlin 2009), überwiegt in der Forschung doch eine skeptische Einschätzung (exemplarisch hier: Zeitlin 2005: 472). Dies scheint auch für die Koordinierungsmethode in der Rentenpolitik (OMK/R) zu gelten (s. im Detail Kapitel 3.3.1), wenngleich die Arbeiten zur Koordinierungsmethode Soziale Inklusion (OMK/SI) zahlenmäßig das Forschungsfeld dominieren. Lediglich in Einzelfällen wurde die Koordinierungsmethode bislang für die Rentenpolitik untersucht (vgl. exemplarisch De la Porte/Nanz 2004; Ervik 2006; Schrader 2009; Vanhercke 2009; Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016). Für die hier vorliegenden vier Fallstudienländer können im Besonderen Hacker (2010) und De la Porte (2011) hervorgehoben werden. Hacker (2010) untersuchte die Relevanz der Koordinierungsmethode für einzelne Rentenreformen in Deutschland, Frankreich und Österreich. Er kommt zu dem Schluss, dass die Koordinierungsmethode trotz einzelner Referenzen im parlamentarischen Prozess keinen lenkenden Einfluss auf die österreichischen Reformen der Jahre 2003 und 2004 hatte und vielmehr innerstaatliche Gründe für deren Umsetzung und Ausgestaltung verantwortlich sind. Ähnlich fällt die Wertung De la Portes (2011) für Dänemark aus. Während die Koordinierungsmethode Soziale Inklusion (OMK/SI) nach Ansicht der Autorin durchaus dazu beigetragen habe, das Thema Armut auf die politische Agenda zu setzen, hatte die OMK/R demgegenüber in der dänischen Rentenpolitik keinen Einfluss, da diese zu sehr von haushaltspolitischen Überlegungen geprägt war und die rentenpolitischen Akteure der OMK/R a priori keinen Mehrwert zusprachen. Zwar ist die Koordinierungsmethode mit der Eurokrise in den politischen wie akademischen Hintergrund gerückt (s. Kapitel 3.3.1), doch bleibt ihr Einfluss in vielen Fällen und gerade für die hier vorliegenden Fallstudienländer noch immer weitgehend unklar, weshalb „[...] more detailed research would be needed to verify the precise significance of the OMC’s influence on these national reforms.“ (Zeitlin 2009: 220; mit einem ähnlichen Aufruf De la Porte/Pochet 2012)

Mit den teils gravierenden Haushaltschwierigkeiten einzelner Mitgliedstaaten in Folge der Eurokrise hat sich der Fokus der Europäisierungsforschung mittlerweile auf die Instrumente der europäischen Haushaltsüberwachung und deren (indirekte)

Wirkungen auf die nationale Sozial- und Alterssicherungspolitik verlagert (s. im Detail Kapitel 3.3.2). Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive analysieren exemplarisch Gröpl (2013) und Eichenhofer (2016) die geänderten Rahmenbedingungen, während Varwick (2012) und Windwehr (2017) die strukturellen Folgen der Eurokrise und der reformierten makroökonomischen Steuerung für die Alterssicherungspolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht untersuchen. Konkrete Einzelfallstudien sind, ähnlich wie im Falle der OMK/R, allerdings selten und konzentrieren sich überdies zumeist auf die „Krisenländer“. Hervorzuheben sind insbesondere die Arbeiten von Hinrichs/Brosig (2013), Natali/Stamati (2013), De la Porte/Natali (2014) und Theodoropoulou (2015). Erstere Autoren vergleichen die während der Eurokrise in neun EU-Ländern (Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn) umgesetzten Rentenreformen und stellen in allen Fällen einen „rapiden Politikwechsel“ fest, der den Regierungen entweder von externen Akteuren in der Form von konditionierten Hilfskrediten aufgezwungen oder von den nationalen Akteuren als funktionaler Sachzwang dargestellt wurde. Das zweite Autorenpaar untersucht die in der Eurokrise von Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Polen, Slowenien, Schweden und Großbritannien umgesetzten Rentenreformen einerseits auf ihre Gemeinsamkeiten und geht andererseits der Frage nach, welche Rolle die Gewerkschaften in diesen Reformprozessen gespielt haben. De la Porte/Natali (2014) untersuchen die Rentenreformen 2011 in Dänemark und Italien hinsichtlich ihres europäischen Einflusses und konstatieren, „[...] that the EU's role in pension reform has been significant during crises, but through interaction with domestic actors.“ Theodoropoulou (2015) schließlich untersucht aus einem breiten Blickwinkel die Sozial- und Arbeitsmarktreformen in Griechenland und Portugal unter dem Eindruck der europäischen Rettungspakete und schlussfolgert, dass in beiden Ländern „[...] the MoUs have been unprecedentedly intrusive in national social and labour market policies [...]“, wobei das portugiesische Rentensystem allerdings nur von kleineren Kürzungsmaßnahmen betroffen war und kein paradigmatischer Eingriff feststellbar sei. Obwohl die Compliance-Forschung Anzeichen dafür sieht, dass kleine EU-Staaten durch die Institutionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts stärker beschränkt werden als große EU-Staaten, und dies mit politischen wie ökonomischen Überlegungen begründet (s. im Detail Kapitel 3.3.2; vgl. exemplarisch hier: Von Hagen 2003; Busemeyer 2004; Buti/Pench 2004; Deubner 2006; Berg/Hallerberg 2016), greift die Europäisierungsforschung diesen Ansatz bislang

noch nicht systematisch auf. Allein Zartaloudis (2014) untersucht die wohlfahrtstaatlichen Kürzungen in Griechenland und Portugal während der Eurokrise und kontrastiert diese oberflächlich mit vergleichbaren Reformen in Spanien und Italien. Er kommt zu dem Schluss: „it may be argued that it is not size but whether a country is part of the EU core or of the EU periphery in terms of economic and political power that matters for coping with the effects of the current crisis.“ (Zartaloudis 2014: 443) Nicht weiter ausgeführt und damit diskussionswürdig bleibt allerdings, in welchem Verhältnis Größe und Macht für Zartaloudis (2014) zueinander stehen. Ähnlich wie schon für die Koordinierungsmethode Rente bleibt auch für die Instrumente der makroökonomischen Steuerung in der Gesamtschau jedoch festzuhalten, dass „[...] the impact this is having on welfare state reform deserves more in-depth analysis.“ (Heins/De la Porte 2015: 2)

Losgelöst von Einzelfallstudien zeichnet noch exemplarisch Eichenhofer (2007) die rechtspolitische Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene und die davon ausgehenden Europäisierungsprozesse nach, während in ähnlicher Weise Gloom (2005) die Entwicklungsetappen der nationalen Alterssicherungssysteme im Spiegelbild des europäischen Integrationsprozesses aufzeigt. Sommer (2007) wiederum rekonstruiert die rechtlichen Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses, und Fuchs (2009) untersucht aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive, wie die europäische Integration die Rahmen- und Funktionsbedingungen der nationalen Rentensysteme verändert hat und welche Integrationshemmnisse und Perspektiven sich aus der bestehenden Vielfalt der Alterssicherungssysteme ergeben. Als Zwischenfazit lässt sich bereits an dieser Stelle festhalten, dass die Europäisierungsforschung zwar einerseits einen sich „immer rasanter vollziehenden Europäisierungsprozess“ (Sommer 2007: 26) im Bereich der Sozial- und Alterssicherungspolitik erkennt und damit oftmals im Kontrast zur vorherrschenden Auffassung in der (vergleichenden) Sozialstaatsforschung steht, die bis heute europäische Einflüsse nur am Rande behandelt (vgl. exemplarisch die Einführungswerke zur Sozialpolitik von Schubert/Hegelich/Bazant 2008a; Dallinger 2016; Schubert/Villota/Kuhlmann 2016). Andererseits weist die Europäisierungsforschung selbst noch erhebliche Lücken für die Rentenpolitik auf, weshalb „an urgent need to shed light on two decades of reforms“ vorhanden ist (Natali 2017a: 18). Dies gilt ausdrücklich auch für das hier vorliegende Ländersample. Aus konzeptioneller und integrationstheoretischer Sicht

misslich ist zudem die vorherrschende Fokussierung auf die Download-Dimension. Unberücksichtigt bleiben damit erstens die iterativen Austauschprozesse zwischen nationalen und supranationalen Akteuren und die Frage, ob und in welchem Maße ein solcher Dialog den Europäisierungsprozess beeinflusst (vgl. Saurugger 2014). Eine Ausnahme hiervon ist die bereits erwähnte Arbeit von De la Porte/Natali (2014), die dieses enge Verständnis von Upload in ihrer Untersuchung der Rentenreformen 2011 in Italien und Dänemark berücksichtigen. Gleichzeitig fehlen bislang zweitens gesicherte Erkenntnisse darüber, welche mittelfristigen Upload-Bemühungen die Mitgliedstaaten in der Rentenpolitik verfolgen. Völlig abstrahiert ist zudem die Interload-Dimension, die sich zwar mit der Koordinierungsmethode überschneidet, konzeptionell aber alle breiteren und von der EU losgelösten Austauschprozesse in den Fokus nimmt. Einzig Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016) greifen in ihrer Untersuchung der Europäisierungsprozesse in der Alterssicherungspolitik systematisch alle drei Dimensionen auf, beschränken sich in ihrer Analyse aber wiederum auf die „großen“ Mitgliedstaaten Deutschland, Italien, Spanien, Italien, Polen und Großbritannien und haben mit Schweden lediglich ein kleines EU-Land in ihrem Ländersample. Die Ergebnisse dieser breitangelegten und ganzheitlichen Studie unter Beteiligung des Verfassers bilden – unter Berücksichtigung der hier aufgezeigten Erkenntnisse und Forschungslücken – die Hintergrundschablone für die vorliegende Arbeit (s. Kapitel 2.3).

Small States-Ansätze in den IB und der Europawissenschaft

Die Forschung zu kleinen Staaten hat ihren Ursprung im Fach Internationale Beziehungen, wird aber selbst in dieser Disziplin stiefmütterlich behandelt (vgl. Elman 1995: 172). Trotz – oder gerade wegen – dieser theoretischen wie empirischen Leerstellen in der Forschung gilt als „[...] conventional wisdom that powerful states do as they will and small states do as they must [...]“ (Björkdahl 2013: 322). Ein Großteil der Forschungsbeiträge sowohl in den IB als auch in den Europawissenschaften widmet sich bis heute der Definition und der Abgrenzung dieser Staaten-Gruppe (vgl. Hey 2003a: 2). Die Vielfalt der dabei zur Anwendung kommenden Ansätze lässt aber den Schluss zu, dass bislang noch keine einheitliche Definition von kleinen Ländern gefunden wurde (s. im Detail Kapitel 2.1.2). Während einige Autoren auf die Bevölkerungsgröße zurückgreifen und unterschiedliche Schwellenwerte

einziehen (vgl. exemplarisch Katzenstein 1985; Armstrong/Read 2000; Easterly/Kraay 2000; Butler/Morris 2017), verwenden andere Autoren wirtschaftliche, territoriale oder militärische Kennziffern als Unterscheidungskriterium (vgl. exemplarisch Vandenbosch 1964; Archer/Nugent 2002). Einen relationalen Zugang wiederum verwenden zum Beispiel Thorhallsson/Wivel (2006) und Wivel/Bailes/Archer (2014), die damit versuchen, der situationsbezogenen und politikfeldspezifischen Machtverteilung Rechnung zu tragen. EU-spezifisch ist zudem der Versuch, die Mitgliedstaaten anhand des Stimmengewichts im Rat der Europäischen Union zu unterscheiden, wie dies exempli causa Panke (2010) unternimmt.

Neben diesen eher methodologischen Überlegungen hat sich das Forschungsfeld in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt. So stand die von Thorhallsson (2018) identifizierte „erste Welle“ der Forschung zu Small States noch unter dem Eindruck des Kalten Krieges und des Aufeinandertreffens der beiden Großmächte USA und Sowjetunion (Thorhallsson 2018: 20f.). Das außenpolitische Handeln kleiner Länder wurde in dieser Phase mit dem Versuch erklärt, die eigene wirtschaftliche und territoriale Überlebensfähigkeit zu sichern, was etwa durch ein „Bandwagoning“ an mächtigere Staaten oder durch den Eintritt in internationale Organisationen gelingen konnte. Mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und dem Ende des Kalten Krieges ist dieses sicherheitspolitische Interesse aber zunehmend in den Hintergrund gerückt. Neuere Forschungsarbeiten zu Small States stehen nunmehr oftmals unter der These des „small is beautiful“ (Thorhallsson 2018: 20) und interessieren sich entweder für die Frage, wie kleinere Länder auf die globalisierte Wirtschaftsordnung reagieren oder für die Frage, welchen Restriktionen und Herausforderungen kleine Länder in internationalen Organisationen gegenüberstehen und wie es ihnen (trotzdem) gelingt „[...] to ‘punch above their weight’ in international politics“ (Björkdahl 2007: 538). Für erstere Forschungsrichtung besonders hervorzuheben sind die bereits unter dem Stichwort der Kompensationstheorie erläuterten Arbeiten von Cameron (1978), Katzenstein (1985) und Rodrik (1998), die kleinen Ländern zwar eine besondere Abhängigkeit und Exponiertheit vom Weltmarkt unterstellen, zugleich aber deren Fähigkeit „to respond quickly to changing conditions with the consent of all major stakeholders [...]“ (Thorhallsson 2018: 19) hervorheben. Katzenstein (1985) erklärt diese Flexibilität kleiner Ländern mit dem Vorhandensein eines ausgeprägten demokratischen Korporatismus und

dem gezielten Zusammenwirken nationaler Verbände. Jedenfalls können Damijan/Damijan/Parcerro (2013) in einer aktuellen quantitativen Auswertung wirtschaftlicher und sozio-ökonomischer Indikatoren von 200 Ländern über einen Zeitraum von 50 Jahren zeigen, „[...] that small countries are richer, have larger governments, but are also more prudent in terms of fiscal policies and run smaller public debts. [...] This, however, comes at cost of higher vulnerability to external shocks resulting in higher volatility of growth rates.“ (Damijan/Damijan/Parcerro (2013: 24)

Im Fokus der zweiten Forschungsrichtung stehen regelmäßig die Vereinten Nationen (vgl. exempli causa Björkdahl 2007, 2013; Balik 2008; Thorhallsson 2012; Tarp/Hansen 2013) und – aus einem europäischen Blickwinkel – die Europäische Union als Sonder- und Unterform regionaler Zusammenarbeit. Ausgangspunkt für Studien in diesem Feld ist für beide Arenen die Prämisse von „[...] limited administrative resources, weak bargaining power, and institutional arrangements that are biased in favour of the most powerful states.“ (Thorhallsson 2018: 21) Die Mehrzahl der Arbeiten zur Europäischen Union beschäftigt sich mit den spezifischen Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedstaaten beim Versuch der Beeinflussung des europäischen Integrations- und Politikprozesses („Upload“). Die zahlenmäßig unterlegenen Arbeiten, die explizit einen Download-Blickwinkel einnehmen, sind zumeist in der Compliance-Forschung beheimatet. Hervorzuheben sind hierfür insbesondere die Arbeiten von Börzel/Hofmann/Panke/Sprungk (2010) und Börzel/Hofmann/Panke (2012). Die erste Arbeit untersucht insgesamt 6.300 Umsetzungsverstöße europäischer Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten und kommt zu dem Schluss, dass „[p]owerful member states are most likely to violate European law, whereas the best compliers are small countries with efficient bureaucracies.“ (Börzel/Hofmann/Panke/Sprungk 2010: 1363) Dass das politische Gewicht eines Mitgliedstaates zudem die Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens beeinflussen kann, welches üblicherweise auf einen solchen Umsetzungsverstoß folgt, zeigen die Ergebnisse der zweiten Arbeit. Zwar scheinen auch hier innerstaatliche Gründe von Relevanz für die Länge und ansteigende Eskalationsstufe eines solchen Verfahrens zu sein, doch halten auch Börzel/Hofmann/Panke (2012) nach Untersuchung von 5.000 Vertragsverletzungsverfahren den politischen Einfluss eines Mitgliedstaates für relevant und schlussfolgern, „[...] that states combining high capacities with low power, such as Denmark, tend to be the better compliers, whereas countries that lack government capacity and autonomy, but have political influence

(e. g., Italy), are the biggest compliance laggards.“ (Börzel/Hofmann/Panke 2012: 467) Die Europäisierungsforschung unterstellt den Instrumenten der makroökonomischen Steuerung einen indirekten, stellenweise aber bedeutsamen Einfluss auf die nationale Sozial- und Alterssicherungspolitik. Wie oben bereits ausgeführt, finden sich in der Compliance-Forschung auch explizit hierauf gerichtet Hinweise, dass kleine EU-Staaten durch die Institutionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts stärker beschränkt werden als große EU-Staaten (s. im Detail Kapitel 3.3.2; vgl. exemplarisch hier: Von Hagen 2003; Busemeyer 2004; Buti/Pench 2004; Deubner 2006; Baerg/Hallerberg 2016). Dass kleine Mitgliedstaaten trotz der strukturellen Nachteile den europäischen Integrations- und Politikprozess beeinflussen können, zeigt eine wachsende Zahl an Studien, deren thematische Bandbreite hier nur kurz umrissen werden soll: Exempli causa untersucht Lehtonen (2009) den Einfluss kleiner Mitgliedstaaten in Vertragsverhandlungen, Maes/Verdun (2005) analysieren die Rolle Belgiens und der Niederlande im Entstehungsprozess der Währungsunion, Arter (2002) zeigt den Einfluss Finnlands bei der Einrichtung der Nördlichen Dimension, Jakobsen (2009) betrachtet die Rolle der nördlichen Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Czina (2013) widmet sich dem Versuch Estlands, das Thema Cyber-Security auf die europäische Agenda zu setzen. Zentrales Ergebnis dieser Studien ist die Feststellung, dass die noch in der „ersten Welle“ der Forschung zu Small States geltende Maxime des „Bandwagoning“ nicht mehr erfolgsversprechend scheint, wenn kleine Mitgliedstaaten den politischen Prozess der Europäischen Union erfolgreich beeinflussen möchten.

Rentensysteme und Reformen der gewählten Fallforschungsländer

Mit dem Aufbau der einzelnen Alterssicherungssysteme der gewählten Fallstudienländern und der inhaltlichen Ausgestaltung einzelner Reformen beschäftigt sich eine Vielzahl von (teils interdisziplinären und vergleichend angelegten) Arbeiten, auf die bei der Anfertigung der Arbeit intensiv zurückgegriffen wurde. Für *Dänemark* exemplarisch angeführt werden können Abrahamson/Wehner (2003), Ploug (2003), Andersen/Pedersen (2006), Green-Pedersen (2006), Andersen/Carstensen (2009), Pedersen (2009), Guardiancich (2010), Stöger (2011), Kvist (2010, 2011, 2014), Alves (2015), Andersen (2008; 2015), Beier Sørensen (2015) und Beier Sørensen et al. (2016). Für *Österreich* einschlägig sind Knell/Köhler-Töglhofer/Prammer

(2006), Schulze/Schludi (2006), Wissmann (2008) und Fink (2014). Das Alterssicherungssystem *Portugals* und dessen Reformen im Untersuchungszeitraum behandeln insbesondere Campos/Pereira (2008), Cunha/Paulo/Pereira/Reis (2009), Goulart/Camacho (2014) und Mendes (2014). Für *Tschechien* exemplarisch angeführt werden können Müller (2003), Slavik (2006), Háva (2009, 2010), Potucek (2009), Škorpík/Suchomel (2011), Vostatek (2012), Holub (2014). Einen deskriptiv-vergleichenden Blickwinkel nehmen beispielhaft ein Queisser (2015), Grech (2015) und Domonkos/Simonovits (2017). Einen detaillierten Überblick über grundlegende Struktur- und Organisationsmerkmale sowie über aktuelle Eckwerte der öffentlich-rechtlichen Pflichtsysteme bietet zudem das von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gemeinsam getragene „Mutual Information System on Social Protection“ (Missoc 2017).

2.3 Forschungsdesiderate und Thesen

Fügt man den doppelten theoretischen Rahmen aus Europäisierungsansatz und Small States-Debatte zusammen und gleicht diesen mit den Erkenntnissen der Policy-Forschung zur Alterssicherungspolitik ab, zeigt sich eine Reihe von Forschungslücken. Die überwiegende Zahl der Europäisierungsstudien konzentriert sich erstens auf eine hierarchische Betrachtung von Europäisierung (Download) und blendet damit die aus den theoretischen Überlegungen bekannte Frage der vorgelagerten Einflussnahme der Mitgliedsstaaten auf supranationaler Ebene (Upload) ebenso aus wie eine mögliche Beeinflussung der Mitgliedstaaten untereinander ohne (direkte) Beteiligung der EU-Ebene (Interload). Zweitens widmet sich die Mehrzahl der Europäisierungsstudien regelmäßig den gleichen Mitgliedstaaten, allen voran den großen Ländern wie etwa Deutschland, Frankreich und Großbritannien, oder unter dem Eindruck der gegenwärtigen Eurokrise zuletzt isoliert den Programmländern (vgl. Vink/Graziano 2007: 17; Börzel/Panke 2015: 230). Die Small States-Forschung wiederum hat ihren Ursprung in den Internationalen Beziehungen und konzentriert sich thematisch deshalb bislang in erster Linie auf außen- und sicherheitspolitische Themen und Fragestellungen, auch wenn ihre Überlegungen zu den Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union als grundsätzlich politikfeldunabhängig angenommen werden können. In den Europawissenschaften werden kleine Länder zudem zumeist hinsichtlich der Frage nach

möglichen Upload-Erfolgen untersucht. In der klassischen Policy-Forschung schließlich werden potentielle europäische Einflüsse auf die nationale Alterssicherungspolitik jenseits von konditionierten Rettungsmaßnahmen in der Eurokrise bislang noch systematisch unterschätzt und infolgedessen zumeist keiner vertieften wissenschaftlichen Analyse und Einordnung unterzogen (vgl. Schubert/Hegelich/Bazant 2008: 24f.). Aus dieser Synopse lassen sich eine Reihe von Forschungsfragen formulieren:

1. *Wie ist das Politikfeld Rente auf europäischer Ebene institutionell und inhaltlich ausgestaltet?*
2. *Welche Rückwirkungen ergeben sich aus diesem europapolitischen Rahmen für die Rentenpolitik der EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen und für kleinere Mitgliedsländer im Speziellen?*
3. *Mit welchen Instrumenten und Mitteln nimmt die europäische Ebene Einfluss auf die Rentenpolitik der vier Fallstudienländer?*
4. *Wie groß ist das Ausmaß der europäischen Beeinflussung der Rentenpolitik der vier Fallstudienländer (Download)?*
5. *Welche Unterschiede zeigen sich bei diesem rentenpolitischen Download und wie lassen sich diese Abweichungen erklären?*
6. *Nehmen die vier Fallstudienländer (mittel-/unmittelbar) Einfluss auf den rentenpolitischen Download (Upload-eng) oder die europäische Rentendiskussion (Upload-weit) und welche Ziele verfolgen die Länder dabei?*
7. *Kommt es beim Versuch der (mittel-/unmittelbaren) Beeinflussung der europäischen Rentendiskussion (Upload-weit) zu Absprachen und Kooperationen mit anderen Mitgliedstaaten und welche (regelmäßigen) Konstellationen und Muster zeigen sich hierbei?*
8. *Lassen sich in der Rentenpolitik der vier Fallstudienländer Lern- und Austauschprozesse mit anderen Mitgliedstaaten (außerhalb bestehender EU-Strukturen) feststellen (Interload)?*
9. *Wie werden diese Interload-Prozesse von den beteiligten Akteuren begründet und nach welchem Muster und mittels welcher Kanäle erfolgt ein solcher Interload?*

Zu allen drei Europäisierungsdimensionen lassen sich in Verbindung mit den vorherigen theoretischen Überlegungen und den Erkenntnissen der fragmentierten Forschungslandschaft ein Bündel von (teils konkurrierenden) Thesen formulieren, die dieser Arbeit strukturierend zugrunde gelegt werden sollen. Für die *Download-Dimension* lässt sich einleitend die These formulieren, dass Europäisierungsprozesse in kleineren Mitgliedsländern auch außerhalb eines akuten Krisenmoments feststellbar sein werden. Dahinter stehen einerseits die bisherigen Erkenntnisse der

Europäisierungsforschung, dass solche Einwirkungen auf die nationale Alterssicherungspolitik nur dann feststellbar sind, wenn der betroffene Staat unter einem akuten finanziellen Handlungsdruck steht, und andererseits das in der Small States-Forschung formulierte Argument, dass kleine Länder anfälliger für externe Einflüsse sind und ihrerseits nur unzureichend auf entsprechende Einflüsse (moderierend oder abwehrend) reagieren können. Konträr hierzu ließe sich aber auch die von Warwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016: 259) aufgestellte These auf Small States übertragen, wonach die „formalen haushaltspolitischen Instrumente (HPIf) bereits in haushaltspolitischen Normalzeiten eine gewisse Grundsubstanz aufweisen und die nationale Haushaltspolitik flankieren“, allerdings erst in ausgeprägten Krisenzeiten einen nachhaltigen europäischen Einfluss auf die nationale Alterssicherungspolitik ermöglichen.

Download-Hypothese 1: *Weicht das nationale Alterssicherungssystem gänzlich oder in Teilen von den auf europäischer Ebene getroffenen Vorgaben und Vorstellungen ab, werden bei europäischen Small States auch außerhalb eines akuten Krisenmoments Downloadprozesse feststellbar sein.*

Fraglich ist die Relevanz der einzelnen Einflusskanäle, über die europäische Politikinhalt auf die nationale Alterssicherungspolitik einwirken, und welche Herausforderungen sich hierbei jeweils aus den Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedsstaaten ergeben. Der vorausgegangene Forschungsüberblick hat gezeigt, dass die Offene Methode der Koordinierung auf dem Feld der Alterssicherung (OMK/R) nur eine untergeordnete Rolle zu spielen scheint, was vorwiegend mit der Ausgestaltung als „soft-law-Instrument“ und der fehlenden primärrechtlichen Absicherung begründet wird. Mithin wäre zu erwarten, dass auch bei den in der Arbeit zu untersuchenden Small States die Koordinierungsmethode keinen substantziellen Einfluss auf die Rentenpolitik ausübt. Konträr hierzu ließe sich jedoch auch die Erwartung formulieren, dass die Koordinierungsmethode bei Small States eine vergleichbare Wirkung entfaltet, wie dies rechtlichen und haushaltspolitischen Impulsen bereits unterstellt wird, da sich kleine Mitgliedstaaten auch einem rechtlich unverbindlichen „peer and public pressure“ nur schwer entziehen können (vgl. Schmidt 2011: 170). Schlüssig erscheint zudem die (Interload-) Argumentation, dass die Ausgestaltung der Koordinierungsmethode als Plattform für wechselseitiges Lernen den Small States dabei helfen kann, den eigenen Problem- und Lösungshorizont zu erweitern und

damit eventuell vorhandene (fachliche/personelle) Defizite zu kompensieren (s. u.). Zu erwarten wäre dann, dass sich dies in einer verstärkten Nutzung der Koordinierungsplattform widerspiegelt.

Download-Hypothese 2: *Einflüsse der europäischen Ebene werden vornehmlich mittels rechtlicher oder haushaltspolitischer Instrumente erfolgen. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK/R) mit ihren primär sozialpolitischen Zielen spielt keine Rolle.*

Die Upload-Dimension in der Alterssicherungspolitik genießt in der Forschung bislang nur wenig Aufmerksamkeit. Einzig Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016: 260-262) haben die Gestaltungs- und Einflussprozesse einer vertieften komparativen Analyse unterzogen, können für die von ihnen untersuchten sechs Fallstudienländer allerdings ein insgesamt nur geringes Upload-Aktivitätsniveau erkennen. Als mögliche Erklärung verweisen die Autoren auf die vielfach ebenfalls nur schwach ausgeprägten Download-Prozesse, die eine kohärente Upload-Strategie aus Sicht der betroffenen Staaten nicht erforderlich erscheinen lassen. Unabhängig davon ist gleichwohl das (mittel- und langfristige) Bestreben der untersuchten Mitgliedstaaten zu erkennen, eine weitere formelle wie informelle Kompetenzübertragung in diesem Politikfeld auf die europäische Ebene zu verhindern. Ergänzt man die von den Autoren somit implizit postulierte lineare Abhängigkeit von Download-Bemühungen der supranationalen Ebene und Upload-Aktivitäten der Mitgliedstaaten mit der oben formulierten Erwartung, dass in Small States auch außerhalb eines akuten Krisenmoments Downloadprozesse feststellbar sein werden, wären analog auch verstärkt Upload-Aktivitäten in den entsprechenden Einzelfällen zu erwarten. Eine ablehnende Haltung gegenüber einer weiteren Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene kann aus dem Blickwinkel der intergouvernementalen Integrationstheorie auch den Small States unterstellt werden. Beide Erwartungen decken sich zugleich mit den von Windwehr/Wäschle (2017: 305f.) formulierten Annahmen über mögliche allgemeine Rückwirkungen der vom Neuen Intergouvernementalismus postulierten neuen Integrationslogik auf die Intensität und Mechanismen von Europäisierung und damit inhaltlich auf die drei Teildimensionen Download, Upload und Interload. Auf das hier vorliegende Politikfeld Alterssicherung übertragen, welches zumindest primärrechtlich ein Primat der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung, Verwaltung und Finanzierung ihrer sozialen Sicherungssysteme erkennen lässt, kann so für die Upload-Dimension die grundsätzliche Erwartung formuliert

werden, dass entsprechende Aktivitäten der Mitgliedstaaten angesichts der elektoralen Bedeutung der Rentensysteme für die Regierungsparteien (im Sinne eines vote-seeking) zunehmen und auf die Verteidigung der nationalen Interessen und Kompetenzen gerichtet sein werden.

Upload-Hypothese: *Kurzfristig werden die Upload-Bemühungen eines Small States auf das Moderieren oder Begrenzen des europäischen Einflusses in konkreten Einzelfällen gerichtet sein, langfristig auf die Verhinderung einer weiteren Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene.*

Weniger noch als mit der Upload-Dimension beschäftigt sich die Forschung bislang mit der Interload-Dimension. Dies gilt im Besonderen auch für das Politikfeld Alterssicherung. Auf entwickelte Ansätze und Erkenntnisse lässt sich deshalb nicht zurückgreifen. Erste Systematisierungsversuche finden sich wiederum bei Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016: 262-264), die für ihre sechs Fallstudienländer allerdings ein ebenfalls nur geringes Aktivitätsniveau in dieser Europäisierungsdimension feststellen. Die von den Autoren nur vereinzelt identifizierten Kooperations- und Austauschformate sowie Lernprozesse folgen dabei offenkundig keinem generellen Muster und sind eher themen- als länderspezifisch, wobei (vermeintliche) Benchmark-Setter von den Autoren als jeweiliger Bezugspunkt entsprechender Aktivitäten gesondert hervorgehoben werden. Zudem scheint es nur in Krisenzeiten und bei paradigmatischen Rentenreformen zu einem „Blick über den eigenen Tellerrand“ zu kommen. Dies lässt sich zweifelsohne auf kleine Mitgliedstaaten übertragen. Schlüssig, weil mit den Erkenntnissen der Small States-Debatte kombiniert, ist jedoch auch die konträre Erwartung, dass bei kleinen Mitgliedstaaten verstärkte Interload-Aktivitäten zu beobachten sein werden, da solche Kooperations- und Austauschformate sowie Lernprozesse ihnen dabei helfen können, den eigenen Problem- und Lösungshorizont zu erweitern und eventuell vorhandene fachliche oder personelle Defizite zu kompensieren: „Being a small country with a relatively small academic community, it seems that [...] experts look eagerly to the debates other countries are conducting, and the policies they are proposing and implementing.“ (Chuliá/Asensio 2006: 653).

Interload-Hypothese 1: *Kleine Mitgliedstaaten werden auch außerhalb des institutionalisierten europäischen Rahmens Konsultations- und Austauschprozesse mit anderen EU-Mitgliedstaaten etablieren, wenn sie nur über eingeschränkte finanzielle,*

ministerielle und/oder fachliche Ressourcen verfügen und in diesem Politikfeld Defizite feststellen.

Interload-Hypothese 2: *Sucht ein kleiner Mitgliedstaat die Kooperation/den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten, wird er sich an (vermeintliche) Benchmark-Setter wenden, die bereits eine hohe Kompatibilität mit den europäischen Zielvorgaben aufweisen.*

In der Gesamtschau zeigt sich somit, dass die europäische Dimension der Alterssicherungspolitik bislang weder theoretisch noch empirisch hinreichend erschlossen ist. Insbesondere „‘pressure’ and ‘intervening variables’ received a rudimentary treatment“ (Radaelli 2004: 4), was mit Blick auf die europäischen Small States und ihre exponierte Stellung in der europäischen Governance umso misslicher erscheint. Durch die in der Forschung vorherrschende Verkürzung auf eine reine Download-Analyse von Europäisierung können die vielfältigen Prozesse in einem zunehmend im europäischen Fokus befindlichen Politikfeld nur unzureichend erfasst werden. Systematisch unberücksichtigt bleiben zudem regelmäßig die außerhalb eines akuten Krisenmodus ablaufenden Prozesse und Interaktionen ebenso wie die speziellen Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedsstaaten in der europäischen Alterssicherungspolitik, was folglich auch „nur einen sehr reduzierten Blick auf die Interaktionsbeziehungen und Beeinflussungskanäle zwischen nationalen und europäischen Akteuren bzw. Politiken“ ermöglicht (Fehmel 2017: 636). Dies erscheint umso misslicher, „[as] big lessons can be drawn from the experience of small nations.“ (Obinger et al. 2010: 1) Der Mehrwert der Arbeit ergibt sich deshalb primär aus dem explorativen Füllen dieser Leerstellen und der theoriegeleiteten Verknüpfung der Policy- und Europäisierungsforschung: „By considering policy coordination broadly within the process of domestic reform, the scholarship on Europeanisation and comparative welfare state reform should come closer together and not move further apart.“ (De la Porte/Pochet 2012: 345).

2.4 Methodik und Fallauswahl

2.4.1 Methodik

Die vorliegende Arbeit steht bei der Beantwortung der mehrteiligen Forschungsfrage vor einer Reihe von methodischen Herausforderungen. Exemplarisch lässt

sich dies für die Download- und Upload-Dimension anhand der Offenen Methode der Koordinierung und der europäischen Haushaltsüberwachung darlegen, die als zentrale Wirkkanäle in diesen beiden Europäisierungs-Dimensionen aufgefasst werden können. Beide Instrumente sind als wechselseitige Austausch- und Kooperationsprozesse zwischen nationaler und europäischer Ebene ausgestaltet (s. im Detail Kapitel 3.3). Unklar bleibt bei solchen zirkulären Prozessen im Zweifel aber, wann und wo diese beginnen und welche Wechselwirkungen tatsächlich vorliegen (s. Kapitel 2.1.1). Erschwerend kommt hinzu, dass beide Instrumente dem Modus der rechtlich nicht bindenden politischen Koordinierung folgen. Zwar werden in der Koordinierungsmethode qualitative Zielgrößen formuliert, es bleibt den Mitgliedstaaten aber vorbehalten, über deren Erreichen und die hierfür notwendigen Mittel und Wege zu entscheiden. Ähnliches gilt für die Instrumente der gemeinsamen Haushaltsüberwachung. In deren Zentrum setzt der Stabilitäts- und Wachstumspakt Grenzwerte für das zulässige staatliche Finanzierungsdefizit und die Schuldenquote und kann im Defizitverfahren auch Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung annehmen. Die Sanktionierung und damit die Frage der tatsächlichen Bindewirkung unterliegt letztlich allerdings politischen Erwägungen der Europäischen Kommission und des Ministerrats. Bei der Analyse beider Instrumente besteht damit die Gefahr des Fehlschlusses, wenn nationale Reformen der Alterssicherung bei inhaltlicher Kongruenz mit den europäischen Zielvorgaben auftreten, der genuin politische Entstehungskontext jedoch ausgeblendet wird („cum hoc ergo propter hoc“). Umgekehrt besteht grundsätzlich die Gefahr, europäische Einflüsse systematisch zu unterschätzen, wenn diese nicht auf einem hierarchischen Einfluss beruhen und in nationalen Rechtstexten und politischen Dokumenten entsprechend nicht benannt werden. Dies kann einerseits auf Verzögerungseffekte (als time lag) zurückgeführt werden, etwa weil sich Lern- und Sozialisierungsprozesse über einen längeren Zeitraum erstrecken und der genuin europäische Ursprung verloren geht, oder andererseits auf politische Opportunitätsüberlegungen, um etwa die (vermeintliche) nationale Souveränität hervorzuheben. Anzumerken ist zudem, dass diese Arbeit – ähnlich wie andere politikwissenschaftliche Untersuchungen – vor der Herausforderung steht, dass der politische Entscheidungsprozess in variierendem Maße in einer „black box“ stattfindet und damit dem wissenschaftlichen Zugriff (zumindest teilweise) entzogen ist (vgl. Easton 1965). In der Folge fällt beispielsweise auch die

Quellenlage je nach Europäisierungsdimension (und Fallstudienland) unterschiedlich aus. Während in der Download-Ebene mit einer Vielzahl an Primär- und Sekundärquellen zu rechnen ist, fällt deren Zahl in der Upload- und insbesondere in der Interload-Dimension bereits deutlich kleiner aus. Vor dem Hintergrund der kursspezifisch aufgezeigten methodischen Herausforderungen greift die Arbeit deshalb auf ein methodenverbindendes Forschungsdesign zurück und stützt sich neben der systematischen Analyse von Primär- und Sekundärquellen zudem auf eine Reihe von Experteninterviews. Eine solche Triangulation bietet den Vorteil, dass etwaige Schwächen der einzelnen Verfahren und der Quellenlage zumindest teilweise ausgeglichen werden können (vgl. Lauth/Pickel/Pickel 2015: 220). Zweifelsohne bleibt eine Verallgemeinerung der Erkenntnisse unter diesen methodischen Herausforderungen aber schwierig.

Analyse von Primär- und Sekundärquellen

Die Analyse von Primär- und Sekundärquellen stellt die methodische Grundlagenarbeit für dieses Forschungsvorhaben dar. Als Primärquellen gelten dabei neben offiziellen nationalen Dokumenten (z. B. Gesetzestexte, -begründungen und -vorlagen, Plenarprotokolle, ministerielle Berichte und Analysen) auch Dokumente der europäischen Institutionen. Die Auswertung dieser offiziellen Dokumente dient für die Bereiche der Download- und Upload-Dimension dem Abgleich der nationalen Reformen mit den europäischen Zielvorgaben, der Herausarbeitung des Reformprozesses und der ihm öffentlich zugeschriebenen Motive und möglichen Handlungsoptionen sowie der Analyse des Austauschprozesses mit den europäischen Institutionen. Um die eingangs beschriebene Gefahr des Fehlschlusses zu minimieren, wird die Analyse durch den Einbezug relevanter Sekundärliteratur ergänzt und abgesichert. Hierzu gehören allen voran wissenschaftliche Abhandlungen und Studien, die sich mit Teilbereichen und Detailfragen der jeweiligen nationalen Reformen beschäftigen und so einen differenzierten Blick auf den Reformprozess geben.

Experteninterviews

Neben der systematischen Auswertung der verfügbaren Primär- und Sekundärquellen stützt sich die vorliegende Arbeit zudem auf eine Reihe von Experteninterviews, die mit Vertretern der ausgewählten Fallstudienländern und der auf europäischer

Ebene relevanten Institutionen geführt wurden. Auf nationaler Ebene sind dies Vertreter der an der Querschnittspolitik Alterssicherung beteiligten Ministerien, klassischerweise des Sozial- und Finanzministeriums. Zudem wurden Interviews mit Wissenschaftlern geführt, die mit den jeweiligen nationalen Reformprozessen vertraut sind und über deren Begründung, Durchführung und den nationalen Reformdiskurs weitergehende Informationen bereitstellen können. Auf europäischer Ebene wurden Vertreter aus den zuständigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den Sekretariaten der maßgeblichen Ausschüsse befragt (siehe Kapitel 3.1). Die Experten werden dabei als Informationsträger konzeptualisiert, die aufgrund ihrer spezifischen Insider-Perspektive der jeweiligen Institution für die Beantwortung der Forschungsfrage relevantes Akteurswissen bereitstellen können: „Der Experte wird also nicht um seiner selbst willen interviewt, sondern als Informationsquelle über einen zu erforschenden Sachbestand.“ (Lauth/Pickel/Pickel 2015: 179) Idealerweise wurden für jede ausgewählte Institution auch mehrere Vertreter interviewt, um differierende Wissensstände und Interpretationen nutzbar zu machen (vgl. Hildebrandt 2015: 243). Die Experteninterviews wurden als halb-offene Leitfadeninterviews mit einer Gesamtdauer von 30 bis max. 60 Minuten durchgeführt. Die Anlage als halb-offene Befragung ermöglicht nicht nur die Berücksichtigung des natürlichen Gesprächsverlaufs, sondern dient vornehmlich der Erschließung des spezifischen (und variierenden) Akteurswissens auch jenseits des Spektrums vorgegebener Frage- und Antwortkonstellationen vollständig strukturierter Befragungen (vgl. Diekmann 2010: 437f.). Die Interviews wurden wenn möglich persönlich geführt, um Verzerrungen zu vermeiden. Allerdings war dies nicht in allen Fällen möglich, etwa angesichts des institutionellen Hintergrunds der Experten und der damit oftmals einhergehenden Termenschwierigkeiten. In diesen Fällen wurde das Experteninterview telefonisch durchgeführt. Die dadurch theoretisch denkbaren Qualitätseinbußen werden aber als in der Summe vernachlässigbar erachtet (vgl. Hildebrandt 2015: 246f.). Zudem war es nicht für alle vier Fallstudienländer möglich, in gleicher Zahl Interviews mit Regierungsvertretern bzw. der nationalen Bürokratie zu führen. Entsprechende Interviewanfragen wurden teilweise ignoriert oder abgelehnt. Die Ergebnisse der Gespräche wurden in Ergebnisprotokollen festgehalten und werden in der Arbeit anonymisiert wiedergegeben. Als grundsätzliches methodisches Problem erweist sich bei Experteninterviews die mögliche Antwortverzerrung durch „politische Erwünschtheit“. Dies kann sich, mit Blick auf die Download-Dimension, etwa

in der Überbetonung oder vice versa dem Herunterspielen europäischer Einflüsse auf den nationalen Reformprozess zeigen. Als Gründe hierfür ist neben der Strategie des „blame shiftings“ auch das demonstrative Herausstellen nationaler Souveränität denkbar, insbesondere da das Politikfeld Alterssicherung aufgrund seiner gesellschaftlichen wie volkswirtschaftlichen herausgehobenen Bedeutung von politischer Brisanz ist. Ein solcher Bias muss, unabhängig vom ihm zugrundeliegenden Motiv, in der Auswertung berücksichtigt werden und kann mit der methodischen Triangulation (zumindest teilweise) aufgefangen werden (vgl. Wolf 2015). Die Arbeit greift auf insgesamt 31 Experteninterviews zurück, die alle vom Autor dieser Arbeit durchgeführt wurden. Acht dieser Experteninterviews fielen bereits im Rahmen eines von der Deutschen Rentenversicherung Bund geförderten interdisziplinären Vorgängerprojekts an den Universitäten Halle-Wittenberg und Jena an (vgl. Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016).

Untersuchungszeitraum

Europäisierungsprozesse können als fortlaufende Austausch- und Verhandlungsprozesse zwischen nationaler und europäischer Ebene charakterisiert werden (vgl. Börzel 2002; Saurugger 2014) und entfalten ihre Wirkung auf die nationale Ebene entsprechend nicht als „one-off“, fixed-term process“ (Martinsen 2007: 548). Für die Forschung bedeutet dies, dass zur adäquaten Erfassung und Bewertung der Europäisierungsprozesse der Untersuchungszeitraum entsprechend über eine längere Periode angelegt werden muss. Für die Analyse der Europäisierung der Alterssicherungspolitik in den gewählten Fallstudienländern wird aus diesem Grund der Zeitabschnitt von 1999 bis 2015 gewählt. Der Beginn des Untersuchungszeitraums begründet sich mit dem Beginn der dritten und (letzten) Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und der seither erfolgenden Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, die als zentraler (indirekter) Wirkkanal auf die nationale Alterssicherungspolitik beschrieben werden kann (vgl. Varwick 2012). Einen Sonderfall stellt dadurch die Tschechische Republik dar, die der Europäischen Union erst im Jahr 2004 beigetreten ist. Die Analyse möglicher Europäisierungsprozesse in der tschechischen Alterssicherungspolitik beginnt entsprechend erst mit dem Beitritt des Landes zur Europäischen Union, auch wenn eine Beitrittseuropäisierung grundsätzlich denkbar und von wissenschaftlichem Interesse ist. Allerdings

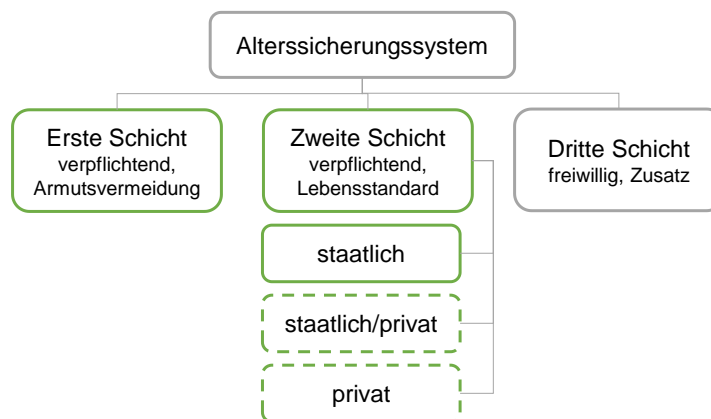
unterliegt ein solcher Beitrittsprozess einer gewissen Konditionalität, weshalb entsprechende Europäisierungsprozesse auf anderen Impulsen und Mechanismen beruhen, als es jene Prozesse und ihren Voraussetzungen sind, die im Fokus dieser Arbeit stehen. Das Ende des Untersuchungszeitraums markiert die jüngste Ausgabe des „Ageing Reports“ aus dem Jahr 2015, die systematisch für diese Arbeit ausgewertet werden konnte (vgl. Europäische Kommission 2015; dies. 2015a). Dieser wird alle drei Jahre von der Europäischen Kommission und der Ageing Working Group (AWG) des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) erstellt und liefert eine detaillierte Analyse des demografischen Wandels in den Mitgliedstaaten und der in der Folge zu erwarteten langfristigen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, auf die wirtschaftliche Entwicklung und auf die finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im Allgemeinen wie der Sozialsysteme im Besonderen. Vordergründig handelt es sich beim Ageing Report damit zunächst lediglich um eine technische Bestandsaufnahme und Projektion der nationalen Bevölkerungsstrukturen. Zugleich haben die von der Ageing Working Group daraus abgeleiteten Prognosen und Modelle einen „massiv political impact“ (Interview #1), bilden diese doch die Grundlage für die von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union gerade auch in der Rentenpolitik ausgesprochenen problemfeld- und länderspezifischen Empfehlungen. Der Ageing Report ist damit zweifelsohne „extremly important“ (Interview #1) für die europäische Alterssicherungsdebatte und bietet sich deshalb in seiner 2015-Ausgabe als Endpunkt für die hier zu verwendende Untersuchungsperiode an. Durch den gewählten Untersuchungszeitraum 1999-2015 werden summa summarum zentrale rentenpolitische Entwicklungen auf nationaler Ebene und potentielle Einflussmechanismen auf europäischer Ebene abgedeckt, allen voran die mit dem Beginn der Währungsunion eingeführte Haushaltsüberwachung (s. Kapitel 3.3.2), die Offene Methode der Koordinierung (siehe Kapitel 3.3.1), sowie die Eurokrise mit ihrer teils katalysatorischen Wirkung (vgl. Varwick 2012: 43).

Untersuchungsgegenstand in Mehrschichtsystemen

Alterssicherungssysteme sind, sofern es zu keinen paradigmatischen Umbauten gekommen ist, zumeist historisch gewachsen und entsprechend komplex. Dies gilt im Besonderen auch für die Systeme in der Europäischen Union, die eine hohe Varianz möglicher Finanzierungs-, Durchführungs- und Abdeckungskombinationen

aufweisen und in der Folge einen vergleichenden Zugriff erschweren. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird zur Klassifikation deshalb in der Regel auf entsprechende Arbeiten der OECD (2013) oder der Weltbank (1994) zurückgegriffen. Beide Ansätze ordnen die einzelnen Komponenten und Programme der Alterssicherungssysteme anhand deren jeweiliger Aufgaben und Zielsetzung. Während die Weltbank Alterssicherungssysteme so in Säulen gruppiert, unterteilt die OECD die Alterssicherungssysteme in Schichten (sog. *tier-framework*). Anhand dieses Schicht-Schemas der OECD soll im Folgenden auch der Untersuchungsgegenstand eingegrenzt werden. In die erste Schicht des OECD-Frameworks werden alle unter öffentlich-rechtlicher Verwaltung stehenden Programme eingruppiert, die eine Mindest- oder Basisabsicherung im Alter gewährleisten und auf die Vermeidung von Altersarmut ausgerichtet sind. Demgegenüber werden der zweiten Schicht alle Programme und Komponenten eines Alterssicherungssystems zugerechnet, die auf die Bereitstellung eines angemessenen Ruhestandseinkommens abzielen und den gewohnten Lebensstandard auch im Alter gewährleisten sollen. Diese können unter öffentlich-rechtlicher Verwaltung stehen oder privatrechtlich organisiert sein. In der dritten Schicht findet sich schließlich die übrige private Vorsorge wie etwa Sparguthaben, Lebensversicherungen oder Immobilienbesitz.

Abbildung 6: Untersuchungsgegenstand



Quelle: eigene Darstellung, nach OECD (2013: 133).

Die Untersuchung beschränkt sich auf jene Teile eines Rentensystems, die dem staatlichen Sektor zugeschrieben werden können und entsprechend öffentlich-rechtlich organisiert sind. In der OECD-Klassifikation sind dies die erste und zweite Schicht, wobei die privaten Elemente der zweiten Schicht nur dann in die Untersu-

chung einbezogen werden, wenn durch eine Reform das Zusammenspiel von staatlichen und privaten Elementen betroffen ist, mithin die Statik des Rentensystems geändert wird. Nicht in die Untersuchung einbezogen werden hingegen alle jene Prozesse und Reformen, die primär auf die privatwirtschaftlich organisierten und verwaltenden Schichten einwirken, etwa Binnenmarkt-Regulierungen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (z.B. Richtlinie (EU) 2016/2341). Insgesamt untersucht die Arbeit so 29 einzelne Reformmaßnahmen in den vier Fallstudienländern.

2.4.2 Fallauswahl

Für die Beantwortung der Frage, welchen Einfluss die Größe eines Landes auf die dynamischen Interaktionsprozesse zwischen Mitgliedstaaten und EU und damit auf die Europäisierungsprozesse in der Alterssicherungspolitik hat, greift die vorliegende Arbeit auf die komparative Methode nach Lijphart (1971) zurück. Im Gegensatz zu anderen Methoden des Vergleichs, etwa der Einzelfallstudie oder der statistischen Methode, steht damit die systematische qualitative Analyse einer mittleren Anzahl von Fällen und Variablen im Fokus (vgl. Lauth/Pickel/Pickel 2015: 49-54). Für die daraus folgende notwendige Auswahl an Fallstudienländern aus der Grundgesamtheit wird auf die kontrollierte Versuchsanordnung des Most-Different-Case-Designs zurückgegriffen. Der potentielle Zusammenhang zwischen Größe und Europäisierung soll so über differierende Kontexte hinweg gesichert werden (vgl. Pickel 2010: 36). Die Grundgesamtheit der Untersuchung bilden jene Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die als „klein“ definiert werden können. In Kapitel 2.1.2 wurde bereits ein Überblick über die in der Forschungslandschaft diskutierten Zugänge gegeben und auf das dahinterliegende politikwissenschaftliche Machtkonzept verwiesen. Grundproblematik wie bei anderen politikwissenschaftlichen Konzepten auch ist die Operationalisierung und Messbarkeit politischer Macht und daraus abgeleitet die Abgrenzung von kleinen und großen Ländern. Baldwin (2013: 280) weist zwar zurecht darauf hin, dass Macht und Ressourcen nicht synonym verwendet werden sollten, betont aber auch, dass eine derartige Gleichsetzung für die wissenschaftliche Handhabung gerechtfertigt sein kann. Bislang wurde für die Europäische Union regelmäßig die Bevölkerungsgröße oder die damit (lose) ver-

knüpfte Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union nach dem Nizza-Verfahren der qualifizierten Mehrheit als Unterscheidungskriterium herangezogen: „it is a distinction that has proven to be politically very significant in the EU context.“ (Bussemeyer 2004: 10; vgl. zudem Panke 2010: 15; Loth 2014: 327) Dieses Verfahren soll, auch wenn es seit April 2017 endgültig durch die Beschlussfassung mit "doppelter Mehrheit" abgelöst wurde (vgl. Artikel 16 Abs. 5 EUV), auch in dieser Arbeit als zentrales Auswahlkriterium dienen. Durch den Rückgriff auf dieses etablierte Verfahren wird nicht zuletzt die Anschlussfähigkeit an die bestehende Forschung gewahrt. Als „Small States“ gelten in diesem Sinne somit all jene EU-Mitgliedsstaaten, die im Rat der Europäischen Union nicht mehr Stimmen als der Durchschnitt (12,57/gerundet 13) besitzen (s. nachfolgende Tabelle). Die dieser Arbeit zugrundeliegende Grundgesamtheit umfasst damit 21 von 28 Mitgliedstaaten. Zum Zwecke einer forschungspraktisch durchführbaren qualitativen Untersuchung beschränkt sich die Arbeit zudem auf das daraus ausgewählte repräsentative Länder-sample *Dänemark, Österreich, Portugal* und die *Tschechische Republik*, wobei sich diese Stichprobe nachfolgend in mehrfacher Hinsicht begründen lässt.

Tabelle 3: Bevölkerungsgröße und Nizza-Stimmengewicht

Mitgliedstaat	Bevölkerung (in Mio.)	Stimmen im Rat (Nizza-System)
Deutschland	82,5	29
Frankreich	67,0	29
Vereinigtes Königreich	65,8	29
Italien	60,6	29
Spanien	46,5	27
Polen	38,0	27
Rumänien	19,6	14
Niederlande	17,1	13
Belgien	11,4	12
Griechenland	10,8	12
Tschechische Republik	10,6	12
Portugal	10,3	12
Schweden	10,0	10
Ungarn	9,8	12
Österreich	8,7	10
Bulgarien	7,1	10
Dänemark	5,8	7

Mitgliedstaat	Bevölkerung (in Mio.)	Stimmen im Rat (Nizza-System)
Finnland	5,5	7
Slowakei	5,4	7
Irland	4,8	7
Kroatien	4,2	7
Litauen	2,9	7
Slowenien	2,1	4
Lettland	2,0	4
Estland	1,3	4
Zypern	0,9	4
Luxemburg	0,6	4
Malta	0,5	3

Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Borchardt (2015: 169f.), Eurostat (2018i).

Wohlfahrtsregime

Bei der Auswahl des Samples wurde erstens auf den Einbezug unterschiedlicher Sozialstaatstypen geachtet, die als modellhafte Regime die vielfältige wohlfahrtsstaatliche Politik gruppieren und bevorzugt die Basis in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bilden. Als Standardwerk gilt dabei die von Esping-Andersen (1990) entlang der Grundprinzipien Dekommodifizierung und Stratifizierung eingebrachte Typologisierung, nach der zwischen einem liberalen, einem konservativen und einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime unterschieden werden kann. Im liberalen Wohlfahrtsregime ist primär der Markt für die Wohlfahrtsproduktion zuständig, während die staatliche Sozialpolitik in materieller wie rechtlicher Hinsicht nur marginal ausfällt. Leitbild und Zielvorstellung ist die aus dem Wirtschaftsliberalismus übernommene Marktkonformität und die negative Freiheit des Einzelnen. Entsprechend hoch fällt dessen Marktabhängigkeit aus, während die bestehenden sozialen Ungleichheiten in der Gesellschaft durch das nur rudimentäre staatliche Sicherungsnetz weiter verschärft werden. Dem gegenüber steht der sozialdemokratische Wohlfahrtsregimetyp, welcher durch eine hohe Dekommodifizierung und die Angleichung sozialer Schichten geprägt ist. Der Staat mit seinem universalistischen sozialen Sicherungsnetz ist dabei der primäre Ort für die Wohlfahrtsproduktion. Gleichsam eine Mittelposition einnehmend gestaltet sich der konservative Wohlfahrtsstaat. In ihm kommt der Familie eine Schlüsselrolle zu, die an erster Stelle für die

Wohlfahrtsproduktion zuständig ist. Das zwar gut ausgebaute soziale Sicherungsnetz des Staates wird hingegen nur unterstützend eingesetzt und bietet einen hohen Grad an Dekommodifizierung, wirkt aber verfestigend auf die bestehenden sozialen Unterschiede. Diese von Esping-Andersen (1990) eingebrachten drei Wohlfahrtswelten sind nicht unumstritten und wurden in der Folge wiederholt theoretisch wie empirisch kritisiert und erweitert (vgl. exemplarisch Leibfried 1992; Castles/Mitchell 1993; Ferrera 1996; Bonoli 1997). Erwähnenswert sind hierbei insbesondere zwei Ergänzungen. Zum einen werden teilweise die südlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die von Esping-Andersen (1990) mit Ausnahme Italiens nicht berücksichtigt wurden, als eigenständige Gruppe aufgefasst. Kennzeichnend für diese Länder scheint ein vergleichsweise rudimentär ausgestalteter Wohlfahrtsstaat zu sein, weshalb der Familie in diesem „familistischen Wohlfahrtsregime“ (Holtmann 2016: 15f.) eine noch weitaus tragendere Rolle in der Wohlfahrtsproduktion zukommt, als dies bereits beim konservativen Wohlfahrtsregime der Fall ist. Zum anderen sind dies die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die im Zuge der langen Transformationsphase in den 1990er Jahre auch ihren „staatspaternalistischen Wohlfahrtsstaat“ (Freise 2005: 325) einem tiefgreifenden Reformprozess unterzogen haben. Resultat dessen ist ein Welfare Mix, der politikfeldspezifisch Anleihen aller drei Wohlfahrtswelten im Sinne Esping-Andersens aufweist und in der Forschung mithin als eigenständiges rekombinantes Wohlfahrtsregime klassifiziert wird (vgl. Freise 2005).

Bismarck- oder Beveridge-Alterssicherungssystem

Beim spezifischen Vergleich von Alterssicherungssystemen als Teilsystem staatlicher Sozialpolitik wird klassischerweise auf die modellhafte Unterscheidung von Bismarck- und Beveridge-Systemen zurückgegriffen (vgl. Krieger/Traub 2013). Das Bismarck-System geht auf den deutschen Politiker Otto von Bismarck zurück und zielt im Kern auf den Stuserhalt des Versicherungsnehmers. Die Leistungen im Alter orientieren sich entsprechend an der zuvor erreichten Lohn- und Beitragshöhe. Der Kreis der Versicherten umfasst typischerweise alle abhängig Beschäftigten, wobei die Finanzierung über Beiträge erfolgt. Das Beveridge-System wiederum ist nach dem englischen Politiker William Henry Beveridge benannt und zielt auf die Sicherung des Existenzminimums der gesamten Wohnbevölkerung im Alter mittels Pauschalleistungen. Die Finanzierung erfolgt in diesem Fall aus öffentlichen Mitteln.

In der Europäischen Union folgt kein Mitgliedstaat einem der Systeme in Reinform, dominierend sind vielmehr Mischformen. Die Zuweisung zu einem System ist damit wie bei anderen Klassifikationsversuchen nicht immer eindeutig, erlaubt aber einen modellhaften Rückschluss auf grundlegende Finanzierungs- und Organisationsprinzipien der Alterssicherungssysteme (vgl. Rohwer 2008: 26). Als Kriterium für die Zuordnung zu einem der beiden Modelle kann auf die Bezugsgröße für die Rentenhöhe oder den Anteil an Beiträgen und Steuern an den Gesamteinnahmen für den staatlichen Sozialschutz zurückgegriffen werden.

EU-Beitritt, Euro-Mitgliedschaft und volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen

Berücksichtigt wird abschließend außerdem eine Reihe von europapolitischen wie fiskalpolitischen Kennziffern. Hierzu gehören das Jahr des Beitritts zur Europäischen Union, eine Mitgliedschaft im Euroraum, unterschiedliche Wohlstandsniveaus, finanzpolitische Problemkonstellationen und der aktuelle Alterslastenquotient als themenspezifische Schlüsselgröße. Das Jahr des Beitritts zur Europäischen Union etwa kann Hinweise darüber geben, in welchem Maße ein Mitgliedstaat bereits mit den politischen Prozessen auf europäischer Ebene vertraut ist und in welchem Maße die notwendigen politischen Ressourcen zur erfolgreichen Beeinflussung des politischen Prozesses gebildet werden konnten. Es kann angenommen werden, dass mit ansteigender Dauer der Mitgliedschaft auch die europapolitischen Fähigkeiten des Mitgliedstaates steigen. Die (Nicht)- Teilnahme an der Währungsunion ist mit Blick auf die Funktionsweise und Reichweite der Instrumente der europäischen Haushaltsüberwachung und für das dem Mitgliedstaat verbleibende wirtschaftspolitische Instrumentarium von Bedeutung. Die europäische Haushaltsüberwachung zielt im Kern auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion und sieht ultima ratio Sanktionen bei Nichteinhaltung vor, wobei es Ausnahmen für Nicht-Euromitglieder gibt. Einen Hinweis auf die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus der Mitgliedstaaten liefert das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS). Das Ländersample umfasst zudem Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen öffentlichen Schulden- und Alterslastenquoten, die einen Hinweis auf den direkten wie indirekten fiskalischen Reformdruck für das Alterssicherungssystem geben können. Der Alterslastenquotient beschreibt dabei den Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Synthese Fallauswahl

Das ausgewählte Ländersample bestehend aus *Dänemark*, *Österreich*, *Portugal* und der *Tschechischen Republik* versucht die vorgestellten Faktoren im Sinne des Most-Different-Case-Designs und unter Berücksichtigung des theoretischen Fundaments abzudecken. Alle vier Mitgliedstaaten haben im gewählten Untersuchungszeitraum ihr Alterssicherungssystem einer Reihe von Reformen unterzogen, die für eine Analyse herangezogen werden können, wobei kleinere Sozialrechtsänderungen unberücksichtigt bleiben. *Dänemark* besitzt sieben Stimmen im Rat der Europäischen Union und wird in der Forschung als typischer Vertreter des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatenregimes genannt (vgl. Borchardt 2015: 170; Holtmann 2016: 36-37). Zudem kann sein Alterssicherungssystem dem Beveridge-System zugeordnet werden, stammen doch erstens knapp 79,8 Prozent der Einnahmen aus Steuermitteln (bei steigender Tendenz), während der Anteil aus Beiträgen bei lediglich 19 Prozent liegt (vgl. Eurostat 2017d). Zweitens ist auch der Bezug (und die Höhe) einer staatlichen Rente an die Wohndauer in Dänemark gekoppelt, nicht aber an das erzielte Einkommen wie in klassischen Sozialversicherungssystemen. Das Land ist der Europäischen Union bereits 1973 im Zuge der ersten Erweiterung beigetreten, verfügt aber über ein primärrechtliches Opt-Out für die Währungsunion. Dänemark gehört zu den wohlhabendsten Ländern der Europäischen Union: das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards liegt bei 127 (EU-Durchschnitt=100). Der Schuldenstand Dänemarks lag zum Ende der Untersuchungsperiode mit 40,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich unterhalb des EU-Mittelwerts und der Maastricht-Schuldengrenze, während die Alterslastenquote mit 28,8 Prozent dem europäischen Durchschnitt entsprach. Für die Auswahl Dänemarks spricht außerhalb des angelegten Rasters zudem, dass das dänische Alterssicherungssystem regelmäßig als vorbildlich hinsichtlich seiner sozialen wie finanziellen Nachhaltigkeit beschrieben wird (vgl. Mercer 2018).

Österreich verfügt über zehn Stimmen im Rat der Europäischen Union und kann dem konservativen Wohlfahrtsstaat zugerechnet werden (vgl. Borchardt 2015: 170; Holtmann 2016: 45f.). Weil sich die Rentenhöhe am Einkommen der besten 40 Versicherungsjahre orientiert und der Anteil der Beiträge an den Gesamteinnahmen der Sozialversicherung bei 62 Prozent liegt (vgl. Eurostat 2017d), ist das Alterssicherungssystem in Bismarck'scher Tradition ausgestaltet. Österreich ist der Europäi-

schen Union 1995 beigetreten, Teil des Euroraums und gehört zu den wohlhabendsten Ländern der Europäischen Union. Während die staatliche Verschuldung am Ende der Untersuchungsperiode mit 85,5 Prozent deutlich oberhalb der zulässigen Maastricht-Grenze lag, befand sich die Alterslastenquote mit 27,5 Prozent unterhalb des europäischen Durchschnitts.

Die *Tschechische Republik* vereint zwölf Stimmen im Rat der Europäischen Union und wird dem rekombinanten Wohlfahrtsstaatentyp zugerechnet, wie es typisch für mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist (vgl. Borchardt 2015: 169; Freise 2005). Das tschechische Alterssicherungssystem kann dem Bismarck-System zugeordnet werden, ist die Altersrente doch an das zuvor erreichte durchschnittliche (gewichtete) Bruttogehalt gekoppelt. Zudem stammen 70 Prozent der Einnahmen der Sozialversicherung aus Beiträgen (vgl. Eurostat 2017d). Die Tschechische Republik ist der Europäischen Union 2004 als Teil der ersten Osterweiterung beigetreten, erfüllt bislang aber nicht die Konvergenzkriterien und ist entsprechend nicht Teil der Währungsunion. Der Lebensstandard liegt mit einem BIP pro Kopf in KKS von 87 unterhalb des europäischen Durchschnitts (=100). Mit einer Schuldenquote von 40,3 Prozent lag das Land deutlich unterhalb des Maastricht-Schwellenwerts von 60 Prozent. Die Alterslastenquote gestaltet sich mit 26,6 Prozent zudem deutlich günstiger als der europäische Mittelwert.

Portugal verfügt über zwölf Stimmen im Rat der Europäischen Union und gilt als Vertreter des familistischen Wohlfahrtsregimes (vgl. Borchardt 2015: 169; Holtmann 2016: 80-82). Das Alterssicherungssystem ist einkommens- und beitragsbezogen und gehört damit dem Bismarck-System an. Allerdings stammen nur 45,3 Prozent der Einnahmen der Sozialversicherung aus Beiträgen, während 46 Prozent aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, weshalb das System in der Forschung vereinzelt als Mischsystem bezeichnet wird (vgl. Poteraj 2008: 331). Portugal ist der Europäischen Union 1986 beigetreten und ist auch Mitglied des Währungsraums. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards liegt mit einem Indexwert von 77 deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts. Mit einer Quote von 129 Prozent war das Land am Ende der Untersuchungsperiode deutlich stärker verschuldet als die Mehrzahl der übrigen EU-Mitgliedstaaten. Zudem ist die demografische Situation wenig vorteilhaft, wie eine Alterslastenquote von 31,1 Prozent signalisiert.

Tabelle 4: Fallforschungsländer in der Gegenüberstellung

Mitgliedsstaat	Stimmen im Rat (Nizza-System)	Wohlfahrtsregime	Bismarck (Bis) oder Beveridge (Bev)	Beitritt	Euro-Mitglied?	BIP/Kopf in KKS (Indexiert; EU=100)	Schulden 2015 (in % BIP)	Alterslastenquote (2015)
Dänemark	7	sozialdem.	Bev	1973	Nein	127	40,4	28,8
Österreich	10	konservativ	Bis	1995	Ja	128	85,5	27,5
Tschechien	12	rekombinant	Bis	2004	Nein	87	40,3	26,6
Portugal	12	familistisch	Bis/Bev	1986	Ja	77	129,0	31,1
<i>Deutschland</i>	29	<i>konservativ</i>	<i>Bis</i>	1957	Ja	124	74,9	32,0

Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Eurostat (2016; 2016b; 2016c; 2017d; 2018c); Borchardt 2015 (169f.).

3. Alterssicherungspolitik im europäischen Mehrebenensystem

Im Folgenden steht die Genese und Ausgestaltung einer im europäischen Mehrebenensystem angesiedelten Alterssicherungspolitik im Fokus. Hierfür soll im einführenden Kapitel 3.1 zunächst ein kurzer Überblick über die historische Entwicklung der Sozial- und Alterssicherungspolitik auf europäischer Ebene und die konkrete Kompetenz- und Aufgabenteilung gegeben werden. Im darauffolgenden Kapitel 3.2 wird der Versuch einer Rekonstruktion eines europäischen Rentenmodells unternommen, um die Konturen potentieller vertikaler Europäisierungsprozesse auszumachen. In Kapitel 3.3 werden die zentralen Download-Wirkkanäle von Europäisierung in der Alterssicherungspolitik eingeführt und hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Handlungsbedingungen für Small States untersucht. Das abschließende Kapitel 3.4 greift für eine bessere Einordnung der europäischen Dimension die rentenpolitischen Vorstellungen der Weltbank und der Internationalen Arbeitsorganisation auf und stellt diese in der gebotenen Kürze vor.

3.1 Bestandsaufnahme

3.1.1 Entwicklung einer europäischen Sozial- und Alterssicherungspolitik

Die Entwicklung der europäischen Sozial- und Alterssicherungspolitik ist in Schüben erfolgt (detailliert: Benner 1998; Kowalsky 1999; Karrasch 2006; Eichenhofer 2007; Vahlpahl 2007; Schieren 2012; Anderson 2015: 49-80). In der ersten Phase, die zeitlich von der Gründung der europäischen Staatengemeinschaft 1957 bis in die 1970er Jahre reicht, hatte die europäische Sozialpolitik einen rein „akzessorischen Charakter“ (Schmidt 2016: 204). Das europäische Integrationsprojekt wurde von den beteiligten Mitgliedstaaten mehrheitlich zuvorderst als wirtschaftliches Projekt angesehen, in dessen Mittelpunkt die Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes gerückt wurde. Zwar formulierten schon die Römischen Verträge das sozialpolitische Ziel einer „stetigen Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ (Präambel EWG-V), doch sollte dieses Ziel allein aus der wirtschaftlichen

Entwicklung und den durch den europäischen Binnenmarkt zu realisierenden Wohlfahrtssteigerungen erreicht werden. Frankreich, welches aus wettbewerbs- und standortpolitischen Gründen in den Verhandlungen zum EWG-Vertrag noch eine weitgehende Harmonisierung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften (auf seinem hohen Niveau) forderte, konnte sich gegenüber den übrigen Teilnehmerstaaten nicht durchsetzen (vgl. Anderson 2015: 55). Die wenigen konkreten sozialpolitischen Bestimmungen im EWG-Vertrag zielen deshalb auf eine rechtlich unverbindliche Förderung der „enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten“ (Art. 118 EWG-V) auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit. Eine prominente Ausnahme dieser nur rudimentären originären europäischen Sozialpolitik stellt gleichwohl der bereits in den Art. 123-125 vorgesehene Europäische Sozialfonds (ESF) dar, mit dessen Hilfe die „Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt“ (Art. 123 EWG-V) gefördert und regionale Nachteile aus der wirtschaftlichen Integration ausgeglichen werden sollten. Dieses erste redistributive Element europäischer Sozialpolitik nahm allerdings erst Jahre später tatsächlich seine Arbeit auf und konnte aufgrund der nur begrenzten eingesetzten Mittel nie einen nachhaltigen sozialpolitischen Fußabdruck (Europas) hinterlassen (vgl. Vahlpahl 2007: 108). Einen wirklichen Schub sollte die europäische Sozialpolitik insofern erst Anfang der 1970er Jahre erfahren. Den Auftakt dieser zweiten Phase europäischer Sozialpolitik markiert der im Oktober 1972 durchgeführte Pariser Gipfel, auf dem die Staats- und Regierungschefs der Sozialpolitik erstmals die gleiche Aufmerksamkeit und Bedeutung zusprechen wie der weiteren wirtschaftlichen Integration (vgl. Benner 1998: 48f.). Seinen Niederschlag findet dieses von höchster politischer Ebene geforderte energische Vorgehen im von der Europäischen Kommission im Januar 1974 vorgestellten „sozialpolitischen Aktionsprogramm“, das auf Vollbeschäftigung und eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der europäischen Bürger abzielt und auf dessen Grundlage der Ministerrat in der Folgezeit eine Reihe von Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen und zum Arbeitsrecht verabschiedet hat (vgl. Kowalsky 1999: 72). Bereits im Jahr 1971 wurde zudem die Verordnung (EWG) 1408/71 verabschiedet, mit der die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit koordiniert werden und die sicherstellen soll, dass die individuell erworbenen Sozialversicherungs- und Rentenansprüche auch bei einem Wohnort-

wechsel innerhalb der Europäischen Union erhalten bleiben. Für die Alterssicherungspolitik relevant ist daneben die im Frühjahr 1982 vom Ministerrat verabschiedete Empfehlung 82/857/EWG des Rates vom 10. Dezember 1982, mit der die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung einer flexiblen Rentenaltersgrenze aufgefordert werden. Letztlich blieb die europäische Sozialpolitik allerdings auf einzelne legislative Akte aus dem Bereich der Arbeits- und Beschäftigungspolitik beschränkt, was machtpolitisch auch mit der Aufnahme Großbritanniens in die Europäische Gemeinschaft begründet werden kann, das als strikter Gegner einer weitergehenden vergemeinschafteten Sozialpolitik gilt (vgl. Anderson 2015: 60). Wenig überraschend brachte die im Jahr 1987 erfolgte Vertragsrevision mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf dem Feld der Sozialpolitik keine grundlegenden Neuerungen, zumindest auf den ersten Blick. Während der Reformvertrag die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat auf alle Bereiche des Binnenmarkts ausdehnte, blieben originär sozialpolitische Regelungsinhalte auf Drängen Großbritanniens davon unberührt. Allerdings sah die Vertragsrevision erstmals die Möglichkeit zur Setzung von Mindeststandards per Mehrheitsbeschluss vor, „um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen“ (Art. 118a; vgl. Vahlpahl 2007: 98f.; Schmidt 2016: 206). Auch die symbolträchtige, aber rechtlich unverbindliche Grundrechtscharta von 1989 wurde von Großbritannien nicht ratifiziert. Der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1993 markiert schließlich den Auftakt der bis heute anhaltenden dritten Phase europäischer Sozialpolitik, so widersprüchlich die sozialpolitische Ausgestaltungen und (Rück-) Wirkungen des Vertragstextes auch ausfallen mögen. Mit der durch den Maastricht-Vertrag erfolgten Vollendung des Binnenmarkts und der eingeleiteten Errichtung einer Währungsunion verschärfte sich einerseits der von Schmidt (2016: 207) als Sozialpolitik der „negativen Integration“ bezeichnete Vorgang der Unterordnung sozialrechtlicher Vorschriften und Arrangements unter die Prinzipien des Binnenmarkts. Treibende Kraft dieser Entwicklung ist der Europäische Gerichtshof (EuGH), der für Kritiker allzu oft als „europäische Grenzpolizei“ (Lamping 2008: 127) auftritt und die wirtschaftlichen Aspekte des Binnenmarktes systematisch entgegenstehenden sozialpolitischen Normen der Mitgliedstaaten überordnet, was die „Durchschlagskraft der in den Römischen Verträgen niedergelegten wirtschaftlichen Marktfreiheiten potenziert.“ (Erdmenger/Gran/Kowalsky/Polzer 2009: 7) Zudem wurden mit dem Maastricht-Vertrag die

Schaffung einer Währungsunion beschlossen, in deren Folge die nationalen Haushalte und damit auch die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten einer europäischen Haushaltsüberwachung unterworfen und verstärkt unter dem Blickwinkel der finanziellen Nachhaltigkeit diskutiert werden. Zugleich wurden ausgehend von Maastricht-Vertrag mit jeder weiteren Vertragsrevision aber auch eine weitere Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen und eine Ausdehnung der Beschlussfassung per Mehrheitsentscheid im Ministerrat vorgenommen, selbst wenn dies beim Maastricht-Vertrag aufgrund der ablehnenden Haltung Großbritanniens noch temporär über ein gesondertes Sozialprotokoll erfolgen musste und sich größtenteils auf die Belange von Arbeitnehmern und deren Arbeitsumfeld beschränkte (vgl. Eichenhofer 2007: 87; Schieren 2012: 27f.; Becker 2015: 13). Die jüngste Vertragsrevision in Form des Vertrags von Lissabon unterscheidet zudem erstmals systematisch zwischen den einzelnen bei den Mitgliedstaaten verbleibenden und den auf europäischer Ebene angesiedelten Kompetenzen in der Sozialpolitik (vgl. Obermaier 2008: 27). Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit bleibt der europäische Kompetenzrahmen aber bis heute eng gezogen, wie das nachfolgende Kapitel spezifisch für die Rentenpolitik aufzeigen soll.

3.1.2 Kompetenz- und Aufgabenteilung in den Alterssicherungspolitik

Aufgabenstellung und Zielbestimmung europäischer Sozialpolitik

Primärrechtlich werden die Aufgabenstellung und Zielbestimmung europäischer Sozialpolitik in Art. 2, 3 EUV eingeführt. Als die gemeinsamen Grundwerte der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten nennt Art. 2 EUV „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Ausgehend davon verpflichtet sich die Europäische Union in Art. 3 Abs. 3 EUV auf die „nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“. Zusätzlich werden in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes und die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhalts und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten als Zielbestimmungen der Europäischen Union genannt. Als Grundlage und Maßstab für die europäische Gesetzgebung und deren Umsetzung werden diese sozialpolitischen Ziele durch die sozialpolitische Querschnittsklausel in Art. 9 AEUV bekräftigt (vgl. Becker 2015: 14). Abschließend wird in 151 Abs. 1 AEUV ergänzend auf die Europäische Sozialcharta (ESC) und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (GCSGA) und deren konkrete Ziele verwiesen. Auch wenn das europäische Integrationsprojekt oftmals zuvorderst als wirtschaftliches Einigungsprojekt beschrieben wird, tritt in den genannten Grundwerten und Zielen zweifelsohne eine soziale Dimension der Europäischen Union deutlich hervor. Für Eichenhofer (2012: 525) zeigt sich in der Verknüpfung von „Prosperität durch Wettbewerb und dessen sozialstaatliche Flankierung“ gar ein spezifisches Europäisches Sozialmodell.

Kompetenz- und Aufgabenteilung im europäischen Mehrebenensystem

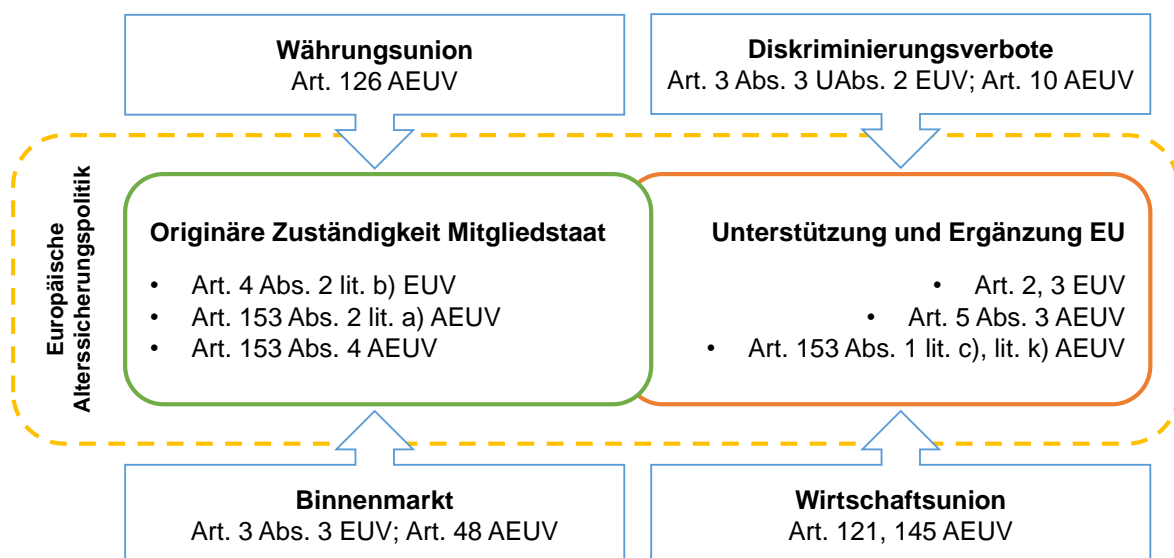
Die konkrete Kompetenzaufteilung in der Sozial- und Alterssicherungspolitik zwischen nationaler und supranationaler Ebene folgt den in Art. 4, 5 EUV übergeordneten Kompetenzgrundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Demnach verbleiben alle der Europäischen Union in den Verträgen nicht ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 EUV). In Bereichen, in denen die Europäische Union ausweislich der europäischen Verträge tätig werden kann, darf sie dies allerdings auch nur, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ (Art. 5 Abs. 3 EUV) Die von der Europäischen Union so erlassenen Maßnahmen dürfen dabei nicht unverhältnismäßig über das zur Zielerreichung notwendige Maß hinausgehen (Art. 5 Abs. 4 EUV). Abgeleitet davon sieht Art. 4 Abs. 2 lit. b) AEUV eine geteilte Zuständigkeit von europäischer Ebene und Mitgliedstaaten für die „Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“ vor, und in Art. 5 Abs. 3 AEUV wird festgelegt, dass die Europäische Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann. In Art. 153, 156 AEUV werden die grundsätzlichen sozial-

politischen Aufgabenstellungen und Zielbestimmungen und die spezifische Kompetenzaufteilung schließlich zusammengeführt. Demnach unterstützt und ergänzt die Europäische Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten u. a. auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV), sowie bei der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes (Art. 153 Abs. 1 lit. k) AEUV). Darunter fallen auch die gesetzlichen Alterssicherungssysteme. Die Europäische Union kann demnach Maßnahmen erlassen, die auf eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und den Austausch von Informationen, bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen abzielen (Art 153 Abs. 2 lit a), 156 AEUV). Explizit ausgeschlossen nach Art. 153 Abs. 2 lit. a) AEUV ist dabei aber eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Zudem bekräftigt Art. 153 Abs. 4 Spiegelstrich 1 AEUV die Befugnis der Mitgliedstaaten zur autonomen Gestaltung, Verwaltung und Finanzierung ihrer sozialen Sicherungssysteme. Hohe Hürden setzen die europäischen Verträge zudem bei der Beschlussfassung. Sollen Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutz der Arbeitnehmer gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV umgesetzt werden, ist dafür im Rat der Europäischen Union ein einstimmiger Beschluss notwendig.

Jenseits dieser unmittelbar auf die Sozialpolitik abzielenden Bestimmungen ergeben sich zudem eine Reihe von weiteren Anknüpfungspunkten und Überschneidungen mit anderen Politikbereichen, die einen (mittelbaren) Einfluss auf die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten haben (können). Von Bedeutung ist hierbei erstens der europäische Binnenmarkt (Art. 3 Abs. 3 EUV), der sich in seiner Innenperspektive durch die primärrechtlich festgeschriebenen Grundfreiheiten für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital auszeichnet (vgl. Möstl 2010: 59-62; Borchardt 2015: 389-510). Die für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45ff. AEUV) notwendigen Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentensysteme kann die Europäische Union gemäß Art. 48 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren umsetzen. Den Mitgliedstaaten wird dabei aber die Möglichkeit eines (aufschiebenden) Vetos eingeräumt, wenn diese durch die Maßnahme grundlegende Aspekte ihrer sozialen Sicherungssysteme oder deren finanzielles Gleichgewicht gefährdet sehen (Art. 48 Abs. 2 AEUV). Zudem können sich aus dem verstärkten Rückgriff auf betriebliche und private Vorsorgeinstrumente Rückkopplungen aus dem Binnenmarkt für die Statik und Balance der nationalen

Alterssicherungssysteme ergeben, wenn etwa die private kapitalgedeckte Vorsorge verpflichtend ausgestaltet ist (wie in einer Reihe von ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten). Anknüpfungspunkt ist dann dabei zumeist die in Art. 63 ff. AEUV niedergelegte Kapitalverkehrsfreiheit. Ein zweiter Bezugspunkt ergibt sich aus der mittlerweile umfassenden und weitreichenden Antidiskriminierungspolitik der Europäischen Union, die ausgehend von Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV auf die Bekämpfung von „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ abzielt (Art. 10 AEUV). Den Erfordernissen der Nichtdiskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts unterordnen müssen sich dabei ggf. auch die Bestimmungen der nationalen Rentensysteme. Ein dritter Bezugspunkt ist die Währungsunion, in deren Rahmen die Geldpolitik vergemeinschaftet, die Wirtschafts- und Haushaltspolitik aber weitgehend in nationalstaatlicher Kompetenz belassen wurde. Die für die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsunion notwendige Koordinierung dieser Bereiche begrenzt aber ggf. den nationalstaatlichen Handlungsraum in der Sozial- und Alterssicherungspolitik, insbesondere etwa über die Verpflichtung zur Vermeidung von übermäßigen Defiziten (Art. 126 AEUV). Ein vierter Bezugspunkt ist die sich aus der errichteten gemeinsamen Wirtschaftsunion ergebende gemeinsame Wirtschafts- (Art. 121 AEUV) und Beschäftigungspolitik (Art. 145 AEUV).

Abbildung 7: Kompetenzverteilung in der Alterssicherungspolitik



Quelle: eigene Darstellung.

Relevante Akteure auf europäischer Ebene

Das Akteursfeld der europäischen Alterssicherungspolitik zeichnet sich durch eine komplexe horizontale wie vertikale Differenzierung aus, bei der die nationalen Regierungen, Sozialpartner und Rententräger einerseits auf die europäischen Akteure treffen und andererseits selbst in variierendem Maße an der Gestaltung und Durchführung europäischer Politik beteiligt sind. Die nachfolgenden Ausführungen sollen deshalb einen kursorischen Überblick über die wichtigsten Akteure auf europäischer Ebene bieten, ohne in eine umfassende lehrbuchhafte Darstellung dieser Multi-Level-Governance zu verfallen.

Die Europäische Kommission zählt neben dem Rat der Europäischen Union zu den zentralen rentenpolitischen Akteuren auf europäischer Ebene. Während der Rat der Europäischen Union der intergouvernementalen Seite der Europäischen Union angehört, verkörpert die Europäische Kommission klassischerweise die supranationale Seite. Als „Hüterin der Verträge“ ist sie für die Durchführung der europäischen Rechtsakte und im Zusammenspiel mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) für die Kontrolle des Primär- und Sekundärrechts verantwortlich (vgl. Knelangen 2015: 100). Zudem besitzt die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht und die Verfahrenshoheit im Rechtsetzungsprozess (vgl. Art. 17 Abs. 2 EUV), weshalb auch die Beschreibung als „Motor“ der europäischen Integration verwendet wird (vgl. Borchardt 2015: Rd. 365). An der Spitze der Europäischen Kommission stehen 28 Mitglieder, jeweils auf Vorschlag der einzelnen Mitgliedstaaten, wobei die Europäische Kommission von einem mit einer weitreichenden Richtlinien- und Organisationskompetenz ausgestatteten Präsidenten geführt wird (vgl. Artikel 17 Abs. 6 EUV). Organisatorisch untergliedert sich die Europäische Kommission darunter in eine Vielzahl an Generaldirektionen und Dienststellen. Von herausgehobener Bedeutung für den Bereich der Alterssicherung sind hierbei die Generaldirektionen für Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL) und Wirtschaft- und Finanzen (ECFIN). In den Geschäftsbereich der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration fallen die beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen, darunter etwa die Offene Methode der Koordinierung, während die Generaldirektion Wirtschaft- und Finanzen für das Europäische Semester und die darin angesiedelten fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsinstrumente zuständig ist.

Der Rat der Europäischen Union ist neben dem Europäischen Rat das zweite Organ der Mitgliedstaaten im europäischen Institutionengefüge, bestehend aus je einem weisungsgebundenen Vertreter auf Ministerebene (vgl. Art. 16 Abs. 2 EUV). Auch wenn der Rat dabei als einheitliches Organ auftritt (vgl. Art. 13 EUV), tagt er je nach Beratungsgegenstand in unterschiedlichen Formationen der jeweiligen Fachminister (vgl. Art. 16 Abs. 6 EUV). Seit dem Vertrag von Lissabon bestehen zehn Ratsformationen (vgl. Härtel 2012: 348). Thematisch primär zuständig für die Alterssicherungspolitik ist dabei die Ratsformation „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO). Aufgrund des engen Zusammenhangs der Thematik mit Fragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik ist zudem die Ratsformation „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) von Bedeutung. Der Rat wird in seiner Arbeit von 150 Vorbereitungsgremien unterstützt (Stand September 2017), die in der Regel aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäische Kommission bestehen und spezifisches Fachwissen generieren und bereitstellen. Für rentenpolitische Fragen relevant sind hierbei primär der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) und der Ausschuss für Sozialschutz (SPC). Der EPC gehört zu den ältesten Vorbereitungsgremien der Europäischen Union. Er wurde bereits 1974 durch den Rat der Europäischen Union eingesetzt (74/122/EWG) und bündelt seither die Aufgaben der bis dahin separaten Ausschüsse für Konjunktur-, Haushalts- und mittelfristige Wirtschaftspolitik. Die Grundlage für die heutige Zusammensetzung und Ausrichtung bildet ein Beschluss des Rates vom 18. Juni 2003 (2003/475/EG). Der Ausschuss setzt sich zusammen aus zwei Vertretern je Mitgliedstaat sowie der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank. Zu den Aufgaben des Ausschusses zählt die Unterstützung des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Beratung der Europäischen Kommission in wirtschaftspolitischen Fragen und die Vorbereitung der informellen Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Euro-Gruppe). Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik wirkt zu diesem Zwecke u. a. bei der multilateralen Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitik und an der Ausarbeitung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters mit. Stellungnahmen und Berichte des Ausschusses werden, falls erforderlich, mit Mehrheitsbeschluss angenommen, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt. Der EPC hat eine Reihe von Arbeitsgruppen eingesetzt, u. a. die Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG), die sich mit den

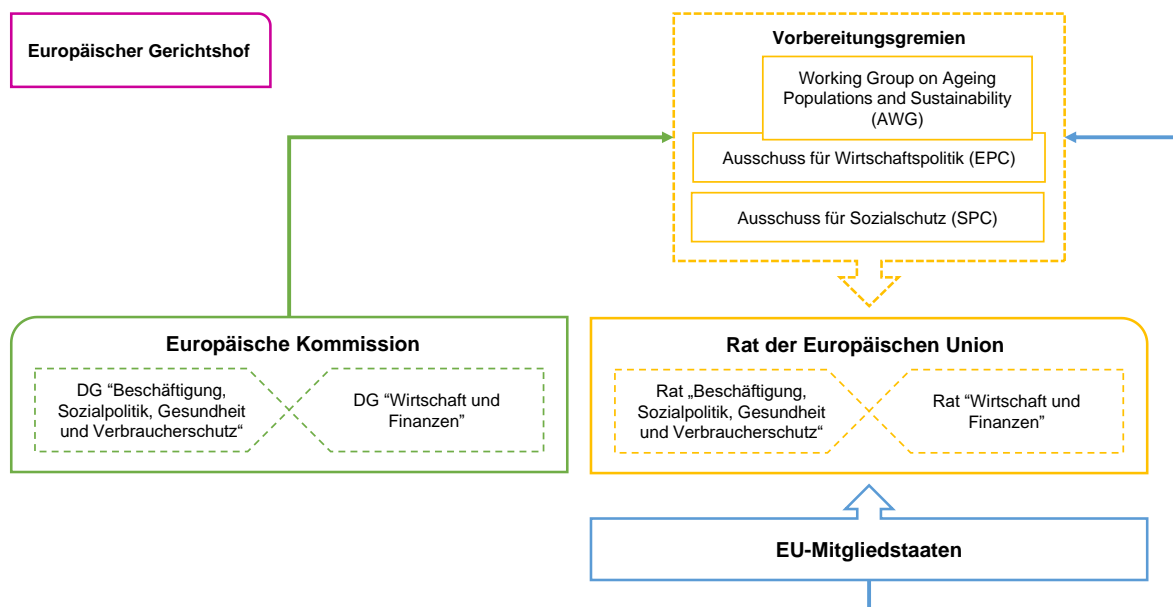
langfristigen fiskalischen und wirtschaftlichen Konsequenzen des demografischen Wandels befasst. Der von der Working Group im Drei-Jahres-Zyklus veröffentlichte „Ageing Report“ und die darin regelmäßig aktualisierten Projektionen und Analysen über die Tragfähigkeit der nationalen Rentensysteme bilden einen zentralen Eckpfeiler in der europäischen Debatte und liegen zahlreichen weiteren Berichten, Schlussfolgerungen und Stellungnahmen sowohl der Europäischen Kommission als auch des Rates der Europäischen Union zugrunde. Die Arbeit des Wirtschaftspolitischen Ausschusses und seines Unterausschusses ist damit trotz des zunächst nur mittelbaren Sachzusammenhangs „extremely important“ für die europäische Alterssicherungspolitik (Interview #1). Mit ihrer im Jahr 1999 veröffentlichten Mitteilung "Eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes" hat die Europäische Kommission (1999) eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Sozialschutzpolitik vorgeschlagen und zu diesem Zwecke die Einrichtung einer Gruppe hochrangiger Beamter empfohlen. Der daraus entstandene Ausschuss für Sozialschutz (SPC) wurde durch Beschluss 2000/436/EG des Rates vom 29. Juni 2000 geschaffen und hat seine heutige Grundlage im Beschluss (EU) 2015/773 des Rates vom 11. Mai 2015. Der Ausschuss setzt sich aus jeweils zwei von den Mitgliedstaaten ernannten Vertretern und zwei Vertretern der Europäischen Kommission zusammen. Als Vorbereitungsgremium unterstützt der Ausschuss für Sozialschutz den Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (EPSCO) und die Europäische Kommission, ist an der Erstellung der länderspezifischen Empfehlungen (CSR) im Rahmen des Europäischen Semesters beteiligt, überwacht die sozialpolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten und fördert deren Austausch, etwa im Rahmen der Koordinierungsmethode. Dies gilt im besonderen Maße auch für den Bereich der Alterssicherung, wobei der thematische Schwerpunkt hierbei auf der Angemessenheit der Rentenleistungen liegt.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) bildet im Zusammenspiel mit dem Gericht der Europäischen Union (EuG) und den Fachgerichten den Gerichtshof der Europäischen Union (CVRIA). Das oberste rechtsprechende Organ der Europäischen Union ist dabei der Europäische Gerichtshof, dessen Aufgabe die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ (Artikel 19 EUV) und, ausgehend von seiner institutionellen Stellung, auch die Rechtsfortbildung ist (vgl. Borchardt 2015: Rd. 408). Der Europäische Gerichtshof setzt sich aus 28 von den Mitgliedstaaten entsendeten Richtern und 11 Generalanwälten zusammen, die auf

sechs Jahre ernannt werden und deren Auswahl in gegenseitigem Einvernehmen der mitgliedstaatlichen Regierungen erfolgt (Artikel 19 Abs. 2 EUV). Zu den wichtigsten Verfahrensarten gehören das Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258, 259 AEUV), die Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage (Artikel 263, 265 AEUV) und das Vorabentscheidungsverfahren von Gerichten der Mitgliedstaaten (Artikel 267). Der Europäische Gerichtshof beeinflusst die nationale Sozial- und damit auch Alterssicherungspolitik erheblich, „[...] ohne dabei auf substantielle sozialpolitische Vertragstitel zurückgreifen zu können.“ (Lamping 2008: 126).

Das Europäische Parlament ist die direkte Vertretung der Unionsbürger im europäischen Institutionengefüge. Zusammen mit dem Rat bildet das Europäische Parlament das Legislativorgan der Europäischen Union und ist dabei mittlerweile über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der Mehrzahl der Politikfelder zu einem gleichwertigen Akteur neben dem Rat aufgestiegen (vgl. Knelangen 2015: 101). Aufgrund der eingeschränkten Kompetenzordnung fällt die Rolle des Europäischen Parlaments in der Rentenpolitik aber deutlich hinter andere Politikfelder zurück und wird in dieser Arbeit deshalb nicht als zentraler Akteur eingestuft.

Abbildung 8: Zentrale Akteure in der Alterssicherungspolitik



Quelle: eigene Darstellung.

3.2 Ein europäisches Rentenmodell?

Seitens der Institutionen der Europäischen Union existiert offiziell kein ausgearbeitetes und ganzheitliches Rentenkonzept, wie es etwa bei der Weltbank (s. u.) der Fall ist. Dies liegt hauptsächlich in dem differenzierten Akteursfeld und den eingeschränkten unmittelbaren rentenpolitischen Kompetenzen europäischer Akteure begründet. Erschwerend kommt die ausgeprägte Heterogenität der Mitgliedstaaten hinzu, deren Alterssicherungssysteme teils unterschiedliche Ziele verfolgen (Bismarck/Beveridge) und in differierenden wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Kontexten operieren (vgl. Interviews #1; #23). Ausdruck dieser engen rentenpolitischen Kompetenzordnung und der teils gegenläufigen Zielvorstellungen ist die Verständigung aller Akteure auf drei allgemeine Grundzüge für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Rentensysteme, namentlich die Gewährleistung eines angemessenen Rentenniveaus, die Sicherstellung der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme und deren Modernisierung und Anpassung an die sich verändernden Bedürfnisse der Gesellschaft (vgl. Europäische Kommission 2001: 5-9; Europäischer Rat 2001: 10). Auch die Europäische Kommission, die als zentraler supranationaler Akteur in der europäischen Alterssicherungspolitik beschrieben werden kann (s. Kapitel 3.1), nennt in diesem Duktus als übergeordnetes Ziel nur vage die Gewährleistung von „angemessenen, sicheren und nachhaltigen Pensionen und Renten“ (Europäische Kommission 2012) und betont regelmäßig die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld: „We are not pushing for one single model. We are allowing every country to have its own model.“ (Interview #7) Als geeignete Reformmaßnahmen empfiehlt die Europäische Kommission unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedstaaten allenfalls die Angleichung des Rentenalters für Frauen und Männer, die Kopplung an die Lebenserwartung und eine Beschränkung von Vorruhestandsregelungen (vgl. Europäische Kommission 2011: 7; Europäische Kommission 2011a: 5). Eingebettet sein sollten diese Reformen zudem in ein volkswirtschaftlich nachhaltiges Umfeld, wobei die Europäische Kommission insbesondere ausgeglichene staatliche Haushalte, eine Reduzierung der Staatsverschuldung sowie eine hohe Beschäftigungsquote (gerade auch älterer Arbeitnehmer) in den Fokus rückt (vgl. Europäische Kommission 2001: 5-8; Europäische Kommission 2011: 5).

Explizite Eckwerte und implizite Strukturmerkmale

Auch wenn die Europäische Kommission als eigenständiger supranationaler Akteur so die Festlegung auf ein bestimmtes Rentenmodell offiziell vermeidet und die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten betont (vgl. Europäische Kommission 2010: 2), zeigen sich in den zahlreichen Mitteilungen, Arbeitsunterlagen und den thematisch beiden letzten Grün- und Weißbüchern der Europäischen Kommission rentenpolitische Strukturmerkmale, die in der Zusammenstellung als ganzheitliches Rentenmodell interpretiert werden können. So spricht sich die Europäische Kommission bereits seit geraumer Zeit für Mehrsäulensysteme aus, da nur eine substantielle Diversifizierung des Ruhestandseinkommens in der Kombination ein angemessenes Rentenniveau bei gleichzeitig nachhaltiger staatlicher Finanzierung gewährleisten könne: „The public sector simply cannot provide it any longer.“ (Interview #7; vgl. zudem: Europäische Kommission 2000, 2010, 2012)

In der Gesamtschau umfasst das von der Europäischen Kommission indirekt propagierte Modell vier Säulen. Die erste Säule dient der Armutsvermeidung und wird aus Steuermitteln finanziert. Sie soll grundsätzlich allen Bürgern offenstehen und kann unterschiedlich ausgestaltet sein, etwa in der Form einer Mindestrente oder als allgemeine bedarfsgeprüfte soziale Grundsicherung für Menschen unterhalb eines bestimmten Existenzminimums. Ein solches Mindesteinkommen, das fehlende oder nur unzureichend erworbene Rentenanwartschaften ausgleichen und damit Altersarmut verhindern und den sozialen Zusammenhalt stärken soll (vgl. Europäische Kommission 2010: 6), wird als „wichtige Komponente“ der europäischen Alterssicherungssysteme bezeichnet (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 23; Europäische Kommission 2009: 81). Die zweite Säule finanziert sich aus einkommensbezogenen Pflichtbeiträgen der Erwerbstätigen. Als zentrales Strukturmerkmal definiert die Europäische Kommission das versicherungsmathematische Prinzip und spricht sich deshalb für NDC-Systeme aus (vgl. Europäische Kommission 2000: 14; dies. 2006: 11). Eine solche enge Verbindung von Beiträgen und Leistungen kann aber auch durch reformierte DB-Systeme erreicht werden, etwa durch die Berücksichtigung des gesamten Erwerblebens in der Leistungsberechnung oder durch Punktesysteme (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2010: 122). Zudem spricht sich die Europäische Kommission für eine stärkere Kapitaldeckung aus, erlaube dies aus makroökonomischer Perspek-

tive doch die Verteilung der Kosten des demografischen Wandels über einen längeren Zeitraum und über mehrere Generationen hinweg (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2010: 122). Die dritte Säule umfasst typischerweise alle Formen der beruflichen und privaten Vorsorge, die im DC-Verfahren ausgestaltet sind. Die Finanzierung erfolgt über Beiträge. Damit die zweite und dritte Säule im Zusammenspiel den Lebensstandard im Ruhestand sichern können, muss auch die Teilnahme an der dritten Säule verpflichtend, mindestens aber steuerlich begünstigt oder gefördert sein, um eine hohe Abdeckungsquote zu erreichen (vgl. Europäische Kommission 2006: 13f.). Die politisch nicht unumstrittene, für die Europäische Kommission aber nur „buchhalterische“ Frage (Interview #7) der Verzahnung von zweiter und dritter Säule folgt der Prämisse „[...] to incorporate the better features that used to distinguish public from private and PAYG from funding schemes.“ (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2010: 122; siehe auch: Europäische Kommission 2012: 7) Die vierte Säule schließlich soll das Ruhestandseinkommen auf eine breitere Basis stellen, stammt ein Großteil des verfügbaren Einkommens doch aus Renten- und Pensionszahlungen (vgl. Europäische Kommission 2000: 4; dies. 2010: 9). Darunter lassen sich etwa alle Formen der innerfamiliären Unterstützung subsumieren, zugleich etwa aber auch Kapitalerträge, selbstgenutztes Wohneigentum, Mieteinkünfte oder eine Immobilienrente (vgl. Europäische Kommission 2012: 7; Lang 2008).

Die Gewichtung der Säulen hat sich mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007 und der sich daraus entwickelnden Eurokrise gewandelt. Anfänglich präferierte die Europäische Kommission noch eine stärkere Gewichtung der privaten und beruflichen dritten Säule zulasten der staatlichen zweiten Säule. Darin spiegelt sich die gute wirtschaftliche Lage und die im Vergleich besseren Renditen kapitalmarktbasierter privater Vorsorgesysteme in den Anfangsjahren der Wirtschafts- und Währungsunion wider, die eine (zumindest teilweise) Substitution der zweiten Säule durch die dritte Säule politisch opportun erscheinen ließen. Mit der Eurokrise und den sich daraus ergebenden Solvenz- und Rendite-Schwierigkeiten privater Vorsorgeprodukte spricht sich die Europäische Kommission nun allerdings wieder für eine stärkere Gewichtung der zweiten Säule aus (vgl. Europäische Kommission 2010: 7; generell: Social Protection Committee 2008). Der dritten Säule kommt damit nunmehr weniger eine substituierende als vielmehr eine ergänzende Rolle in der Lebensstan-

dardsicherung zu (Interviews #16; #21). Während die erste Säule der Armutsvermeidung dient und damit einen spezifischen Auftrag erfüllt, fällt die Rolle der vierten Säule in der politischen Wahrnehmung zumeist marginal aus (vgl. Behring/Helbrecht 2002). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Strukturmerkmale des von der Europäischen Kommission angedachten europäischen Rentenmodells abschließend in der Gesamtschau.

Tabelle 5: Das Rentenmodell der Europäischen Kommission

	1. Säule	2. Säule	3. Säule	4. Säule
Finanzierung	Steuern	Beiträge (PAYG)	Beiträge (kapitalgedeckt)	-
Träger	staatlich	staatlich	staatlich/beruflich/privat	privat
Verfahren	Mindestrente, bedarfsgeprüfte Grundsicherung	NDC- oder angepasstes DB-System	DC-System	weitere Quellen des Ruhestandseinkommens
Ziel	Armutsvermeidung	Lebensstandardsicherung		Zusatz
Teilnahme	automatisch	verpflichtend	verpflichtend oder steuerlich gefördert	individuell

Quelle: eigene Darstellung.

Framing

Die Europäische Kommission bettet ihr propagiertes Rentenmodell in eine Reihe von Frames ein, um die Mitgliedstaaten von entsprechenden Reformen zu überzeugen. Frames werden in der Kommunikationsforschung definiert als "strategisch gefärbte Blickwinkel auf politische Themen, die gewisse Informationen in den Vordergrund rücken und andere außen vor lassen." (Matthes 2014: 18) Dahinter steht die Erkenntnis, „that an issue can be viewed from a variety of perspectives and be construed as having implications for multiple values or considerations“ (Chong/Druckman 2007: 104) und infolgedessen einen Einfluss auf das Verhalten eines begrenzt rationalen Akteurs haben kann (vgl. Druckman 2004: 673).

Die von der Europäischen Kommission gewählten Frames decken dabei sowohl die Problemdimension als auch die daraus ableitbare vielschichtige Lösungsdimension ab. Im Problem-Frame beschreibt die Europäische Kommission den demografischen Wandel als „große Herausforderung“ (Europäische Kommission 2012: 2) für die Renten- und Pensionssysteme in den Mitgliedstaaten. Durch die voranschreitende Alterung der Bevölkerung drohe die finanzielle Nachhaltigkeit der Systeme

ebenso verlorenzugehen wie die Angemessenheit von Pensions- und Rentenleistungen. Zugleich beschränke der demografische Wandel das Potenzialwachstum der einzelnen Mitgliedstaaten, weshalb der Druck auf die öffentlichen Finanzen ansteigen werde (vgl. Europäische Kommission 2012: 3). Bedingt durch die engen wirtschaftlichen wie politischen Verflechtungen der Mitgliedstaaten bedrohen die einst isolierten budgetären wie wirtschaftlichen Herausforderungen aus Sicht der Europäischen Kommission damit aber in letzter Konsequenz zugleich auch den sozialen und wirtschaftlichen Erfolg der Europäischen Union als Ganzes (Europäische Kommission 2012: 3). Der demografische Wandel wird von der Europäischen Kommission somit als doppelte europapolitische Herausforderung beschrieben, der – ohne Reformen der nationalen Alterssicherungssysteme im Sinne der Europäischen Kommission – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zu wirtschaftlichen und sozialen Problemen führen werde. Neben dem demografischen Wandel und der damit einhergehenden zunehmenden Alterung beschreibt die Europäische Kommission aber auch den Arbeitsmarkt als aktuelle Herausforderung für die Altersvorsorge, wenn auch nicht ähnlich prominent. Dabei betont die Europäische Kommission, dass letztlich nicht das Verhältnis der Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen zur Gruppe der im Erwerbsleben stehenden Bevölkerung hinreichend Auskunft über den Problemdruck gibt, dem die nationalen Alterssicherungssysteme gegenüberstehen: „Der springende Punkt ist jedoch die wirtschaftliche Abhängigkeitsrate, die wie folgt definiert ist: Arbeitslose und Personen im Ruhestand als Prozentsatz der Erwerbstätigen. Wenn Europa das Beschäftigungsziel der Strategie Europa 2020 – eine Erwerbsquote von 75 % in der Altersgruppe der 20-64-Jährigen – erreicht und im Zeitraum 2020-2050 weitere Fortschritte erzielt werden, steigt die ökonomische Abhängigkeitsquote von derzeit 65 % auf lediglich 79 % im Jahr 2050.“ (Europäische Kommission 2012: 7f.)

Die von der Europäischen Kommission angemahnten Reformen werden in vier Lösungs-Frames eingebettet. Erstens argumentiert die Europäische Kommission, dass die von ihr vorgeschlagenen Strukturen ein angemessenes Ruhestandseinkommen garantieren und vor Altersarmut schützen würden. Mehrsäulensysteme böten grundsätzlich die Möglichkeit, sinkende Ersatzquoten in der staatlichen Säule ausgleichen zu können, auch wenn die Eurokrise gezeigt habe, dass kapitalgedeckte Vorsorgemodelle ihrerseits Risiken hätten (vgl. Europäische Kommission

2006: 4; dies. 2010: 9; dies. 2012: 14f.). Die Europäische Kommission mahnt deshalb die richtige Balance und Verzahnung von öffentlicher (umlagefinanzierter) und privater (kapitalgedeckter) Säule an (vgl. Europäische Kommission 2009: 93). Bei gebrochenen Erwerbsbiografien oder atypischen Beschäftigungsverhältnissen biete die in der ersten Säule angesiedelte Mindestrente oder (bedarfsgeprüfte) Grundsicherung zudem ein ausreichendes Alterseinkommen zum Schutz vor Altersarmut (vgl. Europäische Kommission 2000: 13; dies. 2009: 81). Zweitens sieht die Europäische Kommission die finanzielle Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems und des öffentlichen Haushalts verbessert, wenn die von ihr empfohlenen Strukturmerkmale umgesetzt würden. So könne etwa die Aufgabe einer einseitigen Konzentration auf die staatliche Säule und die Einführung eines tragfähigen Mehrsäulensystems die Belastung der öffentlichen Haushalte langfristig senken und das individuelle Renteneinkommen auf eine breitere, mithin risikoärmere Basis stellen (vgl. Europäische Kommission 2000: 9; dies. 2010: 9). Eine stärkere mathematische Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen, wie es vornehmlich von NDC-Rentensystemen gewährleistet wird, könne Ausgaben und Einnahmen zudem (näherungsweise) in ein Gleichgewicht bringen; kapitalgedeckte DC-Systeme sind automatisch versicherungsmathematisch neutral (vgl. Börsch-Supan 2006: 40). Dies verhindere aus Sicht der Europäischen Kommission, dass die öffentlichen Haushalte entstehende Defizite bei umlagefinanzierten Systemen ausgleichen müssten und staatliche Ausgaben und Investitionen in anderen Bereichen deshalb nicht getätigt werden könnten (vgl. Europäische Kommission 2001: 6). Drittens verspricht sich die Europäische Kommission von entsprechenden Reformen eine Belebung der europäischen Wirtschaft und positive Beschäftigungsanreize. Dies einerseits dadurch, dass die bei ausbleibenden Reformen auftretenden Finanzierungslücken durch steigende Sozialabgaben aufgefangen werden müssten. In einer anteiligen oder paritätischen Finanzierung durch die Arbeitgeber wird der Faktor Arbeit dadurch in steigendem Maße belastet, was wiederum dämpfend auf das Wirtschaftswachstum wirkt und folglich zu Einnahmeausfällen der öffentlichen Hand führt (vgl. Europäische Kommission 2001: 5-8). Zudem sieht die Europäische Kommission die Legitimität der Alterssicherungssysteme in Gefahr, wenn die Sozialabgaben über Gebühr ansteigen und das verfügbare Haushaltseinkommen schmälern (vgl. Europäische Kommission 2009: 82). Andererseits bilden Rentensysteme einen Eckstein in der persönlichen Erwerbsplanung und können entsprechend positive (oder negative)

Beschäftigungsanreize senden: „Pension systems can support labour market objectives by including all active groups, by signalling appropriate ages of retirement and by establishing economic incentives (bonus/malus) in support of desired behaviour. [...] Rules of pension accruals, the pensionable age and designs of early retirement benefits represent signals for workers and employers that impact on age management.“ (Europäische Kommission 2009: 78) Viertens bewirbt die Europäische Kommission ihr Rentenkonzept als einen Beitrag für mehr Generationengerechtigkeit (vgl. Europäische Kommission 2009: 82). Durch entsprechende Reformen könne verhindert werden, dass die „[...] Belastung aufgrund notwendiger Anpassungen entweder auf die zukünftigen Erwerbstätigen oder die zukünftigen Pensions- und Rentenempfänger/innen abgewälzt“ werde (Europäische Kommission 2010: 9).

3.3 Small States und die zentralen Europäisierungsinstrumente

In den beiden vorausgehenden Unterkapiteln wurden zunächst die bestehende Kompetenz- und Aufgabenteilung in der europäischen Alterssicherungspolitik und die rentenpolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission dargestellt. Im Zentrum des folgenden Abschnitts stehen nun jene Instrumente, die den europäischen Akteuren beim Versuch der Beeinflussung der Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen und unter Berücksichtigung der bestehenden Forschungsliteratur (s. Kapitel 2.2) als besonders einschlägig angenommen werden können. Es handelt sich dabei im Einzelnen um die Offene Methode der Koordinierung (OMK/R), die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters, sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Hierarchische Impulse finden sich, aufgrund der dargestellten und zuvorderst im Bereich der Mitgliedsstaaten verbleibenden Kompetenzordnung, weitgehend nur durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dem Europäisierungsimpuls der erleichterten Koordination zugeordnet werden kann hingegen die Koordinierungsmethode aufgrund ihrer Ausgestaltung als Soft-law- und Mutual-Learning-Instrument. Demgegenüber weist die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung sowohl Züge einer erleichterten Koordination als auch aufgrund der Möglichkeit von (finanziellen) Sanktionen bei anhaltenden Verstößen gegen die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts Züge eines Hierarchie-Impulses auf. Alle drei Instrumente sollen

im Folgenden vorgestellt und ihre Wirksamkeit kritisch untersucht werden, wobei dabei ein besonderes Augenmerk den Handlungsbedingungen für Small States gilt.

Tabelle 6: Zusammenführung Download-Europäisierung, Instrumente, Akteure

Impuls	Policy Typ	Beispiel	Zentrale Akteure
Hierarchie	Negative Integration	Grundfreiheiten und Antidiskriminierungsrecht	KOM, EuGH
	Positive Integration	Koordinierungsrecht	KOM, Rat, EuGH
Erleichterte Koordination		Wirtschafts- und haushaltspolitische Koordination	Rat, KOM, MS
		Koordinierung	Offene Methode der Koordination (OMK/R)
Verhandlungen	Alle	Alle	Alle

Quelle: eigene Zusammenstellung.

3.3.1 Offene Methode der Koordination (OMK/R)

Die Offene Methode der Koordination stellt eine weiche Form europäischen Regierens dar. Auf Politikfeldern, in denen die Europäische Union ausweislich der primärrechtlichen Regelungen legislativ nicht tätig werden kann, sollen mit Hilfe der Koordinierungsmethode die Mitgliedstaaten auch ohne konkrete Vorgabe von Mitteln und Wegen zum Erreichen eines zuvor gemeinschaftlich definierten Ziels bewegt werden. Ziel der Koordinierungsmethode ist damit keine Harmonisierung der Politiken der Mitgliedstaaten, gleichwohl aber ausdrücklich eine größere Konvergenz der Mitgliedstaaten. An die Stelle von hierarchischen Vorgaben und einer Sanktionierung bei Nichterfüllen treten bei der Koordinierungsmethode der freiwillige Austausch von bewährten Inhalten und Praktiken und die Identifikation und Benennung von Best Practices beziehungsweise vice versa das Herausstellen von Defiziten und der Aufbau eines Peer-Pressures. In der Lissabon-Strategie wird die Koordinierungsmethode konkret als vierstufiger und rekursiver Prozess beschrieben (Europäischer Rat 2001b):

1. Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
2. gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
3. Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik

- durch Entwicklung konkreter Ziele und Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
4. regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

Die Koordinierungsmethode in der Rentenpolitik

Nach diesem Muster haben die Staats- und Regierungschefs die Koordinierungsmethode schrittweise für die Bereiche Soziale Inklusion (OMK/SI), Renten (OMK/R) und Gesundheit und Langzeitpflege (OMK/G) eingeführt. Der Beschluss für die Einführung der rentenpolitischen Koordinierungsmethode fiel dabei auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Laeken im Dezember 2001, auf dem sich die Mitgliedstaaten auch auf drei allgemeine Oberziele einigen konnten. Demnach sollen die nationalen Alterssicherungssysteme so reformiert werden, dass sie angemessene Rentenleistungen bereitstellen, nachhaltig finanziert sind und als modern gestaltete Systeme auf die sich verändernden Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen reagieren (Europäischer Rat 2001a). Konkretisiert und operationalisiert werden die drei Oberziele durch elf spezifische Unterziele, die von den Ausschüssen für Wirtschaftspolitik (EPC) und Sozialschutz (SPC) gemeinsam ausgearbeitet wurden (s. u.). Die Mitgliedstaaten sind dazu aufgerufen, über den Fortschritt ihrer Reformbemühungen und das Erreichen dieser Ziele alle drei Jahre in eigens dafür anzufertigenden Stellungnahmen zu berichten. Diese werden von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union in seiner Formation „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) unter Beteiligung der Ratsformation „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) gemeinsam ausgewertet und in der Form eines gemeinsamen Berichts bewertet. Der erste Berichtszyklus startete im Jahr 2002 mit der Vorlage der ersten nationalen Berichte und der ersten gemeinsamen Bewertung durch die europäischen Akteure im Jahr 2003. Neben diesem vertikalen Dialog der Mitgliedstaaten mit den europäischen Institutionen beruht die Koordinierungsmethode zudem auf einem horizontalen Austausch der Mitgliedstaaten untereinander. In regelmäßig stattfindenden Peer-Review-Seminaren soll ein wechselnder Kreis von Mitgliedstaaten ihre gewählten Reform- und Politikinhalte vorstellen und gemeinsam denkbare Handlungsoptionen und mögliche Anknüpfungspunkte für andere Mitgliedstaaten diskutieren. Insgesamt wurden bislang 68 solcher Seminare durchgeführt, neun davon zu rentenpolitischen Themen (vgl. Europäische Kommission 2018).

Bereits im Jahr 2006 verständigten sich die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Europäischen Kommission auf eine erste grundlegende Umstrukturierung der Koordinierungsmethode. Die bislang getrennt voneinander operierenden und ablaufenden Koordinierungsmethoden Soziale Inklusion (OMK/SI), Rente (OMK/R) und Gesundheit und Langzeitpflege (OMK/G) wurden zur Koordinierungsmethode Sozialschutz und Soziale Eingliederung (OMK/SSSI) zusammengefasst. Teil dieser instrumentellen Defragmentierung war auch eine Überarbeitung der für die einzelnen Politikfelder gültigen Unterziele, wobei die für die Rentenpolitik bestimmten Ziele aber lediglich gerafft und in nunmehr nur noch drei Unterziele zusammengefasst wurden. Zudem verständigten sich die Mitgliedstaaten nach langen Verhandlungen auf eine Reihe von Indikatoren, mit denen die rentenpolitischen Ziele beziehungsweise deren Erreichen auch quantitativ abgebildet werden sollen und ein stärkerer Vergleich der mitgliedstaatlichen Situation und Performance erreicht werden soll (vgl. Social Protection Committee 2015: 35-44). In ihrer inhaltlichen Tiefe wie Breite blieb die Zielsetzung der rentenpolitischen Koordinierungsmethode damit weitgehend unverändert. Auch an der grundsätzlichen Arbeitsweise und inhaltlichen Durchführung der Koordinierungsmethode in der Form von nationalen Berichten und anschließender Bewertung durch die Europäische Kommission und den Rat der Europäischen Union änderte sich durch das Zusammenlegen nichts. Die Europäische Kommission erhoffte sich durch die Änderungen dennoch eine „solidere, sichtbarere OKM mit einer stärkeren Fokussierung auf die Politikumsetzung und einer positiven Interaktion mit der überarbeiteten Lissabon-Strategie bei gleichzeitiger Vereinfachung der Berichterstattung und Erweiterung des politischen Austausches.“ (Europäische Kommission 2005b: 2)

Tabelle 7: Gegenüberstellung Ziele der OMK/R (vor/nach Zusammenlegung)

2001 – 2005	2006 – bis heute
Angemessenheit der Renten	
1. Vermeidung von Altersarmut und Sicherstellen eines angemessenen Lebensstandards; Partizipation am wirtschaftlichen Wohlstand sowie am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben; 2. Zugang zu angemessenen staatlichen und/oder privaten Rentensystemen, die Lebensstandard im Alter sichern; 3. Förderung der Solidarität zwischen den Generationen;	1. Solidarität und Generationengerechtigkeit, ein angemessenes Renteneinkommen für alle und den Zugang zu Renten gewährleisten, die es den Menschen erlauben, nach der Verrichtung einen angemessenen Lebensstandard zu bewahren; <u>Indikatoren:</u> - Armutsrisiko im Alter - Durchschnittliches Einkommen im Alter

	<ul style="list-style-type: none"> - Relative Einkommensersatzraten - Projektion der Einkommensersatzraten 2006-2046
<p>Finanzielle Tragfähigkeit der Renten</p>	
<p>4. Ein hohes Beschäftigungsniveau im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik;</p> <p>5. Sicherstellen wirksamer Anreize für hohe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte; Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen nicht fördern; Verlängerung des Erwerbslebens über das übliche Rentenalter hinaus nicht bestrafen; einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand erleichtern;</p> <p>6. Rentensysteme so reformieren, dass das übergeordnete Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt, untermauert durch eine solide Fiskalpolitik, einschließlich, soweit erforderlich, eines Schuldenabbaus;</p> <p>7. Gewährleisten eines ausgewogenen Gleichgewichts zwischen Erwerbspersonen und Rentnern;</p> <p>8. Durch einen angemessenen regulativen Rahmen und durch solides Management sicherstellen, dass private und staatliche kapitalgedeckte Rentensysteme Rentenleistungen mit der erforderlichen Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit bieten;</p>	<p>2. Im Rahmen des Erfordernisses solider öffentlicher Finanzen die Zukunftssicherheit öffentlicher und privater Rentensysteme sicherstellen, vor allem durch: Verlängerung des Arbeitslebens und Förderung des aktiven Alterns, Ausgewogenheit von Beiträgen und Leistungen, Förderung der Erschwinglichkeit und Sicherheit kapitalgedeckter und privater Systeme;</p> <p><u>Indikatoren:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rentenausgaben in % des BIP - Beschäftigungsquote - Länge des Erwerbslebens - Projektion der Rentenausgaben 2004-2050 (öffentlich und gesamt)
<p>Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen</p>	
<p>9. Sicherstellen der Vereinbarkeit der Rentensysteme mit Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt; Förderung der Arbeitsmarktmobilität innerhalb der Mitgliedstaaten; Sicherstellen, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse keine unangemessenen Einbußen bei Rentenansprüchen zur Folge haben und selbstständige Erwerbstätigkeit nicht gehemmt wird;</p> <p>10. Gleichbehandlung von Frauen und Männern gewährleisten;</p> <p>11. Transparenz und Anpassungsfähigkeit der Rentensysteme verbessern; Zuverlässige und leicht verständliche Informationen über die langfristigen Perspektiven von Rentensystemen bereit-</p>	<p>3. Gewährleisten, dass die Rentensysteme transparent und an die Bedürfnisse und Erwartungen von Frauen und Männern, die Anforderungen der modernen Gesellschaft und die Zwänge der demografischen Alterung und des Strukturwandels angepasst sind. Sicherstellen, dass die Menschen die zur Ruhestandsplanung erforderlichen Informationen erhalten und dass Reformen auf der Basis eines möglichst breiten Grundkonsenses durchgeführt werden.</p> <p><u>Indikatoren:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterschiede Armutsrisiko im Alter zwischen Geschlechtern - Relatives Einkommen im Alter nach

stellen (z. B. voraussichtliche Entwicklung von Leistungsniveaus und Beitragssätzen); Herstellen eines breitestmöglichen Konsenses bei Rentenpolitik und Rentenreformen; methodische Grundlagen für ein effizientes Monitoring von Rentenreform und Rentenpolitik verbessern.	Geschlechtern - Relative Einkommensersatzraten nach Geschlechtern
---	--

Quelle: Rat der Europäischen Union (2001); Europäische Kommission (2005b); Social Protection Committee (2015). Ziele werden teils in gekürzter Form wiedergegeben.

Mit dem planmäßigen Auslaufen der Lissabon-Strategie im Jahr 2010 und dem Übergang zur nachfolgenden Europa2020-Strategie wurde auch die Koordinierungsmethode Sozialschutz und Soziale Eingliederung (OMK/SSSI) ein weiteres Mal überarbeitet. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben sich für eine Fortführung der Koordinierungsmethode ausgesprochen, die von beiden Seiten als „wichtiges Instrument [beschrieben wird], das den Sozialministern hilft, die soziale Lage und die Entwicklung der Sozialschutzsysteme sowie der sozialen Dimension der Strategie Europa2020 [...] zu überwachen und zu bewerten.“ (Rat der Europäischen Union 2011: 3) Zugleich sollte die Koordinierungsmethode erneut gerafft und mit dem neugeschaffenen Europäischen Semester verknüpft werden, um die „begrenzten Ressourcen der zuständigen einzelstaatlichen Stellen und der Europäischen Kommission“ besser zu nutzen und Synergien zu heben (Rat der Europäischen Union 2011: 4). Die Mitgliedstaaten sind seither dazu aufgerufen, im Anschluss an ihre jährlich vorzulegenden Nationalen Reformprogramme (NRP) in der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung (s. u.) in eigenständigen Nationalen Sozialberichten (NSB) über ihre sozialpolitischen Strategien und Maßnahmen zu berichten. Die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union verzichten allerdings nunmehr auf eine Bewertung und Überprüfung der nationalstaatlichen Aktivitäten hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit den vereinbarten politikfeldspezifischen Zielen in der Form eines gemeinsamen Berichts. Stattdessen berichtet der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) in einem Anhang seiner Jahresberichte über die Reformaktivitäten der Mitgliedstaaten, belässt es aber bei einer numerischen Aufzählung der einzelnen Maßnahmen, ohne diese in einen breiteren Kontext einzuordnen, mit den Zielen der Koordinierungsmethode abzugleichen oder gar einer inhaltlichen Bewertung zu unterziehen. Letztlich wird die Koordinierungsmethode damit nur noch formal weitergeführt und muss hinsicht-

lich ihrer politischen Relevanz endgültig den unter dem Eindruck der Eurokrise weiter ausgebauten wirtschafts- und haushaltspolitischen Instrumenten (s. u.) untergeordnet werden: „Concerning pensions, the OMC process is now fully controlled by the economic policy actors (i. e. DG Ecfm and the Ecofin Council), which focus exclusively on the financial stability of pension systems.“ (De la Porte/Pochet 2012: 338; ähnlich Interview #8) Aus der Perspektive der Europäisierungstheorie kann damit zudem davon ausgegangen werden, dass die der Koordinierungsmethode teilweise zugesprochene Wirkung der indirekten hierarchischen Beeinflussung endgültig nicht mehr vorhanden ist, wenn die hierfür notwendige Analyse und Bewertung der Rentensysteme durch die einschlägigen europäischen Akteure nun völlig ausbleibt. Vielmehr kann argumentiert werden, dass die bereits von Anfang an stärkere Betonung des Lernens von anderen Mitgliedstaaten und der Austausch von Informationen und Best-Practices nun endgültig den zentralen Wirkmechanismus der Koordinierungsmethode darstellen.

Rückwirkungen auf die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten

Die Koordinierungsmethode hat insbesondere in ihren Anfangsjahren viel Aufmerksamkeit erfahren und war Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Arbeiten (s. für einen detaillierten Forschungsüberblick: Borrás/Radaelli 2010; Zeitlin 2005, 2009; De la Porte/Pochet 2012). Den mittlerweile umfangreichen aber oftmals fragmentierten Forschungsstand unterteilen De la Porte/Pochet (2012) dabei in drei Stränge: Während ein erster Strang sich mit der Einrichtung und Entwicklung der Koordinierungsmethode auf europäischer Ebene beschäftigt und seinen Ausgangspunkt damit in den klassischen Integrationstheorien hat (vgl. exemplarisch: Schäfer 2004; Vanhercke 2006; Natali 2007; Barcevicus/Weishaupt/Zeitlin 2014a), rückt ein zweiter Strang die Ausgestaltung der Koordinierungsmethode als „weiches“ Politikinstrument in den Mittelpunkt des Interesses und geht der Frage nach, welche grundsätzlichen Herausforderungen und Möglichkeiten sich aus dieser nicht-hierarchischen Politikgestaltung ergeben. Der eng damit zusammenhängende dritte von De la Porte/Pochet (2012) identifizierte Strang ist in der Europäisierungsforschung verortet und geht der Frage nach, welche konkreten Auswirkungen die Koordinierungsmethode tatsächlich auf die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten hat. Eine einheitliche Bewertung der Koordinierungsmethode und ihres Einflusses auf die Nationalstaaten scheint hierbei noch nicht gefunden, hauptsächlich aufgrund der „[...]

methodological difficulties of assessing the causal impact of an iterative process based on collaboration between EU institutions and Member States, without legally binding sanctions.“ (Zeitlin 2009: 215) Befürworter der Koordinierungsmethode heben insbesondere ihre souveränitätsschonende Ausgestaltung hervor und sehen in ihr „[...] a suitable instrument for identifying and pursuing common European concerns while respecting legitimate national diversity [...].“ (Zeitlin 2011: 136) Zudem wurde (zumindest noch in den Anfangsjahren) der Koordinierungsmethode die Hoffnung entgegengebracht, die Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses von sozialer Gerechtigkeit zu fördern und damit trotz sozialpolitischer Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten den Aufbau eines europäischen Sozialmodells zu unterstützen (vgl. Hemerijck 2002: 60-62). Einzelne Autoren versprachen sich durch den potentiell möglichen Einbezug der Sozialpartner und von Vertretern der Zivilgesellschaft auch eine höhere Transparenz und demokratische Legitimierung der EU, was dabei helfen könnte „reducing the gap between Brussels and ‚its‘ citizens“ (Kröger 2009: 5). Insgesamt überwiegt aber eine skeptische Einschätzung der Koordinierungsmethode, sowohl hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung und Anwendung, als auch bei der Frage ihrer tatsächlichen Rückwirkungen und Einflüsse auf die beteiligten Mitgliedstaaten. Zwar merkt Anderson (2015: 31) an, dass die Koordinierungsmethode einen in den internationalen Beziehungen nicht unüblichen Kompromiss darstellt „[...] between ‚doing nothing‘ (because of the difficulty of coming to agreement) and accepting undesirable binding provisions.“ Mehrheitlich wird aber gerade dieser rechtlich unverbindliche Charakter, das Merkmal der Freiwilligkeit und die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten kritisiert. Für Schäfer (2006: 70) beispielsweise ist die Koordinierungsmethode ein politisches Ablenkungsmanöver der nationalen Regierungen, „[...] mainly to secure their own competencies rather than to realize common goals.“ In ähnlicher Weise bezeichnen Zeitlin/Barcevicus/Weishaupt (2014: 6) die Koordinierungsmethode als „window dressing“, mit deren Hilfe das eigene Handeln legitimiert und in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben präsentiert werden soll. Schärfer noch fällt die Wertung bei Busch (2006: 21) aus, der in der Koordinierungsmethode eine „Als-Ob-Veranstaltung“ sieht, bei der die EU und die Regierungen ein entschiedenes Eintreten für die vereinbarten (sozialen) Ziele nur „fingieren“ und ihre eigentlichen Politiken diametral hierzu an makroökonomischen Zielgrößen ausrichten würden. Als zentralen Grund für diesen Miss-

stand sieht Scharpf (2002) die unterschiedliche Verankerungen der Ziele und Instrumente in den EU-Verträgen bzw. im Falle der Koordinierungsmethode eben jene fehlende primärrechtliche Grundlage, was zu einer fundamentalen Asymmetrie führe: „The Method leaves effective policy choices at the national level [...]. But since effective welfare-state policies will remain located at the national level, they cannot overcome the constitutional asymmetry that constrains national solutions.“ (Scharpf 2002: 17)

Diese grundsätzlichen Konfliktlinien finden sich auch in der Debatte zur Koordinierungsmethode in der Rentenpolitik (OMK/R). De la Porte (2017) sieht zwar keine Belege dafür, dass die Koordinierungsmethode unmittelbar auf die nationale Rentenpolitik der Mitgliedstaaten eingewirkt habe oder gar ursächlich für eine nationalstaatliche Reform sei. Allerdings liegt der Erfolg der Koordinierungsmethode für die Autorin darin, die Dominanz finanzpolitischer Akteure auf europäischer Ebene zumindest in Ansätzen aufgebrochen und eine sozialpolitische Sichtweise im europäischen Politikprozess etabliert zu haben: „For example, in the pensions OMC, the issue of adequacy of pensions has been integrated into policy debates, by highlighting solidarity and fairness between and within generations, adequate retirement incomes for all, reasonable replacement rate (of wages earned during working life).“ (De la Porte 2017: 149) In ähnlicher Weise betont Eckardt (2005) den partizipativen und inklusiven Charakter der Koordinierungsmethode, der dazu beigetragen habe „[to] provide a forum for the Commission and the various subcommittees involved to develop a commonly accepted European social-policy paradigm“ (Eckardt 2005: 263). Dem hält Höchstetter (2007: 138) allerdings entgegen, dass sich bei der Auswahl und Formulierung der quantitativen Indikatoren in der OMK/R die finanzwissenschaftliche Sichtweise durchgesetzt habe und die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme erkennbar einen höheren Stellenwert zugesprochen wird als die Angemessenheit der Leistungen. Auch Schmähl (2003a) kritisiert die erkennbar dominierende Rolle der Wirtschafts- und Finanzminister und die Beurteilung von Alterssicherungssystemen anhand der Frage, „[...] inwieweit hierdurch öffentliche Haushalte ‚belastet‘ oder ‚entlastet‘ werden.“ (Schmähl 2003a: 18) Ruland (2003) bemängelt zudem eine mangelhafte wissenschaftliche und methodische Vorbereitung und Begleitung der Koordinierungsmethode, und Schmitt (2009: 323) wirft die grundsätzliche Frage ein, ob „eine seriöse Vergleichbarkeit gänzlich unterschiedlicher Systeme“ überhaupt gelingen kann. Entsprechend umstritten ist auch, welchen

konkreten Einfluss die Koordinierungsmethode auf die Rentenpolitik der Mitgliedstaaten bislang hatte. Lodge (2007: 358) jedenfalls bezweifelt, dass aufgrund der aus seiner Sicht mangelhaften Umsetzung der Koordinierungsmethode überhaupt Lernprozesse stattfinden können: „[...] standards had no directing capacity, information-gathering offered only very little truly comparative information to encourage ‘benchmarking’ or ‘learning with others’ and voluntary adjustment pressures seemed hardly present.“

3.3.2 Wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung

Nachhaltige Finanzpolitik als Voraussetzung für eine Stabilitätsunion

Laut Streeck (2013: 109) haben die westlichen Industrienationen in den letzten beiden Jahrzehnten eine tiefgreifende Transformation vollzogen und sich von Steuerstaaten zu Schuldenstaaten gewandelt, die in zunehmenden Maße ihren Kapitalbedarf durch Kredite statt durch Steuern und Abgaben decken. Tatsächlich haben die Verbindlichkeiten der Staaten insbesondere seit den 1970er und 1980er Jahren stark zugenommen (vgl. Wagschal 1996; Beck/Prinz 2012; Holtfrerich et al. 2015: 28ff.). Welche Folgen sich aus einer hohen staatlichen Verschuldung für die volkswirtschaftliche Entwicklung und Stabilität einer Währung ergeben können, ist in der ökonomischen Diskussion jedoch nicht unumstritten (vgl. exemplarisch: Reinhart/Rogoff 2010; Herndon/Ash/Pollin 2013; Holtfrerich et al. 2015). Unstrittig, weil mit Blick allein auf die jüngere Wirtschaftsgeschichte evident, ist allein noch die Gefahr, dass ein Staat mit einer anhaltend hohen Verschuldung und einem nur geringen Wirtschaftswachstum langfristig seine Verbindlichkeiten nicht mehr bedienen kann und in der Folge den Zugang zu den Kapitalmärkten verliert, wie es nicht zuletzt die Programmstaaten in der Eurokrise erfahren mussten. Mittelfristig befürchten Kritiker als Folge einer staatlichen Verschuldung aber auch eine Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen (Crowding-out-Effekt), was zu einer Verringerung des künftigen Kapitalstocks einer Volkswirtschaft und damit zu Wohlfahrtseinbußen insgesamt führe (vgl. Blankart 2006: 398f.). Kern der Argumentation ist dabei die Annahme, dass durch die staatliche Kreditnachfrage auf den Kreditmärkten das Angebot sinke, was zu steigenden Zinssätzen und in der Folge zu einem Rückgang privater (kreditfinanzierter) Investitionen führen werde, sofern sich die Unternehmen mit einem für sie nicht mehr akzeptablen Zinsniveau konfrontiert sehen (vgl.

Blankart 2006: 399; Mankiw/Taylor 2008: 802). Richtet man den Blick auf die Handlungsoptionen bei einer übermäßigen Verschuldung, dann zeigt sich, dass Staaten ohne unabhängige Zentralbank, wie es etwa auch bei den südeuropäischen Staaten und Frankreich vor der Errichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken der Fall war, regelmäßig über eine starke Ausweitung des Geldangebots versuchen einen Teil ihrer Verbindlichkeiten abzubauen. Der aus einem vergrößerten Geldangebot resultierende Inflationsschub entwertet einerseits die in heimischer Währung gehaltenen Schuldtitel und führt andererseits über die zu erwartende Abwertung der eigenen Währung auch zu einem realen Wertverlust der in Fremdwährungen gerechneten staatlichen Schuldverschreibungen (vgl. Mankiw/Taylor 2008: 942). Staaten mit einer unabhängigen, auf das Ziel der Geldwertstabilität ausgerichteten Zentralbank steht eine solche politisch motivierte Möglichkeit der monetären Finanzierung nicht zur Verfügung. Gleichwohl ist auch hier ein Regime der fiskalpolitischen Dominanz grundsätzlich möglich, wenn eine steigende Verschuldung die Zahlungs- und Handlungsfähigkeit eines Staates bedroht und die nominell unabhängige Zentralbank sich genötigt fühlt, mit ihren geldpolitischen Maßnahmen die Refinanzierungskosten der Staaten zu drücken (vgl. Deutsche Bundesbank 2013; Holtfrerich et al. 2015). In einer Währungsunion können potentiell alle teilnehmenden Staaten von einer übermäßigen Verschuldung eines einzelnen Mitgliedstaats betroffen sein (vgl. Siebert 2002; Konow 2002: 25-28). Ausgangspunkt der ökonomischen Argumentation sind dabei zunächst die Finanzmärkte, bei denen einerseits das Szenario denkbar ist, dass die Marktteilnehmer Staaten mit einer hohen (Neu-) Verschuldung neue Kredite nur mit Risikoaufschlägen entsprechend der jeweiligen Ausfallwahrscheinlichkeit anbieten. In einer von einer hohen Substituierbarkeit der Kapitalanlagen geprägten Wirtschafts- und Währungsunion kann dies zu einem Anstieg der Zinsen im gesamten Währungsgebiet und damit zu einer Verschlechterung der Refinanzierungsbedingungen aller Mitgliedstaaten führen (vgl. Bofinger 1997: 14; Ohr/Schmidt 2003: 4). Gehen die Finanzmarktakteure im konträren Szenario davon aus, dass die Währungsunion als Haftungsgemeinschaft ausgestaltet ist und die Mitgliedstaaten gegenseitig für ihre Verbindlichkeiten eintreten werden, kann es zu einem Wegfall der individuellen Risikoprämien und einer Konvergenz der Zinssätze auf einem mittleren Niveau kommen. Die Mitgliedstaaten mit einer hohen Verschuldung erhalten in diesem Szenario eine Zinssubventionierung durch jene Staaten, die aufgrund ihrer geringen Verschuldung bislang ein niedrigeres Zinsniveau

hatten. Dies birgt die grundsätzliche Gefahr eines Trittbrettfahrerverhaltens, bei dem Staaten mit einer hohen Verschuldung einen Teil ihrer Refinanzierungskosten an die Gemeinschaft abtreten können und zugleich den vollen Nutzen einer übermäßigen Verschuldung erfahren (vgl. Callies 1997: 154; Mankiw/Taylor 2008: 942). Neben den negativen Folgen auf das Zinsniveau birgt eine übermäßige Verschuldung überdies auch in einer Währungsunion Gefahren für die Geldwertstabilität. Kurz- und mittelfristig kann es etwa zu einem Anstieg der Inflation kommen, wenn die in Folge eines Crowding-outs privater (kreditfinanzierter) Investitionen verringerten Wachstumsraten einer verhältnismäßig zu expansiven Geldpolitik gegenüberstehen oder die Marktteilnehmer eine entsprechende Geldpolitik erwarten (Holtfrich et al. 2015: 58). Zudem können auch in einer Währungsunion mit einer unabhängigen Zentralbank die Mitgliedstaaten mit einer anhaltend hohen Verschuldung versuchen, Einfluss auf die gemeinschaftliche Geldpolitik zu nehmen, um die eigenen Refinanzierungskosten zu senken (vgl. Callies 1997: 153; Siebert 1997; ders. 2002; Konow 2002: 27f.; Ohr/Schmidt 2003: 4; Weidmann 2012; konträr: Bofinger 1997; Vaubel 1997).

Instrumente einer wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union waren sich dieser potentiellen Auswirkungen einer übermäßigen Verschuldung für die Stabilität der gemeinsamen Währung und das Funktionieren der Währungsunion bewusst. Der Eintritt in die Währungsunion ist deshalb an die Erfüllung einer Reihe von fiskalischen und monetären Konvergenzkriterien geknüpft (vgl. Art. 140 AEUV). So dürfen etwa die jährliche Neuverschuldung drei Prozent und der öffentliche Gesamtschuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen. Insbesondere auf Drängen Deutschlands wurde mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zudem ein auf europäischer Ebene angesiedelter Kontrollmechanismus eingerichtet, der die Einhaltung dieser fiskalischen Eckwerte auch nach Einführung der Gemeinschaftswährung dauerhaft sichern soll (vgl. Art. 126 AEUV; Heipertz/Verdun 2004; Chang 2016: 122). Die Gefahr eines Free-Rider-Verhaltens einzelner Mitgliedstaaten soll mit der Festschreibung einer Nichtbeistands-Klausel (Art. 125 AEUV) begegnet werden, die es der Europäischen Union ebenso wie den einzelnen Mitgliedstaaten verbietet, gegenseitig für Verbindlichkeiten einzutreten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist Herzstück und, wie die Reformdebatte zeigen wird, zugleich Achillesferse der europäischen Haushaltsüberwachung. In seiner präventiven Komponente verlangt der Stabilitäts- und Wachstumspakt von den Mitgliedstaaten der Eurozone jährliche sog. Stabilitätsprogramme, in denen sie darlegen müssen, wie sie mittelfristig einen im Grundsatz strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen bzw. sichern möchten. Konkreter Zielwert ist dabei das für jeden Mitgliedstaat individuell zu berechnende medium-term objective (MTO), „providing a safety margin with respect to the 3% of GDP deficit limit.“ (Rat der Europäischen Union 2017a: 5) Die Stabilitätsprogramme und deren Umsetzung werden anschließend von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union überprüft. Erfüllt ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nicht und droht mittelfristig ein übermäßiges Defizit, kann die Europäische Kommission eine Frühwarnung aussprechen und im Zusammenspiel mit dem Rat der Europäischen Union konkrete Abhilfemaßnahmen empfehlen. Im Falle eines bereits vorliegenden übermäßigen Defizits wird in der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein Defizitverfahren eingeleitet. In diesem mehrstufigen Prozess prüft der Rat der Europäischen Union auf Grundlage einer von der Europäischen Kommission angefertigten Beurteilung zunächst, ob ein übermäßiges Defizit besteht, und setzt dem betroffenen Mitgliedstaat anschließend ggf. eine Frist zur Rückführung der Neuverschuldung. Zugleich empfiehlt der Rat der Europäischen Union dem Defizitsünder konkrete Korrekturmaßnahmen. Lässt der Mitgliedstaat die gesetzte Frist verstreichen und verfehlt die Rückführung seines übermäßigen Defizits, kann der Rat der Europäischen Union in letzter Konsequenz eine Geldbuße aussprechen (vgl. Heipertz/Verdun 2004; Hallerberg/Bridwell 2008: 71f.; Chang 2016: 133-136).

In der Eurokrise wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt umfangreich reformiert und die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene weitreichend ausgebaut. Mehrheitlicher, wenngleich nicht unumstrittener Tenor in der politischen wie wissenschaftlichen Debatte war dabei die Wertung, dass sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als „zahnloser Tiger“ (Mankiw/Taylor 2008: 943) erwiesen habe, der die Eurostaaten überwiegend nicht zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik anhalten konnte (vgl. De Haan/Berger/Jansen 2004; Heipertz/Verdun 2004; Dieter 2012; Enderlein/Gnath/Haas 2016). Tatsächlich befanden sich die öffentlichen Haushalte zumindest vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise

2007/08 mehrheitlich (zumindest nominell) noch in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben (vgl. Hallerberg/Bridwell 2008: 69f.; Hacker/Van Treeck 2010: 5). Zudem gestalten sich die Gründe für die finanzielle Schieflage insbesondere der Programmländer komplexer und sind allen voran bei Spanien und Irland primär nicht in einer vorausgehenden übermäßigen staatlichen Verschuldung zu suchen (vgl. Schellinger 2015: 4; Dullien 2016: 541). Gleichwohl wurde insbesondere die politische Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakt kritisiert, da die Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Union als „(potenzielle) Sünder über Sünder“ (Heinemann/Moessinger/Osterloh 2012: 170) zu richten hatten und sich regelmäßig „strategische Allianzen zur Abwehr von Sanktionen“ (Hilpold 2014: 29) formierten. Prominentestes Beispiel hierfür ist sicherlich das Suspendieren des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich 2003 durch die übrigen Eurostaaten, obwohl die Europäische Kommission ein übermäßiges Defizit festgestellt und dem Rat der Europäischen Union die Einleitung des Verfahrens empfohlen hatte (vgl. Chang 2006: 110-114). Auf eine „Depolitisierung des Defizitverfahrens“ (Herzmann 2012: 171) zielen deshalb zunächst das Ende 2011 verabschiedete sekundärrechtliche „Six-Pack-Maßnahmenpaket“² sowie der 2012 unterzeichnete völkerrechtliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, kurz Fiskalpakt)³. Beide Regelwerke etablieren einen Quasi-Automatismus in der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und stärken die Rolle der Europäischen Kommission als Regelwächterin. Deren Vor-

² Beim sog. „Six-Pack“ handelt es sich im Detail um fünf Verordnungen und eine Richtlinie (VO (EU) Nr. 1173/2011; VO (EU) Nr. 1174/2011; VO (EU) Nr. 1175/2011; VO (EU) Nr. 1176/2011; VO (EU) Nr. 1177/2011; RL 2011/85/EU), die erstens die sekundärrechtlichen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ändern und ergänzen, zweitens mit der „Macroeconomic Imbalance Procedure“ (MIP) ein neues Rahmenwerk zur Prävention und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten einrichten und drittens mit dem sog. „Europäischen Semester“ ein abgestimmtes Koordinierungsverfahren installieren, das die Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten mit den einzelnen europäischen Koordinierungsinstrumenten verknüpfen soll. Auf die Darstellung und Analyse des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens wird an dieser Stelle aufgrund des nur mittelbaren Sachzusammenhangs mit der hier diskutierten Fragestellung verzichtet.

³ Bei der für diese Arbeit nicht unwesentlichen Frage, ob der Fiskalpakt der Download- oder Interload-Dimension zuzurechnen ist, folgt der Autor den Überlegungen von Nettessheim (2012a), demzufolge die formale Einordnung eines Gründungsvertrags als völkerrechtliche Vereinbarung außerhalb des europäischen Primärrechts nicht über den ggf. engen Sachzusammenhang des Regelwerks zur Europäischen Union hinwegtäuschen darf. In diesem Sinne bildet der Fiskalvertrag eine „parationale Institution“ und ist folglich der Download-Dimension zuzurechnen. Großbritannien, die Tschechische Republik und Kroatien haben den Fiskalpakt nicht unterzeichnet.

schläge und Empfehlungen müssen die Eurostaaten im Defizitverfahren künftig unterstützen, sofern sich nicht eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten explizit dagegen ausspricht (Art. 7 Fiskalpakt). Eine selbige (umgekehrte qualifizierte) Mehrheit ist überdies künftig nötig, wenn die nunmehr automatische Verhängung von finanziellen Sanktionen gegen Defizitsünder als letzter Verfahrensschritt verhindert werden soll. Mit den Six-Pack-Reformen haben sich die Verfahrensbeteiligten zudem auf eine generelle Verschärfung der Haushaltsüberwachung geeinigt. Unter die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt fällt neben dem jährlichen Defizit nunmehr auch die staatliche Gesamtverschuldung. Ein Defizitverfahren kann demnach auch dann eingeleitet werden, wenn sich der Abstand der öffentlichen Verschuldungsquote zum erlaubten Referenzwert von 60 Prozent in den vorausgehenden drei Jahren nicht um mindestens ein Zwanzigstel verringert hat. Bislang war im Stabilitäts- und Wachstumspakt allein ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit möglich. In der präventiven Komponente sehen die Six-Pack-Reformen zudem nun ebenfalls finanzielle Sanktionen für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel dauerhaft nicht einhalten kann. Begleitend unternimmt der Fiskalpakt den Versuch, bereits auf nationaler Ebene geeignete Kontroll- und Korrekturmechanismen zu etablieren. Die Eurostaaten sind dazu verpflichtet, eine Schuldenbremse in „verbindlicher und dauerhafter Art [...], vorzugsweise mit Verfassungsrang“ in ihre Rechtsordnung aufzunehmen (Art. 3 Abs. 2 Fiskalpakt). Die vom Fiskalpakt vorgeschriebenen Eckwerte einer solchen nationalen Schuldenbremse gehen dabei über die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinaus, zumindest für jene Staaten, deren Schuldenquote noch deutlich über 60 Prozent liegt (Art. 3 Fiskalpakt). Erlaubt ist in diesen Fällen dann nur ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von nicht mehr als 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Das Six-Pack-Maßnahmenpaket zielt mit der Einführung eines sog. „Europäischen Semesters“ außerdem noch auf eine verbesserte ex-ante-Koordinierung der Wirtschafts-, Struktur- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Verknüpft und zeitlich aufeinander abgestimmt werden dabei insbesondere die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit der Europa 2020-Strategie und dem neu eingeführten makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren. Den Auftakt des auf die ersten sechs Monate eines Kalenderjahres angelegten Zyklus bildet der von der

Europäischen Kommission jeweils zu Jahresbeginn vorgelegte Jahreswachstumsbericht, der „die dringendsten wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten, auf die sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten konzentrieren müssen, dar[...]legt.“ (Europäische Kommission 2016a: 2) Nachdem das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union den Jahreswachstumsbericht diskutiert haben, benennt der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung im März die aus seiner Sicht drängendsten Handlungsfelder und stellt allgemeine politische Leitlinien für die Mitgliedstaaten auf. Aufbauend auf diese europäischen Rahmenvorgaben sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis Ende April der Europäischen Kommission ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme sowie ihre Nationalen Reformprogramme (NRP) vorzulegen. Diese bilden abschließend die Grundlage für länderspezifische Empfehlungen (Country Specific Recommendations; CSR), die im Juni vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission verabschiedet und im Juli vom Europäischen Rat formell gebilligt werden. Die länderspezifischen Empfehlungen haben ihre primärrechtliche Grundlage in den Art. 121, 136 und 148 AEUV und benennen konkrete Reformvorhaben, die von den Mitgliedstaaten vorrangig umgesetzt werden sollen. Neben haushaltspolitischen Aspekten adressieren die Empfehlungen auch „policies relevant to achieve other major economic policy objectives, such as growth enhancing structural reforms, employment and social aspects and/or financial market stability [...]“ (Europäisches Parlament 2014: 1), worunter regelmäßig auch Reformvorschläge für den Bereich der Alterssicherung fallen (vgl. Clauwaert 2015).

Im März 2011 haben sich die Eurostaaten sowie die Nicht-Eurostaaten Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien mit dem „Euro-Plus-Pakt“ schließlich noch auf eine stärkere Förderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, auf eine weitere Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte und auf eine Stärkung der Finanzstabilität verständigt (vgl. Europäischer Rat 2011). Ziel des intergouvernementalen und völkerrechtlich nicht bindenden Abkommens ist ein stärker konvergierendes Wachstum der Volkswirtschaften. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten sind aufgerufen, jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters (als Teil der Nationalen Reformprogramme) konkrete Reformmaßnahmen vorzustellen, „die für die Erreichung der gemeinsamen Ziele notwendig sind“ (Europäischer Rat 2011: 15). Als geeignete Maßnahmen empfiehlt der Pakt u. a. nationale Haushaltsvorschriften zur Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Haushalte, wie

sie mit dem Fiskalpakt schließlich umgesetzt wurden. Für langfristig tragfähige und sozial angemessene Rentensysteme schlägt der Pakt als geeignete Reformmaßnahmen eine Angleichung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, eine Erhöhung der Beitragssätze und eine Begrenzung der Vorruhestandsregelungen vor (vgl. Europäischer Rat 2011a; Hilpold 2014).

Wirksamkeit der Koordinierung (in kleinen und großen Staaten)

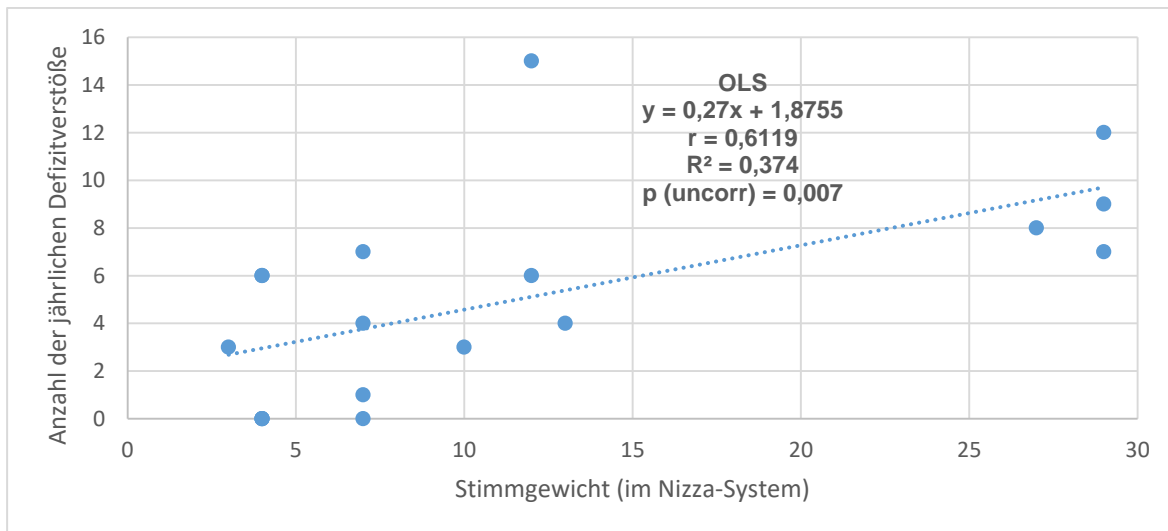
Die im Kontext dieser Arbeit nicht unwesentliche Frage, ob die europäische Haushaltsüberwachung disziplinierender auf kleine Eurostaaten wirkt als auf große Eurostaaten, findet in der (Reform-) Debatte nur wenig Beachtung. Tatsächlich lassen sich aber auch jenseits der vielzitierten Kontroverse um die im Jahr 2003 erteilte Ausnahmeregelung für Deutschland und Frankreich Hinweise finden, dass das europäische „fiscal framework is indeed more effective in the small than in the large states“ (von Hagen 2003: 10). So haben etwa die vier großen Mitgliedstaaten der Eurozone Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit (1999 bis 2015) in 36 von insgesamt 68 möglichen Fällen gegen die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen und ein jährliches Finanzierungsdefizit von mehr als drei Prozent ihrer Wirtschaftsleistung verbucht. Dies entspricht einer Quote von 52,9 Prozent.⁴ Die kleinen Eurostaaten haben demgegenüber nur in 70 von 174 möglichen Fällen gegen die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen (40,23 Prozent). Schließt man Griechenland aufgrund wiederholter Unregelmäßigkeiten in den Finanzstatistiken aus der Gruppe der kleinen Eurostaaten aus, reduziert sich die Zahl der Verstöße auf 55 Fälle.⁵ Bei einer Gesamtfallzahl von dann 159 entspricht dies einer Quote von 34,6 Prozent.

⁴ Die nachfolgenden Berechnungen beruhen auf Daten von Eurostat (2018c). Gezählt werden die Jahre, in denen die jeweiligen Staaten bereits der Eurozone angehören, sowie die Jahre, in denen ein Verstoß gegen die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorlag (jährliches Finanzierungsdefizit > 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Die Unterteilung in kleine und große Mitgliedstaaten folgt der in Kapitel 2.4.2 erarbeiteten Arbeitsdefinition europäischer Small States. Aufgrund der unterschiedlichen Beitrittsjahre zur Währungsunion setzt sich die Gruppe der kleinen Staaten in den betrachteten Zeitabschnitten teilweise unterschiedlich zusammen. Dies wird in den Berechnungen berücksichtigt.

⁵ Griechenland hat wiederholt manipulierte Zahlen zum Finanzierungssaldo an Eurostat gemeldet und ein deutlich besseres Bild seiner Haushaltssituation gezeichnet, als dies tatsächlich der Fall war (vgl. Europäische Kommission 2010a). Es kann deshalb argumentiert werden, dass der europäisch induzierte haushaltspolitische Druck auf Griechenland deutlich geringer ausfiel, als dies bei korrekt übermittelten Zahlen der Fall gewesen wäre. Eine Berücksichtigung Griechenlands in den Berechnungen kann deshalb die daraus ableitbaren Schlussfolgerungen verzerren, weshalb im Text ggf. beide Werte (inklusive/exklusive der Hellenischen Republik) ausgewiesen werden.

Ein noch deutlicheres Gefälle zwischen großen und kleinen Eurostaaten zeigt sich bei der Betrachtung allein der ersten Untersuchungshälfte bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise (1999 bis 2007). In diesen konjunkturell vergleichsweise stabilen Jahren haben die vier großen Staaten in 15 von 36 möglichen Fällen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen. Dies entspricht einer Quote von 41,7 Prozent. Die kleinen Eurostaaten (ohne Griechenland) haben demgegenüber nur in acht von 64 möglichen Fällen ein Defizit oberhalb der zulässigen drei Prozent angehäuft (12,5 Prozent), wobei allein Portugal für sieben Verstöße verantwortlich ist. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Haushaltssituation der Mitgliedstaaten nachhaltig eingetrübt, ungeachtet deren Größe. Getrieben wurden die staatlichen Finanzierungsdefizite dabei von einer einbrechenden Wirtschaftsleistung und einer zumeist diskretionären Finanzpolitik, wie es explizit auch von der Europäischen Kommission gefordert und von ihr bei der Bewertung der nationalen Haushalte auch wohlwollend berücksichtigt wurde (vgl. Baerg/Hallerberg 2016: 994). Beide Staatengruppen verbuchten in dieser von einer schweren Rezession gekennzeichneten zweiten Untersuchungshälfte (2008 bis 2015) erhebliche Finanzierungsdefizite, was sich auch in der Zahl der Defizitverstöße niederschlägt. Die vier großen Eurostaaten haben in 21 von 32 möglichen Fällen ein Defizit oberhalb der zulässigen drei Prozent angehäuft (65,6 Prozent), während die kleinen Mitgliedstaat (ohne Griechenland) dies in 47 von 95 Fällen getan haben (49,5 Prozent). Eine mit diesen Werten durchgeführte lineare Regression bestätigt die oben aufgezeigten Unterschiede zwischen großen und kleinen Eurostaaten und deutet einen starken Zusammenhang zwischen der Größe eines Landes und der Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes gegen die Neuverschuldungsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes an: „The ability of the small/medium MS to respect the Pact in the short and in the long run, is higher than that of the larger ones.“ (Deubner 2006: 4) Nachfolgende Abbildung zeigt die Verknüpfung der jeweiligen Stimmgewichte der Eurostaaten (im Nizza-System) mit deren individueller Anzahl an Jahren mit einem übermäßigen Haushaltsdefizit (1999-2015).

Abbildung 9: OLS-Regression Nizza-Stimmengewicht und Defizitverstöße



Quelle: eigene Darstellung, Berechnung nach Daten von Eurostat (2018c). Hinweise zur Zählweise der jährlichen Defizitverstöße der Eurostaaten finden sich in Fußnote Nr. 4.

Ein gemischtes Bild zeigen die Daten zu den konsolidierten Bruttoschuldenständen der Eurostaaten. In der ersten Untersuchungshälfte (1999 bis 2007) wiesen die großen Mitgliedstaaten der Eurozone eine durchschnittliche Verschuldung in Höhe von 69 Prozent auf. Spanien konnte hierbei seine Verbindlichkeiten bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich reduzieren und markierte mit 35,6 Prozent (2007) den unteren Rand der Gruppe, während Italien mit einem Schuldenstand von 99,8 Prozent (2007) den oberen Rand der Gruppe markierte. Über die gesamte erste Untersuchungsperiode betrachtet konnten die großen Eurostaaten ihre Verbindlichkeiten um 6,8 Prozentpunkte reduzieren. Demgegenüber lag der konsolidierte Schuldenstand der kleinen Eurostaaten (ohne Griechenland) in der ersten Untersuchungshälfte mit 51,3 Prozent deutlich unterhalb des Wertes ihrer großen Konterparts und zugleich signifikant unterhalb der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen zulässigen Maximalverschuldung von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Zugleich konnten die kleinen Eurostaaten ihren Schuldenstand in diesem Zeitraum aber auch nur um drei Prozentpunkte reduzieren (vgl. Eurostat 2018c).

Die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters weisen insgesamt eine nur niedrige Umsetzungsquote auf. Dies verwundert insbesondere vor dem Hintergrund der eigentlich hohen politischen Legitimität der Empfehlungen, die sie durch ihre Verabschiedung im Rat der Europäischen Union und die Billigung durch die Staats- und Regierungschefs erfahren. In den für diese Arbeit

relevanten Jahren 2011 bis 2015 haben die Mitgliedstaaten insgesamt 1234 Reformempfehlungen erhalten. Vollständig umgesetzt wurden davon jedoch lediglich 175 Empfehlungen (14,2 Prozent), während 504 Empfehlungen nur teilweise (40,8 Prozent) bzw. 555 Empfehlungen überhaupt nicht (45 Prozent) umgesetzt wurden. Signifikante Unterschiede in der Umsetzungsperformance zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten lassen sich für diesen Zeitraum nicht feststellen (konträr argumentieren Alcidi/Gros 2017: 13f.). Die Quote vollständig umgesetzter Empfehlungen liegt für große Mitgliedstaaten mit 14,7 Prozent nur unwesentlich über der Quote kleiner Mitgliedstaaten mit 14 Prozent. Die individuellen Reformempfehlungen zumindest teilweise umgesetzt haben die großen Mitgliedstaaten in 44,9 Prozent der Fälle, während die kleinen Mitgliedstaaten dies in 39,2 Prozent der Fälle getan haben.⁶

Die in der Literatur diskutierten Erklärungsansätze, warum die europäische Haushaltsüberwachung eine tendenziell disziplinierendere Wirkung auf kleine Mitgliedstaaten hat als auf große Mitgliedstaaten, konzentrieren sich in der Regel auf ökonomische oder politische Variablen. Exemplarisch führen Buti/Pench (2004: 1027) und Deubner (2006: 5) den unterschiedlich stark ausgeprägten Konsolidierungsdruck auf die mit einer solchen restriktiven Fiskalpolitik einhergehenden wirtschaftlichen Kosten zurück. Die kleinen Mitgliedstaaten der Eurozone weisen erwartungsgemäß einen höheren Offenheitsgrad auf als ihre großen Konterparts (vgl. Heertje/Wenzel 2002: 33; Diekmann/Meurers 2008). Der wirtschaftliche Nutzen einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik diffundiert bei ihnen deshalb stärker auf die Handelspartner in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, als dies vergleichsweise bei den großen (tendenziell geschlosseneren) Mitgliedstaaten der Fall ist (vgl. Dullien/Schwarzer 2009: 501). Zugleich schlägt eine Erhöhung der staatlichen Investitionen vollumfänglich auf das eigene Finanzierungssaldo durch, weshalb für kleine Mitgliedstaaten „the best demand policy is supply side policy.“

⁶ Eigene Berechnungen nach Daten von Europäisches Parlament (2014, 2014a, 2015, 2016). Die Unterteilung in kleine und große Mitgliedstaaten folgt der in Kapitel 2.4.2 erarbeiteten Arbeitsdefinition europäischer Small States. Die Einteilung, ob eine Empfehlung ganz oder nur teilweise umgesetzt wurde, basiert für die Jahre 2011 und 2012 auf einer entsprechenden Einschätzung des Europäischen Parlaments und für die Jahre 2013-2015 auf den jeweiligen Bewertungen der Europäischen Kommission in den einzelnen Länderberichten (siehe für mehr Informationen: Europäisches Parlament 2014a). Länder, die in einem Economic Adjustment Programme waren (Irland, Griechenland, Zypern, Portugal) oder eine Balance of Payments Assistance erhalten haben (Rumänien), erhalten keine länderspezifischen Empfehlungen und wurden entsprechend in den jeweiligen Jahren nicht berücksichtigt.

(Buti/Pench 2004: 1027) Demgegenüber profitieren große Mitgliedstaaten mit ihren vergleichsweise geschlosseneren Volkswirtschaften in stärkerem Maße von einer Erhöhung der heimischen Konsumausgaben. Vice versa bedeutet dies jedoch auch, „that the amount of growth foregone, in consequence of reducing public expenses, is comparatively larger than in smaller states [...]“ (Deubner 2006: 5), weshalb der Anreiz zur Haushaltskonsolidierung bei großen Mitgliedstaaten geringer ausfällt.

Der zweite Strang in der Forschung betont die politische Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die dazu führe, dass „power relations between small and big states are mirrored in the extent to which compliance with supranational rules can be enforced“ (Busemeyer 2004: 11). Der Kern der Argumentation zielt dabei auf die Stimmverteilung im Rat der Europäischen Union als zentralem Entscheidungsgremium in der Haushaltsüberwachung, die es den großen Mitgliedstaaten leichter mache, Koalitionen in ihrem Sinne bilden zu können (vgl. Busemeyer 2004: 12; von Hagen 2003: 10, Chang 2006; Baerg/Hallerberg 2016). Ein vielzitiertes Beispiel für ein solches power play der großen Mitgliedstaaten ist die Aussetzung der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland 2003. Zugleich können Baerg/Hallerberg (2016) in einer statistischen Untersuchung nachweisen, dass auch in den Folgejahren Eurostaaten mit einem größeren Stimmgewicht regelmäßig die Haushaltskontrolle durch den Stabilitäts- und Wachstumspakts unterlaufen haben, in dem sie die von der Europäischen Kommission vorgelegten Berichte zur Haushaltslage in ihrem Sinne abgeschwächt haben: „no action against a Member State can begin unless the Council identifies clear issues first.“ (Baerg/Hallerberg 2016: 4) Entsprechend schwierig gestaltet sich damit auch der Versuch, „to enforce [the rules of the Pact] against powerful countries“ (Stone 2011: 118). Laut De Haan/Berger/Jansen (2004), Chang (2006) und Deubner (2006) sehen sich Defizitsünder neben den im Stabilitäts- und Wachstumspakt formell festgeschriebenen finanziellen Sanktionsmöglichkeiten aber zusätzlich noch einem drohenden informellen Verlust von Reputation und „politischem Kapital“ gegenüber. Letzteres führe aus Sicht der Autoren dazu, dass die Verhandlungsposition des Defizitsünder auf europäischer Ebene insgesamt beschädigt werde, wobei kleine Mitgliedstaaten davon aufgrund ihrer bereits vergleichsweise geringen Verhandlungsmacht stärker betroffen seien als große Mitgliedstaaten. Der Nutzen eines größeren Defizits wiegt für kleine Mitgliedstaaten die (politischen) Kosten deshalb nicht auf, weshalb sie einen

stärkeren Anreiz haben, das Finanzierungsdefizit in Übereinstimmung mit den europäischen Regeln zu halten. Demgegenüber bemessen große Mitgliedstaaten den mit dem Status als Defizitsünder einhergehenden Verlust von politischer Reputation als geringer als den Nutzen eines übermäßigen Defizits, „because its size makes the ensuing loss in political reputation negligible“ (De Haan/Berger/Jansen 2004: 249).

Ob die infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erfolgten Reformen der europäischen Haushaltsüberwachung langfristig zu einer stärkeren Befolgung der Haushaltsvorgaben führen werden, lässt sich bislang noch nicht seriös abschätzen. In der wissenschaftlichen Debatte überwiegt bislang jedoch eine skeptische Einschätzung. Exemplarisch kritisieren Schuknecht/Moutot/Rothe/Stark (2011), Jopp/Heinemann (2012), Calliess/Schoenfleisch (2012) und Becker (2014) den noch immer politischen Zuschnitt des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der eine sanktionsbewährte Durchsetzung der haushaltspolitischen Vorgaben auch künftig nicht erwarten lasse. Neben den Mitgliedstaaten rückt dabei zunehmend die Europäische Kommission in den Fokus, von deren „strikten und konsequenten Anwendung der Regeln“ (Belke 2015: 290) die Wirksamkeit der europäischen Haushaltsvorgaben künftig verstärkt abhängen. Weil diese aber zuletzt eine stärkere Flexibilisierung der Haushaltsvorgaben angekündigt hatte, schlagen Janeba/Schröder (2016) und die Deutsche Bundesbank (2017a: 29-45) die Einrichtung von politisch unabhängigen Institutionen vor, die mit der Kontrolle der Haushalte und der Regeleinhaltung beauftragt werden sollen. Gelöst werden soll damit auch der von Callies/Schoenfleisch (2012: 485) monierte Umstand, dass auch der Fiskalvertrag „auf Basis der geltenden Kompetenzordnung im Rahmen des Sekundärrechts“ arbeite und damit letztlich nicht wie politisch oftmals kommuniziert eine „europäisch überformte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik“ (Calliess/Schoenfleisch 2012: 485) errichtet habe. Weiter geht noch Dieter (2012), der über eine Insolvenzordnung und eine Zwangsausschlussklausel aus dem Euroraum für Mitgliedsländer, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht vollständig nachkommen, eine stärkere Marktdisziplinierung und damit eine Neuauflage der ursprünglichen Maastricht-Ordnung anstrebt. Blum/Pies/Sieveking (2012) werfen ein, dass die Europäische Union ein grundsätzliches politisches Ordnungsproblem habe, dass sich allein mit einer weiteren Verrechtlichung nicht beheben lasse. Vielmehr fordern die Autoren ein Legitimationsverfahren ähnlich dem Corporate-Governance-Kodex, das die Glaubwürdigkeit und

in deren Gefolge die Handlungsfreiheit insbesondere der gegenwärtigen Krisenstaaten wiederherstellt. Ein „vorsichtig optimistisches Bild“ der Reformmaßnahmen zeichnen demgegenüber Heinemann/Moessinger/Osterloh (2012) und Pilz (2012), die sich etwa von der Einführung nationaler Budgetregeln durch den Fiskalvertrag eine wirksame Begrenzung der Haushaltsdefizite versprechen. Jenseits dieser (weitergehenden) Reformdebatte bestehen bleibt gleichwohl die aus keynesianischer Perspektive geübte grundsätzliche Kritik am „ideologischen Glauben an eine regeldominierte Wirtschaftspolitik“ (Schellinger 2015: 8).

Welche Folgen die reformierte wirtschafts- und haushaltspolitische Steuerung auf die erkennbaren Compliance-Unterschiede zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten haben wird, kann analog zu den obigen Ausführungen gegenwärtig ebenfalls noch nicht seriös abgeschätzt werden. Die sich aus unterschiedlichen Offenheitsgraden ergebenden ökonomischen Restriktionen bleiben zumindest von den Reformmaßnahmen unberührt und werden auch künftig geschlosseneren (zumeist großen) Volkswirtschaften einen geringeren Anreiz zur Haushaltskonsolidierung vermitteln als offeneren (zumeist kleineren) Volkswirtschaften. Zugleich darf bezweifelt werden, dass die politischen Ungleichgewichte insbesondere im Stabilitäts- und Wachstumspakt durch die angestrebte stärkere Regelbindung beseitigt wurden: „Auch mit Fiskalpakt, Six-Pack und Two-Pack ist klar: Die großen Mitgliedstaaten machen am Ende, was sie wollen.“ (Schellinger 2015: 7) Ähnlich sieht es ein Gesprächspartner, für den ein erfolgreiches Defizitverfahren gegen große Länder „politisch undenkbar“ ist (Interview #23). Die jüngsten Lockerungen der Defizitverfahren gegen Spanien und Italien deuten bereits an, dass auch künftig große Euroländer anders behandelt werden, als kleine, „[u]nabhängig davon wie sinnvoll dieser Aufschub makroökonomisch in den spezifischen Fällen ist [...]“ (Dullien 2016: 545).

Rückwirkungen auf die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten

Eichenhofer (2016: 41) beklagt eine „in der Diskussion bisher noch nicht hinlänglich wahrgenommene Befugnis der EU“ in der makroökonomischen Steuerung, die sich „wegen deren beträchtlicher finanzwirtschaftlicher Tragweite [...] auch auf die Sozial- und Alterssicherungspolitik im Besonderen auswirkt.“ Tatsächlich werden die Rückwirkungen der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung auf die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten in der Europäisierungsforschung bis-

lang stiefmütterlich behandelt (vgl. Falkner 2007: 261), was nicht zuletzt in der zumeist indirekten, als „Restriktion nationalstaatlicher Handlungsspielräume“ (Gohr 2001: 37) vermittelten und damit wissenschaftlich nur schwer nachweisbaren (Schein-) Kausalität begründet ist. Für Leibfried/Pierson (1999: 30) fügt sich dies gleichwohl nahtlos ein in das Bild „[...] of increasing supranational influence over the design of national social policy.“ In der Debatte vorherrschend ist dabei die Wertung, dass die „beiden institutionellen Ziele der langfristigen Haushaltsstabilität und der staatlich garantierten Lebensstandardsicherung im Alter“ (Hering 2004: 370) in einem Zielkonflikt stehen, bei dem zunehmend „[...] die Kompatibilität der Sozialschutzsysteme mit der Wirtschafts-, Haushalts- und Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft [...]“ (Boeckh/Huster/Benz 2006: 448) die Oberhand gewinnt. Lamping (2008: 116) spricht gar von einer „Scheinsouveränität“ der Mitgliedstaaten, da deren Sozialpolitik „mehr und mehr den Prinzipien der wirtschaftlichen Integration“ unterworfen werde. Nur vereinzelt wird in der Debatte darauf hingewiesen, dass eine verstärkte Europäisierung der Alterssicherungspolitik über die gemeinschaftliche wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung auch „Reformfenster öffnen und helfen [kann], enge nationale Handlungskorridore zu verlassen.“ (Gohr 2001: 37) Italien mit seinen weitreichenden Sozialreformen vor Übernahme der Gemeinschaftswährung wird dabei ebenso als Beispiel angeführt, wie die „Pathologien des griechischen Alterssicherungssystems“ (Eichenhofer 2016: 47), die im Zuge der noch schwelenden Schuldenkrise in den europäischen wie nationalen Reformfokus rückten. Unterstützung erfährt dieses Argument durch eine im Stabilitäts- und Wachstumspakt angelegte Flexibilisierungsklausel, der zufolge bei Strukturreformen mit einem „major positive impact on growth and the long-term sustainability of public finances, such as pension reforms“ (Rat der Europäischen Union 2017a: 55), eine zeitlich befristete Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem Anpassungspfad dorthin möglich ist. Nicht zuletzt in der Eurokrise hat sich aber auch gezeigt, dass derartige langfristige Reformanreize oftmals von kurzfristigen Refinanzierungs- und Konsolidierungsnöten überlagert werden und der Stabilitäts- und Wachstumspakt in diesen Fällen zumeist einer restriktiven Handhabung unterliegt (vgl. Bielawska/Chłoń-Domińczak 2015). So hat etwa eine Reihe von ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten Teile ihrer kapitalgedeckten Elemente wieder aufgehoben, um mit den freiwerdenden Mitteln kurzfristig ihre Finanzierungsdefizite zu decken. Diese „Pension privatization in crisis“ (Orenstein 2011) ist für Casey (2014)

eine direkte Konsequenz aus der aus seiner Sicht mangelhaften Ausgestaltung der europäischen Haushaltsüberwachung, die Anreize zur kurzfristigen Haushaltskonsolidierung setzt statt einer langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme: "In short, there were few restraints upon governments using pension funds as piggy banks. Indeed, that they could do so was one of the perverse consequences of the Stability and Growth Pact." (Casey 2014: 44)

3.3.3 Rechtsprechung des EuGH

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft (Pernice 2001; Mayer 2005; Bogdandy 2017). Dies ergibt sich aus der besonderen Stellung und Bedeutung des Europarechts (vgl. Mayer 2005: 430). Charakteristisch für die Rechtsnatur der Europäischen Union sind dabei die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts und dessen Vorrang vor mitgliedstaatlichem Recht. Beide Strukturprinzipien wurden schon früh vom Europäischen Gerichtshof in den Rechtssachen „Van Gend & Loos“ (Europäischer Gerichtshof 1963) und „Costa/ENEL“ (Europäischer Gerichtshof 1964) entwickelt und konstituieren im Zusammenspiel mit der primärrechtlichen und institutionellen Ausgestaltung die Europäische Union als eigenständigen „Herrschaftsverband mit eigenen Hoheitsrechten und einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen Rechtsordnung“ (Borchardt 2015: 83). Treibende Kraft der in diesem Sinne als „Integration durch Recht“ (Mayer 2005: 456) angelegten Entwicklung der europäischen Rechtsordnung über die in den Verträgen niedergelegten Mechanismen und Prinzipien hinaus ist der Europäische Gerichtshof, dem als höchste richterliche Instanz die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ (Art. 19 Abs. 1 EUV) zukommt. Insbesondere für die Sozialpolitik wird die Rechtsprechung und -fortbildung des Europäischen Gerichtshofs aber teils scharf kritisiert, ermöglichen die sich aus einem „incomplete treaty“ (Stone Sweet 2004; Stone Sweet/Brunell 2013) ergebenden Interpretations- und Regelungslücken dem Europäischen Gerichtshof doch regelmäßig tiefgreifende Eingriffe in die Arbeits- und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten. Vorgeworfen wird dem Gerichtshof dabei das Auftreten als „Ersatzgesetzgeber“ (Lamping 2008: 127), der statt der gebotenen richterlichen Zurückhaltung eine „judicialization of politics“ (Stone Sweet 2010: 7) betreibt: „Integrationspolitik ist Innenpolitik (auch: Verteilungspolitik) geworden [...]“

(Höpner 2009: 32) Zwar betont der Europäische Gerichtshof regelmäßig, dass die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihrer Systeme durch das Gemeinschaftsrecht nicht beschnitten werde, weist zugleich aber auch die Vorstellung der Mitgliedstaaten zurück, wonach „der Bereich der sozialen Sicherheit ein gemeinschaftsrechtsfreier Raum wäre, und daß somit alle nationalen Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts stünden.“ (Europäischer Gerichtshof 1997: Rn. 17) Verschärft wird eine solche, im Zweifel im alleinigen Ermessen des Gerichtshofs liegende „freihänderische Rechtschöpfung“ (Schieren 2012: 51) aus Sicht der Kritiker durch die inhaltliche Stoßrichtung des Europäischen Gerichtshofs: Dieser trete allzu oft als „europäische Grenzpolizei“ (Lamping 2008: 127) auf und ordne die wirtschaftlichen Aspekte des Binnenmarktes systematisch entgegenstehenden sozialpolitischen Normen der Mitgliedstaaten über, was die „Durchschlagskraft der in den Römischen Verträgen niedergelegten wirtschaftlichen Marktfreiheiten potenziert.“ (Erdmenger/Gran/Kowalsky/Polzer 2009: 7) Dies gilt nicht zuletzt auch für die nationalen Alterssicherungssysteme, die mit ihren zahlreichen mittelbaren wie unmittelbaren Anknüpfungspunkten zum Binnenmarkt und dem davon historisch wie materiell abgeleiteten europäischen Antidiskriminierungsrecht regelmäßig Eingriffsmöglichkeiten für den Europäischen Gerichtshof ermöglichen, wie nachfolgende Beispiele zeigen sollen.

Rückwirkungen der Rechtsprechung auf die Alterssicherungssysteme

Die Europäische Union ist zunächst und zuvorderst ein wirtschaftliches Projekt, in dessen Zentrum die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes steht. Zur Absicherung und Gewährleistung eines solchen Binnenmarktes trotz weiterhin bestehender unterschiedlicher Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten wurden sog. Grundfreiheiten für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital festgeschrieben (vgl. Möstl 2010: 59-62; Borchardt 2015: 389-510). Die sich daraus ergebenden fünf Einzelfreiheiten, namentlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45ff. AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49ff. AEUV), die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28ff. AEUV), die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff.) binden als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote in erster Linie die Mitgliedstaaten, gelten dabei aber nicht schrankenlos. Soweit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit notwendig,

können die Mitgliedstaaten Beschränkungen der Grundfreiheiten in bestimmten Regelungsfällen einführen. Zudem billigt der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten das Recht zu, die Grundfreiheiten über die primärrechtlich abschließend aufgezählten Ausnahmetatbestände hinaus auch bei zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zu begrenzen (vgl. Möstl 2010: 61f.). Für die Systeme der sozialen Sicherheit ist insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit von herausgehobener Bedeutung, zu deren Herstellung und sozialpolitischen Flankierung die Mitgliedstaaten auf Grundlage von Art. 48 AEUV eine Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit eingeführt haben (Verordnung (EG) Nr. 883/2004). Im Kern sieht das Koordinierungssystem die Zusammenrechnung der von Arbeitnehmern in unterschiedlichen Mitgliedstaaten geleisteten Versicherungszeiten vor und ermöglicht die Auszahlung der Leistungen auch bei Aufenthalt außerhalb des zuständigen Mitgliedstaates. Eine nur mittelbare, mitunter ebenfalls weitreichende Wirkung entfalten zugleich aber auch die übrigen europäischen Grundfreiheiten auf die Alterssicherungssysteme der Mitgliedstaaten, wie exempli causa ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen zeigt (vgl. Europäischer Gerichtshof 2011). Kernelement der paradigmatischen 1999er-Rentenreform in Polen war eine Aufteilung der ersten (öffentlich-rechtlichen) Säule in zwei obligatorische Säulen, wobei der Beitragsteil der ersten Säule in einem Notional-Defined Contributions System (NDC) zur Finanzierung der laufenden Renten verwendet wurde, während der Beitragsteil der zweiten Säule von privaten Investmentgesellschaften über sog. Alterssicherungsfonds (OPF) am Kapitalmarkt investiert wurde (vgl. Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016: 158f.). Mit dieser Aufteilung sollte das Renteneinkommen diversifiziert werden, wobei die gängige Mehrsäulenterminologie den Kerngedanken des polnischen Alterssicherungssystems nicht erfasst: „The second pillar was designed as a part of the public pillar.“ (Interview #10) Die Europäische Kommission monierte an der zweiten Säule aber, dass lediglich fünf Prozent des Anlagevolumens der Alterssicherungsfonds (OPF) in ausländische Anlageformen investiert werden durften, und sah darin einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV). Die polnische Regierung berief sich demgegenüber auf die Befugnis der Mitgliedstaaten zur autonomen Gestaltung, Verwaltung und Finanzierung ihrer sozialen Sicherungssysteme (Art. 153 Abs. 4 AEUV) und bestritt, dass die Tätigkeit der Alterssicherungsfonds (OPF) einen wirtschaftlichen Charakter im Sinne der Kapitalverkehrsfreiheit hätte: „Aufgrund ihres Status als Einrichtungen des öffentlichen

Rechts, die keinen Erwerbszweck verfolgten, und ihrer Beteiligung am System der obligatorischen Grundrente müsse den OPF ein rein sozialer Charakter zuerkannt werden.“ (Europäischer Gerichtshof 2011: Rn. 37) Ziel der quantitativen Investitionsbeschränkung sei nicht zuletzt die Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts des Rentenversicherungssystems. Dem ist der Europäische Gerichtshof jedoch nicht gefolgt und hat die Begrenzung des Anlagevolumens der Alterssicherungsfonds (OPF) auf fünf Prozent als europarechtswidrig eingestuft und eine Anhebung auf mindestens 30 Prozent gefordert. Der Europäische Gerichtshof hat damit klargestellt, dass auch Regelungen der gesetzlichen Pflichtsysteme europarechtskonform ausgestaltet und den Erfordernissen des Binnenmarktes, namentlich hier der Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV), genügen müssen.

Diese teilweise Unterordnung zeigt sich auch beim europäischen Antidiskriminierungsrecht, das seinen Ausgangspunkt im Gebot der Lohngleichheit hat. In ersten Ansätzen bereits mit den Römischen Verträgen eingeführt, verpflichtet es die Mitgliedstaaten in seiner heutigen primärrechtlichen Ausgestaltung zur „Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher [oder gleichwertiger] Arbeit“ (Art. 157 Abs. 1 AEUV; ex Art. 119 EGV). Unter den Begriff des Entgelts subsumierte der Europäische Gerichtshof dabei schon früh über die primärrechtlichen Bestimmungen hinausgehend „[alle] gegenwärtigen oder künftigen in Bar oder in Sachleistungen gezahlten Vergütungen [...], vorausgesetzt dass sie der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer wenigstens mittelbar aufgrund des Dienstverhältnisses zahlt.“ (Europäischer Gerichtshof 1971: Rn. 5/6) Zugleich stellte der Europäische Gerichtshof im Fall Defrenne I aus dem Jahr 1971 klar, dass Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht unter den Entgeltbegriff fallen, auch wenn zumindest im Falle von beitragsfinanzierten Systemen ein mittelbarer Zusammenhang zwischen den sich aus einem konkreten Arbeitsverhältnis ergebenden Sozialversicherungsbeiträgen und den davon abgeleiteten Leistungen aus dem gesetzlichen Rentensystem erkennbar ist (Europäischer Gerichtshof 1971: Rn. 7/12). Sekundärrechtlich haben die Mitgliedstaaten die Richtlinie 79/7/EWG „zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit“ erlassen, wobei für die gesetzlichen Rentensysteme aus sozialpolitischen Gründen weitreichende Ausnahmen vom Gleichheitsgrundsatz vorgesehen sind. Demgegenüber entschied der Europäische Gerichtshof im Fall Bilka aus dem Jahr 1986, dass Betriebsrenten sehr wohl als

Entgelt zu klassifizieren seien und dementsprechend unter den Lohngleichheitssatz fallen, da solche Systeme typischerweise vertraglichen und nicht gesetzlichen Ursprungs sind (vgl. Europäischer Gerichtshof 1986). Abgeleitet davon urteilte der Europäische Gerichtshof im Fall Barber kurze Zeit später, dass ein unterschiedliches Rentenalter für Frauen und Männer in der betrieblichen Altersversorgung eine Benachteiligung wegen des Geschlechts darstelle und deshalb unzulässig ist (vgl. Europäischer Gerichtshof 1990). Welche Rentensysteme aber im Zweifel dem gesetzlichen Rentensystem oder der betrieblichen Altersversorgung zuzurechnen sind und im letzteren Fall dann dem Gebot der Lohngleichheit unterliegen, ist trotz einiger vom Europäischen Gerichtshof aufgestellter Abgrenzungskriterien nicht immer eindeutig (Europäischer Gerichtshof 1994: Rn. 23f.; Europäischer Gerichtshof 2000: Rn. 24ff.; Europäischer Gerichtshof 2002: Rn. 39ff.). Dies wird deutlich an zwei Vertragsverletzungsverfahren, die von der Europäischen Kommission gegen Italien und Griechenland angestrengt wurden (vgl. Europäischer Gerichtshof 2008; ders. 2009). Gegenstand in beiden Verfahren waren Sondersysteme für bestimmte Berufsgruppen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in denen für Männer und Frauen unterschiedliche Altersgrenzen bzw. Mindestversicherungszeiten galten. Konkret lag in Italien im vom Istituto Nazionale della Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica verwalteten Versorgungssystem für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes die Altersgrenze für Männer mit 65 Jahren fünf Jahre über der Altersgrenze für Frauen, während im beanstandeten griechischen Zivil- und Militärrentensystem die Mindestversicherungszeit für den Bezug einer Altersrente nach geschlechterspezifischen Aspekten gestaffelt ausfiel. Die Europäische Kommission wertete beide Untersysteme als Berufssysteme im Sinne des Art. 141 EG (heute Art. 157 Abs. 1 AEUV), weshalb derartige nach Geschlecht differenzierte Staffelungen einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellten. Sowohl die italienische als auch die griechische Regierung vertraten demgegenüber den Standpunkt, dass die Versorgungssysteme ein tradierter Bestandteil ihres gesetzlichen Rentensystems seien und deshalb im Sinne der Defrenne I-Entscheidung nicht in den Anwendungsbereich des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes fallen würden. Unterschiedliche Altersgrenzen und Mindestversicherungszeiten für Männer und Frauen seien deshalb zulässig. Der Europäische Gerichtshof hat sich gleichwohl in beiden Verfahren der Argumentation der Europäischen Kommission

angeschlossen und einen Verstoß der beiden Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 141 EG festgestellt, woraufhin beide Staaten in den folgenden Jahren ihre Untersysteme entsprechend anpassen mussten.

Neben der Gleichstellung der Geschlechter im europäischen Binnenmarkt postuliert der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte Artikel 13 (heute Art. 10 AEUV) ein allgemeines Diskriminierungsverbot, auf dessen Grundlage die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung einer Benachteiligung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung in Beschäftigung und Beruf errichtet. In den Geltungsbereich der Richtlinie fallen „alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen“ (Art. 3 Abs. 1), wobei „Leistungen jeder Art seitens der staatlichen Systeme oder der damit gleichgestellten Systeme einschließlich der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit oder des sozialen Schutzes“ (Art. 3 Abs. 3) ausdrücklich ausgenommen sind. Zugleich bietet das Merkmal Alter zahlreiche weitere Anknüpfungspunkte für Regelungen der nationalen Alterssicherungssysteme, bei denen die Mitgliedstaaten allerdings über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum verfügen: „Ungeachtet des Artikels 2 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Ungleichbehandlungen wegen des Alters keine Diskriminierung darstellen, sofern sie objektiv und angemessen sind und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel [...] gerechtfertigt sind und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind.“ (Art. 6 Abs. 1). Gegenstand europarechtlicher Rechtsprechung sind dabei regelmäßig etwaige Altersgrenzen in den Alterssicherungssystemen, so etwa in der Rechtssache C-286/12. Konkreter Verfahrensgegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn war eine ungarische Novelle des Ruhestandsalters für Richter, Staatsanwälte und Notare, das von 70 auf 62 Jahre abgesenkt wurde, während gleichzeitig das allgemeine Rentenalter für Beschäftigte von 62 auf 65 Jahre erhöht wurde (vgl. Europäischer Gerichtshof 2012). Die Europäische Kommission erkannte in dieser gegenläufigen und erheblichen Senkung der zwingenden Altersgrenze für Richter und Staatsanwälte eine Benachteiligung wegen des Alters, eine Argumentation, der auch der Europäische Gerichtshof folgte. Den Einwand der ungarischen Regierung, die drastische Absenkung der Altersgrenze solle die Funktionsfähigkeit des Pensionssystems sicherstellen, eine ausgewogene Altersstruktur gewährleisten und zu einer größeren Effektivität des öffentlichen Dienstes in der Justiz führen, wies das

Gericht als ungeeignete Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zurück. Einen eher „politischen“ Europäisierungsprozess löste die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie indessen auf das britische Alterssicherungssystem aus. Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchen des High Court of Justice im Jahr 2007 war dabei eine gesetzliche Regelung, nach der Arbeitgeber Arbeitnehmer, die die Regelaltersgrenze (Default Retirement Age; 65 Jahre) erreicht haben, zwangsweise in den Ruhestand entlassen konnten (Europäischer Gerichtshof 2009a). Gegen eine solche Regelung, wie sie in vielen anderen Mitgliedstaaten in ähnlicher Weise bis heute vorhanden ist, klagte die britische Nichtregierungsorganisation National Council on Aging und bemängelte insbesondere, dass die britische Regelung keine Aufzählung der Ziele enthalte, die eine solche Benachteiligung wegen des Alters rechtfertigen könnte. Der Europäische Gerichtshof entschied jedoch, dass das Fehlen einer solchen Aufzählung die Ausnahme vom Grundsatz des Verbots von Diskriminierungen aus Gründen des Alters nicht zwangsläufig aufhebe und die Mitgliedstaaten überdies einen weitreichenden Wertungsspielraum in der Sozialpolitik hätten. Es sei deshalb Aufgabe des nationalen Gerichts zu prüfen, ob das angestrebte Ziel der Default-Retirement-Age-Regelung rechtmäßig und die gewählten Mittel angemessen und erforderlich waren. Dies hat der High Court of Justice in der Folge zwar auch festgestellt, doch hat die britische Regierung das Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof zum Anlass für eine politische Neubewertung und schließlich zur Abschaffung des Default Retirement Age genommen: „We believe strongly in the freedom of people to work on for as long as they want and are able to.“ (Department for Business, Innovation and Skills 2011: 2).

Small States und die Rechtsprechung des EuGH

Der Rechtsprechungsprozess des Europäischen Gerichtshofs lässt sich formal in zwei Phasen unterteilen. Die erste Phase ist der eigentlichen Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgelagert und umfasst im Vertragsverletzungsverfahren die rechtliche Würdigung und Klageerhebung durch die Europäische Kommission und im Vorabentscheidungsverfahren ein entsprechendes Ersuchen eines nationalen Gerichts zur Auslegung und Gültigkeit von EU-Rechtsakten. Die zweite Phase als Rechtsprechungsprozess im engeren Sinne schließlich umfasst das eigentliche Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, an dessen Ende ein Urteil durch den jeweiligen Spruchkörper steht. Dominierend sind dabei in jüngster Vergangenheit Vorlagen zur

Vorabentscheidung, während Klagen etwa in der Form vom Vertragsverletzungsverfahren rückläufig sind (vgl. Gerichtshof der Europäischen Union 2018: 127f.). Eine Ungleichbehandlung von kleinen und großen Mitgliedstaaten in der zweiten Phase des Rechtsprechungsprozesses ist dabei nicht erkennbar. Entscheidungsmaßstab für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist das Europarecht, welches eine Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten (zumindest) hinsichtlich ihrer (politischen und/oder wirtschaftlichen) Größe nicht zulässt. Erkennbar sind auch keine diesbezüglichen informellen Abwägungen in der Tätigkeit des Gerichtshof, gleichwohl aber sicherlich ein genereller und den Mitgliedstaaten insgesamt entgegenstehender Hang zur integrationsfreundlichen Auslegung europäischen Rechts, namentlich in der Sozialpolitik in Abwesenheit entsprechender Vertragstitel der Versuch, „jeden noch so abwegige[n] Sachverhalt in einen binnenmarktlichen Kontext [zu] zwingen“ (Zapka 2008: 191). In der ersten Phase des Rechtsprechungsprozesses ist eine Ungleichbehandlung von kleinen und großen Mitgliedstaaten wiederum allenfalls in der Klageerhebung durch die Europäische Kommission im Vertragsverletzungsverfahren denkbar. Gleichwohl finden sich auch hier bislang weder in der wachsenden Compliance-Forschung (vgl. Treib 2014 für einen detaillierten Überblick) noch in der Small States-Forschung entsprechende Hinweise: „even in politically sensitive dossiers the Commission has not shied away from taking the big states to the ECJ.“ (Bunse/Magnette/Nicolaïdis 2005: 12)

3.4 Globale Dimension – Weltbank und ILO

Ein zentrales Problem in der Europäisierungsforschung ist die Abgrenzung des potentiellen europäischen Einflusses von rivalisierenden Erklärungsfaktoren (vgl. Radaelli/Pasquier 2007: 40). Diese können sowohl innerstaatlicher, regionaler wie auch globaler Herkunft sein und dürfen nicht a priori als potentielle Erklärung für den beobachteten Wandel auf nationaler Ebene ausgeschlossen werden. In dem hier vorliegenden Forschungsfeld sind ausweislich des bestehenden wissenschaftlichen Diskurses insbesondere die Weltbank und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) „the two major institutions dealing with pension policy on an international level“ (Maier-Rigaud 2009: 256). Ihnen wird als „producers and/or mediators of social policy ideas in the search for solutions to conceived welfare problems“ (Ervik/Kildal/Nilssen 2009: 4) ein teils weitreichender Einfluss auf die Rentenpolitik in

einzelnen Staaten zugerechnet (vgl. exemplarisch: Orenstein 2003, 2005; Weltbank 2006; Maier-Rigaud 2009; Hinz 2011; Wodsak 2011; Holzmann 2013). Nachfolgend sollen deshalb diese beiden internationalen Organisationen und ihre gegenläufigen rentenpolitischen Vorschläge und Konzepte in der gebotenen Kürze vorgestellt, für die nachfolgenden Länderanalysen aufbereitet und der Rentenprogrammatische der Europäischen Kommission (s. Kapitel 3.2) gegenübergestellt werden.

3.4.1 Das Mehrsäulensystem der Weltbank

Die Weltbank (bzw. die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, IBRD) ist wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (VN). Sie hat ihren Ursprung im 1944 unterzeichneten Bretton-Woods-Abkommen (vgl. Tetzlaff 1996: 52). Als Teil eines neuen „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) legte das Bretton-Woods-System bis zu dessen Zusammenbruch 1973 feste Wechselkurse zwischen den teilnehmenden Staaten fest, in dessen Zentrum der US-Dollar als Leitwährung fungierte. Ziel war es, den internationalen Güterhandel durch einen neuen geldpolitischen Ordnungsrahmen abzusichern und so die wirtschaftliche Erholung nach dem Zweiten Weltkrieg zu unterstützen. Institutionell schlägt sich das Bretton-Woods-System in der Schaffung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie in der Verabschiedung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) als Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation (WTO) nieder (vgl. Rode/Kabus 2012; Schimmelfennig 2015a; Klein/Engelhardt 2015). Die ursprüngliche Aufgabe der Weltbank lag dabei zunächst in der Wiederaufbauhilfe für Europa, diese blieb in der Summe aber deutlich hinter dem späteren Marshallplan der Vereinigten Staaten zurück und wurde schnell zu einer allgemeinen Entwicklungshilfe umgebaut (vgl. Tetzlaff 1996: 68; Marshall 2008: 2; Maier-Rigaud 2009: 92). Heute liegt die Hauptaufgabe der Weltbank in der Armutsbekämpfung. Hierfür vergibt die Weltbank (bzw. deren Unterorganisationen) langfristig angelegte (teils zinslose) Darlehen an Entwicklungsländer oder sichert entsprechende ausländische Direktinvestitionen in diesen Ländern ab (vgl. Führmann 2003; Rittberger/Zangl/Kruck 2013: 206). Durch eine breit angelegte Generierung und Bereitstellung von politikfeldspezifischem Wissen tritt die Weltbank zudem verstärkt als „knowledge agency“ (Maier-Rigaud 2009: 90) auf,

nicht zuletzt mit dem Ziel, die wirtschaftspolitische Debatte und angrenzende Themenfelder in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das Interesse der Weltbank für das Politikfeld Alterssicherung leitet sich dabei ab „[...] from the macroeconomic, social policy and financial policy dimensions of pension systems.“ (Queisser 2000: 32)

Rentenpolitisch gründet sich der Einfluss der Weltbank auf die 1994 veröffentlichte Studie „Averting the Old Age Crisis“ (Weltbank 1994). In dieser untersuchte die Weltbank nicht nur, in welchem Maße das damals vorherrschende (zumeist staatliche) Ein-Säulen-Modell vom demografischen Wandel betroffen sein würde, sondern legte mit dem Drei-Säulen-Modell zudem einen eigenen Entwurf für ein Alterssicherungssystem vor (vgl. ausführlich Maier-Rigaud 2009). Grundidee hierbei ist es, die bislang in einer Säule zusammengefasste staatliche Umverteilungsfunktion und die individuelle Sparfunktion aufzuteilen und das Ruhestandseinkommen auf verschiedene Säulen zu stellen. Die Weltbank verspricht sich von einer solchen Diversifizierung nicht nur die Bereitstellung eines angemessenen Ruhestandseinkommens, sondern zielt insbesondere auf die Herstellung eines ausgeglichenen gesamtfiskalischen Umfelds und die Generierung von positiven Wirtschafts- und Beschäftigungsimpulsen (vgl. Weltbank 1994: 92f.).

Tabelle 8: Das Drei-Säulen-Modell der Weltbank

	1. Säule	2. Säule	3. Säule
Finanzierung	Steuern	Beiträge	
Träger	staatlich	privat	
Verfahren	Umlageverfahren	kapitalgedeckt	
Ziel	Armutsvermeidung	Lebensstandardsicherung	
Teilnahme	automatisch	verpflichtend	freiwillig

Quelle: eigene Darstellung, nach: Weltbank (1994: 15-18).

Die erste Säule im Weltbank-Modell, in der sich der solidarische Umverteilungskarakter vereint, finanziert sich dabei aus Steuern und dient allein der Armutsvermeidung. Die Leistungen können etwa in der Form einer (universellen) Garantierente oder als bedarfsgeprüfte Grundsicherung bereitgestellt werden. Die individuelle Sparfunktion für eine Lebensstandardsicherung im Alter sollen dem Weltbank-Modell zufolge die zweite und dritte Säule erfüllen, wobei in der klassischen Form die zweite Säule eine betriebliche Alterssicherung darstellt und in der dritten Säule alle Formen der privaten Vorsorge zusammengefasst sind. Beide Säulen speisen sich

aus festen Beiträgen (DC-Systematik), die im Kapitaldeckungsverfahren privatrechtlich verwaltet werden. Die Teilnahme an der zweiten Säule ist dabei nach den Vorstellungen der Weltbank verpflichtend, während die private Vorsorge in der dritten Säule auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Mitte der 2000er Jahre hat die Weltbank ihr Rentenkonzept überarbeitet und ein erweitertes Fünf-Säulen-Modell vorgestellt (vgl. Holzmann/Hinz 2005; Holzmann/Hinz/Dorfman 2008). Ausgangspunkt bleibt das Drei-Säulen-Modell, allerdings wird die vormals erste Säule zur „zero pillar“ deklariert. Die neue öffentlich-rechtlich organisierte erste Säule folgt dem Umlageprinzip und sieht Leistungen im Alter vor, die sich am vormaligen Erwerbseinkommen orientieren. Die Teilnahme ist verpflichtend. Die Ausgestaltung der zweiten und dritten Säule bleibt unverändert, während zugleich eine neue vierte Säule eingefügt wird, die alle weiteren (informellen) Formen der innerfamiliären Unterstützung umfasst (vgl. Holzmann/Hinz/Dorfman 2008: 6f.). Sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der (renten-) politischen Wirkung bleibt das Fünf-Säulen-Modell bislang hinter dem ursprünglichen Drei-Säulen-Modell zurück. Letzteres Modell mit seiner starken Betonung der privaten Vorsorge in der zweiten Säule und der nur rudimentären Rolle des Staates ist akademisch und politisch gleichermaßen umstritten (siehe insbesondere ILO unten; vgl. Orszag/Stiglitz 1999; Barr 2000; Fultz/Ruck 2001; Wodsak 2011; Drahekoupil/Domonkos 2013), hat aber eine Reihe von strukturellen Rentenreformen beeinflusst. Dazu gehören auch einige Rentenreformen vornehmlich in den ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, etwa in Ungarn, Rumänien, Polen und der Slowakei (Chlon/Góra/Rutkowski 1999; Deacon 2000; Hausner 2002; Müller 2003; Ferge/Juhász 2004; Holzmann/Hinz 2005: 154f.; Orenstein 2005: 195; Holzmann/MacKellar/Repensek 2009; Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016).

3.4.2 Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die ihren Ursprung bereits im Friedensvertrag von Versailles (1919) hat und damit zu den ältesten noch tätigen internationalen Organisationen gehört (vgl. Hughes/Haworth 2011: 5-19; Stübig 2015: 91; Servais/Van Goethem 2016: 13-20). Sie wurde auf der Überzeugung gegründet, dass soziale Gerechtigkeit eine

notwendige Bedingung für dauerhaften Frieden sei. Die Hauptaufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation ist deshalb auch “promoting social justice and internationally recognized human and labour rights“ (Internationale Arbeitsorganisation 2019). Zur Durchsetzung umfassender Arbeitsstandards bedient sich die Arbeitsorganisation der Verabschiedung von Übereinkünften und Empfehlungen. Für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, weil nach der Ratifikation in nationales Gesetz zu überführen und durchzusetzen, sind dabei jedoch allein Übereinkünfte, während demgegenüber Empfehlungen keinen rechtsverbindlichen Charakter haben und zu meist nur allgemeine Handlungsempfehlung an die Mitgliedstaaten darstellen (vgl. Stübiger 2015: 105-107). Erarbeitet und verabschiedet werden die Übereinkünfte und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation von den Delegationen der Mitgliedstaaten, die sich tripartistisch zusammensetzen aus je zwei Regierungsvertretern und je einem Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen (vgl. Hughes/Haworth 2011: 20-32; Servais/Van Goethem 2016: 45-52).

Die rentenpolitischen Vorstellungen der Internationalen Arbeitsorganisation werden in der wissenschaftlichen Debatte als Gegenmodell zum häufig als „neoliberal“ charakterisierten Drei-Säulen-Modell der Weltbank beschrieben (vgl. u. a.: Ervik 2005; Maier-Rigaud 2009; Orenstein 2013). Dabei hatte die Arbeitsorganisation dem „pension privatization trend“ (Orenstein 2008: 899), der seinen Ausgangspunkt in einer entsprechenden Reform in Chile Anfang der 1980er Jahre hatte und dem zeitweilig knapp 30 Staaten weltweit gefolgt sind (vgl. Orenstein 2005; Holzmann 2013; Orenstein 2013), lange Zeit keinen eigenen Entwurf entgegenzusetzen: „We have to concede here that the ILO expressed its scepticism in a relatively modest manner as the decision was made to research the issue in more depth and respond through a substantial publication that would provide a full analysis of the complex issue of pension reform. The process took its time. In hindsight, it was probably too long.“ (Diop 2008: 1) Erst gut sechs Jahre nach Veröffentlichung der Weltbank-Studie führte die Internationale Arbeitsorganisation eine eigene Analyse von kapitalgedeckten und beitragsdefinierten Rentensystemen durch und legte Eckpunkte für ein Rentensystem vor, „[...] which would provide income security in old-age by adequate benefits, the extension of coverage and ‘good governance’ of pension systems.“ (Rodgers/Lee/Swepston/Daele 2009: 164; vgl. zudem Gillion 2000) Ausgangspunkt der Kritik der Arbeitsorganisation ist dabei zunächst die dem Weltbank-

Modell zugrundeliegende Prämisse, wonach der demografische Wandel und die zunehmende Alterung der Gesellschaft das Hauptproblem für die langfristige Finanzierbarkeit klassischer im Umlageverfahren organisierter Rentensysteme darstellen: „An ageing society need not face any crisis, as long as it is able to provide jobs for its ageing workforce. [...] Employment is the key to the future financing of social protection in all societies. Ageing is not so much a threat for social security systems as a challenge for economic and social policy-making and for the labour market.” (Internationale Arbeitsorganisation 2001: 83) Abgeleitet von dieser auf den Arbeitsmarkt gerichteten Perspektive identifiziert die Arbeitsorganisation stattdessen vielmehr die Globalisierung als zentrale Herausforderung für die langfristige Finanzierbarkeit der Rentensysteme. Durch die internationale Arbeitsteilung und Handelsverflechtung und den damit einhergehenden verschärften Wettbewerbsdruck zwischen den Staaten gerieten demnach zunehmend die Lohnnebenkosten in den Mittelpunkt der Industrie- und Standortpolitik: „Credible threats to relocate enterprises or actual closures due to competitive forces can in practice limit the power of the nation State to tax or collect contributions.“ (Internationale Arbeitsorganisation 2001: 83) Gelingt es den Staaten nicht, diese Erosion ihrer steuerlichen Basis zu verhindern oder durch alternative Besteuerungsformen auszugleichen, gerieten zwangsläufig auch die (größtenteils) beitragsfinanzierten Sozialversicherungssysteme zunehmend unter finanziellen Druck, was letztlich zu reduzierten Leistungen dieser Systeme führe.

Auf Grundlage dieser geänderten Prämisse wendet sich die Internationale Arbeitsorganisation gegen die von der Weltbank propagierte (weitreichende) Umgestaltung und Privatisierung der Alterssicherung. Einerseits hält die Arbeitsorganisation den impliziten One-size-fits-all-Approach des Weltbank-Modells für wenig geeignet, die unterschiedlichen nationalen Bedingungen und spezifischen Herausforderungen in geeigneter Weise abzubilden. Stattdessen betont die Internationale Arbeitsorganisation: „there is no single design which fits all countries and all circumstances. The question of what is the most appropriate design has to be weighed against the other factors, in particular the historical and social context and the need to provide universal coverage and good governance.“ (Gillion 2000: 63) Andererseits hält die Arbeitsorganisation die konkrete Ausgestaltung des Drei-Säulen-Modells und dessen zugrundeliegende Annahmen für problematisch. So widerspricht die Arbeitsorganisation insbesondere dem Kernargument der Weltbank, demzufolge kapitalgedeckte Systeme im Gegensatz zu im Umlageverfahren organisierten Systemen per se nicht

von den Auswirkungen einer alternden Gesellschaft betroffen seien: „A society has to allocate a certain amount of resources to provide a certain level of consumption for its elderly. The shift from wage-based to capital-based financing does not change that fundamental equation.“ (Internationale Arbeitsorganisation 2001: 88) Die Arbeitsorganisation stellt dabei auf ein simples Angebots-Nachfrage-Modell ab, bei dem in kapitalgedeckten Systemen das Alterseinkommen durch die Veräußerung der angesparten Vermögenswerte an die nachfolgende Generation generiert werde: „If the buyer generation contracts, then one must expect asset prices to drop, thereby reducing the retirement income of the selling generation.“ (Internationale Arbeitsorganisation 2001: 88) Tatsächlich lasse sich das mit einer alternden Gesellschaft auftretende Problem einer steigenden Alterslastenquote und der damit auftretenden Ungleichgewicht zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern vielmehr durch eine gebührende Reduzierung der Leistungen oder alternativ durch ein Anheben der Regelaltersgrenze weitgehend ausgleichen: „But both these changes could also be achieved under a public social security scheme of the pay-as-you-go type.“ (Gillion 2000: 61) Zudem sieht die Internationale Arbeitsorganisation keine Belege dafür, dass eine verpflichtende kapitalgedeckte zweite Säule zu einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Spar- und Investitionsquote führe und damit insgesamt wohlfahrtssteigernd wirke, wie dies von der Weltbank behauptet werde (vgl. Internationale Arbeitsorganisation 2001: 87f.; zudem: Blankart 2006: 419f.). Neben diesen finanzpolitischen Erwägungen hält die Internationale Arbeitsorganisation das Weltbank-Modell zudem für unvereinbar mit ihren zentralen normativen Grundsätzen. Insbesondere bemängelt die Organisation, dass das Alterseinkommen in beitragsbezogenen kapitalgedeckten Systemen für den Versicherungsnehmer weder garantiert noch in seiner Höhe abschätzbar sei. So sei das angesparte Vermögen zu weiten Teilen abhängig von der Zinsentwicklung sowohl in der Ansparphase als auch von der Höhe des gegenwärtigen Zinssatzes zum Zeitpunkt des Renteneintritts und der Bewertung und Umwandlung des angesparten Vermögens in eine lebenslange Rente. Die Arbeitsorganisation schätzt die daraus möglichen Schwankungen des tatsächlichen Ruhestandseinkommens auf über dreißig Prozent, was für den Versicherungsnehmer letztlich ein nicht hinreichend kalkulierbares Risiko darstelle (vgl. Gillion 2000: 61). Zudem bemängelt die Arbeitsorganisation, dass durch den verpflichtenden Rückgriff auf private Versicherungs- und Invest-

mentunternehmen ein erheblicher Teil des Alterssicherungssystems dem demokratischen Zugriff weitgehend entzogen werde. Private Rentenfonds operieren nach marktwirtschaftlichen und privatrechtlichen Grundsätzen und kennen damit keine ähnlich gelagerte Einbeziehung der Sozialpartner, wie dies in klassischen Sozialversicherungssystemen üblicherweise der Fall ist (vgl. Gillion 2000: 62; Internationale Arbeitsorganisation 2001: 96f.).

Während also die Weltbank für einen radikalen und paradigmatischen Wechsel in der Alterssicherungspolitik wirbt und mit dem Drei-Säulen-Modell (bzw. dessen Aktualisierung und marginalen Erweiterung zum Fünf-Säulen-Modell) einen eigenen konkreten Vorschlag einbringt, vertritt die Internationale Arbeitsorganisation die Position einer behutsamen, nur parametrischen Weiterentwicklung der bestehenden Alterssicherungssysteme: „we have decided to take a pragmatic stance now and focus on the mandate of the ILO, i. e. safeguarding social outcomes, rather than to argue about process and methods.“ (Diop 2008: 10) Abgeleitet aus ihrem Mandat und den zahlreichen Übereinkünften und Empfehlungen stellt die Arbeitsorganisation zehn grundsätzliche Erwartungen auf, denen moderne Alterssicherungssysteme genügen müssen (vgl. Diop 2008: 10f.):

1. Universelle Ausgestaltung: Alle Bürger sollten Zugang zum Rentensystem und einer Mindestabsicherung im Alter haben;
2. Leistungen als Recht: Ansprüche aus Rentenleistungen sollten konkret festgeschrieben und planbar sein;
3. Schutz vor Altersarmut: Rentensysteme sollten eine garantierte Mindestleistung im Alter bereitstellen, die effektiv vor Altersarmut schützt;
4. Einkommenssicherheit: Langjährig Versicherte mit mindestens 30 Beitragsjahren, deren monatliches Einkommen unter dem Durchschnitt liegt, sollten Rentenzahlungen in Höhe von mindestens 40 Prozent ihres vorherigen Erwerbseinkommens erhalten;
5. Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen: Die Ersatzrate sollte das geleistete Beitragsvolumen in angemessener Weise widerspiegeln;
6. Garantie des angesparten Vermögens: Kapitalgedeckte Systeme sollten das eingezahlte Sparguthaben gegen negative Renditen absichern;
7. Geschlechtergleichheit: Leistungsbestimmungen sollten geschlechterneutral formuliert sein und berufstätige Elternteile gerecht berücksichtigen;
8. Langfristige Finanzierbarkeit: Rentensysteme sollten so gestaltet sein, dass sie langfristig finanzierbar sind und entsprechende Unsicherheiten verhindern;
9. Fiskalische Verantwortung: Rentensysteme sollten den haushälterischen Spielraum für andere Sozialleistungen im Rahmen begrenzter nationaler Sozialhaushalte nicht begrenzen;
10. Staatliche Verantwortung: Die Verantwortung für sicherere und angemessene Renten sollte allein beim Staat verbleiben.

Aus diesen Eckpunkten lässt sich keine „exact architecture of national pension systems“ (Diop 2008: 11) ableiten. Zweifelsohne unvereinbar mit den Grundsätzen ist jedoch das Drei-Säulen-Modell der Weltbank in seiner Reinform als weitgehend privatisiertes Alterssicherungssystem: „[...] the ILO is fundamentally unwilling to accept systems which cannot guarantee insured persons with a full contributions record any more than benefits at the subsistence level.“ (Queisser 2000: 37) Denkbar sind aber gleichwohl Kombinationen von leistungs- und (fiktiven) beitragsdefinierten Systemen mit privaten, aber unter strenger staatlicher Regulierung stehender Elemente, die sowohl eine Mindestabsicherung garantieren als auch eine weitergehende Lebensstandardsicherung im Alter ermöglichen. Dies umfasst nach eigenem Bekunden der Internationalen Arbeitsorganisation auch staatliche Systeme mit einer fiktiven Kapitalisierung (NDC; vgl. Gillion 2000: 62f.). Die Internationale Arbeitsorganisation unterstützt entsprechende Rentenreformen, „[...] as long as they provide the ten social outcomes mentioned above.“ (Diop 2008: 11)

3.4.3 Rückwirkungen beider Modelle auf die Europäische Kommission

Die rentenpolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission weisen Merkmale sowohl des Weltbank-Modells als auch der parametrischen Reformvorstellungen der Internationalen Arbeitsorganisation auf (vgl. Interviews #1; #19; #31). Ähnlich wie die Weltbank optiert auch die Europäische Kommission für eine Aufteilung des Alterssicherungssystems auf mehrere Säulen, wenngleich der propagierte Paradigmenwechsel mit einer dominierenden privaten Vorsorge und einer nur rudimentären staatlichen Armutsabsicherung von der Europäischen Kommission abgelehnt wird (vgl. Holzmann/Hinz 2005: 11f.; Europäische Kommission 2012). Die Europäische Kommission spricht der privaten Vorsorge weniger eine substituierende als vielmehr eine ergänzende Rolle in der Lebensstandardsicherung zu (Interviews #16; #21). Damit liegt die Kommission ebenso auf einer Linie mit der Internationalen Arbeitsorganisation wie bei der Forderung, dass private kapitalgedeckte Systeme (DC) einer strengen staatlichen Regulierung und Aufsicht unterliegen und so ausgestaltet sein müssen, „dass sie Risiken abschwächen und Krisen auffangen können.“ (Europäische Kommission 2012: 7) Dabei würdigt die Europäische Kommission jene Mitgliedstaaten, die verpflichtende oder mit steuerlichen Anreizen geförderte freiwillige kapitalgedeckte Zusatzsysteme in ihre Alterssicherungssysteme

aufgenommen haben, durchaus als „pioneering Member States“ (Europäische Kommission 2010d: 111). Als gangbare Reformoption für die öffentlich-rechtliche Säule, neben parametrischen Änderungen, wertet die Internationale Arbeitsorganisation Systeme mit einer fiktiven Kapitalisierung (vgl. Gillion 2000: 62f.). Diese Einschätzung findet sich auch bei der Europäischen Kommission, die entsprechende Reformen in einzelnen Mitgliedstaaten positiv hervorhebt: „Through transformative NDC designs (e.g. SE, IT, PL) or simply by significantly strengthening the links between contributions and benefits, a number of statutory, public PAYG systems (e.g. DE, ES, FR, PT) now emulate the individual accounts and actuarial connections hitherto only found with private, fully funded schemes.“ (Europäische Kommission 2010d: 111) Abseits dieser konkreten Eckpunkte spiegelt sich die zwischen der Weltbank und der Internationalen Arbeitsorganisation anzunehmende Rentenprogrammatische der Europäischen Kommission letztlich auch in der ihr zugrundeliegenden Problemdefinition wider. Als zentrale Herausforderung werden sowohl der demografische Wandel (Weltbank) als auch die Arbeitsmarktsituation und die Erwerbsquote von Frauen und älteren Arbeitskräften (Arbeitsorganisation) beschrieben, allerdings rekurriert die Europäische Kommission bei letzterem Punkt nicht auf die Globalisierung, wie dies noch die Internationale Arbeitsorganisation tut (vgl. Europäische Kommission 2012: 7-9). Eine „Weltbankisierung“ der EU und der rentenpolitischen Ziele der Europäischen Kommission hat damit in geringerem Maße stattgefunden als noch von Orenstein (2008: 911) und Maier-Rigaud (2009: 254) erwartet. Zweifelsohne hat die Weltbank mit ihrem Drei-Säulen-Modell und der Strategie einer weitreichenden „pension privatization“ (Orenstein 2008) an der Restrukturierung der Systemlandschaft Ost- und Mitteleuropas entscheidend mitgewirkt und durch den Beitritt dieser Länder den rentenpolitischen Diskurs der Europäischen Union in diesem Sinne zumindest indirekt mitgestaltet. Zugleich lassen die rentenpolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission eine stärkere Betonung des Faktors Angemessenheit im Allgemeinen wie der Bereitstellung eines garantierten Mindesteinkommens zur Existenzsicherung im Speziellen und eine generell größere Verantwortung des Staates erkennen: „Less dogmatic than the World Bank approach. More pragmatic.“ (Interview #7) Das Rentenmodell der Europäischen Kommission ist damit aber zweifelsohne ein Hinweis darauf, dass „the trend toward pension privatization is not dead, but evolving.“ (Orenstein 2013: 275; ähnlich: Holzmann 2013)

4. Fallstudien

Im Folgenden werden die Fallstudienländer *Dänemark*, *Österreich*, die *Tschechische Republik* und *Portugal* im Hinblick auf die Forschungsdesiderate und Thesen untersucht. Die jeweiligen Länderkapitel sind hierbei vergleichbar aufgebaut: Jeder Fallstudie vorangestellt sind zunächst Ausführungen zum jeweiligen politischen System und dem volkswirtschaftlichen Umfeld im Untersuchungszeitraum sowie zu den demografischen Eckwerten und langfristigen Entwicklungen. Zudem wird das jeweilige Alterssicherungssystem in seinen Grundzügen vorgestellt. Eine solche Darstellung und die auf das hier vorliegende Forschungsinteresse zugeschnittene Analyse der länderspezifischen Rahmenbedingungen folgt aus den Erkenntnissen der Europäisierungs- und Policyforschung, wonach institutionelle Faktoren und Arrangements sowie eine politikfeldspezifische Verwundbarkeit länderspezifisch unterschiedliche Reaktionen auf Europäisierungsprozesse hervorrufen können und entsprechend berücksichtigt werden müssen. Die Analyse der länderspezifischen Rahmenbedingungen bildet damit die Grundlage für die daran anschließende Untersuchung möglicher Europäisierungsprozesse in der Alterssicherungspolitik und deren Einordnung und Abgrenzung von möglichen rivalisierenden Erklärungsfaktoren.

4.1 Dänemark

4.1.1 Rahmenbedingungen

Das politische System Dänemarks

Verfassungsrechtlich ruht das Königreich Dänemark auf dem bereits 1849 erlassenen Grundgesetz (Grundloven), das bislang erst dreimal geändert wurde und in seiner bis heute gültigen Fassung von 1953 das Land als parlamentarische Monarchie konstituiert (vgl. Nannestad 2009). Die Verfassung selbst spricht dabei von einer „beschränkt-monarchischen“ Regierungsform (indskrænket-monarkisk; Art. 2 Verf.)

und weist der Krone als Staatsoberhaupt nominell die vollziehende und im Zusammenspiel mit dem Parlament auch die gesetzgebende Gewalt zu (Art. 3 Verf.). In der Praxis beschränken sich die politischen Kompetenzen des Monarchen jedoch allein auf repräsentative und notarielle Befugnisse (vgl. Nannestad 2009: 69). Die dänische Verfassung beauftragt die Minister mit der Ausübung der Exekutive und sieht diese auch in der politischen wie rechtlichen Verantwortung. Zudem bedürfen die Handlungen des Monarchen der Gegenzeichnung durch einen Minister, was den politischen Entscheidungsraum der Krone einschränkt und zugleich parlamentarisch rückkoppelt (vgl. Hartmann/Kempf 2011: 57). Zu den zentralen Aufgaben des Monarchen gehört die Ernennung des Regierungschefs (Staatsminister) und seiner Minister (Art. 14 Verf.), wobei er dabei faktisch an die parlamentarische Zusammensetzung und die erwartbaren Mehrheiten gebunden ist (vgl. Nannestad 2009: 76). Dies resultiert aus dem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Prinzip des „negativen Parlamentarismus“, demzufolge sich eine vom Monarchen eingesetzte Regierung zwar keiner formellen Investiturabstimmung im Parlament stellen muss, jedoch jederzeit durch ein einfaches Misstrauensvotum gegen den Regierungschef abgewählt werden kann (vgl. Hönnige 2009: 26; Nannestad 2009: 76; Steffani 1979). Das Ausbleiben eines eben solchen (erfolgreichen) Misstrauensvotums kann entsprechend als impliziter Vertrauensbeweis des Parlaments für die Regierung gewertet werden und charakterisiert damit den zentralen Unterschied zum „positiven Parlamentarismus“, bei dem eine Regierung aktiv von einer entsprechenden Mehrheit im Parlament getragen werden muss (vgl. Döring/Hönnige 2008: 460; Jahn 2013: 108).

Dänemark ist ein dezentraler Einheitsstaat mit einem Einkammerparlament (vgl. Sebaldt 2009: 54). Bis zur Verfassungsreform 1953 bildeten das Landsting als damalige erste Kammer und das Folketing zusammen den Dänischen Reichstag. Heute ist das Folketing die einzige parlamentarische Versammlung. Diese setzt sich aus 179 Mitgliedern für eine Wahlperiode von vier Jahren zusammen, wobei je zwei Abgeordnete Grönland und die Färöer-Inseln repräsentieren (vgl. Green-Pedersen 2006: 457). In der Praxis ist die Wahlperiode des Folketing aber teils deutlich kürzer, da die Regierung das Parlament jederzeit auflösen und Neuwahlen ausrufen kann und dieses Instrument in der Vergangenheit auch regelmäßig aus politik-taktischen Überlegungen heraus genutzt hat (Art 32 Verf.; Nannestad 2009: 70). Dänemark folgt dem Modell der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Kneip 2008: 633).

Die Kompetenz zur Normenkontrolle liegt nicht bei einem spezialisierten Verfassungsgericht, wie es idealtypisch beim österreichischen Verfassungsgerichtshof der Fall ist. Vielmehr kann jeder dänische Richter „an jedem Gericht in jedem Streitfall zu jeder Zeit Normen als verfassungswidrig erkennen und durch ihre Nichtanwendung den Vorrang der Verfassung sichern.“ (Schulz 2010: 3; vgl. zudem Helms 2006; Haase/Struger 2009) Möglich ist bei einer solchen diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit systembedingt nur eine konkrete und inzidente Normenkontrolle. An der Spitze des normalen Instanzenzuges steht in Dänemark das Oberste Gericht (Højesteret), dem insgesamt 19 Richter angehören. Sie werden auf Vorschlag eines unabhängigen Auswahlgremiums vom Justizminister auf Lebenszeit ernannt (vgl. Kneip 2008: 637).

Der Gesetzgebungsprozess wird durch eine Reihe von verfassungsrechtlichen Vorgaben strukturiert. Das Initiativrecht haben neben der Regierung außerdem die einzelnen Abgeordneten des Folketings (Art. 21; 41 Verf.). Wie in den meisten westeuropäischen Systemen üblich, gehen aber auch in Dänemark Gesetzesentwürfe größtenteils auf eine Initiative der Regierung zurück (vgl. Nannestad 2009: 81f.). Verfassungsrechtlich vorgesehen sind drei Lesungen (Art. 41 Abs. 2 Verf.). Nach einer grundsätzlichen ersten Aussprache über das vorliegende Vorhaben im Plenum wird der Gesetzesentwurf in aller Regel dem thematisch zuständigen ständigen Ausschuss überwiesen. Die zweite und dritte Lesung im Plenum finden nach der Ausschussarbeit statt und werden in der Regel mit einem zeitlichen Abstand von jeweils mehreren Tagen abgehalten (vgl. Nannestad 2009: 83f.). Findet die Gesetzesinitiative eine parlamentarische Mehrheit, muss sie innerhalb von 30 Tagen durch den Monarchen bestätigt werden, um Gesetzeskraft zu erlangen. Der Monarch hat dabei aber kein Vetorecht (vgl. Nannestad 2009: 81). Ein Bruch mit dem repräsentativen System findet sich in der Möglichkeit, umstrittene Gesetzesinitiativen einem bindenden Referendum zu unterwerfen, wenn dies mindestens ein Drittel der Parlamentarier fordert. Ausgeschlossen von diesem direktdemokratischen Element sind allein Steuer- und Haushaltsgesetze. Seit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft 1973 dominieren europapolitische Themen bei Volksabstimmungen (vgl. Green-Pedersen 2006: 457; Nannestad 2009: 88ff.; Jochem 2012: 69f.).

Das dänische Parteiensystem hat sich seit 1973 stark ausdifferenziert (vgl. Schu- bert 2011: 68; Jochem 2012: 74). Niedermayer (2008: 360ff.) spricht von einem „hoch fragmentierten System ohne prädominante Partei“. In Kombination mit dem

Prinzip des negativen Parlamentarismus und einer ausgeprägten Konsensorientierung der dänischen Politik begünstigte dies in der Vergangenheit regelmäßig die Bildung von Minderheitsregierungen (vgl. Nannestad 2009: 65). Nach der Parlamentswahl 2015 sind im Folketing insgesamt neun Parteien vertreten (vgl. Danmarks Statistik 2015). Zu den etablierten Parteien gehören die Sozialdemokraten (Socialdemokraterne; S), die Sozialliberalen (Radikale Venstre; RV), die Liberalen (Venstre; V) und die Konservative Volkspartei (Konservative Folkeparti; K) (vgl. Green-Pedersen 2006: 461). Mit der Dänischen Volkspartei (Dansk Folkeparti; DF) findet sich zudem eine rechtspopulistische und zugleich EU-skeptische Partei im Folketing, die im Untersuchungszeitraum regelmäßig liberal-konservative Minderheitsregierungen parlamentarisch unterstützte und entsprechend auch ohne offizielle Regierungsverantwortung politischen Einfluss gelten machen konnte (vgl. Schubert 2011: 73; Wirries 2014; Dialer/Maurer/Richter 2015: 138).

Tabelle 9: Dänische Regierungen im Untersuchungszeitraum

Regierung	Amtszeit	Koalition (+ Unterstützung)	Regierungsmehrheit (% Sitze Folketing)
Poul Nyrup Rasmussen IV	23.03.1998 – 27.11.2001	S/RV (+ var.)	40,0%
Fogh Rasmussen I	27.11.2001 – 18.02.2005	V/K (+ DF)	41,1% (53,7%)
Fogh Rasmussen II	18.02.2005 – 23.11.2007	V/K (+ DF)	40,0% (53,7%)
Fogh Rasmussen III	23.11.2007 – 05.04.2009	V/K (+ DF)	36,6% (50,9%)
Løkke Rasmussen I	05.04.2009 – 03.10.2011	V/K (+ DF)	
Thorning-Schmidt I	03.10.2011 – 03.02.2014	S/RV/SF (+ EL)	44,0% (50,9%)
Thorning-Schmidt II	03.02.2014 – 28.06.2015	S/RV (+ SF, EL)	34,9% (50,0%)
Løkke Rasmussen II	28.06.2015 – 28.11.2016	V (+ DF, LA, K)	19,4% (54,9%)

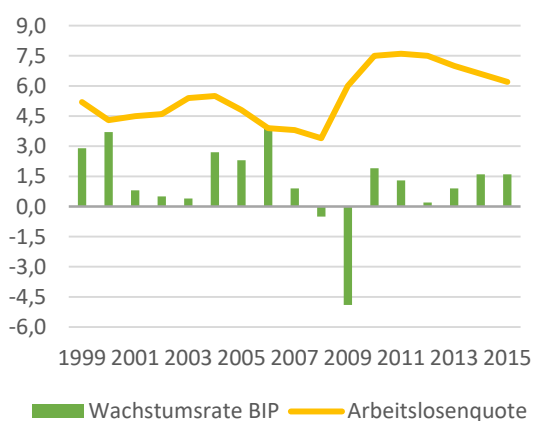
Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Green-Pedersen (2006); Danmarks Statistik (2011, 2015); Folketing (2015).

Volkswirtschaftliches Umfeld

Die dänische Volkswirtschaft verzeichnete im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2015 durchgehend positive Wachstumsraten. Ausnahmen bilden lediglich die Jahre 2008 und 2009 mit Einbrüchen in Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Insgesamt entwickelte sich die dänische Wirtschaft im europäischen Vergleich allerdings nur wenig dynamisch, wenngleich bereits von einer hohen Basis ausgehend. Im Durchschnitt konnte das Bruttoinlandsprodukt im Untersuchungszeitraum nur um 1,2 Prozent pro Jahr gesteigert werden, während die Wirtschaftskraft der

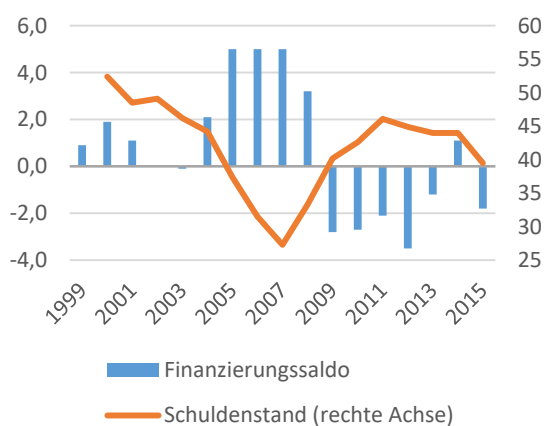
Europäischen Union als Ganzes im selben Zeitraum um durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr zulegen konnte (vgl. Eurostat 2018). Entsprechend lag die Wirtschaftskraft Dänemarks Ende 2015 nur gut 19 Prozent über dem Ausgangswert von 1999, während die Wirtschaftskraft der Europäischen Union demgegenüber um gut 26 Prozent zulegen konnte. Als Zäsur wirkte, wie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch, die Finanz- und Wirtschaftskrise. Während in den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise das jährliche Wachstum noch bei durchschnittlich 2,0 Prozent lag (1999 bis 2007), haben sich die Wachstumsraten in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums mit 1,3 Prozent deutlich verringert (vgl. Eurostat 2018). Analog hierzu entwickelte sich der dänische Arbeitsmarkt. Während die Arbeitslosenquote zwischen 1999 und 2007 im Mittel bei 4,7 Prozent lag und sich in einzelnen Jahren in Richtung Vollbeschäftigung bewegte, stieg sie in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise zwischenzeitlich auf bis zu 7,6 Prozent (2011) an (vgl. Eurostat 2018a). Im europäischen Vergleich robust zeigte sich auch die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen in Relation zur Wohnbevölkerung, die eine nur geringe Schwankungsbreite aufwies und im Mittel mit 77,4 Prozent auf hohem Niveau verharrt (vgl. Eurostat 2018b).

Abbildung 10: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in DK (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Eurostat (2018; 2018a).

Abbildung 11: Finanzierungssaldo und Verschuldung DK (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten Eurostat (2018c).

Das stabile volkswirtschaftliche Umfeld spiegelt sich im Finanzierungssaldo und der Schuldensituation des dänischen Staates wider. In den Jahren 1999 bis 2008 verzeichnete der dänische Staat einen durchschnittlichen Finanzierungsüberschuss von 2,4 Prozent pro Jahr und konnte in Kombination mit der positiven konjunkturellen Entwicklung seine Schuldenquote von 52,4 Prozent (1999) auf 27,3 Prozent

(2007) halbieren (vgl. Eurostat 2018c). Eine gegenläufige Entwicklung zeigte sich hingegen in der zweiten Untersuchungshälfte. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Schuldenquote wieder auf ein lokales Maximum von 46,1 Prozent im Jahr 2011 angestiegen und erst in den Folgejahren wieder leicht gesunken. Verantwortlich hierfür ist neben der abgeschwächten konjunkturellen Entwicklung ein ausgeprägtes Finanzierungsdefizit des dänischen Staates in der zweiten Untersuchungshälfte, das bei durchschnittlich -1,9 Prozent pro Jahr lag. Im Juli 2010 eröffnet der Rat der Europäischen Union als Folge dessen ein Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das erst im Juni 2014 wieder beendet wurde (vgl. Rat der Europäischen Union 2010a; ders. 2014a).

Demografische Eckwerte

Die demografischen Eckwerte Dänemarks bewegen sich im europäischen Mittelfeld (s. Tabelle unten). So lag etwa das Medianalter der Bevölkerung mit 38,1 Jahren zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch leicht über dem europäischen Vergleichswert (37,7 Jahre), während es am Ende der Periode mit 41,5 Jahren leicht darunter lag (42,4 Jahre; vgl. Eurostat 2018e). Wesentlich verantwortlich für diese im europäischen Schnitt vergleichsweise langsame Alterung der Bevölkerung ist eine überdurchschnittliche Fruchtbarkeitsrate. Diese lag mit durchschnittlich 1,73 Kindern pro Frau deutlich über dem europäischen Mittelwert (1,47) und war nur in Luxemburg (1,74), Frankreich (1,81) und Irland (1,90) noch höher (vgl. Eurostat 2018d). Zugleich wird in den kommenden Jahren ein weiterer Anstieg der Fertilitätsrate auf voraussichtlich 1,81 im Jahr 2030 erwartet (vgl. Europäische Kommission 2015a: 307). Zentrale Schlüsselgröße in der Beurteilung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme ist die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung (vgl. Börsch-Supan 2011: 21). Während am linken Rand der Untersuchungsperiode die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) an der Gesamtbevölkerung noch bei 66,9 Prozent lag, ist der Anteil am rechten Rand bereits deutlich auf 64,4 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig ist die Zahl der älteren Personen (65 und mehr Jahre) von 14,9 Prozent auf 18,6 Prozent angestiegen (vgl. Eurostat 2018i). Setzt man beide Bevölkerungsgruppen ins Verhältnis, hat sich diese sog. Alterslastenquote im Untersuchungsverlauf von 22,2 Prozent auf 28,8 Prozent erhöht und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 37 Prozent weiter ansteigen (vgl. Eurostat 2018e; Europäische

Kommission 2015a: 307). Die Rentenausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind kein hinreichender Indikator für die finanzielle Nachhaltigkeit eines Alterssicherungssystems, bieten aber einen Hinweis auf den (verbleibenden) finanziellen Spielraum der öffentlichen Hand. Im Falle Dänemarks ist hierbei eine zum europäischen Umfeld gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Während die öffentlichen Rentenausgaben im Untersuchungszeitraum zunächst noch leicht auf 11,6 Prozent angestiegen sind und damit nur geringfügig über dem europäischen Schnitt lagen, rechnet die Europäische Kommission (2015a) bis zum Jahr 2030 mit einem deutlichen Rückgang auf dann nur noch 8,3 Prozent. Demgegenüber wird für die Europäische Union als Ganzes mit einem weiteren Anstieg auf 11,6 Prozent gerechnet (vgl. Eurostat 2018h; Europäische Kommission 2015a: 308).

Tabelle 10: Demografische Eckwerte Dänemarks

	Dänemark				Europäische Union			
	1999	2015	2030	Δ	1999	2015	2030	Δ
Medianalter	38,1	41,5	--	--	37,7	42,4	--	--
Lebenserwartung bei Geburt	77,1	80,8	--	--	77,7 ^g	80,6	--	--
Anteil Erwerbstätige (15-64) ^a	66,9	64,4	60,7	-6,2	62,2	65,6	61,1	-1,1
Anteil Senioren (65+) ^a	14,9	18,6	22,4	+7,5	15,4	18,9	24,1	+8,7
Alterslastenquote (15-64) ^b	22,2	28,8	37	+14,8	23	28,8	39	+16
Fruchtbarkeitsrate	1,73	1,71	1,81	+0,08	1,47 ^d	1,57	1,68	+0,21
Rentenausgaben (öffentlich; brutto) ^c	10,8	11,6	8,3	-2,5	9,6 ^e	11,1 ^f	11,6	+2,0

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnung, nach Daten von Eurostat (2018d; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h; 2018i); Europäische Kommission (2015a). Hinweise: ^a Anteil an der Bevölkerung (in Prozent); ^b Verhältnis zwischen der Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter und der Zahl aller Personen zwischen 15 und 64 Jahren; ^c ohne Hinterbliebenenrente als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent); ^d im Jahr 2000; ^e EU-15; ^f im Jahr 2014 für EU-28; ^g im Jahr 2002

Zwischenfazit

Charakteristisch für das politische System Dänemarks ist die Häufung von Minderheitsregierungen, wie sie im europäischen Umfeld sonst nur noch in Schweden und Norwegen sowie mit Abstrichen in Irland, Italien und Spanien regelmäßig anzutreffen sind (vgl. Döring/Hönnige 2008: 462; Kropp 2008: 526). Alle dänischen Regierungen im Untersuchungszeitraum gehören dieser Regierungsform an. Begünstigt wird die Bildung von Minderheitsregierungen dabei durch das verfassungsrechtlich

festgeschriebene Prinzip des negativen Parlamentarismus, das keine formelle Investiturabstimmung vorsieht, dafür jedoch eine absolute Mehrheit im Parlament bei Misstrauensvoten gegen die amtierende Regierung verlangt. Zudem ist die politische Kultur Dänemarks von einer ausgeprägten Konsensorientierung geprägt, was eine parlamentarische Zusammenarbeit konkurrierender Parteien vereinfacht. Stabilisiert werden kann damit (zumindest partiell) die im europäischen Vergleich hohe Fragmentierung des Parteiensystems, wobei im Untersuchungszeitraum insbesondere die Sozialdemokraten (Socialdemokraterne; S) als Partei links der Mitte und die Liberalen (Venstre; V) als Partei rechts der Mitte alternierend Minderheitsregierungen bilden und parlamentarisch absichern konnten. Die Liberalen (V) stützten sich dabei zumeist auf die rechtspopulistische und zugleich EU-skeptische Dänische Volkspartei (Dansk Folkeparti; DF). Aus institutioneller Perspektive bildet das Parlament für Minderheitsregierungen einen gesonderten Vetopunkt, da die Oppositionsparteien im legislativen Prozess eingebunden werden müssen, um für das jeweilige Vorhaben eine Mehrheit zu finden. Die politischen Kompetenzen des Monarchen beschränken sich demgegenüber allein auf repräsentative und notarielle Befugnisse und lassen diesen als Vetopunkt im Institutionengefüge Dänemarks ausfallen. Selbiges gilt auch für die diffuse Verfassungsgerichtsbarkeit, die modellbedingt nur eine konkrete und inzidente Normenkontrolle kennt, nicht aber eine politisch motivierte abstrakte Normenkontrolle etwa auf Antrag der Oppositionsparteien (vgl. Green-Pedersen 2006: 458). Die demografische Entwicklung Dänemarks ist von einer generellen Alterung der Bevölkerung geprägt und folgt damit dem europäischen Trend, wenn auch in der Tendenz langsamer. Insbesondere die überdurchschnittliche Fruchtbarkeitsrate lässt den Überhang älterer Personen (65 und mehr Jahre) im europäischen Vergleich weniger stark ansteigen. Die Alterslastenquote als zentrale demografische Kennziffer ist im Untersuchungsverlauf von 22,2 Prozent auf 28,8 Prozent angestiegen und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 37 Prozent weiter ansteigen (s. o.), was im hier vorliegenden Untersuchungsfeld den zweitniedrigsten Wert nach Tschechien (35 Prozent) darstellt und insgesamt einen gemäßigten demografischen Druck auf die dänische Volkswirtschaft signalisiert. Diese befand sich im Untersuchungszeitraum zwar auf einem dauerhaften Wachstumspfad, lediglich kurzzeitig unterbrochen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009, entwickelte sich aber insgesamt weniger dynamisch als das europäische Umfeld und lag am Ende der Untersuchungsperiode nur gut 19 Prozent

über dem Ausgangswert (1999). Dies stellt im hier vorliegenden Untersuchungsfeld den zweitniedrigsten Zuwachs vor Portugal (sieben Prozent) dar und liegt knapp sieben Prozentpunkte hinter der Steigerung der Europäischen Union als Ganzes. Der haushaltspolitische Problemdruck im Untersuchungszeitraum war angesichts einer Schuldenquote deutlich unterhalb der Maastricht-Grenze von 60 Prozent demgegenüber aber gering und ist erst mit dem im Jahr 2010 eröffneten Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Folge des externen Schocks 2008 und 2009 kurzzeitig angestiegen.

4.1.2 Das dänische Alterssicherungssystem

Dänemark hat mit der „Alderdomsunderstøttelse“ bereits 1891 und damit nur wenige Jahre nach Deutschland eine staatliche Unterstützung im Alter eingeführt. Während in Deutschland jedoch ein Bismarck-System eingeführt wurde, wählte Dänemark mit seiner öffentlich-rechtlichen Absicherung zunächst das Beveridge-System (vgl. Abrahamson/Wehner 2003: 3; Andersen 2016: 2). Heute vereint das dänische Alterssicherungssystem beide Strukturmerkmale und ruht, eng angelehnt an das Weltbankkonzept, auf drei Säulen (vgl. Stöger 2011: 10). Die erste Säule umfasst hierbei neben einer universellen Basissicherung (Folkepension) auch eine an eine Erwerbstätigkeit geknüpfte Zusatzversicherung (Arbejdsmarkedets Tillægspension; ATP). Die betriebliche Altersvorsorge in der zweiten Säule ist zumeist über sektorale Rentenschemata privatwirtschaftlich geregelt und wird durch eine freiwillige private Vorsorge in der dritten Säule ergänzt (vgl. Stöger 2011: 11f.). Rechtliche Grundlage der ersten Säule sind für die Basisabsicherung das Gesetz Nr. 10 vom 12.01.2015 (Bekendtgørelse af lov om social pension) und für die Zusatzversicherung das Gesetz Nr. 1110 vom 14.10.2014 (Bekendtgørelse af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension). Verwaltet werden die Folkepension von Udbetaling Danmark und das ATP-System von Arbejdsmarkedets Tillægspension, unter Aufsicht des Ministeriums für Beschäftigung (Beskæftigelsesministeriet) (vgl. Missoc 2017h).

Die Basissicherung (Folkepension) in der ersten Säule ist als umlagefinanziertes und leistungsdefiniertes (DB) System ausgestaltet, das vollständig aus Steuermitteln finanziert wird (vgl. Missoc 2017c). Der Bezug einer Basisrente ist an die Wohndauer in Dänemark und nicht an eine etwaige Erwerbsbiografie geknüpft, weshalb die Folkepension dem Grundsatz nach eine universelle Basisabsicherung für die

gesamte Wohnbevölkerung Dänemarks darstellt. Voraussetzung ist jedoch für dänische Staatsbürger eine Mindestwohndauer von drei Jahren in Dänemark und für nicht-dänische Staatsbürger eine Mindestwohndauer von zehn Jahren in Dänemark, davon fünf Jahre unmittelbar vor Renteneintritt (vgl. Missoc 2017c). Die Leistungen der Folkepension setzen sich zusammen aus einer Basisrente und einer ergänzenden Rentenzahlung (pensionstillæg). Es handelt sich hierbei um Pauschalbeträge, die in Abhängigkeit von der individuellen Wohnsitzdauer in Dänemark berechnet werden. Das zuvor erzielte Erwerbseinkommen hat demzufolge keinen Einfluss. Die Pauschalbeträge der Basisrente und der ergänzenden Rentenzahlung in voller Höhe erhalten Rentner, die zwischen ihrem 15. Lebensjahr und dem Renteneintritt mindestens 40 Jahre in Dänemark gewohnt haben. Die Basisrente beträgt dann gegenwärtig DKK 73.920 (9.940 Euro) pro Jahr vor Steuern, während die ergänzende Rentenzahlung für Alleinstehende bei DKK 78.612 (10.571 Euro) und für Verheiratete bei DKK 38.676 (5.201 Euro) pro Jahr liegt. Liegt die kumulierte Gesamtwohnsitzdauer unterhalb der Bemessungsgrenze von 40 Jahren, werden die Pauschalbeträge jeweils anteilig um 1/40 pro fehlendem Jahr gekürzt, wobei eine Mindestrente von DKK 1.848 (248 Euro) pro Jahr garantiert wird (vgl. Missoc 2017c). Leistungen der Folkepension werden zudem mit anderen Einkommensarten verrechnet, etwa mit Rentenzahlungen aus der zweiten und dritten Säule, und entsprechend anteilig gekürzt. Bedarfsgeprüfte Zusatzleistungen sind für Gesundheits- (helbredstillæg) und Heizkosten (varmetillæg) sowie allgemein für Härtefälle (personligt tillæg) möglich. Die Leistungen der Folkepension werden jährlich anhand der Lohnentwicklung angepasst (satsreguleringsprocenten; vgl. Missoc 2017c).

Rentner mit einem nur geringfügigen jährlich zur Verfügung stehenden Vermögen (Sparguthaben, Bargeld, Wertpapiere) erhalten zusätzlich zu den Leistungen der Folkepension außerdem noch eine bedarfsgeprüfte Zusatzleistung (Supplerende pensionsydelse). Als Grenzwert für den Bezug dieser auch als „Elderly Cheque“ bezeichneten Zusatzleistung sind Vermögenswerte bis zu einer Höhe von DKK 84,300 (11.336 Euro) zulässig. Die Zusatzleistung wird als Einmalzahlung jährlich zusammen mit der Folkepension ausbezahlt. Der Pauschalbetrag liegt bei einer Wohnsitzdauer von 40 Jahren gegenwärtig bei DKK 16,900 (2.272 Euro) und wird bei einer geringeren Wohnsitzdauer entsprechend analog zur Folkepension um 1/40 pro Jahr gekürzt (vgl. Missoc 2017c; Kvist 2014: 5). Die Regelaltersgrenze für

die Folkepension wird im Zeitraum von 2019-22 schrittweise auf 67 Jahre angehoben, ehe im Jahr 2030 die Altersgrenze erneut auf dann 68 angehoben wird. Grundsätzlich orientiert sich die Altersgrenze an der statistischen Lebenserwartung mit 60 Jahren und wird alle 15 Jahre angepasst (vgl. Missoc 2017c; Kvist 2014: 5f.). Ein vorzeitiger Bezug der Folkepension ist nicht möglich, allerdings gibt es mit dem "Efterløn" eine Vorruhestandsregelung, die über die Arbeitslosenversicherung organisiert wird und die ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bereits mit 60 Jahren ermöglicht (vgl. Missoc 2017c). Die Höhe der Efterløn-Leistungen orientiert sich an der Arbeitslosenunterstützung.

Teil des öffentlich-rechtlichen Systems ist neben der Basissicherung (Folkepension) auch eine Zusatzversicherung (Arbejdsmarkedets Tillægspension; ATP), die als kapitalgedecktes und beitragsdefiniertes (DC) System ausgestaltet ist und parallel zur Folkepension bezogen werden kann (vgl. Missoc 2017c). Versicherungspflicht besteht für alle abhängig Beschäftigten, die älter als 16 Jahre sind und mindestens neun Wochenarbeitsstunden bei einem Arbeitgeber vorweisen können. Abgesichert sind zudem Bezieher von Sozial- und Unterstützungsleistungen (vgl. Missoc 2017c). Der Bezug der ATP-Rente ist mit 65 Jahren möglich, kann jedoch bis zum 75 Lebensjahr aufgeschoben werden. Ein vorzeitiger Rentenbezug ist nicht möglich (vgl. Missoc 2017c). Finanziert wird das ATP-System durch Beiträge, die sich an den geleisteten Arbeitsstunden orientieren und zu zwei Dritteln vom Arbeitgeber übernommen werden (vgl. Borger 2017). Für Bezieher von Sozial- und Unterstützungsleistungen werden die Beiträge in Teilen vom Staat übernommen (vgl. Stöger 2011: 11). Für einen Vollzeitbeschäftigten liegt der monatliche Beitrag gegenwärtig bei DKK 284 (38 Euro) und wird durch die Sozialpartner festgelegt (vgl. Missoc 2017c; Green-Pedersen 2006: 468). Die Beiträge werden von einem privatwirtschaftlich organisierten ATP-Fonds am Kapitalmarkt angelegt, der unter Kontrolle der Sozialpartner steht (vgl. Green-Pedersen 2006: 468). Die Leistungen ergeben sich aus der Höhe der eingezahlten Beiträge anhand der geleisteten Arbeitsstunden, der erzielten Rendite des ATP-Fonds und der durchschnittlichen Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Rentenantritts. Eine Wartezeit besteht nicht. Für einen fiktiven Arbeitnehmer, der dem ATP-System seit dessen Einführung als Vollzeitbeschäftigter angehört, ergäbe sich bei Renteneintritt mit 65 Jahren so gegenwärtig eine Rentenzahlung aus dem ATP-System in Höhe von DKK 23.500 (3.160 Euro)

pro Jahr (vgl. Missoc 2017c; Ploug 2003: 73). Als Mindestrente aus dem ATP-System sind gegenwärtig DKK 2.850 (383 Euro) pro Jahr garantiert (vgl. Missoc 2017c).

Tabelle 11: Das dänische Alterssicherungssystem (vereinfacht)

	1. Säule		2. Säule	3. Säule
Träger	öffentlich-rechtlich organisiert		betrieblich	privat
Mitgliedschaft	obligatorisch		quasi-obligatorisch	freiwillig
Ziel	Armutsvermeidung		Zusatzabsicherung bzw. Lebensstandardsicherung	
Schichten	(1) Folkepension	(2) ATP-System		
Durchführung	umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (DB) System	kapitalgedecktes und beitragsdefiniertes (DC) System	üblicherweise kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Systeme	
Finanzierung	Finanzierung aus Steuermitteln	Fixe Beiträge anhand geleisteter Wochenarbeitsstunden; dabei 2/3 Arbeitgeber und 1/3 Arbeitnehmer	Beitragsatz je nach Kollektivvertrag/Betriebsvereinbarung und Einkommenshöhe im Durchschnitt zwischen 12 und 18 Prozent	
Leistungen	Basisrente (max. DKK 73.920 (9.940 Euro)) pro Jahr + ergänzender Rentenzahlung (max. DKK 78.612 (10.571 Euro) für Alleinstehende / DKK 38.676 (5.201 Euro) für Verheiratete) pro Jahr, jeweils abhängig von der Wohnsitzdauer in Dänemark; mindestens DKK 1.848 (248 Euro) pro Jahr	Leistungen anhand der eingezahlten Beiträge, der Rendite des ATP-Fonds und der durchschnittlichen Lebenserwartung bei Renteneintritt; mindestens DKK 2.850 (383 Euro) pro Jahr	Leistungen anhand der eingezahlten Beiträge, der Rendite des jeweiligen Fonds am Kapitalmarkt und der durchschnittlichen Lebenserwartung bei Renteneintritt	

Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Missoc (2017c), Stöger (2011), Kvist (2014), Green-Pedersen (2006).

Betriebliche Vorsorgeinstrumente sind in der zweiten Säule zusammengefasst. Diese sind in der Regel als kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Systeme ausgestaltet und gründen auf sektoralen Tarifvereinbarungen der Sozialpartner oder einzelnen Betriebsvereinbarungen (vgl. Stöger 2011: 11). Daraus ergibt sich

eine quasi-verpflichtende Teilnahme für alle abhängig Beschäftigten in diesen Bereichen (vgl. Beier Sørensen et al. 2016: 60). Die Beitragssätze variieren je nach Einkommenshöhe im Durchschnitt zwischen 12 und 18 Prozent und sind steuerlich begünstigt (vgl. Green-Pedersen 2006: 467; Beier Sørensen et al. 2016: 58). Die Leistungen ergeben sich aus der Höhe der eingezahlten Beiträge, der erzielten Kapitalentwicklung und der statistischen Lebenserwartung bei Renteneintritt. Die dritte Säule schließlich umfasst alle weiteren Formen der privaten Zusatzvorsorge, die zumeist als Rentenfonds und Sparpläne von Banken und Versicherungen angeboten werden. Diese Systeme sind als kapitalgedeckte und beitragsdefinierte Systeme ausgestaltet, deren Leistungen sich im Grundsatz nach der Höhe der eingezahlten Beiträge und der erzielten Kapitalentwicklung errechnen. Die Beiträge sind teilweise steuerlich absetzbar. Über 90 Prozent der Dänen sind durch die zweite und dritte Säule abgedeckt (vgl. Kvist 2014: 10; Green-Pedersen 2006: 467).

4.1.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen

Reformprozess im Vorfeld des Untersuchungszeitraums

Das dänische Alterssicherungssystem gilt heute als Prototyp des Weltbank-Modells, was aber weniger das Ergebnis eines gezielt darauf abgestellten Reformprozesses ist als vielmehr das Resultat bereits früh getroffener Rahmenentscheidungen in den ersten Nachkriegsjahrzehnten (vgl. Green-Pedersen 2006: 455). So wurde bereits 1956 die bedarfsgeprüfte Grundsicherung zu einer universellen Grundsicherung („Folkepension“) umgebaut, die allen dänischen Staatsbürgern ab dem 67. Lebensjahr eine steuerfinanzierte und pauschale Rente gewährt. Im Jahr 1964 wurde schließlich auf Initiative der Sozialpartner die kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Zusatzversicherung „Arbejdsmarkedets Tillægspension“ (ATP) eingerichtet (vgl. Abrahamson/Wehner 2003: 5-8). Diese ist zwar an eine Erwerbstätigkeit geknüpft, sieht aber analog zur Folkepension ebenfalls nur (gestaffelte) Pauschalleistungen vor. Dänemark hat sich damit für eine Stärkung seines Pauschalensystems und gegen die Einrichtung einer (ergänzenden) einkommensabhängigen und aus Beiträgen zu finanzierenden Zusatzversicherung in der ersten Säule entschieden, wie es etwa Schweden nahezu zeitgleich mit seiner „Allmän tillägspension“ tat (vgl. Andersen 2016: 2; Green-Pedersen 2006: 465; Andersen/Cars-

tensen 2009: 72f.). Ausgehend von diesen grundsätzlichen Weichenstellungen orientierte sich die dänische Alterssicherungspolitik in den Folgejahren bis zum hier vorliegenden Untersuchungszeitraum hauptsächlich an der Frage, wie die Zusatzvorsorge in der zweiten und dritten Säule gefördert werden kann. Bis 1980 hatten zwei Drittel der dänischen Erwerbsbevölkerung nur Zugang zur staatlichen Rente, die oftmals wiederum nur eine Ersatzquote von einem Drittel des vorherigen Einkommens leistete (vgl. Green-Pedersen 2006: 455). In Folge der Ölkrise und der sich verschlechternden volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen rückten ab Mitte der 1970er Jahre zudem periodisch Konsolidierungsbemühungen in den Vordergrund der dänischen Alterssicherungspolitik (vgl. Green-Pedersen 2006: 474; Obinger et al. 2010: 89). Im Mittelpunkt der Diskussion um betriebliche Vorsorgesysteme stand die Frage, wie eine höhere Abdeckungsrate dieser Zusatzsysteme erreicht werden kann. Die bürgerlichen Parteien sprachen sich für eine flächendeckende Einführung solcher Systeme durch die Sozialpartner in den von ihnen auszuhandelnden Tarifvereinbarungen aus, fürchteten sie doch, dass ein gesetzlicher Eingriff von den Erwerbstätigen als versteckte Sozialabgabe interpretiert werden würden und in der Folge zu Stimmverlusten führen könnte. Die Sozialdemokraten und Gewerkschaften wiederum favorisierten eine gesetzliche Grundlage, um die Teilnahme an der betrieblichen Alterssicherung obligatorisch auszugestalten und damit möglichst die gesamte Erwerbsbevölkerung abzudecken, insbesondere aber jene Gruppen, die keinem Tarifvertrag unterliegen (vgl. Green-Pedersen 2006: 481). Aufgrund der parlamentarischen Kräfteverhältnisse konnte die Frage allerdings auch nach Jahren nicht entschieden werden, weshalb in den frühen 1990er Jahren die ersten Gewerkschaften von ihrer bisherigen Strategie abwichen, das Thema in die Tarifverhandlungen aufnahmen und schließlich auch durchsetzen konnten: „Moreover, the Metal Workers Union feared that if occupational pensions were not introduced, large Danish companies would introduce firm-based pension schemes, implying that the unions would have no influence on pension savings.“ (Green-Pedersen 2006: 483)

Im Rahmen der Steuerreform 1993 wurden die Leistungen der Basisrente steuerpflichtig und – auf lange Sicht – für breite Einkommensgruppen gesenkt. Die damalige Mitte-Links-Regierung unter Führung der Sozialdemokraten wollte mit einer breit angelegten Steuerreform die dänische Volkswirtschaft antizyklisch unterstützen. Teil dieser Steuerreform war auch die Umstellung aller Sozialleistungen in

steuerpflichtige Bruttoleistungen. Um die daraus resultierenden Einkommensverluste der Rentner auszugleichen, wurde eine Sonderzulage in Höhe der Differenz eingeführt, die allerdings nach einer Übergangszeit (ab 1999) nur noch bedarfsgeprüft gewährt wird. Weil mit dem steigenden Verbreitungsgrad betrieblicher Vorsorgeinstrumente allerdings auch das verfügbare Einkommen im Alter ansteigt, fallen die bedarfsgeprüften Zulagen in der staatlichen Basisrente für weite Gruppen weg, weshalb die Steuerreform letztlich langfristige Kosteneinsparungen für die Regierung brachte (vgl. Green-Pedersen 2006: 486f.; Obinger et al. 2010: 106). Die Rentenreform 1996 führte die Möglichkeit zu Beitragszahlungen zum ATP-System auch in Zeiten von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Mutterschutz ein. Eine solche Möglichkeit wurden von den Sozialpartnern bereits 1989 vorgeschlagen, stieß angesichts der dann vom Staat zu leistenden Beiträge anfänglich allerdings noch auf Widerstand seitens des Finanzministeriums und liberal-konservativer Parteien (vgl. Green-Pedersen 2006: 485). Die letzte Reform im Vorfeld des Untersuchungszeitraums wurde 1998 umgesetzt und beinhaltet die Einführung der Special Pension (SP). Dabei handelt es sich um ein zusätzliches kapitalgedecktes Vorsorgeinstrument, mit welchem die Regierung die boomende dänische Volkswirtschaft vor einer Überhitzung schützen wollte. Zu diesem Zweck musste jeder Erwerbstätige ein Prozent seines Bruttoeinkommens in dieses System einzahlen, das von der ATP verwaltet wurde und welches bei Erreichen der Altersgrenze als Einmalzahlung ausbezahlt wurde. Zentraler Streitpunkt zwischen den Sozialdemokraten und den bürgerlichen Parteien war allerdings die Frage, ob die Leistungen sich an den geleisteten Arbeitsstunden wie im ATP-System orientieren sollte, wie von den Sozialdemokraten präferiert, oder ob die Leistungen sich aus den einbezahlten Beiträgen ergeben sollten, wie es von den bürgerlichen Parteien gewünscht wurde. Die seit März 1998 regierenden Sozialdemokraten haben sich mit ihrem Vorschlag zwar zunächst durchgesetzt, allerdings sollte das SP-System die dänische Alterssicherungspolitik auch nach seiner Installation weiter beschäftigen (s. u).

Ausgewählte Maßnahmen im Untersuchungszeitraum in Dänemark

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
1999	Erhöhung effektives Renteneintrittsalter	Absenkung des Rentenalters von 67 auf 65 Jahre; Verschärfung Vorruhestandsregelungen; (Anpassung "Efterløn" an EU-Recht)
2001	Førtidspensionsreform	Einführung Zusatzsystem für Bezieher einer Inva-

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
		lilitätsrente (SAP) sowie Teilnahme am ATP-System und Teilübernahme von Beiträgen
2002	Einführung „ældrecheck“	Einführung bedarfsgeprüfte Sonderzahlung
2006	Welfare Reform	Erhöhung Rentenalter auf 67 Jahre bis 2022 und Kopplung an Lebenserwartung ab 2018 (halb-automatisch mit Parlamentsvorbehalt)
2009	Auflösung Særlige Pensionsopsparing (SP)	Auflösung Kapitaleinlagen bzw. endgültige Abschaffung bis 2015
2011	Reformpakken 2020	Reform des Efterløn mit Möglichkeit des Rückzugs; Vorziehen Anhebung Rentenalter und Kopplung an Lebenserwartung (2015 statt 2018)
2015	Erhöhung Rentenalter	Anhebung Rentenalter auf 68 Jahre ab 2030

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters (1999)

Zu den ersten Maßnahmen in der dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsperiode gehört die Rentenreform 1999, die von der aus Sozialdemokraten (S) und Sozialliberalen (B) gebildeten Minderheitsregierung unter Führung von Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen (S) angestoßen wurde. Die Reform zielt im Kern auf eine Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters. Zwar senkt die Reform kontraintuitiv die Altersgrenze für den Bezug einer regulären Altersgrenze ab 2004 von 67 auf 65 Jahre, verschärft gleichzeitig aber die Vorruhestandsregelungen (Efterløn) und setzt Anreize für einen späteren Bezug dieser Vorruhestandsleistungen (vgl. Bingley/Gupta/Pedersen 2007: 128). Bei Letzterem wird erstens die notwendige Altersgrenze für die Vorruhestandsregelungen de facto um zwei Jahre angehoben, da sie de jure wie zuvor bei 60 Jahre belassen wird und sich durch die Absenkung des allgemeinen Rentenalters damit von sieben auf fünf Jahre reduziert. Zweitens werden mit der Reform die notwendigen Mindestversicherungszeiten in der Arbeitslosenkasse für den Bezug einer Vorruhestandsleistung von 20 auf 25 Jahre angehoben. Drittens sieht die Reform größere Abzüge für den Fall vor, dass die Vorruhestandsleistungen bereits vor dem 62. Lebensjahr in Anspruch genommen werden. In diesem Fall werden die Leistungen strenger mit anderweitigen Einkommensquellen verrechnet, während vice versa bei einem Aufschub des Efterløn über das 62. Lebensjahr hinaus Steuervergünstigungen und eine großzügigere Berücksichtigung von anderen Einkommensarten gewährt werden.

Mit der Reform möchte die sozialliberale Koalitionsregierung das effektive Renteneintrittsalter erhöhen. So beklagt die Regierung, dass die Zahl von Menschen, die vorzeitig in den Ruhestand gehen, in den vergangenen zehn Jahren um über 40 Prozent angestiegen sei und mittlerweile jährlich knapp 16 Milliarden DKK für Vorruhestandsleistungen ausgegeben werden müssen (vgl. Folketing 1999). Eine solche Entwicklung hält die Regierung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer älter werdenden Gesellschaft für unverantwortlich, da dies den dänischen Arbeitsmarkt langfristig verstärkt unter Druck setzen und durch steigende Sozialausgaben und sinkende Steuereinnahmen die öffentlichen Haushalte doppelt belasten würde. Die in diesem Sinne konträr zur eigentlichen Intention des Gesetzesvorhabens laufende Senkung der regulären Altersgrenze wird von der Regierung mit der Tatsache begründet, dass nur wenige Menschen im Alter von 65 und 66 Jahren noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen würden, weshalb es sozialpolitisch geboten sei, für alle Dänen über dem 65. Lebensjahr eine einheitliche Versorgungsgrundlage zu schaffen. (vgl. Folketing 1999)

Das Gesetzesvorhaben wurde am 5. Februar 1999 von der Minderheitsregierung in den parlamentarischen Prozess eingebracht (vgl. Folketing 1999a). Unterstützung für ihr Vorhaben erhielt die Regierung dabei von den oppositionellen Liberalen (Venstre), der Konservativen Volkspartei, den Zentrumsdemokraten und den Christdemokraten. Diese Fraktionen betonten in der parlamentarischen Auseinandersetzung insbesondere den aus dem demografischen Wandel erwachsenden Druck auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte und folgten damit der Argumentationslinie der Regierung: „Eine Rentenreform war einfach notwendig, weil wir selbst sehen können, dass sich die Bevölkerungszusammensetzung so grundlegend verändert, dass die Gefahr eines sehr starken Arbeitskräftemangels besteht.“⁷ (Folketing 1999b) Die dem Vorhaben ablehnend gegenüberstehenden Parteien, insbesondere die Dänische Volkspartei (DF) und die Sozialistische Volkspartei (SF), kritisierten hingegen die deutlichen Verschlechterungen für Versicherte, die bereits vor dem 62. Lebensjahr in den Vorruhestand gehen möchten und teils aus gesundheitlichen Gründen auch müssen (Folketing 1999c). Ein Punkt, den die Dänische Volkspartei (DF) in der parlamentarischen Debatte wiederholt aufgegriffen hat und der

⁷ Sofern das Originalzitat nicht bereits auf Deutsch oder Englisch vorlag, handelt es sich im Folgenden immer um eine Übersetzung des Verfassers.

letztlich sogar zu einem zweiten legislativen Vorgang führte, war die (drohende Un-) Vereinbarkeit der Efterløn-Regelung mit EU-Recht. Nach damals geltendem Recht sahen die Vorruhestandsregelungen als Voraussetzung für den Bezug einer entsprechenden Leistung u. a. einen dauerhaften Wohnsitz in Dänemark vor (vgl. Meier 1992: 96f.). Allerdings befürchtete die Dänische Volkspartei, dass diese (von ihr befürwortete) notwendige Gebietsansässigkeit von der Europäischen Kommission als eine indirekte Diskriminierung von Arbeitern gewertet werden könnte, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, indem sie in Dänemark beschäftigt sind, ihren Wohnsitz aber in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben. Dies könnte einen Verstoß gegen Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft“ (heute Verordnung (EU) Nr. 492/2011) und gegen Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die „Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige innerhalb der Gemeinschaft“ darstellen. Sollte die Europäische Kommission zu dieser Einschätzung kommen und vor dem Europäischen Gerichtshof ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren einleiten, befürchtete die Dänische Volkspartei einen vermehrten Bezug von Vorruhestandsleistungen durch EU-Ausländer mit Wohnsitz im europäischen Ausland, was von der Partei abgelehnt wurde. Die Dänische Volkspartei hat im parlamentarischen Prozess die Regierung deshalb wiederholt auf diesen Punkt aufmerksam gemacht und die Regierung aufgefordert, entsprechend auf die Europäische Kommission einzuwirken und eine solche Ausweitung der Leistungen zu verhindern. Die Mitte-Links-Regierung vertrat allerdings den Standpunkt, dass die Vorruhestandsregelungen nicht in den Geltungsbereich entsprechender Antidiskriminierungsregelungen fallen würden, und hat den Parlamentsparteien in einer Fragestunde zum hier vorliegenden Gesetzesvorhaben zunächst noch mitgeteilt, dass die Regierung bislang nicht im Austausch mit der Europäischen Kommission stehe und dies auch nicht beabsichtige: „Die von der Regierung vorgenommene Bewertung des Vorschlags für eine flexible vorzeitige Pensionierung in Bezug auf das EU-Recht spiegelt sich in den Kommentaren zum Gesetzentwurf Nr. L 174 wider, den ich am 5. Februar 1999 eingereicht hatte. [...] Nach Auffassung der Regierung verstößt das Aufenthaltserfordernis nicht gegen EU-Recht. Die Regierung hat die EU im Zusammenhang mit der Bewertung oder der Ausarbeitung des Gesetzes nicht konsultiert und beabsichtigt dies auch nicht.“ (Folketing 1999d) Allerdings sollte die Regierung ihre

Wertung nur kurze Zeit später revidieren, nachdem die Europäische Kommission der dänischen Regierung im Frühjahr 1999 ihre ablehnende Haltung zum Wohnortkriterium mitteilte und feststellte, dass diese aus ihrer Sicht eine Diskriminierung von EU-Bürgern darstelle. In der Folge hat die Mitte-Links-Regierung im Frühjahr 2000 die Efterløn-Regelungen überarbeitet und die Notwendigkeit eines Wohnsitzes in Dänemark gestrichen (Gesetz 397 vom 31. Mai 2000). Anderweitige rentenpolitische Bezüge zur Europäischen Union oder zu EU-Mitgliedstaaten finden sich in der Debatte zur Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters nicht. Das Vorhaben wurde am 27. April 1999 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der oppositionellen Liberalen (Venstre), der Konservativen Volkspartei, der Zentrumsdemokraten und der Christdemokraten im Folketing verabschiedet (vgl. Folketing 1999a).

Die Mitte-Links-Regierung hat ihr Vorhaben den europäischen Institutionen erstmals im aktualisierten Konvergenzprogramm des Landes für die Periode 1999 bis 2005 angekündigt, allerdings primär als Arbeitsmarktreform und weniger als Rentenreform (vgl. Dänische Regierung 1998). Mittelfristig plant die Mitte-Links-Regierung einen dauerhaften Haushaltsüberschuss von jährlich zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts und eine Rückführung des öffentlichen Schuldenstands von 55,6 Prozent (1998) auf 35,9 Prozent (2005) des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Dänische Regierung 1998: 10). Dieser im europäischen Vergleich bereits von einem niedrigen Niveau ausgehende ambitionierte Konsolidierungsprozess wird von der Mitte-Links-Regierung als „important element in the medium-term strategy“ beschrieben, um sowohl auf kurz- wie auch auf langfristige Risiken vorbereitet zu sein, worunter die Regierung auch den demografischen Wandel und dessen budgetäre Konsequenzen subsummiert: „Debt reductions will ensure that, when the time comes, the economic challenges from the ageing of the population can be handled without significant tax increases or reductions of service. Furthermore, the continued consolidation of the general government budget will act as a buffer in the event of an unfavourable cyclical development.“ (Dänische Regierung 1998: 5) Im Wesentlichen soll die Konsolidierung durch Strukturreformen erreicht werden, zu denen die Regierung auch die hier vorliegenden Maßnahmen im Rentenbereich zählt: „A significant increase in the labour supply must be obtained, if the medium-term targets of the Government concerning employment, general government budget etc. are to be reached. Since the demographic development entails a decrease in the work force

over the next years, it is necessary to increase the participation rate by each age class.” (Dänische Regierung 1998: 7) Von der Europäischen Kommission werden die angekündigten Strukturreformen als „important steps“ gewürdigt (Europäische Kommission 2000b: 2). Dem schließt sich auch der Rat der Europäischen Union an, der allerdings anmerkt, dass die Arbeitslosenquote bereits auf dem niedrigsten Niveau seit Jahrzehnten sei, weshalb mittelfristig weitere strukturelle Arbeitsmarktreformen – und damit Rentenreformen – notwendig sein werden, wenn das für tragfähige öffentlichen Finanzen notwendige Beschäftigungswachstum auch unter der erwarteten Bevölkerungsalterung erreicht werden soll (vgl. Rat der Europäischen Union 2000a). Eine genuin rentenpolitische Analyse und Bewertung wurde von den europäischen Institutionen nicht vorgenommen.

Førtidspensionsreform (2001)

Im Frühjahr 2001 hat die Mitte-Links-Regierung die „Førtidspensionsreform“ umgesetzt (vgl. Folketing 2001a). Kernbestandteil der Reform ist eigentlich ein weitreichender Umbau des „Fleksjob-Systems“⁸, in welchem der Aktivierungs- und Rehabilitationsgedanke gestärkt, die Verwaltungsstrukturen vereinfacht und die Vorruhestandsregelungen transparenter und zielgerichteter ausgestaltet werden sollen. Zugleich wird mit der Førtidspensionsreform aber auch die erste Säule des dänischen Rentensystems umgebaut, um Empfängern von Invalidenrenten eine bessere Altersabsicherung zu bieten. Hierfür wird einerseits das eigentlich auf den regulären Arbeitsmarkt abzielende ATP-System weiter geöffnet und andererseits wird ein zusätzliches Sicherungssystem in der ersten Säule für Menschen mit teilweiser oder voller Erwerbsminderung eingerichtet. Bezieher von Invalidenrenten sollen künftig automatisch dem ATP-System angehören, sofern das verfügbare jährliche Nettoeinkommen 20.000 DKK nicht übersteigt. Liegt das verfügbare Einkommen über diesem Schwellenwert, ist die Teilnahme freiwillig. Unabhängig davon werden die sich aus der ATP-Mitgliedschaft ergebenden Beitragszahlungen aber zu zwei Dritteln von der öffentlichen Hand übernommen. Zudem wird mit der Reform ein neues

⁸ „Fleksjobs“ sind von privaten und öffentlichen Arbeitgebern angebotene und von den Kommunen finanziell geförderte Arbeitsstellen für Personen, die eine dauerhafte Einschränkung ihrer Arbeitsfähigkeit haben und deshalb nicht mehr am regulären Erwerbsleben teilnehmen können. Je nach Schwere der Behinderung/Arbeitsunfähigkeit werden von der öffentlichen Hand zwischen einem Drittel und zwei Drittel des Mindestlohns übernommen (vgl. OECD 2003: 164).

Zusatzrentensystem eingerichtet (Supplerende arbejdsmarkedspension for førtidspensionister; SAP). Dieses kapitalgedeckte System orientiert sich an der Ausgestaltung des ATP-Systems. Die Teilnahme ist freiwillig. Der Beitragssatz, der zu zwei Dritteln vom Staat übernommen wird, liegt umgerechnet bei knapp zwei Prozent des Durchschnittslohns (vgl. Folketing 2001a).

Die ATP- und SAP-Teile der Førtidspensionsreform stehen im direkten Zusammenhang mit den von den Sozialpartnern seit den frühen 1990er Jahren vermehrt eingerichteten betrieblichen Altersversorgungssystemen. Weil diese mangels politischer Einigung auf der Grundlage von Branchentarifverträgen etabliert werden mussten (s. o.), sind einzelne Gesellschaftsgruppen (zeitweilig) von diesen Instrumenten der zweiten Säule ausgeschlossen, insbesondere jene Erwerbstätigen, die nicht in den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallen. Betroffen sind aber auch Erwerbstätige, die in Zeiten von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Mutterschutz temporär keine Beitragszahlungen leisten können, weshalb die Rentenreform 1996 ersatzweise für diese Gruppen die Übernahme von ATP-Beitragszahlungen durch den Staat einführt. Die Førtidspensionsreform setzt diesen Reformprozess fort und überträgt das solidarische Prinzip der Beitragsübernahme auch auf Empfänger von Invalidenrenten, die bislang noch unberücksichtigt geblieben waren (vgl. Green-Pedersen 2006: 485). Darauf konnte sich die links-liberale Minderheitsregierung von Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen (S) mit den übrigen Oppositionsparteien einigen. Allein die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF) und die sozialistische Einheitsliste (EL) verweigerten die Zusammenarbeit (vgl. Folketing 2001). Offiziell eingebracht in den parlamentarischen Prozess wurde die Førtidspensionsreform von der Regierung am 15. Dezember 2000 (vgl. ebd.). Dort standen in erster Linie die Änderungen am Flexjob-System im Vordergrund der Auseinandersetzung, während die Öffnung des ATP-Systems und die Einrichtung des SAP-Systems nur eine untergeordnete Rolle spielten. Von Seiten der unterstützenden Fraktionen wurden die rentenpolitischen Maßnahmen jedenfalls begrüßt, da Bezieher von Invalidenrenten aufgrund ihres Ausscheidens aus dem regulären Arbeitsmarkt und des auf eine Erwerbstätigkeit ausgerichteten Alterssicherungssystems bislang deutlich schlechter gestellt gewesen seien: „Das ist natürlich ein echtes Problem, insbesondere in einem System, in welchem durch die Verbindung mit dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine erhöhte Rente erwirtschaftet werden kann. Auch die privaten Renten steigen. Wir können also sagen, dass wir es hier mit einer Gruppe zu

tun haben, die sozial wesentlich schlechter gestellt ist als jene Gruppe, die die übliche Verbindung zum Arbeitsmarkt hat. Wir freuen uns deshalb sehr, dass es sowohl einen obligatorischen als auch freiwilligen Teil in der Altersvorsorge gibt, so dass zukünftige und auch aktuelle Frühpensionäre die Möglichkeit haben auch im Alter einen angemessenen Lebensstandard genießen [zu] können.“ (Folketing 2001b) Im Grundsatz werden die rentenpolitischen Maßnahmen der Førtidspensionsreform (im Gegensatz zu den Änderungen am Fleksjob-System) auch von den ablehnenden Fraktionen begrüßt. Insbesondere aber die Vertreter der Dänischen Volkspartei (DF) kritisierten die gewählte Stichtagsregel, die vor dem 1. Januar 2003 als Invaliden anerkannte Versicherte von den subventionierten Beitragszahlungen ausnimmt. Zwar können diese nach den Regelungen der Reform dem ATP- und SAP-System freiwillig beitreten, allerdings müssen sie dann den vollen Beitragssatz selbst bezahlen: „Die derzeitigen vorzeitigen Rentner sind somit bis zu vierzig Jahre im System eingesperrt, ohne dass es zu signifikanten Änderungen kommt, und das ist völlig inakzeptabel. Die derzeitigen 273.000 vorzeitigen Rentner sind in diesem Reformgesetzkomplex vielleicht fast unsichtbar geworden, mit der Ausnahme, dass das neue Sparprogramm auch die aktuellen vorzeitigen Rentner umfasst, und das ist positiv. Ich bezweifle jedoch stark, dass die wirtschaftlich am stärksten benachteiligten Personen es sich leisten werden können, den Beitrag zu diesem Sparplan zu zahlen [...]“. (Folketing 2001c) Die Førtidspensionsreform wurde am 3. April 2001 mit einer breiten parlamentarischen Mehrheit verabschiedet (vgl. Folketing 2001).

Die Mitte-Links-Regierung hat ihr Vorhaben den europäischen Institutionen erstmals im aktualisierten Konvergenzprogramm des Landes für die Periode 2000 bis 2005 angekündigt. Ähnlich wie schon bei der Rentenreform 1999 stehen für die Regierung dabei allerdings die beschäftigungspolitischen Auswirkungen im Vordergrund und weniger die genuin sozialpolitischen Effekte der ATP-Öffnung und der Einrichtung des SAP-Systems. Die Førtidspensionsreform wird den europäischen Institutionen als Arbeitsmarktreform präsentiert, die dazu beitragen werde, dass weniger Menschen aufgrund einer Erwerbsminderung aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden müssten: „This reform assumes that an intensified effort be made to create more flex jobs (i. e. jobs with salary supplement) so that more people with reduced fitness for work may be employed.“ (Dänische Regierung 1999: 9) Für die dänische Regierung stellt die Førtidspensionsreform damit einen Baustein bei der Erreichung des von ihr selbstgesteckten Ziels der Erhöhung des Arbeitskräftepotenzial um

80.000 Menschen bis 2005 dar (vgl. Dänische Regierung 1999: 3). Zwar liegt die Arbeitslosenquote 1999 bei knapp über fünf Prozent und soll nach dem Willen der Regierung bis zum Ende der Programmperiode (2005) auf nur noch 4,4 Prozent weiter sinken, doch sieht die Mitte-Links-Regierung in der weiteren Erhöhung der Beschäftigungszahlen eine notwendige Strategie, um die prognostizierte Alterung der Gesellschaft volkswirtschaftlich aufzufangen (vgl. Dänische Regierung 1999: 9). Flankierend hierzu setzt die Mitte-Links-Regierung auf eine Fortsetzung ihrer doppelten Konsolidierungsstrategie, bestehend aus einem dauerhaften Haushaltsüberschuss in Höhe von über zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts jährlich und einer signifikanten Rückführung des öffentlichen Schuldenstands von 48,3 Prozent (2000) auf 33,7 Prozent (2005) des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Dänische Regierung 1999: 12). Dieser Konsolidierungsprozess wird von der Regierung als selbstgewählte Bindung und als „important element in the medium-term strategy“ beschrieben, um alterungsbedingte diskretionäre fiskalpolitische Eingriffe in der Zukunft möglichst auszuschließen und nachfolgenden Regierungen einen budgetären Spielraum zu erhalten (Dänische Regierung 1999: 9). Sollten diese Ziele in der Mittelfristperspektive (bis 2010) jedoch verfehlt werden, rechnet die Mitte-Links-Regierung mit einem erhöhten Konsolidierungsbedarf in einer Größenordnung von 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Dänische Regierung 1999: 21). Insgesamt erwartet die Regierung einen Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben von 9,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1998 auf 13,4 Prozent im Jahr 2035 (+3,5 Prozentpunkte), relativiert zugleich den Anstieg aber durch einen Verweis auf die Kapitaldeckung des ATP-Systems „[...] and may thus be viewed as neutral with respect to fiscal sustainability.“ (Dänische Regierung 1999: 22) Rechnet man die Aufwendungen im ATP-System heraus, steigen die Rentenausgaben bis 2035 lediglich um 1,9 Prozentpunkte von 9,6 Prozent auf 11,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Dänische Regierung 1999: 22). Von der Europäischen Kommission werden die mittelfristigen fiskal- und wirtschaftspolitischen Ziele gelobt und hervorgehoben, dass Dänemark deutlich die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt einhalte. Zudem begrüßt die Europäische Kommission ausdrücklich den langfristigen Planungshorizont der dänischen Regierung, der bereits den demografischen Wandel und die sich daraus ergebenden absehbaren budgetären Herausforderungen berücksichtige (vgl. Europäische Kommission 2001a: 2). Eine genuin

rentenpolitische Analyse und Bewertung der Rentenreform wurde von der Europäischen Kommission aber nicht vorgenommen. Auch konkrete Reformempfehlungen spricht die Europäische Kommission nicht aus. Selbiges gilt für den Rat der Europäischen Union. Auch dieser lobt den Reform- und Konsolidierungspfad der Mitte-Links-Regierung und sieht das Land durch die konsequente Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in einer „guten Ausgangsposition“, um den projizierten alterungsbedingten Ausgabenanstieg zu bewältigen (vgl. Rat der Europäischen Union 2002).

Einführung des „ældrecheck“ (2002)

Die am 20. November 2001 stattgefundenene Folketingswahl hat die politische Ausrichtung Dänemarks grundlegend geändert. Die bislang regierenden Sozialdemokraten (S) verloren knapp sieben Prozent der Wählerstimmen und erreichten nur noch 29,1 Prozent (vgl. Folketing 2015). Zwar konnte ihr bisheriger Koalitionspartner, die links-liberale Radikale Venstre (RV), mit 5,2 Prozent noch einen leichten Stimmenzuwachs verzeichnen (+1,3 Prozent), doch konnte die seit 1993 bestehende Minderheitsregierung um Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen (S) unter diesen Vorzeichen nicht fortgeführt werden. Demgegenüber gelang es der liberal-konservativen Venstre (V), ihren Stimmenanteil um 7,2 Prozentpunkte auf 31,2 Prozent zu steigern und stärkste Kraft im Folketing zu werden. Zu den Wahlsiegern gehörte auch die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF), die ihren Stimmenanteil gegenüber der Folketingswahl 1998 auf nunmehr zwölf Prozent fast verdoppeln konnte (vgl. Folketing 2015). In der Folge einigten sich die liberal-konservative Venstre und die Konservative Volkspartei (9,1 Prozent der Stimmen) auf eine Minderheitsregierung mit Anders Fogh Rasmussen (V) als Ministerpräsidenten und unter Duldung der Dänischen Volkspartei (DF). In der Literatur wird das schlechte Abschneiden der Sozialdemokraten trotz hoher Wachstumsraten der Wirtschaft und niedriger Arbeitslosenzahlen unter anderem auf die Einschnitte in den Vorruhestandsregelungen (Efterløn) im Zuge der Rentenreform 1999 zurückgeführt, während vice versa der Erfolg der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (DF) neben ihrer restriktiven Ausländerpolitik auch mit ihrer auf den Ausbau des Sozialstaates gerichteten Programmatik begründet wird (vgl. Obinger et al. 2010: 103f.).

Die erste auf dem Gebiet der Alterssicherung angesiedelte Maßnahme der Regierung war die Einführung einer bedarfsgeprüften Sonderzulage für wirtschaftlich benachteiligte Rentner. Ursprünglich als einmalige Sonderzulage im Haushaltsjahr 2003 konzipiert (s. u), erhalten alle Rentner, die das 67. Lebensjahr vollendet und weniger als 53.100 DKK pro Jahr zur Verfügung haben, seit 2003 eine jährliche Einmalzahlung in Höhe von (damals) 5.000 DKK. Beträgt die Wohndauer in Dänemark weniger als 40 Jahre (im Zeitraum zwischen dem 15. und 67. Lebensjahr), wird die Zulage analog zur regulären staatlichen Rente anteilig der fehlenden Jahre gekürzt. Ist der Bezieher der Zulage verheiratet und der Ehepartner erhält ebenfalls eine staatliche Rente, wird die Zulage um 50 Prozent reduziert. Die Regierung rechnet mit Kosten in Höhe von 417 Mio. DKK im Jahr 2003 (vgl. Folketing 2002). Die als „Seniorencheck“ (ældrecheck) bekanntgewordene Maßnahme lässt sich auf die politischen Kräfteverhältnisse im Folketing und die Abhängigkeit der liberal-konservativen Minderheitsregierung von der Dänischen Volkspartei (DF) zurückführen, da die Rechtspopulisten dem Haushaltsentwurf 2003 erst nach Bewilligung der Sonderzulage zustimmen wollten. Diese Vereinbarung wird von der Regierung in der Gesetzesbegründung selbst angeführt, wenngleich die Regierung mit der Maßnahme offiziell zuvorderst die „finanzielle Situation der am stärksten benachteiligten älteren Menschen“ verbessern möchte (Folketing 2002). In den parlamentarischen Prozess eingebracht wurde die Maßnahme von der Regierung am 8. November 2002 und stieß dort auf eine breite parlamentarische Unterstützung. Allein die in der vorherigen Regierung sitzende linksliberale Radikale Venstre (RV) und die konservativen Christdemokraten (KRF) stimmten geschlossen gegen die Sonderzulage (vgl. Folketing 2002a). Erstere lehnten die Einführung der Sonderzulage in erster Linie aufgrund ihres einmaligen Charakters ab und kritisierten, dass so die wirtschaftliche Situation wirklich bedürftiger Rentner nicht verbessert werde. Die Linksliberalen plädierten deshalb für eine strukturelle Rentenreform, um die individuelle Situation der Rentner künftig zielgerichteter verbessern zu können: „So offensichtlich es auch ist, dass nicht alle Rentner gut versorgt sind, so offensichtlich ist es aber auch, dass nicht alle Rentner wirklich bedürftig sind. Wir sollten das im Zusammenhang sehen.“ (Folketing 2002b) Bezüge zur europäischen Alterssicherungspolitik oder zu anderen EU-Mitgliedstaaten finden sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung nicht. Das Vorhaben wurde am 13. Dezember 2002 mit den Stim-

men der Koalitionsfraktionen und der Fraktionen der Sozialdemokraten (S), der Dänischen Volkspartei (DF), der Sozialistischen Volkspartei (SF) und der links-grünen Einheitsliste (EL) im Folketing verabschiedet (vgl. Folketing 2002a).

Der Seniorenscheck (ældrecheck) war in seiner ursprünglichen Verabredung zwischen der liberal-konservativen Minderheitsregierung und der sie tolerierenden Dänischen Volkspartei (DF) als einmalige und auf das Haushaltsjahr 2003 begrenzte Sonderzahlung konzipiert. Allerdings drängten die Rechtspopulisten bereits in den Verhandlungen zum nächsten Haushalt auf eine dauerhafte Einrichtung der Sonderzahlung und konnten sich angesichts der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse damit auch durchsetzen. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde am 14. November 2003 in den parlamentarischen Prozess eingebracht, traf dieses Mal aber auf größeren Widerstand (vgl. Folketing 2003). Neben der linksliberalen Radikale Venstre (RV) und den konservativen Christdemokraten (KRF) kritisierten nunmehr auch die Sozialdemokraten das Vorhaben, nachdem sie der einmaligen Bewilligung der Sonderzulage im Jahr davor noch zugestimmt hatten. Die Sozialdemokraten lehnten die dauerhafte Einrichtung des Seniorenschecks ab, da durch die engen Verdienst- und Vermögensgrenzen ein Großteil der Rentner von der Zulage ausgeschlossen sei. Dies macht den Seniorenscheck für die Sozialdemokraten zu einer reinen Wahlkampfmaßnahme für die Rechtspopulisten. Ähnlich wie die linksliberale Radikale Venstre (RV) forderten die Sozialdemokraten vielmehr einen grundsätzlichen Umbau des Alterssicherungssystems, um die wirtschaftliche Situation bedürftiger Rentner nachhaltiger und zielgerichteter zu verbessern: „Wir sehen uns nun mit einem Seniorenscheck konfrontiert, der völlig unangemessen konstruiert ist [...] und, wie ich finde, einen Betrug am Wähler darstellt, weshalb wir als Sozialdemokraten diesem Vorschlag auch nicht zustimmen werden. Wir müssen den wirtschaftlich schwächsten Rentnern helfen, aber auf eine ganz andere Art und Weise als hier vorgeschlagen. Wenn wir Sozialdemokraten wieder an die Regierung kommen, werden wir diese Maßnahme wieder abschaffen.“ (Folketing 2003a) Mit ihren Einwänden konnten sich die oppositionellen Fraktionen am Ende allerdings nicht durchsetzen. Die Koalitionsfraktionen haben das Vorhaben mit Unterstützung der Dänischen Volkspartei (DF) am 19. Dezember 2003 im Folketing beschlossen (vgl. Folketing 2003).

Obwohl der ældrecheck das dominierende Thema in der dänischen Alterssicherungspolitik zu dieser Zeit war und nach Berechnungen der Regierung mit einem

dauerhaften jährlichen Mehraufwand in Höhe von durchschnittlich knapp 400 Mio. DKK nicht unerheblich ist, spielte die Sonderzulage im Dialog mit den europäischen Institutionen keine Rolle. Die Mitte-Rechts-Regierung hat die Maßnahme erstmals in ihrem aktualisierten Konvergenzprogramm für die Periode 2003 bis 2010 angekündigt und als „key measure“ des neuen Haushaltsgesetzes für das Jahr 2004 beschrieben, auf eine ausführliche Beschreibung und Folgeabschätzung aber verzichtet (vgl. Dänische Regierung 2003: 22). Trotz der Mehrausgaben setzte die liberal-konservative Regierung den übergeordneten Konsolidierungsprozess der öffentlichen Haushalte fort und kündigte gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union an, bis zum Jahr 2010 einen jährlichen Finanzierungsüberschuss von 1,5 bis 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erwirtschaften und die staatliche Schuldenquote von gegenwärtig 42,7 Prozent (2003) auf 27,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich zu senken (vgl. Dänische Regierung 2003: 18). Zumindest in dieser Hinsicht stand die Sonderzulage für die dänische Regierung in keinem Widerspruch zu ihren Konsolidierungsbemühungen. Langfristig erwartet die Regierung einen Anstieg der Rentenausgaben von 4,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2005) auf 7,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2050 (vgl. Dänische Regierung 2002: 35). Dieser Anstieg um 2,5 Prozentpunkte deckt sich mit den Projektionen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC), der allerdings das ATP-System in seine Zahlen integriert und einen Anstieg in fast gleicher Höhe von 11,3 Prozent (2005) auf 14,2 Prozent (2050) erwartet (vgl. Economic Policy Committee 2003: 17). Mit diesen Werten liegt Dänemark, sowohl hinsichtlich der absoluten Ausprägung als auch mit Blick auf die Zuwachsraten bis 2050, oberhalb des europäischen Durchschnitts. Weil allerdings in den europäischen Vergleichen das ATP-System berücksichtigt wird und dieses kapitalgedeckt ist, wertet der Wirtschaftspolitische Ausschuss die altersbedingten Kosten als langfristig tragbar (vgl. Economic Policy Committee 2001: 22f.). Zu dieser Wertung kommen auch die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union. Beide Institutionen sehen das Land durch die von allen größeren Parteien getragene Schuldenabbaustrategie in einer „good position to meet the budgetary costs associated with ageing populations.“ (Europäische Kommission 2004d: 19) Ohne auf den ældrecheck direkt einzugehen, erwarten die europäischen Institutionen zudem, dass durch den verstärkten Rückgriff auf Formen der betrieblichen Rentenversicherung (s. o.) die künftigen Ersatzraten ansteigen werden und sich somit der bislang

bestehende Druck zur Anhebung der staatlichen Rentensätze abschwächen wird (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 117). Abgesehen von dieser nachgelagerten und auch nur indirekten Bewertung findet sich Umfeld des Reformprozesses kein unmittelbar auf die Zulage gerichteter Dialog zwischen den nationalen und supranationalen Akteuren.

Welfare Reform (2006)

Die Folketingswahl 2005 brachte keine nennenswerten Veränderungen in der parlamentarischen Konstellation mit sich. Zwar musste die liberal-konservative Venstre (V) um Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen leichte Stimmverluste hinnehmen (29 Prozent; - 2,2 Prozentpunkte), doch konnte dies aus Sicht des Regierungslagers durch Zugewinne bei der mitregierenden Konservativen Volkspartei (K; 10,3 Prozent; +1,2 Prozentpunkte) und bei der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (DF; 13,3 Prozent; +1,3 Prozentpunkte) vollständig kompensiert werden. Die oppositionellen Sozialdemokraten (S) hingegen verzeichneten einen deutlichen Verlust von -3,3 Prozentpunkten und erreichten nur noch 25,8 Prozent der Stimmen, weshalb schlussendlich die seit 2001 regierende Mitte-Rechts-Koalition von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (V) ihre Zusammenarbeit unter parlamentarischer Duldung der Rechtspopulisten auch fortsetzen konnte (vgl. Folketing 2015).

Während in der ersten Wahlperiode der Regierung Fogh Rasmussen mit dem Seniorenscheck (ældrecheck) noch eine qualitative, wenngleich in ihrem Umfang nur marginale Erweiterung des Rentensystems vollzogen wurde, kam es in der zweiten Wahlperiode der Mitte-Rechts-Regierung nun erstmals zu tiefgreifenden Einschnitten. Eingebettet in ein breiteres wohlfahrtstaatliches Reformprogramm sieht die Rentenreform 2006 eine schrittweise Anhebung des allgemeinen Rentenalters im Zeitraum von 2024 bis 2027 von 65 auf 67 Jahre und des Rentenalters im Efterløn-Vorruhestandssystem von 60 auf 62 Jahre in den Jahren 2019 bis 2022 vor. Zusätzlich koppelt die Reform diese Altersgrenzen halb-automatisch an die (steigende) Lebenserwartung. Entsprechende Änderungen an den Altersgrenzen sollen nach dem Willen der liberal-konservativen Regierung künftig alle fünf Jahre (erstmalig 2018) durch den Gesetzgeber beschlossen werden. Grundlage für die Entscheidung im Folketing soll die zurückliegende Entwicklung der statistischen Lebenserwartung mit 60 Jahren sein, wobei die Anpassung der Altersgrenzen so ausgestaltet sein soll, dass der durchschnittliche Bezug der regulären Altersgrenze bei

14,5 Jahren liegt (vgl. Folketing 2006; Folketing 2006a). Die Maßnahmen beruhen im Grundsatz auf den Empfehlungen einer Reformkommission, die von der liberal-konservativen Minderheitsregierung noch in der vorherigen Legislaturperiode eingesetzt und mit der Ausarbeitung von Reformempfehlungen für alle Teilbereiche des dänischen Sozialstaates beauftragt wurde (vgl. Velfærdskommissionen 2005; Gjerding 2006). Der Reformkommission gehörten neun unabhängige Experten an, mehrheitlich mit akademischem Hintergrund. Trotzdem wurde die Besetzung der Reformkommission insbesondere von den Gewerkschaften und linken Parteien und Gruppierungen kritisiert, da die Sozialpartner nicht berücksichtigt wurden. Als Reaktion darauf haben die Gewerkschaften zwar eine alternative Reformkommission eingesetzt, die allerdings keinen politischen (oder gar legislativen) Einfluss entwickeln konnte (vgl. Gjerding 2006: 3). Die Nichtberücksichtigung der Sozialpartner in der Debatte um eine breitangelegte Reform des dänischen Sozialstaats ist für Obinger et al. (2010: 113) ein Beispiel für den „changed policy-making style“ der liberal-konservativen Regierung, die zumindest in dieser Hinsicht mit den etablierten korporatistischen Strukturen brechen wollte (vgl. Mailand 2009). Ihren Abschlussbericht hat die Reformkommission schließlich im Dezember 2005 veröffentlicht (vgl. Velfærdskommissionen 2005). Die darin entwickelten in der Summe 109 Reformempfehlungen basieren auf der von der Reformkommission herausgearbeiteten Diagnose, wonach Dänemark mittel- und langfristig mit einer zunehmend älteren Gesellschaft, einem Rückgang des Arbeitskräftepotentials und einem sich verschärfenden Standortwettbewerb konfrontiert sein wird, weshalb umfangreiche Änderungen und Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen unumgänglich seien. Von allen drei Herausforderungen, in erster Linie aber von den beiden ersten Manifestationen des demografischen Wandels in besonderem Maße betroffen sein wird das Alterssicherungssystem. Die Reformkommission schlägt deshalb vor, in einem ersten Schritt den Zugang zum Efterløn-Vorruhestandssystem durch eine schrittweise Anhebung der Altersgrenze zunächst zu begrenzen und das System in einem zweiten Schritt beginnend für die Jahrgänge 1963 (und damit ab dem Jahr 2028) schließlich gänzlich zu schließen. Zudem spricht sich die Reformkommission für eine automatische und in ihrer Höhe nicht gedeckelte Anhebung der regulären Altersgrenze um einen Monat pro Geburtsjahrgang aus, um die zu erwartende Steigerung der Lebenserwartung auszugleichen (vgl. Velfærdskommissionen 2005a: 1). Die mittelfristige Abschaffung des Efterløns begründet die Reformkommission mit der seit der

Einführung des Systems 1979 übermäßigen Nutzung dieses über die Arbeitslosenversicherung finanzierten Vorruhestands. Nach Zahlen der Reformkommission nutzen vier von zehn Dänen diese Form der vorzeitigen Rente. Die automatische und lineare Anhebung des Rentenalters wiederum begründet die Reformkommission mit dem sich zunehmend verschlechternden Alterslastenverhältnis: Während gegenwärtig vier Erwerbstätige einem Rentner gegenüberstehen, kommen nach Bevölkerungsprojektionen der Reformkommission im Jahr 2040 lediglich 2,5 Erwerbstätige auf einen Rentner, was die finanzielle Grundlage des Rentensystems in Frage stelle. In der Rentenpolitik ist die Mitte-Rechts-Regierung, wie der Abgleich zeigt, den Vorschlägen der Reformkommission letztlich nur in Teilen gefolgt: Der Efterløn wird zwar durch die Anhebung der Altersgrenzen merklich verschärft, bleibt aber grundsätzlich erhalten und ermöglicht damit auch künftig einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben, sofern der Arbeitnehmer über eine Arbeitslosenversicherung versichert ist und die Zugangskriterien erfüllt. Die stetige Anhebung der Altersgrenzen hat die Regierung wiederum durch einen halb-automatischen Mechanismus mit Parlamentsvorbehalt ersetzt. Ein wesentlicher Grund für die nur begrenzte Umsetzung der Reformempfehlungen dürfte die parlamentarische Abhängigkeit der Minderheitsregierung sein. So musste die liberal-konservative Regierung ihre Reformpläne einerseits insbesondere mit der sie stützenden rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei in Einklang bringen, „[which] has adopted the classic social democratic concern for social benefits for pensions, health and care.“ (Gjerding 2006: 14) Andererseits ist die Konsensorientierung in der dänischen Politik generell besonders stark ausgebildet (vgl. Nannestad 2009: 65), weshalb die Regierung Fogh Rasmussen ihre Reformpläne auch mit den oppositionellen Sozialdemokraten (S) und der linksliberalen Radikale Venstre (RV) abstimmen und entsprechend einvernehmlich ausgestalten musste, wenn die Reform nicht gänzlich scheitern sollte. Der auf zwei Gesetzesvorhaben aufgeteilten Rentenreform, die am 11. März 2006 in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurde, standen damit schlussendlich nur die im politischen Spektrum deutlich links angesiedelte Sozialistische Volkspartei (SF) und die rot-grüne Einheitsliste (EL) ablehnend gegenüber (vgl. Folketing 2006b; Folketing 2006c).

In der parlamentarischen Debatte wurden von den Befürwortern der Reform im Wesentlichen die Argumente der Reformkommission rezipiert. Demnach sei durch die steigende Lebenserwartung eine Anpassung der Altersgrenzen unumgänglich,

wenn das bekannte Leistungsniveau beibehalten werden soll. Zudem wurde etwa von den Sozialdemokraten das Argument vorgebracht, dass das Arbeitskräftepotential weiter gesteigert werden müsse, wenn das für die Finanzierung des Rentensystems notwendige Wirtschaftswachstum erzielt werden soll. Vertreter der Regierungsparteien wiesen darauf hin, dass die Verknüpfung der Altersgrenzen mit der Lebenserwartung kein Automatismus sei, sondern durch die parlamentarische Rückkoppelung und den Gesetzesvorbehalt eine Entscheidung des Folketing voraussetze: „Die Anhebung des Rentenalters erfordert die Vorlage eines Gesetzes und einen aktiven Parlamentsbeschlusses. [...] In den Parteien und in der Bevölkerung wird es daher reichlich Gelegenheit geben, die Vorschläge zur Anhebung der Altersgrenzen zu erörtern.“ (Hans Andersen (V), in: Folketing 2006d) Vertreter der Sozialistischen Volkspartei (SF) begründeten ihre ablehnende Haltung insbesondere mit den finanziellen Einbußen, die die Reform für Arbeitnehmer ohne Standard-Erwerbsbiografie mit sich bringe. So sei etwa eine Vielzahl an Arbeitnehmern aus gesundheitlichen Gründen auf ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben angewiesen, weshalb diese von der Verschärfung des Efterløn-Systems und der Anhebung der Altersgrenze im besonderen Maße betroffen seien. Stärker noch seien aus Sicht der Sozialisten aber Arbeitnehmer mit gebrochenen Erwerbsbiografien betroffen, die typischerweise keine Arbeitslosenbeiträge abführen könnten und deshalb auch keine Efterløn-Ansprüche besitzen und die Zeit bis zum Rentenantritt anderweitig überbrücken müssten: „Diese Menschen haben aber sicherlich weder die Energie noch die Rücklagen, um einige zusätzliche Jahre auf dem Arbeitsmarkt zu verbringen.“ (Lotte Thiim Bertelsen (SF), in: Folketing 2006d) Vertreter der rot-grünen Einheitsliste wiederum kritisierten die vorgesehene Kopplung der Altersgrenze an die durchschnittliche Lebenserwartung als unsozial, da nicht nur zwischen den Geschlechtern Unterschiede in der Lebenserwartung bestünden, sondern beispielsweise auch zwischen Gruppen mit unterschiedlichem Bildungsniveau. So hätten Menschen mit einem niedrigen Bildungsniveau statistisch gesehen eine kürzere Lebenserwartung als jene mit einem höheren Bildungsniveau, weshalb erstere Gruppe durch die Verknüpfung der Altersgrenze mit der statistischen durchschnittlichen Lebenserwartung benachteiligt würde: „Die gesamte Idee des automatischen Renteneintrittsalters, die auf durchschnittlichen Lebenserwartungen basiert, ist sozial verzerrt und unausgewogen.“ (Jørgen Arbo-Bæhr, in: Folketing 2006d)

Trotz dieser Einwände wurden beide Einzelvorlagen am 14. Dezember mit deutlichen Mehrheiten angenommen (vgl. Folketing 2006b; Folketing 2006c).

Obwohl die Rentenreform 2006 die erste umfangreiche Reform des dänischen Alterssicherungssystems seit Jahren ist, fällt der hierauf bezogene Dialog der dänischen Regierung mit den europäischen Institutionen überraschend gering und retrospektiv aus. Erstmals erwähnt hat die dänische Regierung die Einsetzung einer unabhängigen Reformkommission in ihrem aktualisierten Konvergenzprogramm für die Periode 2003 bis 2010 und im zweiten OMK-Bericht 2005 (vgl. Dänische Regierung 2003: 9; Dänische Regierung 2005: 5). Als Arbeitsauftrag der Reformkommission wird beide Male die Erarbeitung von Reformempfehlungen genannt, die auf eine Steigerung des Arbeitskräftepotentials und der Erwerbsbeteiligung und damit auf die Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems abzielen. Allerdings belässt es die dänische Regierung bei dieser kurzen Erwähnung und liefert keine weitergehenden Informationen. Wenig überraschend gehen die europäischen Institutionen deshalb in den Folgejahren auch nicht auf die Reformkommission und deren Arbeit ein. In den entsprechenden wirtschafts- und sozialpolitischen Publikationen der Europäischen Kommission und den Empfehlungen des Rats der Europäischen Union finden sich keine Verweise auf die Reformkommission, was aber zusätzlich auch darin begründet liegen mag, dass die einschlägigen Kennziffern zur Performance und Nachhaltigkeit des dänischen Rentensystems im Vorfeld der Rentenreform für sich genommen keinen geänderten Reformdruck erkennen ließen. So verzeichnete das Land seit 1997 durchgehend einen staatlichen Finanzierungsüberschuss, der unmittelbar vor der Rentenreform konkret bei +2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2005) lag. Der öffentliche Schuldenstand konnte auf 35,6 Prozent gesenkt werden und sollte nach dem Willen der regierenden liberal-konservativen Koalition bis zum Jahr 2010 auf 21,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts weiter sinken (vgl. Dänische Regierung 2005a: 23). Zeitgleich konnte Dänemark Pensionsfondsvermögen in Höhe von mehr als 135 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aggregieren, was die potenzielle Belastung der öffentlichen Haushalte durch steigende Rentenausgaben langfristig zusätzlich deutlich verringert (vgl. Europäische Kommission 2006c: 24). Die Europäische Kommission (2006c: 23f.) urteilte deshalb noch Anfang 2006, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Dänemarks (bis 2050) gegeben sei, sofern die von der Regierung angestrebte Erhöhung der Erwerbstätigenzahl tatsächlich gelinge.

Ein erster Hinweis auf die Arbeit der Reformkommission seitens der europäischen Institutionen findet sich in der Bewertung des Konvergenzberichtes Dänemarks für die Jahre 2005-2010. In dieser stellt die Europäische Kommission fest, dass die nationalen Projektionen der Reformkommission deutlich höhere staatliche Ausgabensteigerungen unterstellen und diese deshalb im Unterschied zur Europäischen Kommission die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen pessimistischer einschätzen (vgl. Europäische Kommission 2006c: 25). Allerdings belässt es die Europäische Kommission bei dieser Feststellung, ohne näher auf methodische Unterschiede einzugehen oder mögliche Konsequenzen für die eigene Bewertung oder Schlussfolgerungen daraus abzuleiten. Erst in ihrer Analyse des nachfolgenden Konvergenzprogramms 2006 geht die Europäische Kommission auf die aus den Empfehlungen der Reformkommission abgeleiteten Maßnahmen ein, was damit zeitlich allerdings erst nach der parlamentarischen Bearbeitung und Verabschiedung der jeweiligen Gesetzesvorhaben erfolgte (vgl. Europäische Kommission 2007b). Zuvor hatte die dänische Regierung die legislativen Maßnahmen erstmals im Konvergenzbericht 2006 ausführlich vorgestellt und durchaus erfreut festgestellt, dass mit den umgesetzten Maßnahmen erstmals alle (bislang immer nur unterstellten und angekündigten) arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen erfüllt seien, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern. Konkret erwartet die Mitte-Rechts-Regierung einen langfristigen Anstieg des Arbeitskräftepotentials um 190.000 Menschen (bis 2040), wovon allein drei Viertel aus den restriktiveren Frühverrentungsmöglichkeiten resultieren sollen: „Hence, for the first time a scenario is presented, which essentially fulfils the requirement of policy sustainability without requiring further – not yet decided – labour market initiatives. Spending for health care and long-term care will remain a major fiscal policy challenge even though the Welfare Agreement guards against increasing pension expenditures in the long run and strengthens the revenue base through higher employment.“ (Dänische Regierung 2006: 6) Aufbauend auf ein gutes volkswirtschaftliches Umfeld erwartet die Regierung mit den Gesamtmaßnahmen einen beschleunigten mittelfristigen Rückgang der staatlichen Schuldenquote von zuletzt 35,9 Prozent (2005) auf nur noch 17,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts am Ende der Programmlaufzeit (2010), was nochmals 3,7 Prozentpunkte unterhalb des im Jahr zuvor angestrebten Niveaus liegen würde (vgl. Dänische Regierung 2006: 23). Deutlicher noch zeigen sich die angestrebten Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen allerdings in den

nationalen Langfristprognosen. Erwartete die dänische Regierung im Konvergenzbericht 2005 noch einen langfristigen Anstieg der Rentenausgaben von 9,4 Prozent (2005) auf 10,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2050), rechnet die Mitte-Rechts-Koalition nunmehr mit einem deutlich verringerten Anstieg auf nur noch 9,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2050). Bis zum Jahr 2070 sehen die Langfristprognosen sogar einen signifikanten Rückgang auf 8,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor, nachdem zuvor noch ein erheblicher Anstieg auf 11,1 Prozent erwartet wurde (vgl. Dänische Regierung 2006: 88; Dänische Regierung 2005a: 57). Im Grundsatz begrüßte die Europäische Kommission die Rentenreform, die von ihr als „well designed“ beschrieben wurde und ihrer Ansicht nach auch die erhofften Wirkungen entfalten dürfte (Europäische Kommission 2007b: 42). Allerdings merkte die Europäische Kommission kritisch an, dass die Wirkungen der Reform sich erst langfristig zeigen und zudem auf Annahmen beruhen würden, die nicht zuverlässig abschätzbar seien. Darunter versteht die Europäische Kommission etwa die langfristige Entwicklung der Zinssätze, der Geburtenziffer oder der Lebenserwartung, weshalb „[...] it still remains to be seen whether the measures will be enough to address fully the challenges facing the Danish economy.“ (Europäische Kommission 2007b: 42) In diesem Zusammenhang kritisierte die Europäische Kommission auch, dass die von der Mitte-Rechts-Koalition getroffenen Reformentscheidungen hinter den Vorschlägen der Reformkommission zurückblieben. Insbesondere gibt die Europäische Kommission zu verstehen, dass sie eine vollständige Abschaffung des *Efterløn-Vorruhestandssystem*s begrüßt hätte (vgl. Europäische Kommission 2007b: 42). Letztlich sieht die Europäische Kommission in der Summe aber nur ein geringes Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Dänemarks. Dieser Wertung hat sich auch der Rat der Europäischen Union (2007) angeschlossen.

Auflösung Særlig Pensionsopsparing (2009/10)

Bereits zur Mitte der regulären Wahlperiode kam es im November 2007 zu vorgezogenen Parlamentswahlen, da Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (V) die politische Abhängigkeit seiner liberal-konservativen Minderheitsregierung von der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei beenden wollte und eine eigenständige parlamentarische Mehrheit anstrebte (vgl. Guenther 2007). Allerdings brachte die Folketingswahl 2007 nicht das gewünschte Resultat: Die liberal-konservative

Venstre (V) des Ministerpräsidenten musste entgegen den eigenen Erwartungen leichte Verluste hinnehmen (-2,7 Prozentpunkte) und erreichte nur noch 26,3 Prozent der Stimmen (vgl. Folketing 2015). Während die mitregierende Konservative Volkspartei (K; 10,4 Prozent; +0,1 Prozentpunkte) und die sie tolerierende rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF; 13,9 Prozent; +0,6 Prozentpunkte) ihre Ergebnisse aus der vorherigen Wahl größtenteils zwar bestätigen konnten, verlor das (erweiterte) Regierungslager schlussendlich jedoch fünf Parlamentssitze. Keine größeren Stimmenveränderungen gab es hingegen bei den oppositionellen Sozialdemokraten (S), die ihr Ergebnis von 2005 ebenfalls knapp halten konnten und auf 25,5 Prozent der Stimmen kamen. Zu den Wahlgewinnern gehörte die Sozialistische Volkspartei (SF), die um sieben Prozentpunkte auf 13 Prozent zulegen und damit den parlamentarischen Vorsprung der Mitte-Rechts-Parteien weiter verringern konnte (89 zu 81 Sitze). Entgegen der eigentlichen Intention stieg somit die Abhängigkeit der seit 2001 regierenden Mitte-Rechts-Koalition von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (V) von der Dänischen Volkspartei (DF) faktisch weiter an. Zudem konnte die Regierungszusammenarbeit schlussendlich nur dadurch fortgesetzt werden, weil die erst kurz vor der Wahl gegründete Liberale Allianz (LA; 2,8 Prozent der Stimmen; vgl. Folketing 2015) sich gegen eine Zusammenarbeit mit den linksgerichteten Oppositionsparteien entschied und durch die Tolerierung der Mitte-Rechts-Koalition dieser die erforderliche Mehrheit sicherte (vgl. Schymik 2008: 2).

In der Rentenpolitik hatten die beiden Regierungsparteien (V+K) für ihre kommende Wahlperiode ursprünglich keine grundlegenden Reformen vorgesehen. Zwar sah das Regierungsprogramm eine Fortsetzung der bisherigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor, die darauf abzielte, das Arbeitskräfteangebot dauerhaft um weitere 20.000 Menschen zu erhöhen. Allerdings sollte dies im Gegensatz zu früheren Legislaturperioden nicht durch entsprechende Änderungen etwa am Efterløn-Vorruhestandssystem oder am Alterssicherungssystem erreicht werden. Für beide Bereiche nennt das Regierungsprogramm stattdessen nur kleinere Sozialrechtsänderungen (vgl. Dänische Regierung 2007: 14-17). Allerdings sollte die ab 2008 einsetzende Wirtschaftskrise das Rentensystem doch wieder auf die politische Agenda bringen und zwei Reformen auslösen: zunächst die Auflösung des Særlig Pensionsopsparring (SP) in den Jahren 2009/10 aus konjunkturellen Gründen und schließlich eine Verschärfung der Rentenreform 2006 mit dem Reformpakken 2020 (s. u.).

Von der vom US-amerikanischen Immobilienmarkt ausgehenden Finanz- und Wirtschaftskrise war auch Dänemark betroffen, wenngleich weniger stark und anhaltend als andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Kennzeichnend war jedoch auch hier ein merklicher Einbruch der Volkswirtschaft und ein sich eintrübendes budgetäres Umfeld mit steigenden Finanzierungsdefiziten und einem deutlichen Anwachsen der öffentlichen Verschuldung (s. Kapitel 4.1.1). Die Mitte-Rechts-Koalition reagierte auf die im Jahr 2008 einsetzende Rezession u. a. mit der Auflösung des Særlig Pensionsopsparing (SP), eines kapitalgedeckten Zusatzsystems in der ersten Säule. Dieses wurde erst 1997 von der damaligen Mitte-Links-Regierung von Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen (S) eingeführt, um den privaten Konsum zu dämpfen und damit eine Überhitzung der dänischen Volkswirtschaft zu verhindern (s. o). Hierfür mussten alle Arbeitnehmer zusätzlich ein Prozent ihres Bruttoeinkommens in das obligatorische und kapitalgedeckte SP-System abführen, welches von der Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) verwaltet und am Kapitalmarkt angelegt wurde. Ausbezahlt werden sollten die SP-Leistungen ab dem 65. Lebensjahr in der Form einer Einmalzahlung oder als monatliche Rente über eine Laufzeit von zehn Jahren. Wiederkehrender Streitpunkt an diesem Zusatzsystem zwischen den Parteien war die Frage, ob sich die Leistungen des SP-Systems an den eingezahlten Beiträgen oder an den geleisteten Arbeitsstunden (wie im ATP-System) orientieren sollten. Während die liberal-konservativen Parteien erstere Variante bevorzugten und in dem SP-System ein rein individuelles Sparprodukt sahen, präferierten die Parteien links der Mitte letztere Variante, um einen gewissen Grad an Umverteilung zu erreichen (vgl. Green-Pedersen 2006: 488). Nachdem sich die Mitte-Links-Regierung von Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen (S) bei der Einführung des Systems noch mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnte, koppelte die ihr nachfolgende liberal-konservative Regierung von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (V) erst die Leistungen an die Beitragszahlungen (2003), ehe die Beitragszahlungen schließlich (ab 2004) ganz ausgesetzt wurden und das SP-System damit faktisch geschlossen wurde (vgl. Green-Pedersen 2006: 488; Obinger et al. 2010: 113; Kvist 2010: 7). Auf den Einbruch der dänischen Wirtschaft in den Jahren 2008 und 2009 reagierte die Mitte-Rechts-Regierung von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen (V) nun mit einer Reihe von konjunkturstützenden Maßnahmen. Dazu gehörte auch die Möglichkeit für SP-Sparer, ihr angespartes Vermö-

gen im Zeitraum vom 1. Juni bis 31. Dezember 2009 aus dem SP-System abzuziehen und – so zumindest die Hoffnung der Regierung – zu konsumieren.

Die mit der Dänischen Volkspartei (DF) abgestimmte Maßnahme wurde am 25. März 2009 in den politischen Prozess eingebracht (vgl. Folketing 2009). Dort traf das Vorhaben auf Kritik und Ablehnung der linksgerichteten Oppositionsparteien. Die Regierung rechnete vor, dass allein bei einer Auszahlung von der Hälfte des SP-Vermögens das verfügbare Einkommen um 14 bis 15 Mrd. DKK und die Steuereinnahmen um 9 bis 10 Mrd. DKK ansteigen werden, was die öffentlichen Haushalte und die Wirtschaft gleichermaßen unterstützen würde (vgl. Folketing 2009a). Zudem gab die Regierung zu bedenken, dass das SP-System von den Sozialdemokraten ursprünglich nicht als Rentensystem, sondern als konjunkturelle Maßnahme entworfen wurde. Es sei deshalb nur folgerichtig, dass das SP-System nun auch in diesem Sinne konjunkturstützend eingesetzt werde: „Im Moment denke ich, dass wir die Wirtschaft ankurbeln müssen und deshalb ist es nur richtig, dass die Menschen ihr Geld auszahlen lassen können. [...] Ich weiß, dass die Sozialdemokraten manchmal behaupten(,) es sei eine Altersvorsorge, aber die Wahrheit ist, dass die Einführung des Systems eine Überhitzung der Wirtschaft verhindern helfen sollte.“ (Claus Hjort Frederiksen (V), in: Folketing 2009b) Während die Dänische Volkspartei (DF) weitergehend sogar für die vollständige Abschaffung des SP-Systems plädierte, setzten sich die Sozialdemokraten (S) für eine Beibehaltung des Systems und gegen die Möglichkeit einer Auszahlung der Beiträge ein. Die Sozialdemokraten argumentierten, dass die Rezession nur durch langfristige Investitionen der öffentlichen Hand überwunden werden könne, während die einmalige Auszahlung der SP-Beiträge nur einen kurzfristigen Effekt haben werde und selbst dessen Eintreten unsicher sei: „Die Regierung muss etwas gegen diese Krise unternehmen. Wir haben mit unserem Wachstumspaket den Weg gezeigt. Wachstum muss nachhaltig generiert werden, etwa durch öffentliche Investitionen, damit die Menschen ihre Arbeitsplätze behalten können. Aber was macht die Regierung? Es gibt Steuererleichterungen und jetzt wird auch noch vorgeschlagen, dass sie ihr Geld vom SP-Konto abheben können. [...] Wenn Sie eine große Krise in Dänemark vermeiden möchten, ist dies ein völlig falsches Instrument. Sie wissen einfach nicht, was die Leute mit diesem Geld machen werden.“ (Leif Lahn Jensen (S), in: Folketing 2009b). Eine europäische Dimension findet sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung nicht. Die Oppositionsparteien konnten sich mit ihren Einwänden

nicht durchsetzen. Das Vorhaben der Regierung wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen, der Dänischen Volkspartei (DF) und der Liberalen Allianz (LA) am 19. Mai 2009 verabschiedet (vgl. Folketing 2009).

Nach der Suspendierung der Beitragszahlungen durch die liberal-konservative Regierung 2004 blieb die Særlig Pensionsopsparing ein zentrales rentenpolitisches Thema. Im Vorfeld zur Folketingswahl 2005 kündigten die Sozialdemokraten unter ihrem damaligen Vorsitzenden Mogens Lykketoft noch die Wiederaufnahme des Systems und eine Verdoppelung der Beitragszahlungen für den Fall eines Wahlsieges an (vgl. Danmarks Radio 2004). Auch die liberal-konservative Minderheitsregierung schien sich eine solche Option lange Zeit offenzuhalten, wenngleich die ablehnende Haltung der Dänischen Volkspartei (DF) die Wiedereinführung wenig realistisch erscheinen ließ (s. o). Jedenfalls wurde gegenüber den europäischen Institutionen die Möglichkeit einer Reaktivierung des SP-Systems wiederkehrend in den Konvergenzprogrammen erwähnt, so auch erneut in der fiskal- und wirtschaftspolitischen Berichterstattung 2008 und damit nur wenige Monate vor der faktischen Auflösung des Systems (vgl. Dänische Regierung 2008: 49). Dies traf allerdings auf ein nur geringes Interesse seitens der Europäischen Kommission, was auch darin begründet liegen mag, dass durch die nur kurzen Ansparzeiten (1999 bis 2003) ein allenfalls geringer Kapitalstock angespart werden konnte. Zudem wertete die Europäische Kommission das SP-System als insgesamt buchhalterisch neutral, da bei einer Wiederaufnahme der Beitragszahlungen zwar aufgrund der Abzugsfähigkeit der Zahlungen die Steuereinnahmen des Staates zunächst um geschätzte 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sinken würden, gleichzeitig aufgrund der nachgelagerten Besteuerung bei Auszahlung der Leistungen das spätere Steueraufkommen wiederum entsprechend höher ausfalle (vgl. Europäische Kommission 2009f: 8). Ein über diese Einschätzung hinausgehender Dialog zwischen nationaler und supranationaler Ebene hat jedoch im Vorfeld der Reform nicht stattgefunden. Stattdessen hat die dänische Regierung die Maßnahme erst retrospektiv im Konvergenzbericht 2009 als Teil ihres Konjunkturpakets vorgestellt und den kurzfristigen Wachstumsbeitrag in Höhe von 0,3 Prozent (2009), 0,6 Prozent (2010) und 0,3 Prozent (2011) des Bruttoinlandsprodukts beziffert (vgl. Dänische Regierung 2010a: 13). Zugleich erwartete die Regierung durch die Maßnahme nur eine „relatively mild debt accumulation“ von elf Mrd. DKK (0,5 Prozent des BIP) bis 2015 (vgl. Dänische Regierung

2010a: 57). Dem übergeordnet sah das Konvergenzprogramm 2009 einen krisenbedingten Anstieg des öffentlichen Bruttoschuldenstands von 33,4 Prozent (2008) auf 48,1 Prozent (2013) des Bruttoinlandsprodukts vor, resultierend aus einem deutlichen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung und einem prognostizierten dauerhaften Finanzierungsdefizit von über drei Prozent in den Jahren 2009 bis 2012 (vgl. Dänische Regierung 2010a: 91). Erst zum Ende des Programmzeitraums 2015 hin sollte nach den Planungen der Regierung wieder ein strukturell ausgeglichener Haushalt möglich sein. Hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems erwartete die Regierung aber keine Veränderung: Die Ausgaben im Rentensystem sollten unverändert ihren Höhepunkt im Jahr 2010 mit 10,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen und danach merklich auf nur noch 8,4 Prozent im Jahr 2050 zurückgehen (vgl. Dänische Regierung 2010a: 169). Die europäischen Institutionen äußerten sich nicht zur Möglichkeit der Entnahme der SP-Beiträge. Lediglich die Europäische Kommission merkte am Rande an, dass, obwohl das verfügbare Nettoeinkommen (auch) durch die Entnahme angestiegen sei, „[...] the bleak global economic outlook caused consumers to continue to cut back on consumption.“ (Europäische Kommission 2010g: 5f.)

Bereits im November 2009 und damit noch in der veranschlagten Auszahlungsperiode (1. Juni bis 31. Dezember 2009) brachte die liberal-konservative Regierung einen zweiten Gesetzentwurf in das Folketing ein, mit dem das SP-System nun gänzlich geschlossen und aufgelöst werden sollte (vgl. Folketing 2009c). Die Regierung reagierte damit auf die zahlreiche Inanspruchnahme der Option, was zu einer fast vollständigen Ausbezahlung des SP-Kapitals führte. Zudem entsprach die vollständige Abschaffung des SP-Systems dem erklärten Willen der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (DF), von der die Minderheitsregierung parlamentarisch abhängig war. Die noch verbliebenen SP-Versicherten mussten nach dem Willen der Regierung nun bis zum 1. Mai 2010 verbindlich entscheiden, ob ihre SP-Beiträge ausgezahlt oder auf ein anderes Sparprodukt übertragen werden sollten. Zum 1. Mai 2015 hin sollte das SP-System dann vollständig abgewickelt sein (vgl. Folketing 2009d). Ähnlich wie schon das vorherige Vorhaben traf die Initiative zur Abschaffung des SP-Systems auf Ablehnung der Sozialdemokraten (S) und der Sozialistischen Volkspartei (SF), die einerseits auf den rentenpolitischen Charakter und Zweck des Systems verwiesen und andererseits den wirtschaftspolitischen Nutzen

der Auflösung in Frage stellten und sich stattdessen für größere staatliche Investitionen einsetzten (vgl. Folketing 2009e). Letztlich wurde die Abschaffung aber von allen übrigen Parteien unterstützt, weshalb der Gesetzesentwurf am 10. Dezember 2009 im Folketing verabschiedet wurde (vgl. Folketing 2009c). Die europäischen Institutionen äußerten sich – wie schon zur vorherigen Auszahlungsmöglichkeit – nicht zu der Maßnahme (vgl. Europäische Kommission 2010g; Rat der Europäischen Union 2010d).

Reformpakken 2020 (2011)

Die im Dezember 2011 umgesetzte Rentenreform steht in einem engen Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise und ist Teil eines übergeordneten Konsolidierungs- und Reformprogramms, das in der Sozialpolitik auch noch die Bereiche Gesundheit und Pflege umfasst. Kern der Rentenreform ist zunächst eine vorgezogene Umsetzung der in der Rentenreform 2006 angelegten Maßnahmen (vgl. Folketing 2011; Folketing 2011a). So soll die Altersgrenze für eine reguläre Altersrente bereits in den Jahren 2014-17 schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben werden, nachdem dies eigentlich erst für die Jahre 2019-22 vorgesehen war. Zudem soll die geplante halb-automatische Kopplung der Altersgrenzen für die reguläre Altersrente und das Efterløn-Vorruhestandsprogramm mit der (steigenden) Lebenserwartung bereits im Jahr 2015 und nicht wie ursprünglich geplant erst 2018 mit einer ersten parlamentarischen Begutachtung (und ggf. Anpassung) beginnen. Zusätzlich sieht das neuerliche Reformprogramm aber auch eine weitere Verschärfung des Efterløn-Systems durch eine Anhebung der Altersgrenze für einen Bezug einer vorzeitigen Altersrente von 62 auf 64 Jahre vor, womit auch der mögliche Bezugszeitraum von fünf auf drei Jahre verkürzt wird. Zudem sieht das Reformprogramm – ähnlich wie bei der Auflösung der Særlig Pensionsopsparing (SP; s. o) – die Möglichkeit eines steuerfreien Opt-Outs aus dem Vorruhestandssystem vor. Nach den eigentlich geltenden gesetzlichen Regelungen ist ein solcher Rückzug aus dem kapitalgedeckten Efterløn-System durch die Auszahlung der eingezahlten Beiträge nur unter Abzug der üblichen Einkommenssteuer möglich und entsprechend unattraktiv. Die Rentenreform 2011 bietet nun allerdings allen Versicherten, die das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, die Möglichkeit, sich steuerfrei aus dem Efterløn-System zurückzuziehen und die eingezahlten Beiträge ohne Abzüge ausbezahlt zu bekommen. Ein solcher Opt-Out, welcher den Verlust der Möglichkeit eines

vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bedeutet, war allerdings zeitlich befristet und konnte nur im Zeitraum von April bis Oktober 2012 beantragt werden.

Die Rentenreform 2011 ging aus einem zeitlich gestreckten und parteipolitisch breiten Entstehungsprozess hervor. Im Frühjahr 2010 legte die liberal-konservative Minderheitsregierung von Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen⁹ (V) eine als „Dänemark-2020“ bezeichnete ganzheitliche Reformstrategie vor, deren finanz- und wirtschaftspolitische Komponente auf eine Überwindung der anhaltenden Rezession und die Anknüpfung an die bis 2007 bekannte dynamische Wachstumsentwicklung abzielte (vgl. Dänische Regierung 2010b). Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte im Jahr 2008 zunächst noch zu einem leichten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um -0,9 Prozent geführt, was sich im darauf folgenden Jahr 2009 allerdings zu einem drastischen Rückgang in Höhe von -4,9 Prozent ausweiten sollte (vgl. Eurostat 2018). Dies führte auch zu einer sich deutlich verschlechternden Haushaltssituation und einem abrupten Ende der bislang durchgeführten Schuldenreduzierungsstrategie (s. o.). Nach einem durchschnittlichen Finanzierungsüberschuss von über vier Prozent in den Jahren unmittelbar vor der Krise (2005-2008) lag das Finanzierungsdefizit im Jahr 2009 bei -2,8 Prozent (vgl. Eurostat 2018c). Parallel hierzu ist der Bruttoschuldenstand des Staates von 27,3 Prozent (2007) auf 40,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2009) merklich angestiegen (vgl. Eurostat 2018c). Um aber die öffentlichen Haushalte wieder konsolidieren und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum erreichen zu können, schlägt die Mitte-Rechts-Regierung in ihrer Dänemark-2020-Strategie u. a. Änderungen am Efterløn-Vorruhestandsprogramm vor, um das gesamte dänische Arbeitskräfteangebot bis 2020 weiter zu erhöhen: „We need more people in ordinary employment and fewer people on social welfare. Inter alia, we will propose a change to the early retirement pension scheme, etc. to the effect that fewer will be referred to permanent exclusion from the labour market.“ (Dänische Regierung 2010b: 16) Zwar wollte die Mitte-Rechts-Regierung konkrete Reformvorschläge in Abstimmung mit den übrigen Parteien im Folketing erarbeiten und umsetzen, doch schlug die Regierung Anfang 2011 einseitig eine vollständige Abschaffung des Efterløn-Systems für alle Dänen unter 45 Jah-

⁹ Lars Løkke Rasmussen (V) ersetzte den bisherigen Ministerpräsidenten Anders Fogh Rasmussen (V), der am 1. August 2009 zum neuen NATO-Generalsekretär ernannt wurde (vgl. Anwar 2009).

ren vor (vgl. Dänische Regierung 2011: 16). Dies traf allerdings auf politischen Widerstand der (links-gerichteten) Oppositionsparteien, was nicht zuletzt auf den großen Zuspruch der Bevölkerung für das Vorruhestandssystem zurückzuführen ist (vgl. Kvist 2011: 10). Kurze Zeit später konnten sich die liberal-konservative Regierung und die oppositionellen Sozialliberalen (RV), die Dänische Volkspartei (DF) und die Liberale Allianz (LA) schließlich auf die oben skizzierten Grundzüge der Rentenreform einigen, die eine vollständige Abschaffung des Efterløn-Systems auf Druck der eher linksgerichteten Parteien aber nicht mehr enthält (vgl. Dänisches Finanzministerium 2011). Tatsächlich legislativ umgesetzt wurden die auf mehrere Gesetzesvorhaben aufgeteilten Maßnahmen dann aber erst im Dezember 2011 von der aus der im September durchgeführten Folketingswahl hervorgegangenen sozial-liberalen Minderheitsregierung von Helle Thorning-Schmidt (S). Deren sozialdemokratische Partei konnte sich auf eine Regierungszusammenarbeit mit den Sozialliberalen (RV) und der Sozialistischen Volkspartei (SF) unter parlamentarischer Duldung der rot-grünen Einheitsliste (EL) einigen (s. Kapitel 4.1.1), obwohl sie gegenüber der Folketingswahl 2007 erneut leichte Verluste hinnehmen musste und nur auf 24,8 Prozent der Stimmen kam (vgl. Folketing 2015). Weil aber die bislang regierende Venstre (V) nur marginale Zugewinne verbuchen konnte (26,7 Prozent; +0,4 Prozentpunkte), während ihr Koalitionspartner, die Konservative Volkspartei (K), ebenso Verluste hinnehmen musste (4,6 Prozent; -5,5 Prozentpunkte) wie die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (12,3 Prozent; -1,6 Prozentpunkte), reichte es nicht für eine Fortsetzung der liberal-konservativen Koalitionsregierung von Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen (V).

Einen potentiell europapolitischen Zuschnitt hat die Rentenreform 2011 durch ihre zeitliche Nähe zu dem im Sommer 2010 gegen Dänemark eröffneten Defizitverfahren. Nachdem das öffentliche Finanzierungsdefizit des Landes 2009 nur knapp unterhalb der erlaubten Drei-Prozent-Grenze lag und für 2010 ein deutlicher Anstieg auf -5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwartet wurde, eröffnete der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission ein solches Verfahren. Zwar werteten die europäischen Institutionen das Defizit als „außergewöhnlich“ im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts und betonten überdies nachdrücklich, dass Dänemark zu jenen Ländern mit dem „strongest fiscal framework“ gehöre (Europäische Kommission 2010h: 7), doch äußerten die europäischen Akteure die Befürchtung, dass das Finanzierungsdefizit von längerer Dauer sei. Die

dänische Regierung wurde von den europäischen Institutionen deshalb dazu aufgefordert, das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2013 wieder in Einklang mit den europäischen Regeln zu bringen (vgl. Rat der Europäischen Union 2010a; ders. 2010e). Konkrete Reform- und Maßnahmenempfehlungen sprachen die europäischen Institutionen allerdings nicht aus, da sie die von der dänischen Regierung bereits im aktuellen Konvergenzprogramm 2009 angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen (insbesondere eine Verschiebung von Steuersenkungen und eine Verschärfung der Bedingungen der Arbeitslosenversicherung) als ausreichend erachteten (vgl. Rat der Europäischen Union 2010e). Somit waren das Alterssicherungssystem und das Efterløn-Vorruhestandsprogramm zumindest vordergründig kein Gegenstand im europäischen Defizitverfahren. Dies deckt sich auch mit den Langfristprognosen der dänischen Regierung, die zum damaligen Zeitpunkt und trotz der Rezession einen Rückgang der Ausgaben für die regulären Altersrenten und das Vorruhestandsprogramm von 8,1 Prozent (2010) auf 6,2 Prozent (2050) des Bruttoinlandsprodukts vorsahen (vgl. Dänische Regierung 2009: 169). In der Ende 2007 veröffentlichten Langfristprognose zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wurde zwar für 2010 noch ein geringerer Wert angenommen (7,6 Prozent), doch sollten die Ausgaben bis 2050 nach damaligen Projektionen auch nur marginal um 0,3 Prozentpunkte zurückgehen (vgl. Dänische Regierung 2007a: 87). Dass das Efterløn-Vorruhestandsprogramm für die dänische Regierung nach Meinung der europäischen Institutionen trotzdem ein Reformschwerpunkt sein sollte, zeigte sich allerdings in den nur wenige Wochen vor dem Defizitverfahren veröffentlichten Stellungnahmen der beiden Akteure zum Konvergenzprogramm des Landes. Darin bezeichneten diese eine Reform des Vorruhestandsprogramms als „in particular important“ (Europäische Kommission 2010g: 6), wenn Dänemark wie gewollt das Arbeitskräfteangebot steigern und damit die „nachteiligen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das Produktionspotenzial und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ entschärfen möchte (Rat der Europäischen Union 2010d). Schon in der Bewertung der Rentenreform 2006 hatte die Europäische Kommission bemängelt, dass die Regierung den Empfehlungen der nationalen Reformkommission nur in Ansätzen gefolgt war und u. a. auf die vollständige Abschaffung des Efterløn-Vorruhestandssystems verzichtet hatte (vgl. Europäische Kommission 2007b: 42). Die von der liberal-konservativen Minderheitsregierung von Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen (V) kurze Zeit nach Eröffnung des Defizitverfahrens

erfolgte Ankündigung der vollständigen Abschaffung des Vorruhestandsprogramms fand deshalb auch die Zustimmung der Europäischen Kommission, die davon einen signifikanten Beitrag zur langfristigen Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte erwartete. Zwar räumte die Europäische Kommission ein, dass die Auflösung des kapitalgedeckten Systems und die damit verbundene Rückzahlung der eingezahlten Beiträge einen signifikanten (negativen) Effekt auf die Haushaltssituation 2012 haben könnten. Allerdings erwartete die Europäische Kommission nicht, dass davon der strukturelle Konsolidierungsprozess und die erwartete Rückführung des übermäßigen Defizits bis zum Jahr 2013 betroffen sein werde (vgl. Europäische Kommission 2011g: 5). Insgesamt wertete die Europäische Kommission Anfang 2011, dass Dänemark die erforderlichen Schritte zur Korrektur des übermäßigen Defizits wie vereinbart umgesetzt habe, weshalb „[...] no further steps in the excessive deficit procedure of Denmark are needed at present.“ (Europäische Kommission 2011h: 19) Zwar hat die dänische Regierung mit der schließlich im Dezember 2011 verabschiedeten Rentenreform auf eine vollständige Abschaffung des Efteløn-Vorruhestandsprogramms verzichtet, dafür konnten die Versicherten aber freiwillig aus dem kapitalgedeckten System aussteigen und ihre Beiträge auszahlen lassen. Dies führte (wie von den nationalen und europäischen Akteuren erwartet) zu einer einmaligen Verschlechterung der öffentlichen Finanzen in Höhe von 2,0 Prozent des BIPs und zu einem temporären Anstieg des Finanzierungsdefizits auf 4,0 Prozent im Jahr 2012 (vgl. Europäische Kommission 2013b: 9).

Die einzelnen Gesetzesvorhaben (L22 und L19) der Rentenreform wurden am 21. November 2011 von der sozial-liberalen Minderheitsregierung in den parlamentarischen Prozess eingebracht und trafen dort angesichts ihrer überparteilichen Entstehungsgeschichte überwiegend auf Zustimmung (vgl. Folketing 2011; Folketing 2011a). Von den Befürwortern wurden in der parlamentarischen Auseinandersetzung vornehmlich die bereits bei der Reform 2006 vorgebrachten Argumente wiederholt. So sollen durch die Anhebung des Rentenalters und eine restriktivere Handhabung des Efteløns die finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels abgemildert und das Arbeitskräfteangebot gesteigert werden, um die wirtschaftliche Basis zu sichern (vgl. Folketing 2011b): „Dänemark steht vor großen Herausforderungen. Die Zahl der Beschäftigten fällt, das Wachstum ist gering, [...] und das Defizit der öffentlichen Haushalte ist zu groß. Es ist daher notwendig, mit Reformen das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen und die öffentlichen Finanzen zu verbessern,

so dass wir Wachstum und Wohlstand schaffen können und wir uns damit um diejenigen kümmern können, die Hilfe brauchen.“ (Thyra Frank (LA), in: Folketing 2011d). In selbige Richtung zielt mittel- und langfristig auch der temporär mögliche Opt-Out, von dem die Regierung schätzt, dass er von 415.000 Personen genutzt wird (vgl. Folketing 2011c). Mittelpunkt der parlamentarischen Auseinandersetzung waren allerdings weniger die einzelnen Gesetzesvorhaben an sich als vielmehr der Standpunkt der regierenden Sozialdemokraten (S) dazu. Diese waren an der ursprünglichen Formulierung des Reformpakets im Mai 2011 nicht beteiligt und standen den Einschnitten kritisch gegenüber, trugen die Umsetzung der Vorhaben aber mit, um die Regierungskoalition nicht zu gefährden, potentiell weitergehende sozialpolitische Einschnitte einer alternativen Mitte-Rechts-Regierung auszuschließen und stattdessen eine linke Regierungspolitik in vielen anderen Politikbereichen zu ermöglichen: „Die Wahl, der wir gegenüber standen, war, dass wir den Rückbau der vorzeitigen Pensionierung einer bürgerlichen Regierung hätten überlassen können, und dann hätten wir natürlich sagen können, dass wir gar nicht die Möglichkeit haben, dies zu verhindern. Oder aber wir knüpfen eine Regierungskooperation mit den radikalen Liberalen und tragen das Vorhaben mit, können dann aber auch wirklich viele andere gute und wichtige Dinge umsetzen. Wir haben uns für letztere Option entschieden. Und ich finde das richtig.“ (Maja Panduro (S), in: Folketing 2011d) Europapolitische Bezüge oder Vergleiche mit anderen Mitgliedstaaten finden sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung nicht. Die beiden Gesetzesentwürfe wurden schließlich mit breiter Mehrheit am 21. Dezember 2011 beschlossen (vgl. Folketing 2011; Folketing 2011a). Lediglich die rot-grüne Einheitsliste stimmte geschlossen gegen die Rentenreform, die sie als „grobe Angriff auf die Rechte der Arbeitnehmer“ bezeichnete (Finn Sørensen (EL), in: Folketing 2011d).

Nachdem das Finanzierungsdefizit wie von den europäischen Institutionen gefordert in den Jahren 2010 bis 2013 unter der Drei-Prozent-Grenze gehalten werden konnte und nur 2012 aufgrund des einmaligen Opt-Outs aus dem Efterløn-System auf 3,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen ist, wurde das Defizitverfahren im Sommer 2014 schließlich wieder eingestellt (vgl. Rat der Europäischen Union 2014a; s. Kapitel 4.1.1). Aus Sicht der europäischen Institutionen ist die Nachhaltigkeit des dänischen Haushalts sowohl kurz- wie langfristig gesichert. Neben den im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesunden budgetären Rahmenbedingungen hebt die Europäische Kommission in ihren wirtschaftspolitischen Analysen

insbesondere die Reform des Efterløn-Systems und die Verknüpfung der Altersgrenzen mit der Lebenserwartung als entscheidende Faktoren bei der Bewältigung demografisch-bedingter Kostensteigerungen hervor (vgl. Europäische Kommission 2013b: 12).

Erhöhung Rentenalter (2015)

Das Reformpakke 2020 brachte die letzte große Rentenreform im hier vorliegenden Untersuchungszeitraum. Eine nicht minder weitreichende Änderung wurde jedoch zuletzt noch im Dezember 2015 umgesetzt, wenngleich dies weniger eine originäre Reform als vielmehr eine erstmalige Anwendung zentraler Bestimmungen der Rentenreform 2006 darstellt. Als Reaktion auf den demografischen Wandel und die zunehmende Alterung der Gesellschaft wurde mit der Rentenreform 2006 eine halbautomatische Kopplung der Altersgrenzen für die reguläre Altersrente und für das Efterløn-Vorruhestandsprogramm mit der statistischen Lebenserwartung eingeführt. Eigentlich sollte die alle fünf Jahre durchzuführende Anpassung erstmals im Jahr 2018 erfolgen, doch wurden in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem Reformpakke 2020 auch die Regelungen um drei Jahre vorgezogen. Im Jahr 2015 war die dänische Regierung deshalb gesetzlich dazu verpflichtet, auf Grundlage der Entwicklung der statistischen Lebenserwartung eine Anpassung der Altersgrenzen dem Folketing vorzuschlagen. Als Berechnungsbasis sehen die Bestimmungen die durchschnittliche Lebenserwartung der 60-Jährigen in den zurückliegenden zwei Jahren vor, die um einen prognostizierten Anstieg der Lebenserwartung erhöht wird. Anhand dieses Wertes muss die reguläre Altersgrenze (und davon abgeleitet das Efterløn-Eintrittsalter) vom Gesetzgeber so festgesetzt werden, dass der durchschnittliche Rentenbezug bei 14,5 Jahren liegt. Allerdings darf das Renteneintrittsalter maximal um ein Jahr angepasst werden. Zudem werden die neuen Renteneintrittsalter erst nach einer Übergangszeit von 15 Jahren verbindlich. In diesem Sinne hat die Regierung im Winter 2015 vorgeschlagen, die Altersgrenzen für die Jahrgänge 1963 und jünger auf 68 Jahre anzuheben, nachdem laut offiziellen Daten von Danmarks Statistik die statistische Lebenserwartung der 60-Jährigen in den Jahren 2013/14 bei durchschnittlich 83,3 Jahren lag (vgl. Folketing 2015b).

Vorgeschlagen wurde die Erhöhung von der Einparteienregierung von Lars Løkke Rasmussen (V), die seit der Folketingswahl im Juni 2015 als Minderheitsregierung im Amt war (vgl. Folketing 2015; Wyssuwa 2015; Bauer/Cornelius 2016). Zwar

konnten die bislang regierenden Sozialdemokraten unter Führung von Helle Thorning-Schmidt ihr Wahlergebnis von 2011 noch leicht ausbauen (26,3 Prozent; +1,5 Prozentpunkte), doch verloren die bislang mitregierenden Sozialliberalen (RV) ebenso deutlich an Zuspruch (4,6 Prozent; -4,9 Prozentpunkte) wie die parlamentarisch tolerierenden Sozialisten (SF; 4,2 Prozent; -5,0 Prozentpunkte). Die liberal-konservative Venstre musste zwar ebenfalls deutliche Verluste hinnehmen (-7,2 Prozentpunkte) und wurde mit 19,5 Prozent nur drittstärkste Kraft im Folketing, doch konnte insbesondere die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (DF) deutliche Zugewinne verbuchen (21,1 Prozent; +8,8 Prozentpunkte; vgl. Folketing 2015). Damit gelang der bürgerlichen Opposition der Machtwechsel. Die neue liberal-konservative Regierung von Lars Løkke Rasmussen (V) wurde (anfänglich) parlamentarisch toleriert von der Dänischen Volkspartei (DF), der Liberalen Allianz (LA) und der Konservativen Volkspartei (K), was letztlich der gleichen Regierungskonstellation wie in den Jahren 2001 (bzw. 2007) bis 2011 entsprach (s. Kapitel 4.1.1).

In den parlamentarischen Prozess eingebracht wurde der Gesetzentwurf von der Regierung am 4. November 2015 (vgl. Folketing 2015a). Die Regierung verweist zur Begründung für das Vorhaben auf die gesetzlichen Verpflichtungen, die eine solche Anpassung zwingend vorschreiben. Zudem betont die Regierung, dass die regelmäßige Anpassung der Altersgrenzen an die steigende Lebenserwartung bereits in den nationalen Langfristprognosen und den Regierungspolitiken antizipiert wird, weshalb eine Nichtumsetzung des Vorschlags zu erheblichen finanziellen Defiziten führen würde. Die Regierung schätzt, dass die Indexierung des Renteneintrittsalters die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der Größenordnung von 60 Mrd. DKK stärkt (vgl. Folketing 2015b). Aus Sicht der Regierung ist Dänemark damit „Vorreiter bei der Gewährleistung langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen.“ (Minister für Beschäftigung Jørn Neergaard Larsen, in: Folketing 2015c) Die Anpassung fand eine breite parlamentarische Unterstützung. Allein die Sozialistische Volkspartei (SF) und die beiden links-grünen Parteien Die Alternative (ALT) und die Einheitsliste (EL) lehnten die Anpassung ab. Zentraler Kritikpunkt wie schon bei der Einführung der Indexierung 2006 waren aus Sicht dieser Parteien die sich aus der Erhöhung ergebenden sozialen Härten insbesondere für Berufsgruppen, die unter erschwerten körperlichen Bedingungen arbeiten und deswegen zumeist aus gesundheitlichen Gründen die (angehobene) Regelaltersgrenze nicht erreichen könnten. Verschärft wird diese Problematik zusätzlich durch den Umstand, dass mit der

Rentenreform 2011 das Efterløn-System beschränkt wurde und damit ein Ausweichen auf diese Vorruhestandsregelungen nicht mehr in selben Maße möglich ist, wie es bei der Einführung der Indexierung 2006 noch der Fall war. Diese geänderten Rahmenbedingungen wurden auch von den Sozialdemokraten kritisiert, die damit ihre Position zum Reformpakken 2020 (s. o.) wiederholten, die Erhöhung nun aber unterstützten (Peter Hummelgaard Thomsen (S), in: Folketing 2015c). Eine europäische Dimension oder Verweise auf andere EU-Mitgliedstaaten finden sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung nicht. Die Erhöhung der Altersgrenze wurde vom Folketing schlussendlich am 23. Dezember 2015 mit einer breiten Mehrheit beschlossen (vgl. Folketing 2015a). Ein Dialog mit den europäischen Institutionen hat im Vorfeld der Reform nicht stattgefunden, was einerseits darin begründet liegen mag, dass die Indexierung von den Akteuren als Quasi-Automatismus interpretiert wird und die (fortlaufenden) Anpassungen des Renteneintrittsalters stillschweigend vorausgesetzt werden. Andererseits hat sich das budgetäre Umfeld im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenso wieder nachhaltig verbessert (s. Kapitel 4.1.1) wie die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems spätestens mit den weitreichenden Reformen 2006 grundsätzlich gesichert scheint. In der letzten Langfristprognose des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) in der dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsperiode wird ein langfristiger Rückgang der Rentenaufwendungen von 10,3 Prozent (2013) auf 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2050) erwartet, was damit die vorherigen Projektionen bestätigt (vgl. Europäische Kommission 2015a: 308).

Weitergehende Upload-Bemühungen

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen fallen die dänischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik zurückhaltend aus, was angesichts des dem dänischen Rentensystem zugesprochenen Vorbildcharakters hinsichtlich der Angemessenheit der Leistungen und der finanziellen Nachhaltigkeit überrascht. Als Grund für diese Zurückhaltung verweisen die Gesprächspartner (ähnlich wie für die Interload-Dimension) hauptsächlich auf die besondere Ausgestaltung des Systems mit dessen an eine Erwerbstätigkeit geknüpfter kapitalgedeckter zweiter Schicht und der Kopplung des Rentenanspruchs an die Wohndauer in Dänemark. Ein vergleichbares Arrangement finde sich in keinem anderen europäischen Land, was nach Ansicht der

Gesprächspartner letztlich auch eine aktive Beeinflussung und inhaltliche Gestaltung der europäischen Rentendebatte verhindere (Interview #18). Zudem betonen alle Gesprächspartner, dass Rentenpolitik kein Thema von hoher Priorität für Dänemark sei, weshalb es auch keinen entsprechenden Versuch gäbe, die inhaltliche Ausrichtung der europäischen Rentenpolitik zu beeinflussen: „It is difficult to promote something that is irrelevant for the country.“ (Interview #11) Im Wesentlichen beschränken sich die weitergehenden Upload-Bemühungen deshalb auf die Verhinderung von weiteren Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaftsebene und damit einhergehenden größeren (und direkteren) Zugriffsrechten europäischer Akteure auf die dänische Sozial- und Alterssicherungspolitik (Interviews #4; #18). Im Rahmen des Konsultationsprozesses des Grünbuchs für „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (Europäische Kommission 2010) spricht sich die dänische Regierung in diesem Sinne nachdrücklich für eine Beibehaltung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Politikfeld aus. Die Befugnisse der Nationalstaaten und der nationalen Sozialpartner dürften nicht in Frage gestellt werden (vgl. Dänische Regierung 2010: 1). Den Vorschlag der Europäischen Kommission, klarer zu definieren, was unter einem angemessenen Ruhestandseinkommen zu verstehen ist, lehnt das Land deshalb auch ab. Eine solche Definition könne der Heterogenität der mitgliedstaatlichen Gesellschaften und Volkswirtschaften nicht gerecht werden und müsse deshalb ein rein „nationales Anliegen“ bleiben (Dänische Regierung 2010: 4). Stattdessen solle die Europäische Union aus Sicht der dänischen Regierung „[...] die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines angemesseneren Rentensystems am besten dadurch unterstützen, dass sie Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums in der EU einschließlich der Umsetzung der Strategie 2020 durchführt.“ (Dänische Regierung 2010: 3f.) Die Koordinierungsmethode als souveränitätsschonendes Instrument möchte die dänische Regierung fortsetzen, auch, weil sich der fachliche Diskurs und der Austausch von Erfahrungen als durchaus hilfreich für die eigene Alterssicherungspolitik erwiesen hätten: „Aus dänischer Sicht besteht keine unmittelbare Notwendigkeit für eine verstärkte politische Koordinierung auf EU-Ebene. Die EU kann die Entwicklung nationaler Rentensysteme am besten durch den Aufbau von erfahrungsbasiertem Wissen unterstützen, das es ermöglicht, die Rentensysteme der Länder zu vergleichen und von den Erfahrungen der anderen zu profitieren, d. h.

durch Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit im Rahmen der erweiterten Koordinierungsmethode.“ (Dänische Regierung 2010: 12) Einen indirekten und passiven rentenpolitischen Upload benennen demgegenüber die Gesprächspartner aus der Europäischen Kommission. Demnach lasse sich die Forderung der Europäischen Kommission, die Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung zu knüpfen, im Wesentlichen auf eine entsprechende Regelung im dänischen Alterssicherungssystem zurückführen: „Denmark was a pioneer in this respect. And we in the European Commission have closely monitored this policy and its implementation. After having seen that such a controversial measure can be successfully introduced, we have included it in our toolbox. So you could say this was some kind of upload, although not from the Danish government.“ (Interview #19)

Auch im jüngsten Konsultationsprozess zur Europäischen Säule sozialer Rechte wiederholt Dänemark seine Einwände gegen eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene und eine stärkere Harmonisierung der Sozialpolitiken. Hervorgehoben wird erneut das Subsidiaritätsprinzip, weshalb die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Europäische Säule sozialer Rechte den Mitgliedstaaten auch lediglich als Bezugsrahmen und Orientierungspunkt dienen sollte: „Die konkreten Mittel und Instrumente müssen den Ländern selbst überlassen bleiben. Formaler Erfahrungsaustausch und Monitoring, wie es bereits stattfindet, sind in dieser Hinsicht entscheidend.“ (Dänische Regierung 2017: 1) Um den rechtlich unverbindlichen Charakter der Säule besser wiederzugeben, empfiehlt die Regierung der Europäischen Kommission den Begriff „Rechte“ durch den Begriff „Prinzipien“ zu ersetzen (vgl. Dänische Regierung 2017: 4). Den sozial- und beschäftigungspolitischen Besitzstand der Europäischen Union hält die dänische Regierung für grundsätzlich ausreichend. Lediglich einzelne Rechtsvorschriften sollten aus Sicht der Regierung hinsichtlich ihrer Ausgestaltung überprüft werden. Auf dem Gebiet der Alterssicherung betrifft dies nach Ansicht der dänischen Regierung insbesondere die Koordinierungsrichtlinie 883/2004, die teilweise geschlechterdiskriminierend ausgestaltet sei (vgl. Dänische Regierung 2017: 2). Entschieden wendet sich die dänische Regierung gegen den Versuch, die Europäische Säule sozialer Rechte allein als Instrument für die Eurostaaten auszugestalten. Zwar werde durch die Säule keine weitere Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene erfolgen, zugleich beträfen die angesprochenen Bereiche aber alle Mitgliedstaaten und sollten deshalb auch grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten der Europäischen

Union gemeinsam erörtert und entschieden werden: „Es wäre daher unangemessen – und riskiere letztlich eine Zersplitterung der EU – wenn die Säule allein für das Euro-Währungsgebiet gilt. Die Säule sollte Ländern außerhalb des Euroraums zu gleichen Bedingungen offen stehen.“ (Dänische Regierung 2017: 3) Zusätzlich zum eigenen Beitrag hat Dänemark noch einen mit Schweden, Finnland, Norwegen und Island im Rahmen des Nordic Council of Ministers abgestimmten Beitrag eingereicht, der inhaltlich aber weitgehend deckungsgleich zum dänischen Beitrag ist. Die fünf Minister für Arbeit und Soziales begrüßen darin den Versuch der Europäischen Kommission, „[...] to examine the broader labour market and social tendencies [...]“ (Nordic Council of Ministers of Labour 2016: 2). Betont wird aber wie schon im alleinigen Beitrag Dänemarks, dass die Europäische Säule sozialer Rechte die nationalen Arbeitsmärkte und Sozialmodelle berücksichtigen und ihre Eigenarten nicht verletzen dürfe: „Member States have different starting points and different strengths and challenges and there is no "one size fits all" -solution to create social progress.“ (Nordic Council of Ministers of Labour 2016: 2).

Dänemark gehört zu jenen Mitgliedstaaten, die sich gegen eine weitere Vertiefung und Weiterentwicklung der Eurozone in Richtung einer Fiskalunion aussprechen (vgl. Dänische Regierung 2015). Die bestehenden Instrumente zur Haushalts- und Wirtschaftskoordination hält die Regierung für grundsätzlich ausreichend. Dies gilt auch für den Einbezug von Pensionen und Renten und die Verhinderung von langfristigen Belastungen für die öffentlichen Haushalte (vgl. Dänische Regierung 2010: 5). Ein stärkerer Fokus sollte aus Sicht der Regierung künftig vielmehr auf der tatsächlichen Befolgung der vereinbarten Regeln und der Umsetzung der Empfehlungen liegen. Auf europäischer Ebene sieht die dänische Regierung hierbei insbesondere die Europäische Kommission in der Pflicht: „The Commission has a very important role in applying and enforcing the rules, and has been given improved possibilities for enforcement of the new rules [...]. Sanctions should be a credible threat and could be used actively.“ (Dänische Regierung 2015: 2) Eine langfristige Stabilisierung der Eurozone und der Europäischen Union als Ganzes gelinge letztlich aber nur, wenn die Mitgliedstaaten die notwendigen Strukturreformen auch umsetzen würden: „The long run prosperity of the euro area and the EU depends on Member States' structural reforms that are in turn supported by the current governance framework.“ (Dänische Regierung 2015: 2) Überlegungen für eine europäische Fis-

kalkapazität oder eine stärkere Risikoteilung über gemeinschaftliche Finanzierungsinstrumente erteilt die dänische Regierung eine Absage. Derartige Instrumente seien der Einstieg in eine dauerhafte Transferunion und würden den Druck zu notwendigen Strukturreformen untergraben (vgl. Dänische Regierung 2015: 4). Wichtig ist der dänischen Regierung zudem, dass die mit der Einführung der Gemeinschaftswährung in einem Teil der Mitgliedstaaten einhergehende Teilung der Europäischen Union nicht weiter vertieft, idealerweise sogar wieder zurückgebaut werde. Dänemark beteilige sich aus diesem Grund auch am Fiskalpakt und dem Euro-Plus-Pakt, die mit einem besonderen Augenmerk auf die Eurostaaten konzipiert wurden: „Denmark clearly acknowledges the need for the euro area Member States to discuss matters strictly concerning the euro. This should, however, not challenge the integrity and transparency of EU28 decision making. Deliberations on sound fiscal policies, structural reforms and internal market regulation are relevant for all EU Member States.” (Dänische Regierung 2015: 1)

Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten Dänemarks auf europäischer Ebene sind nach einhelliger Meinung der Gesprächspartner begrenzt: „Denmark is a small country in the European Union. We know that. Our resources are limited and in the Council of the European Union, for instance, our voting power is quite small.” (Interview #4) Im Unterschied zu größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Frankreich könne es sich Dänemark deshalb nicht erlauben, in für das Land wichtigen Themenfeldern zunächst die Positionen der europäischen Institutionen oder der übrigen Mitgliedstaaten abzuwarten: „We can't just wait and see. If an issue is important for us, we have to act and promote our position at the European level already at an early stage.” (Interview #4) Das Thema Alterssicherung gehört dabei nach Auskunft der befragten Experten aber nicht zu den für das Land zentralen Themenfeldern, was mit der konkreten Kompetenzverteilung in diesem Politikfeld begründet wird (Interviews #4; #18). Bei konkreten Sachthemen stimmt sich das Land regelmäßig mit anderen Mitgliedstaaten ab. Zentraler Bezugspunkt sind für Dänemark dabei insbesondere die nordischen Länder Finnland und Schweden, mit denen über den Nordischen Ministerrat seit 1952 eine vertiefte intergouvernementale Kooperation besteht (s. u.). Ansonsten folge die Zusammenarbeit und Kooperation nach Auskunft der Experten fallweise aber dem konkreten Verhandlungsgegenstand und den jeweiligen Positionen der übrigen Mitgliedstaaten; feste Gruppenkonstellatio-

nen, etwa anhand grundsätzlicher Systemeigenschaften (Bismarck/Beveridge), ließen sich in der Alterssicherungspolitik nicht ausmachen (Interviews #4; #18).

4.1.4 Interload-Analyse

Ähnlich wie schon bei den weitergehenden Upload-Bemühungen (s. Kapitel 4.1.3) fallen auch die Interload-Aktivitäten Dänemarks überraschend gering aus. Die Gesprächspartner heben zwar hervor, dass durch die Mitgliedschaft in der EU der Austausch mit anderen Mitgliedstaaten zugenommen und sich insgesamt vereinfacht habe: „Knowledge travels faster because of the European Union.“ (Interview #12) Allerdings nehme Dänemark dabei eine zumeist passive Rolle ein und werde überwiegend von anderen EU-Mitgliedstaaten um Informationen und Erklärungen hinsichtlich bestimmter Regelungen und Ausgestaltungen seines Rentensystems gebeten. Durch die zahlreichen Kontakte und Treffen auf europäischer Ebene geschehe dies nach Auskunft der Gesprächspartner üblicherweise etwa durch die direkte Ansprache am Rande von Sitzungen und Treffen, teilweise aber auch durch informelle Anfragen per E-Mail und Telefon auf Referentenebene. Vereinzelt kommt es aber auch zu offiziellen bilateralen Treffen, zuletzt etwa im Herbst 2017 durch einen Besuch einer französischen Delegation in Kopenhagen (Interview #4). In diesem Sinne benennt auch Schönheinz (2014) einen solchen passiven Interload-Einfluss Dänemarks auf die Rentenpolitik Großbritanniens zur Frage „[...] on how to inform people about pension rights [...]. The UK learned about Denmark’s approach when a Danish delegation visited the UK“ (Schönheinz 2014: 186). Die zumeist passive Rolle Dänemarks, sich zwar selbst als Ansprechpartner und Ideengeber bereitzustellen, selbst aber kein aktives und systematisches Lernen von anderen Mitgliedstaaten zu forcieren, wird demgegenüber von den Gesprächspartnern mit dem im Vergleich zu den klassischen kontinentaleuropäischen Rentensystemen unüblichen und komplexen eigenen System erklärt (Interview #18). Allerdings erscheint diese Erklärung insofern als zu kurz gegriffen, als dass eine solche grundsätzliche Inkompatibilität die Interload-Versuche der Dänemark kontaktierenden übrigen Mitgliedstaaten nicht zu verhindern scheint. Letztlich kann deshalb wohl eher die gegenwärtig hohe finanzielle wie soziale Nachhaltigkeit des dänischen Rentensystems und damit der fehlende Problemdruck als ausschlaggebender Grund für den ausbleibenden „Blick über den eigenen Tellerrand“ angenommen werden. Dies deutet auch

ein Gesprächspartner an, der zugleich betont, dass eine grundsätzliche Bereitschaft und Offenheit für die Übernahme von Ideen und Arrangements von anderen Staaten durchaus vorhanden sei: „The willingness to learn should always be there, even if the economy is doing well at the moment.“ (Interview #4) Eine Sonderstellung in der Kooperation und Abstimmung mit anderen Staaten nimmt allerdings die institutionalisierte nordische Zusammenarbeit Dänemarks mit Island, Norwegen, Schweden und Finnland ein. Bereits 1952 haben diese Länder den parlamentarischen Nordischen Rat gegründet, ehe die Zusammenarbeit 1971 mit dem intergouvernementalen Nordischen Ministerrat weiter vertieft wurde. Letzterer setzt sich je nach Verhandlungsgegenstand aus den entsprechenden Ressortministern zusammen. Insgesamt gibt es gegenwärtig zehn solcher Ministerräte. Die vom Nordischen Ministerrat getroffenen Beschlüsse werden einstimmig gefasst und sind für die beteiligten Länder bindend (vgl. Nordischer Ministerrat 2019). Thematisch deckt die Zusammenarbeit der Regierungen weitgehend alle Politikbereiche ab, allein die Außen- und Sicherheitspolitik und die Wirtschaftspolitik sind aufgrund grundsätzlich unterschiedlicher Auffassung und Vorstellungen von der formellen Zusammenarbeit ausgenommen (vgl. Opitz/Etzold 2018: 2). Mit ihrer intergouvernementalen Zusammenarbeit in den übrigen Politikbereichen verfolgen die nordischen Länder hingegen die übergeordnete Idee eines „grenzenlosen Nordens“, weshalb etwa in der Sozial- und Alterssicherungspolitik der Fokus darauf gerichtet ist, in der Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Systeme etwaige Regelungen abzubauen (bzw. zu verhindern), die einer grenzüberschreitenden Mobilität und Freizügigkeit entgegenstehen („Grenzhindernisse“): „The goal of our nordic cooperation in pension politics is to prevent new problems and new barriers.“ (Interview #18). Hierfür stimmen sich die nordischen Länder aber nicht nur über den Ministerrat ab, sondern pflegen auch auf Arbeitsebene nach Auskunft der befragten Experten einen intensiven Austausch: „We know each other very well. We often talk on the phone, discuss reform ideas and coordinate our projects. But this is usually done in an informal way and in the early stages of policy making.“ (Interview #18) Dass die nordischen Nachbarländer für Dänemark (auch) in der Alterssicherungspolitik eine besondere Rolle spielen, zeigt sich darüber hinaus aber auch beispielhaft in der Arbeit der in den Jahren 2004 und 2005 eingerichteten Reformkommission, die in ihrem Abschlussbericht und bei der Herleitung der von ihr ausgesprochenen Reformempfehlungen punktuell auf die nordischen Nachbarländer verweist (vgl. Velfærdskommissionen 2005).

4.1.5 Zwischenfazit

Dänemark hat im Untersuchungszeitraum insgesamt sieben weitreichende Rentenreformen umgesetzt. Der Reformprozess unterscheidet sich, ausgehend vom Beveridge-Charakter des Alterssicherungssystems und einer breiten Kapitaldeckung, in seiner inhaltlichen Ausgestaltung allerdings merklich vom Reformtrend in anderen europäischen Mitgliedstaaten (vgl. Green-Pedersen 2006: 489). So findet sich zwar auch in Dänemark erstens eine Reihe von Maßnahmen, die den Leistungsumfang des Alterssicherungssystems beschneiden und die langfristige Finanzierbarkeit sicherstellen sollen. Hierzu gehören insbesondere die deutliche Verschärfung des Efterløn-Vorruhestandsprogramms und die Anhebung und Koppelung der Altersgrenze an die steigende Lebenserwartung. Gleichzeitig wurde zweitens mit einzelnen Reformen aber auch der Leistungsumfang des Alterssicherungssystems an einigen Stellen merklich ausgebaut. Dieser Ausbau zielt aber hauptsächlich auf finanziell bedürftige Rentner (Seniorencheck) oder auf Personen, die aus gesundheitlichen Gründen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind und deshalb nur unzureichende Rentenanwartschaften erzielen können (ATP-Beitragsübernahme und Einrichtung SAP). In struktureller Hinsicht folgen diese Reformen drittens dabei der institutionellen Ausgestaltung und Logik des Rentensystems. So sind die Leistungsausweitungen bedarfsgeprüft und werden in der Form von Pauschalbeträgen und gekoppelt an die Wohndauer in Dänemark ausbezahlt. Andererseits setzen die Retrenchment-Maßnahmen nicht, wie in Umlagesystemen üblich, direkt an den Leistungen des Alterssicherungssystems an, sondern nehmen vornehmlich das volkswirtschaftliche Umfeld in den Fokus und zielen neben der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen (Schuldenabbaustrategie) auf eine deutliche Erhöhung des Arbeitskräfteangebots (Reform der Altersgrenze und des Efterløns). In der Gesamtschau können die Reformen als graduelle und parametrische Weiterentwicklung des dänischen Alterssicherungssystems gewertet werden, die den bisherigen Entwicklungspfad fortsetzen. Aus Sicht der klassischen Ansätze der Policy-Forschung bestätigt der dänische Reformprozess zentrale Überlegungen und Annahmen. Deutlich wird an den Maßnahmen insbesondere die strategische Position von Oppositionsparteien im Falle von Gesetzesentwürfen, die von Minderheitsregierungen eingebracht werden. Insbesondere die Dänische Volkspartei (DF) konnte ihre Stellung als inoffizieller Partner und damit faktischer Veto-Spieler der liberal-konservativen Minder-

heitsregierung an mehreren Stellen für die Durchsetzung eigener Politikinhalte ausnutzen. Offenkundig ist dies bei der Einführung des Seniorenschecks, welchen die liberal-konservative Minderheitsregierung als Gegenleistung für die notwendige Zustimmung der Dänischen Volkspartei (DF) zu mehreren Haushaltsgesetzen akzeptieren musste. Gleichzeitig entspricht der Seniorenscheck in seiner inhaltlichen Ausgestaltung im Sinne der Parteiendifferenzthese dem klassischen Muster des „credit claiming“ und dem Versuch, die eigene Wählerklientel zu bedienen: „This clearly is a party issue, based on the Danish People's Party strategy to satisfy their voters.“ (Interview #12) Gleichzeitig zeigt der Reformprozess aber auch, dass die dänische Politik von einer bemerkenswerten Konsensorientierung getragen wird und die grundsätzlichen Eckpfeiler der übergeordneten Rentenstrategie, namentlich die Erwirtschaftung von dauerhaften Haushaltsüberschüssen, eine deutliche Reduzierung der öffentlichen Verschuldung und eine Erhöhung des Arbeitskräftepotentials, von allen großen Parteien unterstützt werden. Insbesondere die beiden „großen“ Reformen 2006 und 2011 können als Beispiele für diese lagerübergreifende Zusammenarbeit angeführt werden und entsprechen zugleich der Strategie des „blame spreading“, worunter Pierson (1996: 147) den Versuch einer Regierung versteht, eine gewünschte Reform unter Einbezug anderer (oppositioneller) Parteien umzusetzen, um im Zweifel die Verantwortung für die vollzogenen Kürzungen nicht allein tragen zu müssen und die Wahrscheinlichkeit einer Abstrafung durch die Wähler zu verringern. Die Tatsache, dass zudem der Schwerpunkt des dänischen Alterssicherungssystems auf kapitalgedeckten und beitragsbezogenen (DC) Systemen beruht (ATP, SAP, sowie die zweite und dritte Säule), führt zweifelsohne zu einer im europäischen Vergleich weitreichenden „de-politicization of pension issues“ (Green-Pedersen 2006: 491), fallen komplexe diskretionäre politische Entscheidungen bei solchen sich selbst regulierenden DC-Systemen doch üblicherweise nicht an.

Die Rolle Europas in der dänischen Rentenpolitik fällt demgegenüber marginal aus, was primär mit der eigentlich über den gesamten Untersuchungszeitraum gegebenen finanziellen wie sozialen Nachhaltigkeit des Rentensystems begründet werden kann. Obwohl das dänische Alterssicherungssystem in seiner gesetzlichen Säule nur Pauschalleistungen bzw. ATP-Leistungen auf einem insgesamt betrachtet nur mittleren Niveau bereitstellt, war die Angemessenheit der Leistungen für die europäischen Institutionen nie ein hervorgehobenes Thema. Vielmehr erwarteten die

Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union durch den verstärkten Rückgriff auf Formen der betrieblichen Rentenversicherung, dass die künftigen Ersatzraten ansteigen werden und somit der anfänglich vorhandene Druck zur Anhebung der staatlichen Rentensätze im Zeitverlauf automatisch schwächer wird (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 117). Die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems wiederum verbesserte sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg kontinuierlich und war nur während der Finanz- und Wirtschaftskrise kurzfristig gefährdet, während langfristig deutlich sinkende Ausgaben prognostiziert werden. Zwar decken sich die Reformen grundsätzlich mit den auf europäischer Ebene formulierten Zielen und Vorgaben, doch findet quasi kein Austausch zwischen den beteiligten Akteuren im europäischen Mehrebenensystem statt und im politischen Prozess finden sich keinerlei Referenzen und Bezüge zur Europäischen Union oder anderen europäischen Mitgliedstaaten. Abweichend hiervon lassen sich für einzelne Reformen und zwischen den einzelnen Download-Europäisierungsinstrumenten allerdings einige Besonderheiten feststellen.

Die Koordinierungsmethode Rente (OMK/R) hatte über die gesamte Untersuchungsperiode hinweg keinen erkennbaren Einfluss auf den Reformprozess. Die mit den Reformen der Jahre 2001 und 2002 vorgenommenen partiellen Leistungsausweitungen wurden bereits vor Implementierung der Koordinierungsmethode und dem Abschluss des ersten Berichtszyklus umgesetzt, weshalb allein aus zeitlichen Gründen ein Zusammenhang ausgeschlossen werden kann. Die nachfolgenden Reformen wiederum lassen aus inhaltlichen Überlegungen keinen Zusammenhang erkennen, zum einen, weil die europäischen Berichte sich auf eine Ist-Beschreibung der dänischen Rentensituation beschränken und keine konkreten Empfehlungen aussprechen. Geschuldet ist dies zum Teil auch dem Umstand, dass die dänischen OMK-Berichte selbst nur eine Beschreibung des aktuellen Zustands des Rentensystems und vergangener Rentenreformen liefern, nicht aber über angedachte und geplante Rentenreformen informieren und so einen vorgelagerten Austausch mit den europäischen Institutionen verhindern (vgl. Interview #18): „Der dänische nationale Strategiebericht drückt Zufriedenheit über die in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen aus und hebt hervor, dass in der näheren Zukunft keine größeren Anpassungen des Systems geplant sind.“ (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 116) Zum anderen finden sich in der parlamentari-

schen Debatte keinerlei Referenzen zur Koordinierungsmethode und den dort formulierten europäischen Zielen, wie es die Analyse der Reformen gezeigt hat und von den Gesprächspartnern auch bestätigt wurde (vgl. Interviews #11; #18). Ein Gesprächspartner weist als Erklärung für den faktisch nicht vorhandenen Einfluss der OMK/R und die fehlenden Bezüge in der dänischen Debatte zusätzlich darauf hin, dass Dänemark in vielerlei Hinsicht auf dem Gebiet der Rentenpolitik als Innovator angesehen werden kann, etwa bei der Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung, weshalb im Umkehrschluss die Koordinierungsmethode der dänischen Rentenpolitik inhaltlich keinen Mehrwert brachte: „In pension politics, Denmark itself is a benchmark-setter and agenda-setter, which is why the OMC did not add any value to the national pension debate.“ (Interview #6) Differenzierter fällt die Bewertung der haushaltspolitischen Instrumente aus. Die von allen dänischen Regierungen verfolgte Konsolidierungsstrategie findet ungeteilte Zustimmung der europäischen Institutionen. Ein hierauf gerichteter Dialog zwischen nationalen und supranationalen Akteuren findet allerdings weitgehend nicht statt, wie die Auswertung der einzelnen Reformprozesse gezeigt hat. Die durchgeführten Rentenreformen werden in den Verfahren der makroökonomischen Steuerung zumeist nur oberflächlich und im Nachgang ihrer Implementierung angesprochen. Eine wirkliche Diskussion der Maßnahmen findet allerdings nicht statt, was darin begründet liegen mag, dass der budgetäre Druck angesichts des guten volkswirtschaftlichen Umfelds gering ausfiel und einen europäischen Einflussversuch unnötig erschienen ließ. Eine Ausnahme hiervon bilden allerdings die Rentenreform 2011 und die darin vorgenommene Beschneidung des Efterløn-Vorruhestandssystems. Diese tiefgreifende Reform kann zunächst als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und den kurzfristig erhöhten Konsolidierungsdruck angesehen werden. Katalysatorisch wirkte auf diesen Reformprozess sicherlich der europäische Haushaltsdruck, der durch die Eröffnung eines Defizitverfahrens institutionell sichtbar wurde. Zwar wurden im Rahmen des Defizitverfahrens keine rentenpolitischen Reformempfehlungen ausgesprochen, doch kann dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zumindest ein indirekter Druck zur Haushaltskonsolidierung unterstellt werden. Die Sanktionsmöglichkeiten für Dänemark fallen als Nicht-Eurostaat bei Nichterfüllung der Defizitvorgaben zwar deutlich hinter das Sanktionspotenzial für Eurostaaten zurück, doch merken die Gesprächspartner an, dass Dänemark selbst eine stabilitätsorientierte Haushalts- und Wirtschaftspolitik verfolgt, weshalb entsprechende europäische

Empfehlungen den nationalen Diskurs bestätigen und den politischen Akteuren als Argumentationshilfe dienen können. Zudem ist Dänemark trotz primärrechtlich festgeschriebenen Opt-Out von der Gemeinschaftswährung freiwillig Mitglied des Wechselkursmechanismus II und fühlt sich den Konvergenzkriterien verpflichtet, weshalb die Gesprächspartner dem indirekt wirkenden europäischen Haushaltsdruck durchaus einen unterstützenden, wenngleich nicht lenkenden Einfluss auf die Rentenreform 2011 unterstellen: „On the one hand it is a Danish discussion, and on the other hand it is a European discussion. But they are linked, since the Danish krone is part of the European Exchange Rate Mechanism II. It is some kind of indirect pressure.“ (Interview #12; ähnlich die Aussagen bei #6 und #11; zudem: De la Porte/Natali 2014: 742) Gestützt wird diese Einschätzung eines nur geringen Einflusses der europäischen Ebene durch die Analyse des im Umfeld der Reform stattfindenden Dialogs zwischen der dänischen Regierung und den europäischen Institutionen. So hatte die Europäische Kommission im Nachgang der Rentenreform 2006 erstmals angemerkt, dass sie die Empfehlung der nationalen Reformkommission zur vollständigen Abschaffung des Vorruhestandssystems ausdrücklich unterstützt (vgl. Europäische Kommission 2007b: 42). Im Vorfeld der Rentenreform 2011 hat die Europäische Kommission unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise ihren Standpunkt erneuert und eine Reform des Vorruhestandsprogramms als „besonders wichtig“ bezeichnet (Europäische Kommission 2010g: 6). Tatsächlich erwog auch die Regierung danach kurzzeitig eine vollständige Abschaffung des Efteløn-Vorruhestandssystems, was allerdings schlussendlich am Widerstand der oppositionellen Parteien scheiterte. Einen zweifelsohne direkten Einfluss jedenfalls hatte das europäische Antidiskriminierungsrecht auf das Efteløn-System, welches in seiner ursprünglichen Fassung ein Wohnortkriterium für den Bezug einer Vorruhestandsleistung beinhaltete. Nachdem die Europäische Kommission diese Regelung aber als unvereinbar mit europäischem Recht ansah und eine Diskriminierung von EU-Bürgern feststellte, hat die Mitte-Links-Regierung im Frühjahr 2000 die Efteløn-Regelungen überarbeitet und die Notwendigkeit eines Wohnsitzes in Dänemark für den Bezug von Efteløn-Leistungen gestrichen (Gesetz 397 vom 31. Mai 2000). Die dänische Regierung reagierte mit der Änderung bereits nach der Festlegung der Europäischen Kommission und ließ es erst gar nicht auf ein Vertragsverletzungsverfahren ankommen.

Tabelle 12: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Dänemark

Reform	Kongruent zu EU-Zielen und Vorgaben?	Referenzen im parl. Prozess?	Einfluss mittels welchen Kanals erkennbar?	Ausmaß Europäisierung
Reform 1999	Ja	Ja	Deutlich bei Efterløn-Wohnortkriterium	Absorption
Førtidspensionsreform 2001	Ja	Nein	Kein Einfluss erkennbar	-
Seniorenscheck 2002	Ja	Nein	Kein Einfluss erkennbar	-
Welfare Reform 2006	Ja	Nein	Kein Einfluss erkennbar	-
Auflösung SP	Ja	Nein	Kein Einfluss erkennbar	-
Reformpaketen 2020	Ja	Nein	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
Erhöhung Rentenalter 2015	Ja	Nein	Kein Einfluss erkennbar	-

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen fallen die dänischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik zurückhaltend aus. Die befragten Experten begründen dies einerseits mit dem komplexen und sich von den klassischen europäischen Rentensystemen unterscheidenden dänischen Rentensystem, was eine aktive Beeinflussung und inhaltliche Gestaltung der europäischen Rentendebatte verhindere (Interview #18). Zudem betonen alle Gesprächspartner, dass Rentenpolitik kein Thema von hoher Priorität für Dänemark sei, weshalb es auch keinen entsprechenden Versuch gebe, die inhaltliche Ausrichtung der europäischen Rentenpolitik zu beeinflussen: „It is difficult to promote something that is irrelevant for the country.“ (Interview #11) Im Wesentlichen beschränken sich die weitergehenden Upload-Bemühungen deshalb auf die Verhinderung von weiteren Kompetenzübertragungen und damit einhergehenden größeren (und direkteren) Zugriffsrechten europäischer Akteure auf die dänische Sozial- und Alterssicherungspolitik, auf eine stärkere Durchsetzung bereits bestehender Instrumente und Verpflichtungen insbesondere im Bereich der makroökonomischen Steuerung und eine Verhinderung einer weiteren Spaltung der Europäischen Union entlang der Teilnahme an der Gemeinschaftswährung (Interviews #4; #18). Ein hervorzuhebender indirekter und passiver Upload

findet sich bei der von Dänemark eingeführten Kopplung des Rentenalters an die statistische Lebenserwartung. Diese Maßnahme wurde nach Auskunft der befragten Vertreter der Europäischen Kommission von Dänemark in den europäischen „Instrumentenkasten“ übernommen. Ähnlich passiv und insgesamt nur schwach ausgeprägt ist auch die dänische Interload-Dimension. In den parlamentarischen Auseinandersetzungen finden sich keine Referenzen und Bezüge zu Erfahrungen und Rentenreformen in anderen europäischen Ländern. Überwiegend wird Dänemark nur von anderen Mitgliedstaaten als Ansprechpartner und Ideengeber kontaktiert, worin sich die dem dänischen Alterssicherungssystem regelmäßig zugesprochene Vorbildfunktion widerspiegelt.

4.2 Österreich

4.2.1 Rahmenbedingungen

Das politische System Österreichs

Verfassungsrechtlich ruht die Republik Österreich auf dem bereits 1920 erlassenen und 1929 weitreichend novellierten Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), das nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der nationalsozialistischen Herrschaft wieder in Kraft gesetzt wurde (vgl. Berka 2005: 10; Pelinka 2009: 607; Öhlinger 2017: 105f.). Es konstituiert Österreich als demokratischen und föderalen Rechtsstaat mit einem abgeschwächten semi-präsidentiellen Regierungssystem (vgl. Döring/Hönigle 2008: 455; Helms/Wineroither 2017: 194; Steffani 1995: 639).

Staatsoberhaupt Österreichs ist der Bundespräsident, der für die Dauer von sechs Jahren von der wahlberechtigten Bevölkerung direkt gewählt wird. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Erreicht in der ersten Wahlrunde kein Kandidat die absolute Mehrheit, kommt es zur Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen. Aus der direktdemokratischen Legitimierung durch die wahlberechtigte Bevölkerung folgt auch die politische Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten gegenüber den Wählern: Der Bundespräsident kann allein durch eine Volksabstimmung abgesetzt werden. Das Bundes-Verfassungsgesetz weist dem Bundespräsidenten eine Reihe von Kompetenzen zu, die über die Rolle als reines Vollzugs- und

Repräsentationsorgan hinausgehen. Zugleich ist die Wahrnehmung dieser Kompetenzen oftmals an einen vorausgehenden Vorschlag der übrigen Verfassungsorgane geknüpft, was dem politischen Gestaltungswillen des Bundespräsidenten einschränkend gegenübersteht (vgl. Hartmann/Kempf 2011: 127f.). Die Verfassungswirklichkeit ist zudem von einem ausgeprägten „Rollenverzicht“ der bisherigen Bundespräsidenten zugunsten der Bundesregierung geprägt, insbesondere in der Außenpolitik (Pelinka 2009: 609; Helms/Wineroither 2017: 194-198). Von herausgehobener politischer Bedeutung nach innen ist die Ernennung des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten und der übrigen Mitglieder der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundeskanzlers, wobei der Bundespräsident dabei verfassungsrechtlich nicht an die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat gebunden ist (vgl. Pelinka 2009: 609f.). Zugleich weist das Bundes-Verfassungsgesetz dem Bundespräsidenten die (bislang nie genutzte) Möglichkeit zu, den Bundeskanzler oder die gesamte Bundesregierung zu entlassen (vgl. Art. 70 Absatz 1 Satz 2 B-VG) und den Nationalrat aufzulösen (Art. 29 Abs. 1 B-VG; vgl. Döring/Hönnige 2008: 457).

Österreich gehört zu den Ländern mit einem schwachen Bikameralismus, fällt die Kompetenzausstattung des Nationalrats doch deutlich größer aus als die des Bundesrates (vgl. Grande 2002: 198). Der Nationalrat setzt sich aus 183 Abgeordneten zusammen, die für eine Wahlperiode von fünf Jahren von der wahlberechtigten Bevölkerung nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden (vgl. Pelinka 2009: 611). Demgegenüber spiegelt der Bundesrat den föderalen Staatsaufbau Österreichs wider und setzt sich als Vertretungsorgan der Bundesländer auf Bundesebene degressiv-proportional aus Mitgliedern der einzelnen Länderparlamente zusammen. Die Bundesregierung ist abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat und entsprechend auch nur diesem politisch verantwortlich, nicht jedoch dem Bundesrat (vgl. Pelinka 2009: 611). Die Gesetzgebung üben der Nationalrat und der Bundesrat gemeinsam aus (Art. 24 B-VG). Weil der Bundesrat jedoch nur über ein suspensives Vetorecht bei einfachen Gesetzen verfügt, fällt dessen (Mit-) Gestaltungspotential als föderales Korrektiv wie parteipolitisches Oppositionsinstrument nur marginal aus (vgl. Helms/Wineroither 2017: 210).

Mitunter weitreichende politische Implikationen gehen vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) aus, der als unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit eine besondere Ausgestaltung und Stellung im staatlichen Institutionengefüge einnimmt (vgl. Berka

2005: 264; Obinger/Tálos 2006: 37; Kneip 2008). Die österreichische Bundesverfassung weist dem Verfassungsgerichtshof zur Kontrolle allen staatlichen Handelns auf Verfassungsmäßigkeit eine Reihe von Kompetenzen zu. Von Bedeutung ist hierbei neben der Wahlrechtsprüfung (Art. 141 B-VG) und einzelnen Verfahren bei Kompetenzstreitigkeiten (Art. 138 B-VG) insbesondere die Normenkontrolle als Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne (vgl. Art. 139, 140 B-VG). Im letzteren Verfahren prüft der Verfassungsgerichtshof die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung und Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit (Art. 139, 140 B-VG) und kontrolliert damit die demokratisch legitimierten und parlamentarisch vermittelten Mehrheitsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit (vgl. Berka 2005: 264). Zugleich besteht für den Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit, vom Verfassungsgerichtshof verworfene einfache Gesetze mit einer „Verfassungsdurchbrechung“ (Berka 2005: 266) in den Verfassungsrang zu heben und so ihre Geltung auch gegen den richterlichen Einspruch durchzusetzen. Die hierfür notwendige Zweidrittelmehrheit im Nationalrat war insbesondere in Zeiten von „Großen Koalitionen“ bislang regelmäßig gegeben, was zur Folge hat, dass das Verfassungsrecht in Österreich wiederholt unter tages- wie parteipolitischen Gesichtspunkten angepasst wurde (vgl. Berka 2005: 20f.; Wineroither 2009: 247). Nach diesem Muster wurden etwa unterschiedliche Altersgrenzen in der Pensionsversicherung bis ins Jahr 2033 festgeschrieben, obwohl eine solche im Kern geschlechterdiskriminierende Regelung vom Verfassungsgerichtshof mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz verworfen wurde (vgl. Schulze/Schludi 2006: 560). Die insgesamt 14 Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs werden durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung, des Nationalrates oder des Bundesrates ernannt. Obwohl sich der Verfassungsgerichtshof somit unter parteipolitischen Gesichtspunkten und Erwartungen rekrutiert, wird ihm in der Literatur eine überparteiliche Rechtsprechung und eine eher zurückhaltende Verfassungsinterpretation im Sinne eines „judicial restraint“ bescheinigt (vgl. Berka 2005: 267; Pelinka 2009: 634; Ehs 2015: 17). Wie in den meisten westeuropäischen Systemen üblich, werden auch in Österreich Gesetzesinitiativen größtenteils von der Regierung eingebracht, die sich dabei auf eine spezialisierte Ministerialbürokratie stützen kann (vgl. Pelinka 2009: 617; Ismayr 2009: 35). Zusätzlich haben Regierungsvorlagen bereits ein formalisiertes Begutachtungsverfahren im vorparlamentarischen Raum durchlaufen, in welchem inte-

ressierten Akteuren, allen voran den Sozialpartnern und potentiell betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Möglichkeit zur frühzeitigen Stellungnahme eingeräumt wird. Zahlenmäßig weniger von Bedeutung sind Gesetzesentwürfe, die durch ein Volksbegehren oder als parlamentarische Initiative von einer qualifizierten Zahl an Mitgliedern des Nationalrates, des Bundesrates oder eines parlamentarischen Ausschusses direkt eingebracht werden und grundsätzlich kein vorparlamentarisches Begutachtungsverfahren durchlaufen müssen. Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess ist von einer Reihe von festgeschriebenen Verfahrensabläufen strukturiert. Die in den Nationalrat eingebrachten Gesetzesvorhaben werden in einem ersten Schritt in dem fachlich zuständigen Ausschuss beraten, ehe die (ggf. abgeänderte) Vorlage im Plenum debattiert und entschieden wird. Die eigentlich vorgesehenen drei Lesungen werden in der parlamentarischen Praxis zumeist auf eine (in der Systematik: dritte) abschließende Lesung im Plenum verkürzt (vgl. Berka 2005: 158f.; Pelinka 2009: 618). Daran anschließend wird in einem zweiten Schritt die vom Nationalrat verabschiedete Vorlage dem Bundesrat zur Befassung vorgelegt, der jedoch lediglich mit einem suspensiven Vetorecht ausgestattet ist und entsprechend nur über einen begrenzten politischen Handlungsspielraum verfügt. Seinen Abschluss findet das jeweilige Gesetzesvorhaben mit den zur Ausfertigung nötigen Unterschriften durch den Bundeskanzler, den zuständigen Fachminister und durch den Bundespräsidenten. Diese haben dabei kein inhaltliches Vetorecht (vgl. Pelinka 2009: 619).

Das österreichische Parteiensystem hat sich seit der Nationalratswahl 1986 und dem erstmaligen Einzug der Grünen von einem konzentrierten Zweieinhalb-Parteiensystem zu einem Mehrparteiensystem ausdifferenziert (vgl. Niedermayer 2008: 371f.; Ismayr 2009: 51; Pelinka 2009: 623). Dominierend sind dabei die Österreichische Volkspartei (ÖVP), die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) sowie die (rechtspopulistische) Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ). Diese sind auf allen föderalen Ebenen vertreten und stellen seit 1945 in variierenden Konstellationen auch die Bundesregierung (vgl. Pelinka 2009: 622-625; Hartleb 2011; Heinisch/Hauser 2014; Wineroither/Kitschelt 2017; Poier/Saywald-Wedl/Unger 2017; Bundeskanzleramt 2018). Die beiden Volksparteien SPÖ und ÖVP lassen sich als im Grundsatz pro-europäisch klassifizieren, unter deren gemeinsamer Regierungsverantwortung 1995 nicht zuletzt der Beitritt zur Europäischen Union vollzogen wurde (vgl. Kopeinig 2014). Auch die FPÖ setzte sich lange Zeit für eine Teilnahme

Österreichs am europäischen Integrationsprojekt ein, vollzog nach der Nationalratswahl 1986 jedoch einen programmatischen Wandel und vertritt seither u. a. eine dezidiert EU-kritische Haltung (vgl. Pelinka 2002; Schulze/Schludi 2006: 562; Hartleb 2011; Wineroither/Kitschelt 2017: 268f.).

Tabelle 13: Österreichische Bundesregierungen im Untersuchungszeitraum

Regierung	Amtszeit	Partei/Koalition	Regierungsmehrheit (% Sitze Nationalrat)
Klima	28.01.1997 – 04.02.2000	SPÖ/ÖVP	67,2 %
Schüssel I	04.02.2000 – 28.02.2003	ÖVP/FPÖ	56,8 %
Schüssel II	28.02.2003 – 11.01.2007	ÖVP/FPÖ/BZÖ	53,0 %
Gusenbauer	11.01.2007 – 02.12.2008	SPÖ/ÖVP	73,2 %
Faymann I	02.12.2008 – 16.12.2013	SPÖ/ÖVP	59,0 %
Faymann II	16.12.2013 – 17.05.2016	SPÖ/ÖVP	54,1 %

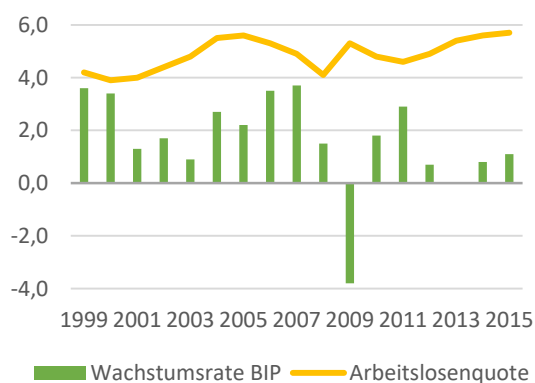
Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Bundeskanzleramt (2018); Nationalrat (2018).

Volkswirtschaftliches Umfeld

Die österreichische Volkswirtschaft befand sich im für diese Arbeit ausgewählten Untersuchungszeitraum 1999-2015 auf einem dauerhaften Wachstumspfad, wenn auch im Zeitverlauf mit abnehmender Tendenz. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs im Durchschnitt um 1,6 Prozent pro Jahr, was auch dem Mittelwert der Europäischen Union entspricht (vgl. Eurostat 2018). Eine Zäsur setzte jedoch der krisenhafte Einbruch 2009, der die Expansionsphase mit -3,8 Prozent nicht nur kurzzeitig unterbrach, sondern den österreichischen Wachstumspfad in den Folgejahren auch deutlich dämpfte (vgl. Oesterreichische Nationalbank 2014: 14-17). Während in den Vorkrisenjahren 1999 bis 2008 das Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt noch um 2,5 Prozent pro Jahr zulegen konnte, halbierte sich das Wirtschaftswachstum in den Jahren nach dem Einbruch (2010 bis 2015) auf nur noch 1,2 Prozent pro Jahr (vgl. Eurostat 2018). Insgesamt lag die österreichische Wirtschaftskraft am Ende der Untersuchungsperiode 27,2 Prozent über dem Ausgangswert (1999), während die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union als Ganzes um knapp 26 Prozent zulegen konnte (vgl. Eurostat 2018). Der dem Vorzeichen nach positive Wirtschaftsverlauf im Untersuchungszeitraum spiegelt sich auch in den Zahlen zur Beschäftigungssituation in Österreich wider. Die Arbeitslosenquote bewegte sich im Untersuchungszeitraum in einem Korridor von 3,9 bis 5,7 Prozent und rangiert mit einem

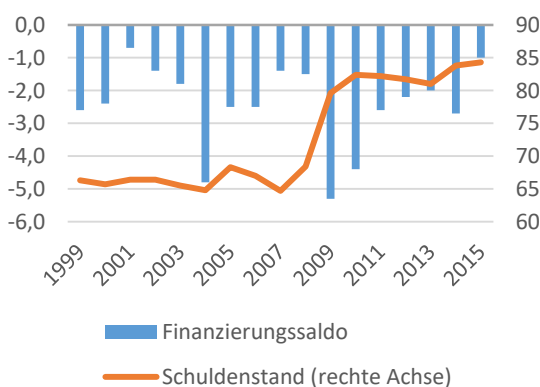
Mittelwert von 4,9 Prozent gut einen Prozentpunkt unterhalb des europäischen Niveaus (vgl. Eurostat 2018a). Zugleich konnte die Zahl der Beschäftigten im Alter von 20 bis 64 Jahren im Verhältnis zur Wohnbevölkerung von 71 Prozent (1999) auf 74,3 Prozent (2015) gesteigert werden, was gut vier Prozentpunkte mehr als der europäische Schnitt sind (vgl. Eurostat 2018b). Das gute volkswirtschaftliche Umfeld spiegelte sich gleichwohl nicht im Finanzierungssaldo des österreichischen Staates wider. Im Untersuchungszeitraum verbuchte der österreichische Staat ein durchschnittliches Defizit von -2,5 Prozent pro Jahr und lag damit nur unwesentlich unterhalb der europäischen Defizitgrenze von drei Prozent, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt niedergelegt ist. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Finanzierungsdefizit 2009 auf -5,3 Prozent angestiegen, weshalb der Rat der Europäischen Union im selben Jahr auch ein Defizitverfahren gegen Österreich eingeleitet hat, das erst im Juli 2014 wieder geschlossen wurde (vgl. Rat der Europäischen Union 2010; ders. 2014; Eurostat 2018c). Parallel hierzu hat sich auch der Schuldenstand Österreichs entwickelt. Lag dieser vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 mit 68,4 Prozent bereits signifikant oberhalb der zulässigen Schuldengrenze von 60 Prozent, ist er im weiteren Verlauf der Krise sprunghaft auf 84,3 Prozent am Ende des Untersuchungszeitraums 2015 angestiegen (vgl. Eurostat 2018c).

Abbildung 12: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in AT (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Eurostat (2018; 2018a).

Abbildung 13: Finanzierungssaldo und Verschuldung AT (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten Eurostat (2018c).

Demografische Eckwerte

Die demografische Situation Österreichs gestaltet sich in der Tendenz schlechter als der europäische Durchschnitt (s. Tabelle unten). So lag etwa das Medianalter der Bevölkerung mit 37,5 Jahren zu Beginn des Untersuchungszeitraums zwar noch leicht unter dem europäischen Vergleichswert (37,7 Jahre), hat diesen bis zum Ende der Periode mit 43 Jahren aber bereits signifikant überstiegen (42,4 Jahre) (vgl. Eurostat 2018e). Wesentlich verantwortlich für diese im europäischen Schnitt vergleichsweise schnelle Alterung der Bevölkerung ist eine unterdurchschnittliche Fruchtbarkeitsrate, die mit durchschnittlich 1,34 Kindern pro Frau am linken Rand der Untersuchungsperiode im unteren europäischen Mittelfeld lag (vgl. Eurostat 2018d). Zwar wird in den kommenden Jahren eine dem europäischen Trend folgende leichte Zunahme der Fertilitätsrate erwartet, doch wird diese mit prognostizierten 1,53 Kindern pro Frau im Jahr 2030 auch weiterhin deutlich hinter dem europäischen Vergleichswert (1,68) und auf einem insgesamt niedrigen Niveau bleiben (vgl. Europäische Kommission 2015a: 355). Nur geringe Rückwirkungen hatte der demografische Wandel im Untersuchungszeitraum auf die gruppierte Zusammensetzung der österreichischen Bevölkerung. Konstant blieb zunächst noch die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre), die in Relation zur Gesamtbevölkerung mit 67,3 Prozent überdies signifikant über dem europäischen Durchschnitt lag (2015: 65,6 Prozent). Bis zum Jahr 2030 wird allerdings ein beschleunigter Rückgang auf 61,9 Prozent erwartet. Gleichzeitig ist der Anteil der älteren Personen (65 und mehr Jahre) von 15,4 Prozent auf 18,5 Prozent angestiegen (vgl. Eurostat 2018i). Setzt man beide Bevölkerungsgruppen ins Verhältnis, hat sich diese sog. Alterslastenquote im Untersuchungsverlauf von 22,9 Prozent auf 27,4 Prozent erhöht und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 38 Prozent weiter ansteigen (vgl. Eurostat 2018e; Europäische Kommission 2015a: 355). Österreich folgt damit dem europäischen Trend. Deutliche Rückwirkungen hat der demografische Wandel auf die Rentenausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Diese sind im Untersuchungszeitraum auf 12,9 Prozent angestiegen und lagen damit signifikant über dem europäischen Durchschnitt. Zugleich ist mittelfristig ein weiterer deutlicher Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben zu erwarten. Die Europäische Kommission erwartet bis zum Jahr 2030 einen Wert von 14,4 Prozent, womit die Rentenausgaben Österreichs zu den höchsten in der Europäischen Union gehören werden (vgl. Europäische Kommission 2015a: 247; Eurostat 2018h).

Tabelle 14: Demografische Eckwerte Österreichs

	Österreich				Europäische Union			
	1999	2015	2030	Δ	1999	2015	2030	Δ
Medianalter	37,5	43,0	--	--	37,7	42,4	--	--
Lebenserwartung bei Geburt	78,1	81,3	--	--	77,7 ^g	80,6	--	--
Anteil Erwerbstätige (15-64) ^a	67,3	67,3	61,9	-5,4	62,2	65,6	61,1	-1,1
Anteil Senioren (65+) ^a	15,4	18,5	23,5	+8,1	15,4	18,9	24,1	+8,7
Alterslastenquote (15-64) ^b	22,9	27,4	38	+15,1	23	28,8	39	+16
Fruchtbarkeitsrate	1,34	1,49	1,53	+0,19	1,47 ^d	1,57	1,68	+0,21
Rentenausgaben (öffentlich; brutto) ^c	10,5	12,9	14,4	+3,9	9,6 ^e	11,1 ^f	11,6	+2,0

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnung, nach Daten von Eurostat (2018d; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h; 2018i); Europäische Kommission (2015a). Hinweise: ^a Anteil an der Bevölkerung (in Prozent); ^b Verhältnis zwischen der Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter und der Zahl aller Personen zwischen 15 und 64 Jahren; ^c ohne Hinterbliebenenrente als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent); ^d im Jahr 2000; ^e EU-15; ^f im Jahr 2014 für EU-28; ^g im Jahr 2002

Zwischenfazit

Das politische System Österreichs ist von einer augenfälligen Zurückhaltung des Bundespräsidenten in der Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich verbrieften Kompetenzen geprägt. Kompensiert wird diese „defensive Rolle“ durch die Bundesregierung (Helms/Wineroither 2017: 195). Zugleich besitzt der Bundespräsident im Gesetzgebungsprozess keine Kontroll- und Eingriffsrechte, weshalb er aus institutioneller Perspektive keinen Vetopunkt darstellt. Selbiges gilt für die Akteure der Legislative. Während etwa in Dänemark das Parlament für Minderheitsregierungen einen gesonderten Vetopunkt darstellt, da die Oppositionsparteien in den legislativen Aushandlungsprozess für eine parlamentarische Mehrheit eingebunden werden müssen, entfällt dieser Kompromisszwang in Österreich aufgrund der eigenen parlamentarischen Mehrheit im Nationalrat, auf die sich die Koalitionsregierungen regelmäßig stützen können. Weil zudem der Bundesrat nur über ein suspensives Vetorecht bei einfachen Gesetzen verfügt, fällt dieser als Vetopunkt im Institutionengefüge ebenfalls aus. Die Stellung des Verfassungsgerichtshofs als potentieller Vetopunkt wiederum entfällt, wenn die Regierungsfractionen über eine für eine „Verfassungsdurchbrechung“ (Berka 2005: 266) notwendige Zweidrittelmehrheit im Nationalrat verfügen. Dies war im Untersuchungszeitraum bei den Regierungen Klima (1997-2000) und Gusenbauer (2007-2008) gegeben. In der Untersuchung des

volkswirtschaftlichen Umfelds wird deutlich, dass Österreich im Untersuchungszeitraum die europäischen Haushaltsvorgaben dauerhaft nicht einhalten konnte. Im Durchschnitt verbuchte der österreichische Staat ein Defizit von -2,5 Prozent pro Jahr und lag damit nur unwesentlich unterhalb der europäischen Defizitgrenze von drei Prozent, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt niedergelegt ist. Kompensiert durch den ausgeprägten Wachstumspfad der Wirtschaft in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums konnte der Schuldenstand jedoch zunächst auf einem Niveau knapp oberhalb der Maastricht-Grenze von 60 Prozent gehalten werden. Mit der Eurokrise und der in der zweiten Untersuchungshälfte insgesamt gedämpften Wachstumsdynamik ist der Schuldenstand jedoch dauerhaft auf über 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen. Für Österreich kann deshalb ein mittlerer haushaltspolitischer Druck konstatiert werden, der mit der Eurokrise weiter anstieg. Die demografische Situation Österreichs gestaltet sich in der Tendenz schlechter als der europäische Durchschnitt. Bereits am linken Rand des Untersuchungszeitraums wendete Österreich 10,5 Prozent seiner Wirtschaftsleistung für sein öffentlich-rechtliches Rentensystem auf, was den viertgrößten Wert in der Europäischen Union darstellt. Die Alterslastenquote als zentrale demografische Kennziffer ist im Untersuchungsverlauf von 22,9 Prozent auf 27,4 Prozent angestiegen und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 38 Prozent weiter ansteigen (s. o.), was im hier vorliegenden Untersuchungsfeld den zweithöchsten Wert nach Portugal (44 Prozent) darstellt und insgesamt einen erheblichen demografischen Druck auf die österreichische Volkswirtschaft und das im Umlageverfahren ausgestaltete Alterssicherungssystem signalisiert.

4.2.2 Das österreichische Alterssicherungssystem

Das österreichische Alterssicherungssystem ruht mit einem öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem, Instrumenten der betrieblichen Altersabsicherung und allen Formen der privaten Vermögensbildung heute auf insgesamt drei Säulen (vgl. Poteraj 2008: 84; Blank et al. 2016: 30). Rechtliche Grundlage der ersten Säule sind das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) aus dem Jahr 1955 und das Allgemeine Pensionsgesetz (APG) aus dem Jahr 2004, während die betriebliche Altersvorsorge durch das Betriebspensionsgesetz (BPG) geregelt wird. Das öffentlich-rechtliche

Pflichtsystem wird durchgeführt von fünf Rentenversicherungsträgern, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften ausgestaltet sind und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger angehören. Aufsicht führt das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (vgl. Missoc 2017g).

Die öffentlich-rechtlich organisierte (erste) Säule ist als umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (defined benefit) System ausgestaltet (vgl. Missoc 2017b; Fink 2014: 6). Pflichtversichert sind alle gegen Entgelt beschäftigten Arbeitnehmer, Bundes- und (teilweise) Landesbeamte sowie alle Selbstständigen und deren mitarbeitende Familienangehörige. Versicherungsfreiheit besteht bis zu einem addierten Gesamteinkommen von höchstens 425,70 Euro pro Monat. Eine freiwillige Mitgliedschaft ist möglich (vgl. Missoc 2017b). Das öffentlich-rechtliche Pflichtversicherungssystem finanziert sich aus Beiträgen auf das monatliche Erwerbseinkommen der Versicherten und aus staatlichen Zuschüssen („Bundesbeitrag“). Der Beitragssatz beträgt 22,8 Prozent, wobei der Arbeitgeberanteil bei 12,55 Prozent und der Arbeitnehmeranteil bei 10,25 Prozent liegt (vgl. Blank et al. 2016: 35). Als Beitragsbemessungsgrenze sind 4.980 Euro festgelegt (vgl. Missoc 2017b). Für Selbstständige beträgt der Beitragssatz 18,5 Prozent und für Bauern 17 Prozent, wobei deren Beiträge mittels einer „Partnerleistung des Bundes“ aus Steuermitteln aufgestockt werden (vgl. Blank et al. 2016: 35). Der Bundesbeitrag ist als Ausfallhaftung konzipiert, nach der „der Bund für jedes Geschäftsjahr einen Beitrag in der Höhe des Betrages [leistet], um den die Aufwendungen die Erträge [in der Pensionsversicherung] übersteigen.“ (§ 80 Abs. 1 Satz 1 ASVG). Defizite im öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherungssystem sind demnach dem Grundsatz nach nicht über eine Beitragserhöhung, sondern aus dem Bundeshaushalt auszugleichen, weshalb der Beitragssatz auch seit 1988 unverändert bei 22,8 Prozent liegt (vgl. Kommission zur langfristigen Pensionssicherung 2017: 27). Der Bundesbeitrag belief sich im Jahr 2015 auf 26,1 Prozent der gesamten Rentenausgaben (vgl. Missoc 2017b).

Der Bezug einer Altersrente ist in Österreich an den Eintritt des Versicherungsfalls mit Erreichen der Regelaltersgrenze und die Erfüllung einer Mindestversicherungszeit geknüpft (vgl. Pensionsversicherungsanstalt 2018: 2). Mit der Pensionsreform 2004 und dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) wurden individuelle leistungsdefinierte Rentenkonto eingeführt sowie die Rentenformel und die Zugangsvoraussetzungen geändert. Hiervon abweichende Regelungen finden sich allerdings teilweise für Personen, die zum Stichtag 31.12.1954 bereits geboren waren und bei

Inkrafttreten der Rentenreform am 1. Januar 2005 entsprechend bereits über 50 Jahre alt waren. Die Regelaltersgrenze liegt für Männer bei 65 Jahren. Für Frauen erhöht sich die Altersgrenze im Zeitraum von 2024 bis 2033 schrittweise von 60 auf 65 Jahre (vgl. Missoc 2017b; BGBl. Nr. 832/1992). Ein vorzeitiger Bezug der Altersrente ist für Versicherungsnehmer in der Form einer „Korridorpension“ möglich, wenn bei Vollendung des 62. Lebensjahres bereits 40 Versicherungsjahre erreicht wurden. Die Korridorpension wird für Versicherungsnehmer, die nach dem Stichtag geboren wurden, um 5,1 Prozent für jedes Jahr des früheren Renteneintritts gekürzt. Der Abschlag für Versicherungsnehmer, die vor dem Stichtag geboren wurden, beträgt 4,2 Prozent pro Jahr (vgl. Pensionsversicherungsanstalt 2017: 4f.). Versicherungsnehmer, die in den letzten 20 Jahren nachweisbar mindestens zehn Jahre Schwerarbeit geleistet und mindestens 45 Versicherungsjahre erreicht haben, können bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres vorzeitig eine Alterspension beziehen. Der Abschlag beträgt in diesem Fall 1,8 Prozent pro Jahr. Welche Tätigkeiten dabei als Schwerarbeit gelten, regelt eine Verordnung des Sozialministeriums (vgl. BGBl. II Nr. 104/2006). Zudem besteht mit der als „Hacklerregelung“ bekannten Langzeitversicherungspension eine dritte Form der Frühverrentung (vgl. Pensionsversicherungsanstalt 2018a). Anspruch auf diese Langzeitversicherungspension haben nach dem 01.01.1954 geborene Männer und nach dem 02.06.1965 geborene Frauen, sobald sie 45 Beitragsjahre erworben und das 62. Lebensjahr vollendet haben. Für früher geborene Frauen und Männer gelten davon abweichende Zugangsvoraussetzungen. Der jährliche Abschlag bei der Hacklerregelung orientiert sich an der Korridorpension. Ein Aufschieben des Renteneintritts über die Regelaltersgrenze hinaus ist möglich und wird mit einem Aufschlag von 4,2 Prozent pro Jahr, höchstens jedoch mit insgesamt 12,6 Prozent vergütet (vgl. Missoc 2017b).

Versicherungsnehmer, die vor dem Stichtag geboren wurden, müssen für den Bezug einer regulären Altersrente entweder mindestens 180 Versicherungsmonate (15 Jahre) in den letzten 360 Kalendermonaten (30 Jahren), oder insgesamt 180 Beitragsmonate oder 300 Versicherungsmonate gesammelt haben. Versicherungsnehmer, die nach dem Stichtag geboren wurden, müssen eine Mindestversicherungszeit von 180 Versicherungsmonaten (15 Jahren) erfüllen, von denen mindestens 84 Monate (7 Jahre) aufgrund einer Erwerbstätigkeit erworben wurden (vgl. Pensionsversicherungsanstalt 2018: 2f.; Missoc 2017b). In Teilen angerechnet und

durch den Staat als „Teilversicherungszeiten“ finanziell übernommen werden Kindererziehungszeiten, solche der Arbeitslosigkeit, Zeiten mit Bezug von Wochen- oder Krankengeld sowie Wehrdienstzeiten (vgl. Missoc 2017b). Die Höhe der Altersrente folgt dem Grundsatz „80/45/65“, demzufolge bei einer Versicherungszeit von 45 Jahren und einem Renteneintritt mit 65 Jahren eine Bruttoersatzrate von 80 Prozent erreicht wird (vgl. Blank et al. 2016: 30). Seit der Rentenreform 2004 werden die Rentenanwartschaften jährlich auf individuellen Rentenkonto mit Leistungsgarantie gutgeschrieben. Für jedes Versicherungsjahr werden 1,78 Prozent der Beitragsgrundlage (Kontoprozentsatz) als Teilgutschrift auf dem individuellen Rentenkonto verbucht und der allgemeinen Lohnentwicklung folgend aufgewertet. Die Summe der Teilgutschriften ergibt bei Renteneintritt die Jahrespension ohne Zu- oder Abschläge, die in Teilen zu 14 Monatspensionen ausgezahlt wird (vgl. Pensionsversicherungsanstalt 2017a: 42). Versicherungsnehmer, die bereits vor der Einführung des individuellen Rentenkontos 2005 Rentenanwartschaften erwirtschaftet haben, wurden mittels einer „Erstgutschrift“ auf das neue System umgestellt und eingegliedert (vgl. Blank et al. 2016: 35). Versicherungsnehmer, deren monatliche Rentenzahlung (unter Berücksichtigung sonstiger Einkünfte) unterhalb eines Mindestrichtsatzes liegt, erhalten eine bedarfsgeprüfte Ausgleichszulage in Höhe der Differenz. Für Alleinstehende mit weniger als 30 Beitragsjahren liegt der Richtsatz (und damit die Mindestrente) bei 889,34 Euro, mit mindestens 30 Beitragsjahren bei 1.000 Euro und für Ehepaare bei 1.334,17 Euro (vgl. Missoc 2017b). Die Pensionen und Pensionssonderzahlungen unterliegen der Einkommensteuer. Eine Anpassung der Rentenzahlungen erfolgt jährlich anhand der Inflationsentwicklung (vgl. Blank et al. 2016: 35).

Die zweite und dritte Säule des österreichischen Alterssicherungssystems spielen eine untergeordnete Rolle (vgl. Fink 2014: 6). Grundlage der betrieblichen Altersvorsorge sind zumeist Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen, die kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Systeme etwa in der Form von Pensionskassen vorsehen (vgl. Blank et al. 2016: 36f.). Das Leistungsniveau ergibt sich in diesen Fällen aus der Höhe der individuell eingezahlten Beiträge, der erzielten Wertentwicklung und der statistisch ermittelten restlichen Lebenserwartung bei Renteneintritt. Für Arbeitnehmer, die nach dem 31.12.2002 einen Arbeitsvertrag geschlossen haben, gilt zudem das novellierte Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvor-

sorgegesetz (BMSVG) und damit das „neue Abfertigungsrecht“. Im Grundsatz handelt es sich bei der „Abfertigung“ um ein außerordentliches Entgelt, das zur Überbrückung bei Verlust des Arbeitsplatzes dem Arbeitnehmer zusteht (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2018). Weil aber auch bei Renteneintritt über das angesparte Kapital verfügt werden kann, wird die Abfertigung grundsätzlich auch als Instrument der Altersabsicherung angesehen: „The latter option, however, does not seem to be widely used at the moment.“ (Fink 2014: 18) Die Finanzierung erfolgt über ein beitragsorientiertes System, bei welchem über den Arbeitgeber 1,53 Prozent des monatlichen Entgeltes bei einer Betrieblichen Vorsorgekasse (BV-Kasse) angespart werden (vgl. Sozialministerium 2018).

Die dritte Säule umfasst grundsätzlich alle Formen der privaten Zusatzvorsorge. Dominierend sind hierbei klassische Lebensversicherungen (vgl. Blank et al. 2016: 37). Zudem gibt es seit 2003 eine prämiengünstige „Zukunftsvorsorge“. Erwerbstätige erhalten hier auf einen Teil ihrer bei einer Rentenversicherung oder einem Pensionsinvestmentfonds eingezahlten jährlichen Sparbeträge eine staatliche Förderung, die gegenwärtig bei 4,25 Prozent liegt und sich an der allgemeinen Entwicklung der Kapitalmärkte orientiert (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2018). Frühestens nach zehn Jahren kann der Versicherungsnehmer über das Kapital verfügen, wobei eine Verwendung als monatliche Rentenleistung vorgesehen und entsprechend steuerlich begünstigt ist. Bei einer ebenfalls möglichen Auszahlung als Einmalbetrag hingegen sind die Hälfte der staatlichen Prämien zurückzuzahlen und die bislang steuerfreien Kapitalerträge rückwirkend zu versteuern (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2018; Blank et al. 2016: 37). Zuletzt gab es knapp 1,4 Mio. Verträge mit einem Kapitalvolumen von 8,4 Mrd. Euro (vgl. Österreichische Finanzmarktaufsicht 2016: 3).

Tabelle 15: Das österreichische Alterssicherungssystem (vereinfacht)

	1. Säule	2. Säule	3. Säule
Träger	öffentlich-rechtlich	betrieblich	privat
Mitgliedschaft	obligatorisch	freiwillig	freiwillig
Ziel	Lebensstandardsicherung	Zusatzabsicherung	
Durchführung	umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (DB) System	üblicherweise kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Systeme	
Finanzierung	Beitragssatz: 22,8 Prozent (12,55 Prozent Arbeitgeber und 10,25 Prozent Arbeitnehmer); Bundesbeitrag	Individuell je nach Kollektivvertrag oder	

	als Ausfallhaftung für Defizite	Betriebsvereinbarung. Zudem 1,53 Prozent bei „Abfertigung neu“	
Leistungen	Höhe der Pension folgt dem 80/45/65-Grundsatz; personalisiertes Rentenkonto mit Kontoprozentsatz 1,78 Prozent; Mindestrente mittels Ausgleichszulage (mind. 889,34 Euro)	zumeist Pensionskassen; Abfertigung neu.	alle Formen der privaten Zusatzvorsorge, darunter „prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge“ mit staatlicher Förderung (4,25 Prozent)

Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Missoc (2017b), Blank et al. (2016), Fink (2014).

4.2.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen

Reformprozess im Vorfeld des Untersuchungszeitraums

Auf dem Höhepunkt der „goldenen Ära“ des österreichischen Sozial- und Rentensystems Mitte der 1970er Jahre galten als Zugangsvoraussetzung für eine reguläre Altersrente eine Mindestversicherungszeit von 15 Jahren und das Erreichen der Regelaltersgrenze, die für Männer bei 65 Jahren und für Frauen bei 60 Jahren lag. Die Höhe der Altersrente orientierte sich am Durchschnittsverdienst der letzten fünf Jahre vor Renteneintritt (vgl. Obinger et al. 2010: 28; Zeitberger 2006: 75). Spätestens seit Mitte der 1980er Jahre geriet das österreichische Rentensystem allerdings unter einen verstärkten Konsolidierungsdruck, hauptsächlich ausgelöst durch die Ölkrise und die sich in der Folge verschlechternden volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die als Defizitausgleich konzipierten Bundeszuschüsse aus dem staatlichen Haushalt an das Rentensystem stiegen zwischen 1980 und 1984 von 19,6 auf 29,1 Prozent der Ausgaben und sollten nach damaligen Projektionen bis 1990 weiter auf 41,4 Prozent ansteigen. Zeitgleich ist auch die staatliche Schuldenlast bis 1985 um knapp 30 Prozentpunkte auf 38 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen (vgl. Schulze/Schludi 2006: 574; Obinger et al. 2010: 39; Zeitberger 2006: 75). Als Reaktion darauf wurde bis zum Beginn der dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsperiode eine Reihe von Reformen umgesetzt, die auf eine Begrenzung der weiteren Kostensteigerungen abzielten. Bereits die von der damaligen sozial-liberalen SPÖ/FPÖ-Regierung angestoßene Pensionsreform 1984 wei-

tete die Bemessungsgrundlage von fünf auf zehn Jahre aus und schafft den „Grundbetrag“ ab. Dieser belief sich unabhängig von der Anzahl an Versicherungsjahren auf 30 Prozent der persönlichen Bemessungsgrundlage und sollte eine Grundsicherung bieten. Mit der Rentenreform 1987, die von der nachfolgenden großen Koalition aus SPÖ und ÖVP beschlossen wurde, kam es dann zu einer weiteren Ausdehnung der Bemessungsgrundlage von zehn auf 15 Jahre. Zudem wurde mit der Reform 1987 der Beitragssatz auf den bis heute gültigen Stand von 22,8 Prozent angehoben, wobei der Arbeitgeberanteil bei 12,55 Prozent und der Arbeitnehmeranteil bei 10,25 Prozent festgeschrieben wurde. Als Reaktion auf ein Urteil des Verfassungsgerichts, welches die Differenzierung der Regelaltersgrenze von Männern und Frauen als unvereinbar mit der österreichischen Verfassung ansah, wurde mit der Pensionsreform 1992 eine schrittweise Angleichung der Altersgrenze bei 65 Jahren zwischen 2024 und 2033 beschlossen. Der Konsolidierungsdruck in den 1990er Jahren wurde durch die geplante Teilnahme an der Währungsunion und die damit notwendig gewordene Erfüllung der Konvergenzkriterien zusätzlich verschärft und führte zu weiteren parametrischen Änderungen am Rentensystem, hauptsächlich jedoch an den Bestimmungen für einen vorzeitigen Renteneintritt. Mit der Rentenreform 1993 wurde die Indexierung der Rentenzahlungen von einer Bruttolohn- auf eine Nettolohnorientierung umgestellt. Die Rentenreform 1997 wiederum erweiterte die Bemessungsgrundlage im Falle eines vorzeitigen Renteneintritts von 15 auf 18 Jahre, um deren Nutzung unattraktiver zu gestalten. Zugleich führte die große Koalition ein Bonus-Malus-System ein, welches Zu- bzw. Abschläge in Höhe von zwei Prozent pro Jahr für den Fall einer aufgeschobenen oder vorzeitig in Anspruch genommenen Pension vorsah (vgl. Schulze/Schludi 2006: 571-573).

Ausgewählte Maßnahmen im Untersuchungszeitraum in Österreich

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
2000	SRÄG 2000	Verschärfung Zugangsvoraussetzungen und Abschläge Frührente; Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit; „Hacklerregelung“
2003	Budgetbegleitgesetz	Ausweitung Bemessungsgrundlage und Bonus-Malus-Regelung für früheren/späteren Rentenantritt; Reduktion Zugangsfaktor; Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer (bis 2017) und bei Arbeitslosigkeit (sofort)

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
2004	Pensionsharmonisierung	Harmonisierung Rentenformen für alle Berufsgruppen im Allgemeinen Pensionsgesetz; Einführung individueller Rentenkonten; Einführung Schwerarbeitspension und Korridor pension
2010-2012	Krisenmaßnahmen	Verschärfung „Hacklerregelung“ und Korridor pension; Harmonisierung nationale Langfristprognose mit EU-Szenarien; Kontoerstgutschrift
2015	Teilpension	Einführung staatlich geförderte Altersteilzeit

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Sozialrechtsänderungsgesetz SRÄG (2000)

Die Nationalratswahl am 3. Oktober 1999 hatte weitreichende Folgen für die politische Landschaft wie die sozialpolitische Ausrichtung Österreichs. Die SPÖ konnte ihre Stellung als stärkste parlamentarische Kraft mit knapp 33 Prozent der Stimmen zwar verteidigen, musste gegenüber der Wahl 1995 aber einen deutlichen Verlust von knapp fünf Prozent hinnehmen und fuhr damit ihr bislang schlechtestes Wahlergebnis ein (vgl. Obinger/Tálos 2006: 23). Auch der bisherige Koalitionspartner der SPÖ, die konservative ÖVP, konnte weniger Stimmen als noch bei der letzten Nationalratswahl 1995 für sich gewinnen und erreichte mit nur noch 26,9 Prozent der Stimmen ihr ebenfalls schlechtestes Wahlergebnis (-1,4 Prozent). Wahlgewinner hingegen waren die rechtspopulistische FPÖ, die mit einem Zugewinn von fünf Prozent auf 26,9 Prozent erstmals gleichauf mit der ÖVP lag, sowie die Grünen, die ihr Wahlergebnis gegenüber 1995 um knapp 2,6 Prozentpunkte steigern konnten und nunmehr auf 7,4 Prozent der Stimmen kamen (vgl. Obinger/Tálos 2006: 23). Die folgenden Koalitionsverhandlungen gestalteten sich schwierig, weil die ÖVP zunächst eine Regierungsbeteiligung ausschloss und die SPÖ wiederum einer Koalition mit der FPÖ eine Absage erteilte (vgl. Schulze/Schludi 2006: 587f.). Auch die Idee einer Minderheitsregierung der SPÖ unter Duldung der Grünen scheiterte angesichts nur geringer inhaltlicher Schnittmengen, weshalb die ÖVP Ende Januar 2000 ihre Bereitschaft für eine Koalition mit der FPÖ signalisierte (vgl. Obinger/Tálos 2006: 24). Die schließlich erfolgreich gebildete Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) war aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ allerdings innen- wie außenpolitisch heftig umstritten und führte gar zu einer kurzzeitigen Aussetzung der bilateralen Beziehungen der übrigen EU-Mitgliedstaaten zu Österreich (vgl. Der Spiegel 2000).

Sozialpolitisch bedeutete der Regierungswechsel ebenfalls einen Paradigmenwechsel, da beide Parteien den bislang weitreichenden Einfluss der Gewerkschaften beschneiden wollten und für eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik eintraten (vgl. Schludi 2005: 178; Obinger/Tálos 2010: 113). In diesem Sinne rufen die ÖVP und FPÖ in ihrem gemeinsamen Regierungsprogramm einen „neuen sozialen Gesellschaftsvertrag“ aus, der die Eigenverantwortung des Einzelnen gegenüber dem staatlichen Sozialschutz betont: „Wir vertreten den Standpunkt, dass es zum Wesen einer sozialen Gesellschaft gehört, denjenigen zu helfen, die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind. Moderne Sozialpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung, von Leistungsbereitschaft und Solidarität. Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Sozialverantwortung gehört zu den großen Herausforderungen einer Sozialpolitik, die vor der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden. Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben.“ (Österreichische Bundesregierung 2000: 17) Reformschwerpunkt der neuen Mitte-Rechts-Regierung war dabei das Rentensystem, das langfristig zu einem Drei-Säulen-Modell umgebaut werden sollte (vgl. Obinger/Tálos 2010: 114). Für das gesetzliche Rentensystem sah das Regierungsprogramm zunächst aber eine Reihe von kurzfristigen parametrischen Maßnahmen vor, die hauptsächlich mit dem Sozialrechtsänderungsgesetz (SRÄG) 2000 umgesetzt werden sollten (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000a: 12; Schludi 2005: 178).

Konkret sieht das Reformvorhaben erstens eine Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters für die vorzeitigen Altersrenten von 55 auf 56,5 Jahre für Frauen bzw. von 60 auf 61,5 Jahre für Männer vor. Zweitens werden die Abschläge bei einem vorzeitigen Bezug der Altersrente von zwei auf drei Prozent pro Jahr angehoben, begrenzt auf einen maximalen Abschlag von insgesamt 15 Prozent. Drittens legt das Reformgesetz aber auch fest, dass Versicherte mit einer Beitragsdauer von mindestens 45 Jahren auch weiterhin mit 60 Jahren abschlagsfrei in Pension gehen können (sog. „Hacklerregelung“). Viertens wird die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit komplett abgeschafft (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000a: 12; Schludi 2005: 178). Die Reform zielt damit primär auf eine finanzielle Entlastung des Rentensystems und soll nach dem Willen der Regierung bereits bis zum Jahr 2003 Einspareffekte in Höhe von 18,5 Mrd. Schilling bzw. 0,6

Prozent des Bruttoinlandsprodukts leisten (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000a: 12). Der Ministerialentwurf wurde am 27.04.2000 vom Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren eingebracht (vgl. Nationalrat 2000). Dort traf das Vorhaben der Regierung auf massiven Widerstand der Gewerkschaften. Kritisiert wurde insbesondere, dass die Regierung die Rentenreform im Alleingang und ohne Einbindung der Sozialpartner erarbeitet habe. Zudem werden die einzelnen Maßnahmen und deren kurzfristige Umsetzung bereits zum 1. Oktober 2000 als „grobe Mißachtung des verfassungsrechtlich garantierten Vertrauensschutzes“ bezeichnet, da „Menschen, die seit Jahrzehnten gearbeitet und Beiträge in die gesetzliche Pensionsversicherung einbezahlt haben, [...] plötzlich und ohne Notwendigkeit mit einer massiven Verschlechterung ihrer Rechtsposition konfrontiert und – in sehr vielen Fällen – in die Altersarbeitslosigkeit abgedrängt [werden].“ (Bundesarbeitskammer 2000: 2) Trotz der weitreichenden Ablehnung der Gewerkschaften brachte die Regierung das Reformvorhaben aber weitgehend unverändert in den parlamentarischen Prozess ein und signalisierte damit ihren Willen, mit der bisherigen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft zu brechen. Inhaltlich begründet die Regierungskoalition das Reformvorhaben im Besonderen mit dem demografischen Wandel und den strukturellen Ungleichgewichten im Rentensystem. So beklagen Vertreter der Regierungskoalition in der parlamentarischen Debatte zum Gesetzesvorhaben, dass das Rentensystem überproportional viele Sonderrenten gewähre, während demgegenüber die reguläre Altersrente nur an 14 Prozent der Versicherten ausgezahlt werde: „Schauen Sie sich doch um im Land, wir sind doch kein Land von Witwern, Invaliden und Frühpensionisten!“ (Nationalrat 2000a: 51) Zudem wird die Befürchtung geäußert, dass mit dem demografischen Wandel und der zunehmenden Alterung der Gesellschaft der Bundeshaushalt künftig verstärkt zur Finanzierung des Rentensystems herangezogen werden müsse, wenn eine Absenkung des Leistungsniveaus oder eine Anhebung des Beitragssatzes vermieden werden soll: „Wir schießen heute, um das Pensionsniveau halten zu können, aus dem Bundesbudget 73 Milliarden Schilling zu. Im Jahre 2030 [...] müssten wir, wenn wir die Maßnahmen, die wir heute vorlegen, nicht beschließen würden, 618 Milliarden Schilling aus dem Bundeshaushalt zuschießen, um das Pensionsniveau halten zu können. Das entspricht fast dem gesamten heutigen Bundesbudget.“ (Nationalrat 2000a: 52) Dem halten Vertreter der sozialdemokratischen SPÖ als größter Oppositionspartei aber entgegen, dass

durch die verschärften Regelungen für eine vorgezogene Altersrente sehr wohl Leistungskürzungen vorgenommen würden, die Regierung dies aber bewusst nicht kommuniziere: „So tief greifen Sie in die Taschen der Österreicherinnen und Österreicher und leugnen, dass Sie Pensionskürzungen durchführen, meine sehr verehrten Damen und Herren!“ (Nationalrat 2000a: 49) Zudem erneuerte die SPÖ ihre verfassungsrechtlichen Bedenken aufgrund der kurzfristigen Umsetzung des Reformvorhabens bereits zum 1. Oktober und kündigte eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof für den Fall an, dass das Gesetzesvorhaben wie beabsichtigt verabschiedet werden sollte (vgl. Schludi 2005: 180). Referenzen zu den rentenpolitischen Strategien und Vorschlägen der europäischen Institutionen oder zu den Entwicklungen und Erfahrungen in anderen europäischen Mitgliedstaaten finden sich im parlamentarischen Prozess nicht. Das Reformvorhaben wurde schließlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen am 05.07.2000 und damit nur ein knappes halbes Jahr nach Amtsantritt der Regierung im Nationalrat angenommen. Der Bundesrat legte keinen Einspruch ein (vgl. Nationalrat 2000). Letztlich keinen Erfolg hatte auch die SPÖ mit ihrer wie angekündigt eingereichten Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz. Der Verfassungsgerichtshof wertete in seiner Entscheidung G 300-314/02 vom 27.06.2003 die Erhöhung des gesetzlichen Eintrittsalters für die vorzeitigen Altersrenten und der Abschläge für einen vorzeitigen Renteneintritt als verfassungskonform: „Ein – alles in allem kurzfristiger – Aufschub des Pensionsantrittes [...] mag für die Betroffenen [...] im Einzelfall durchaus belastend sein; die Verfassungswidrigkeit der Regelung, die diesen Aufschub vorsieht, folgt daraus nicht [...].“ (Verfassungsgerichtshof 2003: 135)

Gegenüber den europäischen Institutionen hat die Bundesregierung die Rentenreform erstmals in ihrer Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2000 bis 2003 angekündigt (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000b: 12). Sie wird darin als Reaktion auf die Rentenreform 1997 beschrieben, die langfristig zwar zu Einsparungen in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts führe, „die Dynamik der Pensionsausgaben [aber] nicht ausreichend eingebremst“ habe (Österreichische Bundesregierung 2000b: 12). Vielmehr rechnet die Regierung damit, dass der Bundesbeitrag von 65,5 Mrd. Schilling (2000) beschleunigt auf 89,5 Mrd. Schilling (2004) im Berichtszeitraum ansteigen werde, um die auftretenden Defizite im Rentensystem auszugleichen. Eine solche Entwicklung steht aber dem von der Re-

gierung angestrebten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts gegenüber und gefährde die Einhaltung der Maastricht-Kriterien. Die Regierung plant einen Rückgang des gesamtstaatlichen Haushaltsdefizits von 2,0 Prozent im Jahr 1999 auf 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2003, während der Bruttoschuldenstand im gleichen Zeitraum von 64,9 auf 61,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts sinken soll. Damit dies gelingen kann, sollen Einsparungen im Rentensystem in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreicht werden (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000b: 12). Insgesamt werden die Konsolidierungsbemühungen von den europäischen Institutionen begrüßt. Die Europäische Kommission wertet das Maßnahmenpaket der österreichischen Bundesregierung aber als insgesamt „wenig ambitioniert“ und zu sehr auf einmalige Spareffekte ausgelegt, weshalb „[t]he required minimum budgetary position consistent with the Stability and Growth Pact requirements is only met in 2003, the last year of the period covered by the programme.“ (Europäische Kommission 2000a: 2) Es sei deshalb aus Sicht der Europäischen Kommission ratsam, dass die Bundesregierung strukturelle und in ihrem Umfang weitreichendere Konsolidierungsmaßnahmen ergreife, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dauerhaft sicherzustellen. Nachdrücklich mahnt die Europäische Kommission deshalb auch an, die angekündigte Rentenreform zügig und vollständig umzusetzen: „it is paramount that the Austrian government pursues these reforms rigorously and implements them with utmost determination.“ (Europäische Kommission 2000a: 2) Der Rat der Europäischen Union hat sich dieser Bewertung angeschlossen und seinerseits eine entschiedene Reform im Rentensystem angemahnt, wenn eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erreicht werden soll (vgl. Rat der Europäischen Union 2000).

Während der direkte Austausch mit den politischen europäischen Institutionen im Vorfeld der Reform somit insgesamt nur oberflächlich ausfiel, hatte der Europäische Gerichtshof einen unzweifelhaft deutlichen Einfluss auf die Rentenreform 2000 bzw. auf die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit. Die Mitte-Rechts-Regierung hatte in ihrem Regierungsprogramm ursprünglich nur eine Reform dieser Rentenform angekündigt und geplant, lediglich das Zugangsalter (bislang 55 Jahre für Frauen/57 Jahre für Männer) anzuheben. Die schließlich erfolgte vollständige Abschaffung dieser Frühverrentungsmöglichkeit ist aber eine Reaktion auf eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Rs. C-104/98; vgl. Risak 2012). Die vorzeitige Alterspension wegen geminderter

Arbeitsfähigkeit wurde mit der Rentenreform 1993 eingeführt und hatte zunächst ein für beide Geschlechter einheitliches Zugangsalter von 55 Jahren. Als Teil der Konsolidierungsbemühungen wurde die Altersgrenze mit der Rentenreform 1996 aber für Männer auf 57 Jahre angehoben. Gegen diese Differenzierung im Zugangsalter klagte jedoch eine Reihe von Männern vor dem Obersten Gerichtshof, die ebenfalls mit 55 Jahren eine vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit erhalten wollten. Der in Wien ansässige Oberste Gerichtshof hatte Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Differenzierung mit den Regelungen der Richtlinie 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (s. auch Kapitel 3.3.3). Eine Bestimmung dieser Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten zwar, „die Festsetzung des Rentenalters für die Gewährung der Altersrente oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen daraus auf andere Leistungen“ vom Anwendungsbereich der Gleichbehandlungsrichtlinie auszuschließen (Art. 7 Abs. 1 Lit. a) RL 79/7/EWG). Das österreichische Gericht bezweifelte allerdings, dass die Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit unter diesen Ausnahmetatbestand falle und eine Differenzierung in der Altersgrenze deshalb zulässig sei und ob es sich dabei nicht vielmehr um eine „Invaliditätsleistung“ im Sinne der Gleichbehandlungsrichtlinie handele und unterschiedliche Rentenalter deshalb europarechtswidrig seien. Im Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vertrat die (damals noch SPÖ/ÖVP-geführte) Bundesregierung jedenfalls den Standpunkt, die Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit sei eine Altersrente im Sinne der Gleichbehandlungsrichtlinie und sei überdies eng an die reguläre Altersrente angelehnt. Eine wie in der regulären Altersrente vorgesehene Differenzierung in der Altersgrenze sei deshalb zulässig. Der Europäische Gerichtshof hat sich in seinem Urteil vom 23. Mai 2000 letztlich aber der Auffassung des Generalstaatsanwalts angeschlossen und die Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit als Invaliditätsleistung qualifiziert, weshalb ein für beide Geschlechter unterschiedliches Rentenalter europarechtswidrig sei: „Zwar ist die Gewährung der fraglichen Leistung vom Erreichen eines bestimmten Alters abhängig; die Leistung wird jedoch nur Personen gewährt, die infolge von Krankheit oder anderen Gebrechen oder Schwäche ihrer körperlichen oder geistigen Kräfte außerstande sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.“ (Europäischer Gerichtshof 2000a: Rn. 22) Die Regierung Schüssel hatte diese Ent-

scheidung bereits antizipiert und die Abschaffung dieser Pensionsform im Ministerialentwurf zum Sozialrechtsänderungsgesetz 2000 auch explizit mit dem kommenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs begründet: „Das derzeitige unterschiedliche Pensionsalter von Männern und Frauen bei der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (55 bzw. 57 Jahre) muss aufgegeben werden, da diese Lösung mit großer Wahrscheinlichkeit dem Europarecht widerspricht. Dieses Problem ist bereits beim Europäischen Gerichtshof anhängig.“ (Österreichische Bundesregierung 2000c: 28) Als Ausgleich für die Abschaffung und die damit einhergehenden „massiven sozialen Probleme“ schafft das Sozialrechtsänderungsgesetz zugleich die Möglichkeit der Gewährung einer vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit für die betroffenen Personenkreise (vgl. Österreichische Bundesregierung 2000c: 28). Weil der Europäische Gerichtshof eine zeitliche Begrenzung seines Urteils ablehnte, befürchtete die Bundesregierung erhebliche Kosten für die gesetzliche Rentenversicherung bis zur Umsetzung des Sozialrechtsänderungsgesetzes, weshalb die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit nach der Verkündung des Urteils vorgezogen und kurzfristig mit dem damals bereits im parlamentarischen Prozess befindlichen Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000 vollzogen wurde (vgl. Nationalrat 2000b): „Nach der vorhergehenden Judikatur des EuGH zu dieser Richtlinie hat dieses Urteil zur Folge, dass das benachteiligte Geschlecht so lange Anspruch auf dieselben Vergünstigungen hat, als der nationale Gesetzgeber die EG-Widrigkeit nicht behoben hat. [...] Mit Rücksicht darauf, dass im Entwurf eines SRÄG 2000 ohnehin die Aufhebung des § 253d ASVG samt Parallelbestimmungen mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 2000 vorgesehen ist, erweist es sich als notwendig, im Interesse der Rechtssicherheit sofort wirksame gesetzliche Maßnahmen zu setzen [...].“ (Nationalrat 2000c: 3)

Budgetbegleitgesetz (2003)

Am 24. November 2002 kam es zu vorgezogenen Nationalratswahlen in Österreich. Auslöser hierfür war ein innerparteilicher Konflikt in der FPÖ um das Verhältnis der Bundesspitze der Partei zum inoffiziellen Parteivorsitzenden Jörg Haider und deren Differenzen hinsichtlich der planmäßigen Durchführung einer für 2003 angedachten Steuerreform trotz erheblicher finanzieller Mehraufwendungen als Folge einer Hochwasser-Katastrophe im August 2002. Letztlich führte dieser Konflikt erst zum Rücktritt der FPÖ-Minister aus der Bundesregierung und schließlich zum Bruch der

Koalition, auf den Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) mit dem Ausrufen von Neuwahlen reagierte (vgl. Glass/Trinker 2002; Der Standard 2003). Das Wahlergebnis brachte zwar erhebliche Verschiebungen zwischen den Parteien, führte letztlich aber zu einer Fortsetzung der Mitte-Rechts-Koalition von ÖVP und FPÖ. So konnte die konservative ÖVP einen Stimmenzuwachs von knapp 16 Prozentpunkten verzeichnen und wurde mit 42,3 Prozent klar stärkste Kraft im Nationalrat (vgl. Obinger/Tálos 2006: 25). Ihr bisheriger Koalitionspartner FPÖ, die bei der Wahl 1999 noch gleichauf mit der ÖVP bei 26,9 Prozent lag, sackte auf nur noch zehn Prozent ab. Die sozialdemokratische SPÖ verzeichnete einen leichten Stimmenzuwachs (+3,4 Prozentpunkte) und kam auf 36,3 Prozent, während die Grünen ebenfalls leicht auf 9,5 Prozent zulegen konnten (+ 2 Prozentpunkte). Ähnlich wie nach der letzten Nationalratswahl konnten sich die Parteien trotz monatelanger Sondierungsgespräche zunächst nicht auf eine Koalitionsregierung verständigen (vgl. Der Spiegel 2003). Erst Ende Februar 2003 gelang es ÖVP und FPÖ, sich auf eine Fortsetzung ihrer Regierungszusammenarbeit zu einigen (vgl. Schulze/Schludi 2006: 590).

Anknüpfend an ihre sozial- und rentenpolitischen Zielvorstellungen aus der vorherigen Legislatur (s. o.) verfolgte die Mitte-Rechts-Koalition einen weitreichenden Reformplan für das österreichische Alterssicherungssystem, obwohl das Rentensystem im Wahlkampf weder von ÖVP noch FPÖ größer thematisiert wurde (vgl. Obinger/Tálos 2006: 89). Vorgesehen war in einem ersten Schritt eine Fortführung des graduellen Konsolidierungsprozesses, ehe das gesetzliche Rentensystem in einem zweiten Schritt grundlegend zu einem einheitlichen Pensionssystem für alle Erwerbstätigen auf Basis eines individuellen Pensionskontos umgebaut werden sollte (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003: 18-20). Seine Umsetzung fand der erste Schritt mit dem Budgetbegleitgesetz 2003, während der paradigmatische Umbau mit dem Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (s. u.) vollzogen wurde.

Inhaltlich setzt das Budgetbegleitgesetz 2003 im Wesentlichen auf eine Verschärfung bereits zuvor getroffener Reformmaßnahmen. Nachdem mit der Reform 2000 die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit abgeschafft wurde, sieht das neuerliche Reformvorhaben nun erstens auch eine Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer bis zum Jahr 2017 vor, was dadurch erreicht werden soll, dass das notwendige Rentenalter für diese Pensions-

form schrittweise an die Regelaltersgrenze (65 Jahre Männer/60 Jahre Frauen) herangeführt wird. Zweitens sollen mit der temporären Fortschreibung der „Hacklerregelung“ Personen mit besonders langer Versicherungsdauer dennoch bis zum Jahr 2010 die Möglichkeit haben, zum derzeit geltenden Frühpensionsalter (61,5 Jahre bei Männern, 56,5 Jahre bei Frauen) eine vorzeitige Alterspension in Anspruch zu nehmen. Drittens soll die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit sofort abgeschafft werden. Viertens werden die Abschläge bei einem vorzeitigen Bezug der Altersrente von drei auf 4,2 Prozent der Bruttopension pro Jahr erhöht. Analog dazu wird der Bonus für einen späteren Renteneintritt ebenfalls auf 4,2 Prozent angehoben. Fünftens wird der Bemessungszeitraum für die Rentenberechnung von den besten 15 Jahren auf 40 Jahre ausgedehnt, um eine stärkere Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen zu erreichen. Sechstens sieht das Reformvorhaben eine Verringerung der Steigerungsrate von zwei auf 1,78 Prozent vor, wodurch die Höchstpension rechnerisch nicht mehr nach 40 Jahren, sondern erst nach 45 Jahren Erwerbstätigkeit erreicht wird.

Mit der Rentenreform 2003 im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes verfolgt die Mitte-Rechts-Koalitionsregierung drei spezifische Ziele. Erstens soll kurzfristig das finanzielle Defizit des gesetzlichen Rentensystems gesenkt und damit die zum Defizitausgleich notwendigen Überweisungen aus dem Bundeshaushalt reduziert werden. Die Rentenreform ist damit Teil der von der Regierung angestrebten übergeordneten Haushaltskonsolidierung. Zweitens soll die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sichergestellt werden. Und drittens soll das gesetzliche Rentensystem so auf die mittelfristig geplante Einführung eines individuellen Pensionskontos und die Zusammenführung der bislang in zahlreiche Berufsgruppen zersplitterten Untersysteme vorbereitet werden. Hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit stützt sich die Koalitionsregierung auf ein Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung aus dem Jahr 2002. Deren zentrale Feststellung war, dass „eine nachhaltige Sicherung des Pensionssystems ohne gesetzgeberische Maßnahmen nicht möglich sein wird.“ (Pensionsreformkommission 2002: 53) Die Grundlage für dieses pessimistische Urteil bilden elf von der Kommission durchgeführte Langfristszenarien, die unterschiedliche Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklungen simulieren und die finanzielle Belastung bis zum Jahr 2050 aufzeigen sollen. Bei den Annahmen über die Erwerbsbeteiligung orientierte sich die Kommis-

sion unter anderem an den beschäftigungspolitischen Zielvorgaben der Europäischen Union. Im Jahr 2000 betrug die Gesamt-Erwerbsquote 67 Prozent und die Erwerbsquote der 55 bis 64-Jährigen lag bei 26 Prozent (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 73). Die europäischen Zielvorgaben von Lissabon und Stockholm (2001) liegen hingegen bei einer Gesamt-Erwerbsquote von 70 Prozent und 50 Prozent für die 55 bis 64-Jährigen. Der Europäische Rat von Barcelona formulierte zudem als Ziel die Anhebung des faktischen Pensionszugangsalters um fünf Jahre bis zum Jahr 2010. Die Berechnungen der Kommission zeigten allerdings, dass die Gesamtaufwendungen für die Pensionsversicherung von gegenwärtig 10,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts selbst in der günstigsten Variante (mit den von der Europäischen Union geforderten hohen Beschäftigungsquoten) auf 12,8 Prozent im Jahr 2035 ansteigen und erst danach wieder auf 11,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2050 absinken würden. In der pessimistischen Variante mit niedriger Erwerbsbeteiligung würden sich die Gesamtaufwendungen bei 15,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einpendeln (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 71-74). Müsste die gesetzliche Rentenversicherung vollständig aus Beiträgen und ohne Bundeszuschüsse finanziert werden, würde dies einen Anstieg von 31,3 Prozent auf 36,7 Prozent in der optimistischen Variante und 44,4 Prozent in der pessimistischen Variante erfordern (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 75). Die Kommission schlussfolgert aus diesen Langfristszenarien, dass selbst das „optimistischste und daher unrealistischste Stockholm-Barcelona-Szenario“ zu einem erhöhten Finanzierungsaufwand führen würde und eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung allein die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems nicht sicherstellen könne (Pensionsreformkommission 2002: 76). Aus Sicht der Kommission sind deshalb zusätzlich weitreichende Leistungsreduktionen notwendig. Konkret spricht sich die Kommission dafür aus, die Nettoersatzrate von gegenwärtig durchschnittlich 88 Prozent auf 80 Prozent abzusenken. Eine solche Reduktion könne die langfristige Finanzierbarkeit sicherstellen und trotzdem das Prinzip der Lebensstandardsicherung aufrechterhalten (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 77f.). Erreicht werden soll dies nach den Vorstellungen der Kommission hauptsächlich durch eine Verringerung der Steigerungsrate und höhere Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Pension (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 58).

Die Mitte-Rechts-Koalition hat die Vorschläge der Rentenkommission in weiten Teilen unverändert für ihr Reformvorhaben übernommen und mit den angestrebten

kurz- wie langfristigen Einspareffekten begründet. In der Summe rechnet die Regierung mit kurzfristigen Einsparungen beim Bundesbeitrag zur gesetzlichen Pensionsversicherung von insgesamt knapp 2,2 Mrd. Euro bis zum Jahr 2007. Dies entspricht einem Rückgang der notwendigen Bundesmittel von 3,1 Prozent (2003) auf 2,5 Prozent (2004) des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003a: 55f.). Aus finanzieller Perspektive eine nur untergeordnete Rolle spielt dabei die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit, die einen kumulierten Einspareffekt von 240 Mio. Euro bis 2007 liefern soll (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003a: 51). Ausschlaggebend für die Abschaffung war vielmehr das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu für beide Geschlechter unterschiedlichen Rentenaltersgrenzen in der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit, die von den Richtern als europarechtswidrig eingestuft wurden (s. o.). Eine solche Einschätzung befürchtete die Mitte-Rechts-Koalition erneut bei der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit, weshalb diese Pensionsform kurzfristig abgeschafft werden soll: „Die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit wird aufgehoben, weil gegen sie Bedenken bestehen, ob sie den Anforderungen des Europarechts entspricht. Diese Bedenken gründen sich darauf, dass das Anfallsalter für Männer und Frauen unterschiedlich ist und nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften [...] dies als einen Verstoß gegen die Richtlinie 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit ansehen könnte. An ihrer Stelle wird eine neue Leistung der Arbeitslosenversicherung eingeführt.“ (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003a: 44)

Der Ministerialentwurf wurde am 01.04.2003 vom Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren eingebracht (vgl. Nationalrat 2003). Dort traf das Vorhaben auf heftigen Widerstand der Opposition und der Gewerkschaften (vgl. Hacker 2010: 204), die insbesondere die Leistungskürzungen als völlig überzogen ansahen und der Regierung die Aufgabe der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung vorwarfen. Die Bundesarbeitskammer rechnet in ihrer Stellungnahme zum Ministerialentwurf vor, dass die durchschnittlichen Pensionskürzungen in 25 Jahren kumulativ bei über 35 Prozent liegen werden (vgl. Bundesarbeitskammer 2003: 8). Einschnitte in dieser Größenordnung werden von der Bundesarbeitskammer aber als unsozial bewertet und angesichts der Langfristszenarien zur Finanzierbarkeit des System als

völlig unverhältnismäßig angesehen: „Einer Pensionsreform in dieser Schärfe hätte es in Anbetracht sinkender Gesamtaufwendungen und Bundesbeiträge (in % des BIP) nicht bedurft.“ (Bundesarbeitskammer 2003: 10) Die Arbeitskammer weist zudem darauf hin, dass zuletzt knapp 13 Prozent der Rentenausgaben über den Bundesbeitrag finanziert wurden und damit sechs Prozentpunkte weniger als etwa noch im Jahr 1985. Von einer „akuten, extrem bedrohlichen Finanzkrise der gesetzlichen Pensionsversicherung“ (Bundesarbeitskammer 2003: 6) könne [aus Sicht der Bundesarbeitskammer] deshalb gar keine Rede sein. Stattdessen wertet die Bundesarbeitskammer die Reform als Versuch, das gesetzliche Rentensystem „zu Gunsten der Wirtschaft und zu Gunsten der neoliberalen Ideologie vom ‚schlanken Staat‘“ zu opfern (Bundesarbeitskammer 2003: 10). Die Arbeitgeber begrüßen zwar die Intention der Mitte-Rechts-Koalition, die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems sicherzustellen, kritisieren aber ebenfalls die teils weitreichenden sozialen Auswirkungen der Reform und fordern die Regierung auf, „die Pensionsreform insgesamt in ihrer sozial gerechten Ausgestaltung abzurunden“ (Wirtschaftskammer Österreich 2003: 6). Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) fordert die Regierung zur Rücknahme des Gesetzentwurfs auf und bietet an, zusammen mit den Arbeitgebern „eine umfassende Reform zur mittel- und langfristigen Sicherung der Pensionen in einem harmonisierten Umlagesystem für alle Bevölkerungsgruppen und unter Beachtung des Vertrauensschutzes bis zum 30. September 2003 zu erstellen.“ (Österreichischer Gewerkschaftsbund 2003: 16)

Trotz dieser teils drastischen Kritik der Sozialpartner hat die Regierung ihr Vorhaben größtenteils unverändert in die parlamentarische Beratung eingebracht. Die dortige Auseinandersetzung ähnelt in weiten Teilen dem bereits im Begutachtungsverfahren vorgebrachten Argumentationsmuster. Von Seiten der Mitte-Rechts-Regierung werden in erster Linie die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems und die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung hervorgehoben. Bundeskanzler Schüssel (ÖVP) etwa kritisiert, dass Österreich innerhalb der Europäischen Union den niedrigsten Anteil von in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmern zwischen 55 und 65 Jahren habe (Nationalrat 2003a: 44). Dies belaste nicht nur die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungssysteme, sondern schwäche auch den Wirtschaftsstandort Österreich: „Überlegen Sie einmal, was es bedeuten würde, dieses Humankapital für Österreichs Wirtschaft und seine Ressourcen nutzbar zu machen!“ (Nationalrat 2003a: 44) Ähnlich äußert sich der Bundesminister für soziale

Sicherheit und Generationen und Vizekanzler Haupt (FPÖ), der auf den engen Zusammenhang von wirtschaftlicher Stärke und einem gut ausgebauten sozialen Sicherungsnetz verweist und eine angebotsseitige Entlastung anmahnt: „Daher ist es besonders wichtig, dass diese Bundesregierung mit dem Budget und mit den Budgetbegleitgesetzen samt dieser Pensionsreform den Wirtschaftsstandort Österreich absichert und zukunftssträftig erhält, denn nur dann werden wir uns auch das hohe Niveau des Sozialstaates Österreich für alle leisten können.“ (Nationalrat 2003a: 46) Verschiedentlich wird von Vertretern der Regierungskoalition die Reform auch mit den Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie mit den rentenpolitischen Erkenntnissen und Empfehlungen der Europäischen Kommission und des Rats der Europäischen Union begründet: „Die Absicht der Bundesregierung für eine Reform des Rentensystems wird [von den europäischen Institutionen – Anm. des Verfassers] begrüßt. Der gemeinsame Bericht stellt fest, dass durch die Schwerpunkte auf der ersten Säule die Aufwendungen aus dem Budget im EU-Vergleich hoch sind – im EU-Vergleich hoch sind! Der gemeinsame Bericht formuliert, dass die Reform in der Tat eine Notwendigkeit ist.“ (Nationalrat 2003a: 47) Ähnlich wie von den Gewerkschaften im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren wird die Reform von der SPÖ und den Grünen in der parlamentarischen Debatte hingegen als unsozial beschrieben. Zudem wird von beiden Parteien die Notwendigkeit der Reform in ihrer jetzigen Ausgestaltung in Frage gestellt: „Interessant waren die Aussagen des Herrn Finanzministers, der sich selbst gelobt hat, was er doch dafür tut, dass das Wirtschaftswachstum weitergeht. [...] Diese Budgetpolitik ist kein Beitrag dazu, dass es mehr Wachstum geben wird. [...] Kombiniert mit der Geldbeschaffungsaktion im Rahmen dieser Pensionskürzungen [...] bedeutet dies [...] 10 Milliarden Schilling bei den Pensionisten abkassieren [...], und das ist eine Politik, die genau jenes Wirtschaftswachstum verhindert, das wir zur Sicherung der Pensionen bräuchten. Hätten wir ein dynamisches Wirtschaftswachstum, meine Damen und Herren, dann bräuchten wir uns um die Sicherung der Pensionen keinerlei Gedanken zu machen. Das ist die Wahrheit!“ (Nationalrat 2003b: 56). Angesichts der klaren parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse konnten die Koalitionsfraktionen ihr Reformvorhaben aber am 11.06.2003 damit erneut nur ein knappes halbes Jahr nach Antritt der Regierung im Nationalrat beschließen. Auch der Bundesrat legte keinen Einspruch ein (vgl. Nationalrat 2003).

Die österreichische Bundesregierung hat ihre Rentenreform 2003 den europäischen Institutionen erstmals in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2003 bis 2007 vorgestellt und als integralen Bestandteil der übergeordneten Budgetkonsolidierung präsentiert. Als Schwerpunkte ihrer Regierungsarbeit nennt die Mitte-Rechts-Koalition unter anderem die nachhaltige Sicherstellung der Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems, die Fortsetzung von Strukturreformen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte und die Erhöhung der Standortattraktivität vor dem Hintergrund der Osterweiterung der EU (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003b: 4). Ausdrücklich bekennt sich die konservative Bundesregierung zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das öffentliche Defizit soll von -1,3 Prozent (2003) auf -0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2007) am Ende des Berichtszeitraums gesenkt werden. Zeitgleich soll auch die Staatsschuldenquote von 67 Prozent (2003) auf 59,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2007) zurückgeführt werden und damit wieder unter der erlaubten Maastricht-Grenze liegen (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003b: 11-16). Die Rentenreform stellt aus Sicht der Bundesregierung einen Eckpfeiler in der Erreichung dieser Ziele dar. Die Bundesregierung erwartet, „dass die Erwerbsquoten und dadurch das Wachstums- und Beschäftigungspotential der Wirtschaft mittel- und langfristig signifikant gesteigert werden können.“ (Österreichische Bundesregierung 2003b: 22) Mittelfristig verspricht die Regierung bis zum Jahr 2006 Einsparungen in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Langfristig soll die Ausgabendynamik bis zum Jahr 2050 um insgesamt 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gedämpft werden. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um erste Schätzungen; die von der Regierung im Stabilitätsprogramm aufgeschlüsselten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Nachhaltigkeit in den öffentlichen Finanzen erfolgen ohne Berücksichtigung der Rentenreform 2003. Dieser Umstand wird insbesondere von der Europäischen Kommission scharf als „selbstgefällig“ („complacent“) kritisiert (Europäische Kommission 2003a: 3). Die Europäische Kommission betrachtet die geforderten Ausführungen zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als „one of the programme’s corner-stones“, weshalb das vorgelegte österreichische Stabilitätsprogramm einen erheblichen Missstand aufweise (Europäische Kommission 2003a: 1). In der Breite wertet die Europäische Kommission die von der Bundesregierung angekündigten Konsolidierungsprogramme (auch im Pensionssystem) zwar als richtig und sinnvoll, allerdings bestehe die Gefahr, dass die Maßnahmen nur teilweise den

von der Regierung erhofften Einspareffekt erzielen würden. Im Falle einer konjunkturellen Eintrübung sieht die Europäische Kommission deshalb die Gefahr, dass der haushälterische Spielraum nicht ausreiche, um angemessen auf die wirtschaftliche Schwäche zu reagieren und die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Die Europäische Kommission sieht zudem die langfristige finanzielle Stabilität der öffentlichen Haushalte als nicht gegeben an, weshalb die angekündigte Rentenreform vollständig umgesetzt werden müsse: „On the basis of current policies, the risk of unsustainable public finances in terms of emerging budget imbalances cannot be excluded. This is attributable to the high initial level of public spending on pensions, amounting to some 15% of GDP, and its projected increase, to a level that would be well above that observed in most EU countries.“ (Europäische Kommission 2003a: 3f.) Ähnlich äußerte sich auch der Rat der Europäischen Union, der die angekündigte Rentenreform als „unerlässlich“ bezeichnete, um das „derzeit niedrige effektive Ruhestandsalter sowie die Erwerbsbeteiligung insbesondere von älteren Arbeitnehmern und Frauen zu erhöhen“ und um den kurz- wie langfristig notwendigen Konsolidierungsprozess zu unterstützen (Rat der Europäischen Union 2003: 2). Die von der Europäischen Kommission angemahnte Analyse der langfristigen Auswirkungen der Rentenreform 2003 wurde von der Bundesregierung mit der 2. Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007 nachgeholt. Die Regierung erwartet nunmehr als Folge der Rentenreform 2003 einen um 1,1 Prozentpunkte verringerten langfristigen Anstieg der Rentenausgaben in der gesetzlichen Sozialversicherung von 10,5 Prozent (2005) auf 12,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2050; vgl. Österreichische Bundesregierung 2003c: 20). Die Präsentation wurde von den europäischen Institutionen begrüßt. Im Ageing Report 2003 des wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) wird die Rentenreform 2003 als ausgewähltes Beispiel präsentiert und in ihren Grundzügen erläutert (vgl. Economic Policy Committee 2003). Die Europäische Kommission würdigt die Reform als „comprehensive overhaul of the pension system“, was sowohl das versicherungsmathematische Prinzip gestärkt habe und das effektive Renteneintrittsalter weiter ansteigen lasse als auch kurz- wie mittelfristig einen „major step“ bei der Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und des Rentensystems darstelle (Europäische Kommission 2004c: 11). Kritisiert wird lediglich insbesondere die lange Übergangszeit bis zum vollständigen Auslaufen der Regelungen für einen vorzeitigen Rentenbezug, was

die budgetären Einspareffekte unnötig herauszögere. Ähnlich, tendenziell aber etwas kritischer äußerte sich der Rat der Europäischen Union. Dieser sieht das Land durch die Rentenreform „offensichtlich in einer beträchtlich besseren Ausgangsposition, um die durch die Bevölkerungsalterung entstehenden Haushaltsbelastungen aufzufangen.“ (Rat der Europäischen Union 2004: 2) Allerdings seien unter Berücksichtigung der langen Übergangszeiten die tatsächlichen Einspareffekte ungewiss. Zudem äußerte der Rat leichte Zweifel, ob die den Projektionen zur langfristigen Nachhaltigkeit des Rentensystems unterstellten reformbedingten starken Erhöhungen der Erwerbsquoten tatsächlich realistisch sind. Die theoretisch gute Bewertung der Reform müsse deshalb erst noch „durch die tatsächlichen Entwicklungen bestätigt werden.“ (Rat der Europäischen Union 2004: 2)

Pensionsharmonisierungsgesetz 2004

Das Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 stellt den zweiten Schritt der Reformpläne der Mitte-Rechts-Koalition dar. Kernbestandteil der Reform ist ein neues Allgemeines Pensionsgesetz (APG), welches künftig für alle Arbeiter, Angestellten, Bauern, Selbstständigen und neu eintretenden Bundesbeamten und Politiker gilt, sofern sie bis zum 31. Dezember 2004 noch nicht das 50. Lebensjahr erreicht haben. Die bislang nach Berufsgruppen getrennten Rentensysteme werden damit zu einem einheitlichen gesetzlichen Rentensystem zusammengefasst. Zudem wird mit der Reform ein individuelles Pensionskonto eingerichtet, auf dem alle geleisteten Beiträge und darüber hinaus erworbenen Leistungsansprüche gutgeschrieben und aufgewertet werden und das die Grundlage für die spätere Rentenberechnung bildet. Dabei gilt der Grundsatz, dass ein Erwerbstätiger nach 45 Versicherungsjahren im Alter von 65 Jahren eine Pension in Höhe von 80 Prozent seines durchschnittlichen Erwerbseinkommens erhält („65/45/80-Grundsatz“). Das individuelle Pensionskonto ist damit leistungsorientiert, wobei der Kontoprozentsatz von 1,78 Prozent der Jahresbeitragsgrundlage aus der Rentenreform 2003 übernommen wurde (s. o.). Alle Versicherten erhalten künftig eine „Kontomitteilung“, die Auskunft über den Wert des jeweiligen Pensionskontos und die sich daraus ergebenden Rentenansprüche gibt (s. im Detail Kapitel 4.2.4). Neu eingeführt werden zwei Formen einer vorgezogenen Altersrente. Mit der sog. „Korridorpension“ ist es künftig möglich, bereits mit 62 Jahren in Rente zu gehen, sofern 450 Versicherungsmonate (37,5

Jahre) vorliegen. Der Abschlag beträgt dabei dann 4,2 Prozent pro Jahr. Gegenätzlich hierzu wird ein Aufschlag von 4,2 Prozent pro Jahr gewährt, wenn der Pensionsantritt über die Regelaltersgrenze hinaus aufgeschoben wird (höchstens aber bis zum 68. Lebensjahr). Eine zweite Sonderregelung steht Arbeitnehmern zu, die unter physisch oder psychisch besonders belastenden Bedingungen ihre Arbeit verrichten. Diese – von der Regierung in einer Verordnung näher zu bestimmenden – Schwerarbeiter können (frühestens) mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand gehen, sofern 45 Versicherungsjahre erworben und 15 Jahre unter Schwerarbeit gearbeitet wurde. Als Abschlag sind dann 2,1 Prozent pro Jahr vorgesehen. Letzte zentrale Maßnahme des Reformvorhabens ist eine Umstellung der Indexierung laufender Renten. Diese wurden in der Vergangenheit durch „differenzierende Eingriffe des einfachen Gesetzgebers in Form von Sonderbestimmungen für einzelne Jahre“ (Koch 2013: 488) angepasst, wobei als Orientierungspunkt zu meist die Nettolohnentwicklung diente. Künftig soll sich die Anpassung an der Entwicklung der Verbraucherpreise orientieren und damit allein die Kaufkraft der Pensionisten erhalten.

Die Harmonisierung und Zusammenführung der Teilsysteme in ein einheitliches Rentensystem und die Schaffung eines individuellen Rentenkontos wurden von der Mitte-Rechts-Koalitionsregierung bereits in ihrem Regierungsprogramm angekündigt (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003: 18). Zudem forderte der Nationalrat mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen in einem Entschließungsantrag im Zuge der parlamentarischen Befassung der Rentenreform 2003 die Regierung auf, „unter Einbindung der Sozialpartner, der Länder und der Pensionsreformkommission bis Ende des Jahres 2003 einen Gesetzesentwurf betreffend ein einheitliches Pensionsrecht für alle Erwerbstätigen zu erarbeiten und dem Nationalrat bis längstens 31. Dezember 2003 zur Beschlussfassung vorzulegen.“ (Nationalrat 2003b: 219) Inhaltlich hatte sich bereits die Rentenreformkommission in ihrem zweiten Bericht mit „Pensionskontomodellen“ auseinandergesetzt und leistungs- und beitragsorientierte Varianten hinsichtlich ihrer finanziellen wie sozialen Nachhaltigkeit untersucht (vgl. Pensionsreformkommission 2002: 53-63). Während die Koalitionsregierung anfänglich noch für ein beitragsorientiertes (DC) System plädierte, sprach sich die Rentenreformkommission hingegen für ein leistungsorientiertes (DB) Pensionskontomodell aus: „[Dieses] besitzt für den Versicherten die größte Transparenz und Sicherheit und ist daher am leichtesten nachvollziehbar. Das Pensionsniveau liegt

bei Antritt zum Regelalter je nach Versichertengruppe 9% bis 17% unter dem derzeitigen. Eine Veränderung des Pensionsniveaus könnte durch Erhöhung oder Herabsetzung des Promillesatzes für die jährliche Gutschrift erreicht werden.“ (Pensionsreformkommission 2002: 62)

Der Ministerialentwurf wurde am 13.09.2004 vom Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren eingebracht (vgl. Nationalrat 2004). Dort traf das Vorhaben auf gemischte Reaktionen der Sozialpartner. Im Grundsatz begrüßten diese das Vorhaben der Koalitionsparteien. Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) hatte im Herbst 2003 selbst noch einen eigenen, als „Österreich-Pension“ bezeichneten Vorschlag für ein einheitliches Rentensystem vorgestellt, das ebenfalls dem 65/45/80-Grundsatz folgte (vgl. Leutner 2003). Weniger die Grundausrichtung als vielmehr die konkrete Umsetzung stieß deshalb auf überwiegende Ablehnung der Sozialpartner. Die Bundesarbeitskammer wies insbesondere die deutliche Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf 45 Versicherungsjahre bei der Berechnung der Rentenhöhe als sozial unausgewogen zurück, da diese Maßnahme zu deutlichen Einbußen für alle jene Versicherten führen werde, die keine geradlinige Erwerbsbiografie hätten: „Hiervon sind vor allem Frauen mit Kindern betroffen, die sehr häufig nach Ende der Elternkarenz etliche Jahre Teilzeit arbeiten (müssen). In diesen Fällen führt die im ‚Pensionskonto-Recht‘ vorgesehene Lebensdurchrechnung zu erheblichen Pensionsminderungen, die durch die vorgesehene Bewertung der Kindererziehungszeiten bei weitem nicht ausgeglichen werden.“ (Bundesarbeitskammer 2004: 3) Zudem kritisierte die Bundesarbeitskammer, dass Frauen aufgrund des geforderten Mindestalters von 62 Jahren „auf Jahrzehnte“ von der Korridorrente ausgeschlossen seien und aufgrund früherer Rentenreformen damit nicht vorzeitig in Renten gehen könnten: „Für die Bundesarbeitskammer ist das eine krasse Ungerechtigkeit und auch arbeitsmarktpolitisch nicht vertretbar.“ (Bundesarbeitskammer 2004: 4) Abschließend kommt die Bundesarbeitskammer nach einer ausgiebigen Aufzählung von weiteren „unsozialen Härten“ zu dem Schluss, dass „sich die Bundesregierung nach der misslungenen Pensionsreform 2003 nunmehr auch bei der Pensionsharmonisierung in erster Linie von budgetpolitischen Überlegungen leiten ließ.“ (Bundesarbeitskammer 2004: 7) Die Arbeitgeber hingegen begrüßten den Reformentwurf als „weitgehend gelungen“, schaffe er doch ein „fares Pensionsrecht für alle Erwerbstätigen, in dem auch ein ausgewogener Ausgleich zwischen

den Generationen“ hergestellt werde (Wirtschaftskammer Österreich 2004: 2). Zudem begrüßten die Arbeitgeber die Einführung eines individuellen Pensionskontos als transparente und für jeden Versicherten nachvollziehbare Beitragsaufschlüsselung. Allenfalls kleinere Korrekturen und Ergänzungen wurden von der Wirtschaftskammer vorgeschlagen (vgl. Wirtschaftskammer Österreich 2004: 2-4). Letztlich hat die Mitte-Rechts-Regierung das Vorhaben aber unverändert in das parlamentarische Verfahren eingebracht. Die dortige Auseinandersetzung mit den Oppositionsparteien SPÖ und Grünen kann als Fortsetzung des bereits im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren ausgebrochenen Grundkonflikts bezeichnet werden. Denn obwohl auch die beiden Oppositionsparteien das Hauptziel einer Harmonisierung und die Ausrichtung am 65/45/80-Grundsatz begrüßten (vgl. Hacker 2010: 218), lehnten sie die von der Mitte-Rechts-Regierung gewählte Ausgestaltung entschieden ab und kritisierten den vorgelegten Gesetzentwurf wie bereits die Gewerkschaften als unsozial. Hauptkritikpunkt der sozialdemokratischen SPÖ ist dabei die von der Bundesregierung gewählte Fortsetzung der bereits mit der Rentenreform 2003 eingeschlagenen „Kürzungspolitik“, die in der Spitze Einbußen von bis zu 40 Prozent bedeuten würde und nunmehr die Basis für das Allgemeine Pensionsgesetz (APG) bilde (vgl. Nationalrat 2004a: 2). Aus Sicht der Sozialdemokraten müsste deshalb erst die Rentenreform 2003 wieder rückabgewickelt werden, ehe man eine Zusammenführung der Systeme vornimmt: „Man kann nicht zuerst den Arbeitern und den Angestellten ihre Pensionsansprüche zusammenstreichen und dann auf niedrigem Niveau ‚harmonisieren‘.“ (Nationalrat 2004a: 4) Erschwerend aus Sicht der Sozialdemokraten kommt noch hinzu, dass für breite Bevölkerungsschichten die Renten mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch weiter sinken werden, insbesondere durch die geplanten hohen Abschläge in der Korridorrente und die nur geringe Aufwertung von Ersatzzeiten. Zudem beklagten die Sozialdemokraten eine eklatante Benachteiligung von Frauen, die einerseits zumeist keine geradlinige Erwerbsbiografie hätten und deshalb nur geringe Rentenanwartschaften erwirtschaften könnten und andererseits aufgrund der unterschiedlichen Altersgrenzen vom Bezug einer Korridorrente gänzlich ausgeschlossen seien. Letzteres könnte nach Meinung der Sozialdemokraten sogar europarechtswidrig sein (vgl. Nationalrat 2004a: 8). Ergänzend wurde von den Grünen beklagt, dass das Vorhaben trotz des eigentlichen Grundkonsenses unter allen beteiligten Akteuren schlussendlich von

der Bundesregierung unter Ausschluss der Oppositionsparteien und der Sozialpartner vorangetrieben wurde (vgl. Nationalrat 2004b: 38). Inhaltlich wiederum kritisierten die Grünen das Vorhaben aufgrund zahlreicher Übergangs- und Sonderbestimmungen als völlig intransparent und wenig nachvollziehbar: „Sie haben ein einfaches, transparentes System versprochen; Kollege Molterer hat das hier vor 10 Minuten wieder behauptet. [...] Niemand anderer als Professor Tomandl – das ist ja nicht irgendjemand, sondern der Vorsitzende der Pensionsreformkommission – gibt es Ihnen schwarz auf weiß, dass Sie es zustande gebracht haben, das komplizierteste Pensionssystem der Welt zu schaffen. – Wunderbar! Ich gratuliere.“ (Nationalrat 2004b: 39) Die Bundesregierung hingegen verteidigte ihre Reform- und Konsolidierungsstrategie. Sie verwies darauf, dass dank der dämpfenden Wirkung der Rentenreform 2003 die Ausgaben des Pensionssystems auf maximal 12,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2035 steigen und bis zum Jahr 2050 wieder auf 11,6 Prozent zurückgehen werden (vgl. Nationalrat 2004c: 39). Dies entspricht Einsparungen in Höhe von 0,9 Prozentpunkten gegenüber der prognostizierten Langfristentwicklung auf Basis der Rechtslage vor der Reform 2003. Mit der vorliegenden Rentenreform könne das Ausgabenwachstum aus Sicht der Bundesregierung in der Spitze um weitere 0,7 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts gesenkt werden. So rechnete die Bundesregierung damit, dass die Ausgaben des Pensionssystems erst auf maximal zwölf Prozent im Jahr 2035 ansteigen werden und im weiteren Prognoseverlauf dann wieder auf 10,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2050) zurückgehen werden (vgl. Nationalrat 2004c: 40). Überwiegend gehen die Einsparungen dabei zurück auf die Umstellung der Anpassung laufender Renten: „Mit anderen Worten, rund drei Viertel der im Zeitraum 2035 bis 2050 erzielten Einsparungen durch die Reform 2004 resultieren aus der Anpassung, die Änderungen bei der Pensionsberechnung ergeben eher kleine Einsparungen. Allerdings führt das Pensionskonto zu Verschiebungen innerhalb der Versicherten, Verschiebungen, die jedoch insgesamt zu einer aktuarisch faireren Leistungshöhe führen sollten.“ (Nationalrat 2004c: 40) Hauptargument der Bundesregierung für die Einführung des Pensionskontos und die Zusammenführung der unterschiedlichen Untersysteme ist deshalb die langfristige Vereinfachung des gesetzlichen Pensionssystems. Den von den Oppositionsparteien erhobenen Vorwurf, das neue System sei intransparent und wenig nachvollziehbar, wies die Bundesregierung deshalb als temporäre Er-

scheinung aufgrund der gewählten Stichtagsregelung und der damit einhergehenden notwendigen Übergangsbestimmungen zurück: „Es ist kompliziert, und das Problem, das wir haben – ich möchte ehrlich darauf replizieren –, ist, dass wir heute in rund einem Dutzend von Gesetzen pensionsrechtliche Bestimmungen haben, im ASVG, GSVG, in der Bauernversicherung, Beamtenversicherung, Notare, Richter, Heeresangehörige, Bundestheaterangehörige, alle haben ein eigenes Pensionsrecht. Daher ist es auch ganz interessant, dass das Übergangsrecht so dick ist [...] und das neue Gesetz, das APG, das Allgemeine Pensionsgesetz, 15 Paragraphen beziehungsweise acht Seiten hat. Das [...] ist, glaube ich, schon ein Quantensprung.“ (Nationalrat 2004b: 45) Das Gesetzesvorhaben wurde schließlich mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen am 18.11.2004 im Nationalrat beschlossen. Nachdem auch der Bundesrat keinen Einspruch eingelegt hatte, trat das Gesetz am 15.12.2004 in Kraft (vgl. Nationalrat 2004).

Die österreichische Bundesregierung hat die Rentenreform 2004 den europäischen Institutionen erstmals in der zweiten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2003 bis 2007 angekündigt, ohne allerdings konkrete Reforminhalte zu benennen oder fiskal- und sozialpolitische Auswirkungen zu quantifizieren (vgl. Österreichische Bundesregierung 2003c: 19). Dies holte die Bundesregierung zwar im nachfolgenden Stabilitätsprogramm nach, beließ es aber abermalig bei einer rein oberflächlichen Aufzählung der Reforminhalte, die als Beitrag „zur Stärkung des Vertrauens vor allem junger Menschen in die zukünftige Leistungsfähigkeit der österreichischen Alterssicherung“ beschrieben werden (Österreichische Bundesregierung 2004: 22). Hinsichtlich der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen präsentierte die Bundesregierung die bereits im Gesetzgebungsprozess genannten Langfristprognosen und wiederholte ihre Einschätzung, wonach die Rentenreformen 2003 und 2004 die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems sicherstellen und die Erwerbsquoten und damit auch das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial der Wirtschaft mittel- und langfristig signifikant steigern würden (vgl. Österreichische Bundesregierung 2004: 23). Für die Bundesregierung sind beide Reformen ein integraler Bestandteil ihrer „3-Säulen-Strategie“, die auf einen ausgeglichenen Haushalt, eine Senkung der Steuer- und Abgabenquote und eine Erhöhung des Wachstumspotenzials abzielt (vgl. Österreichische Bundesregierung 2004: 4). Von den europäischen Institutionen wurden die Reformen 2003 und 2004 positiv aufge-

nommen. Insbesondere die mittel- und langfristigen Kosteneinsparungen im gesetzlichen Rentensystem wurden begrüßt. Die Europäische Kommission etwa wies noch einmal darauf hin, dass im Jahr 2001 noch ein Anstieg der Ausgaben im Pensionssystem auf 18,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2030 erwartet wurde: „The pension reforms of 2003 and 2004 are set to provide substantial budgetary relief in the long term.“ (Europäische Kommission 2005c: 4) Auch der Rat sieht das Land nach den Reformen und trotz der projizierten hohen Kosten einer alternden Bevölkerung in einer „relativ günstigen Lage“ (Rat der Europäischen Union 2005d). Auch im sozialpolitisch motivierten Gemeinsamen Bericht von Europäischer Kommission und Rat der Europäischen Union im Rahmen der Koordinierungsmethode werden beide Reformen als „große[r] Schritt“ in Richtung finanzieller Nachhaltigkeit des Systems anerkannt. Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob die vorgesehenen Leistungskürzungen vollständig durch eine bessere betriebliche oder private Zusatzvorsorge kompensiert werden können, zumal diese Vorsorgeinstrumente bislang nur eine untergeordnete Rolle spielten. Als zentrale Herausforderung sehen die sozialpolitischen Akteure der Europäischen Union aber die noch immer geringe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer, deren Beschäftigungsrate mit 30,1 Prozent den niedrigsten Wert in der Europäischen Union darstelle (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2005: 81f.).

Krisenmaßnahmen (2010-2012)

Die Jahre 2005 bis 2010 stellen eine „rentenpolitische Ruhephase“ in Österreich dar, in der nur kleinere Klarstellungen und Korrekturen vorgenommen wurden. Nach den weitreichenden Reformen 2003 und 2004 hatte die auf die Mitte-Rechts-Koalition aus ÖVP und FPÖ folgende große Koalition unter Führung von Bundeskanzler Alfred Gusenbauer (SPÖ) ebenso wenig eine Rentenreform vorgesehen wie die seit der vorgezogenen Nationalratswahl Ende September 2008 regierende große Koalition um Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ; vgl. Österreichische Bundesregierung 2007: 107-109; Österreichische Bundesregierung 2008: 174-178). Letztere Regierung sah sich allerdings in Folge der auch in Österreich als Wirtschafts- und Schuldenkrise auftretenden Eurokrise zu parametrischen Änderungen am gesetzlichen Pensionssystem gezwungen. Diese in den Jahren 2010 bis 2012 durchgeführten Maßnahmen sollen nachfolgend zusammengefasst untersucht werden. Konkret

wurden von der großen Koalition vier Maßnahmen in der Hochphase der Wirtschafts- und Schuldenkrise umgesetzt. Erstens wurde die als „Hacklerregelung“ bekannte und mit der Rentenreform 2003 eingeführte Langzeitversicherungsregelung mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 verschärft (vgl. Nationalrat 2010). Die Altersgrenze wird zum 01.01.2014 für männliche Versicherte ab dem Jahrgang 1954 um zwei Jahre auf 62 Jahre angehoben und entspricht damit dem Antrittsalter der Korridor pension. Selbiges Antrittsalter gilt künftig auch für weibliche Versicherte, die nach dem 2. Juni 1965 geboren sind. Für weibliche Versicherte der Jahrgänge 1959 bis 1965 wird das Antrittsalter schrittweise von 55 Jahren auf 62 Jahre angehoben. Zudem führt das Budgetbegleitgesetz 2011 erstmals auch Abschläge für diese Form der Früh pensionierung ein (vgl. Nationalrat 2010a: 8f.). Künftig gelten die aus der Korridor pension bekannten jährlichen Abschläge in Höhe von 4,2 Prozent auch in der Langzeitversicherungspension. Mit dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 wiederum wurde zweitens die Korridor pension verschärft (vgl. Nationalrat 2012). Bislang konnte diese in Anspruch genommen werden, wenn das 62. Lebensjahr vollendet wurde und mindestens 450 Versicherungsmonate (37,5 Jahre) vorlagen. Künftig soll dies erst bei mindestens 480 Versicherungsmonaten (40 Jahren) möglich sein (vgl. Nationalrat 2012a 3). Zudem wird der Abschlag im Pensionskonto von derzeit 4,2 Prozent pro Jahr des vorzeitigen Pensionsantritts auf 5,1 Prozent für alle Jahrgänge ab 1955 erhöht. Der maximale Abschlag bei einem Pensionsantritt mit 62 Jahren beträgt dann 15,3 Prozent statt bislang 12,6 Prozent (vgl. Nationalrat 2012a: 15). Drittens wurde mit dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 eine Kontoerstgutschrift als Ersatz für die bisherige Parallelrechnung umgesetzt. Bislang kamen bei Versicherungsnehmern, die bereits vor der Einführung des individuellen Rentenkontos 2005 Rentenanwartschaften erwirtschaftet hatten, abweichend von den Bestimmungen des Allgemeinen Pensionsgesetzes (APG) komplexe Übergangs- und Sonderbestimmungen bei der Berechnung der Rentenhöhe zur Geltung. Alle bis zum 31.12.2013 nach „Altrecht“ erwirtschafteten Versicherungszeiten wurden nun einmalig bewertet und als aufsummierte Erstgutschrift für das Jahr 2013 auf dem individuellen Pensionskonto gutgeschrieben. Ab dem 01.01.2014 wird dann nur noch das Pensionskonto auf Grundlage des Allgemeinen Pensionsgesetzes fortgeführt (vgl. Nationalrat 2012a: 2). Eine vierte Änderung wird schließlich mit dem Sozialrechtsänderungsgesetz 2012 durchgeführt und betrifft die Arbeit der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (vgl. Nationalrat 2012b). Diese legte bisher alle

drei Jahre einen Bericht über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung bis zum Jahr 2050 vor, allerdings in einem anderen Rhythmus als der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) auf europäischer Ebene mit seinem Ageing Report. Um Synergien zu gewinnen und eine größere inhaltliche Kongruenz und Vergleichbarkeit zu erreichen, soll die nationale Reformkommission ihre Langfristprognose künftig zeitgleich zum Wirtschaftspolitischen Ausschuss vorlegen (vgl. Nationalrat 2012c: 22).

Die Verschärfungen der Hacklerregelung und der Korridor pension dienen unzweifelhaft der allgemeinen Budgetkonsolidierung und der mittel- und langfristigen Finanzierung der gesetzlichen Pensionsversicherung. Durch die schrittweise Anhebung des Eintrittsalters für die Hacklerregelung an die Korridor pension soll der in der Vergangenheit hohe Zustrom in diese Form der Frühpensionierung kurz- und mittelfristig drastisch eingeschränkt werden. Langfristig läuft die Regelung durch die Angleichung mit der Korridorrente ohnehin aus. Von den strengeren Anspruchsvoraussetzungen bei der Korridor pension verspricht sich die Bundesregierung bereits in den Jahren 2013 bis 2017 Einsparungen in Höhe von 616 Mio. Euro (vgl. Nationalrat 2012a: 8). Die Erhöhung der Abschläge im Pensionskonto von 4,2 auf 5,1 Prozent für die Jahrgänge ab 1955 wird erst ab dem Jahr 2017 budgetwirksam. Langfristig rechnet die Bundesregierung aber mit Einsparungen in Höhe von 400 Mio. Euro pro Jahr (vgl. Nationalrat 2012a: 15). Die beiden anderen parametrischen Änderungen sind eher struktureller Natur und dienen primär nicht der Budgetkonsolidierung. Die „Erstgutschrift“ wird von der großen Koalition vielmehr mit dem erhöhten Verwaltungsaufkommen begründet, das das 40-jährige Übergangsrecht erzeugt. Zudem sieht die Bundesregierung das Problem, dass die bis zum Auslaufen des „Altrechts“ parallel laufenden Rechtslagen und Vergleichsberechnungen nur schwer zu verstehen und kaum zu erklären seien, weshalb den betroffenen Versicherten das wahre Pensionsausmaß trotz der eingeführten Kontomitteilung zumeist nicht bekannt sei. Darunter leide aus Sicht der Bundesregierung auch die Wirksamkeit von Anreizeffekten für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben: „Die Kontonerstgutschrift wird positive Auswirkungen sowohl auf die Akzeptanz und Transparenz des Pensionssystems als auch auf die Vollziehung haben: Neben einer einfacheren, verständlichen und gut erklärbaren Pensionsberechnung (auf Basis nur einer Rechtslage) wird diese Maßnahme zu einer maßgeblichen Verwaltungsvereinfachung führen, indem zwei von drei Rechtslagen entfallen.“ (Nationalrat 2012a: 2)

Die Bundesregierung hat die Ermittlung und Durchführung der Erstgutschrift nach eigenem Bekunden langfristig kostenneutral ausgestaltet und erwartet, dass die individuellen Verluste bzw. Hinzugewinne mit +/-1,5 Prozent gegenüber der bisherigen Parallelrechnung äußerst gering ausfallen (vgl. Nationalrat 2012a: 10f.). Die zeitliche Angleichung des Arbeitszyklus der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung mit dem des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU (EPC) wiederum begründet die Bundesregierung mit dem Versuch, Synergien zu erzielen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren (vgl. Nationalrat 2012c: 22).

Die Maßnahmen wurden in den Jahren 2010 bis 2012 in insgesamt drei Gesetzespaketen umgesetzt. Das Budgetbegleitgesetz 2011 wurde am 02.11.2010 in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren eingebracht. Dort trafen die für das Pensionssystem vorgesehenen Maßnahmen auf gemischte Reaktionen seitens der Sozialpartner. Die Bundesarbeitskammer erkennt die Notwendigkeit der Bundesregierung zur krisenbedingten Budgetkonsolidierung zwar an, sieht allerdings keinen merklichen Handlungsbedarf im Rentensystem. Dieses sei trotz Krise sicher(,) und den Umstand, dass der Bundesbeitrag derzeit deutlich angestiegen ist, wertet die Bundesarbeitskammer als Ausdruck der (gewünschten) Wirkung des Rentensystems als automatischer Stabilisator (vgl. Bundesarbeitskammer 2010: 3). Die Anhebung der Altersgrenze von 60 auf 62 Jahre für Männer und von 55 auf 62 Jahre je nach Jahrgang für Frauen kritisiert die Bundesarbeitskammer aber als Bruch des Vertrauensgrundsatzes, da die betroffenen Versicherten eine solche abrupte Änderungen nicht antizipieren könnten. Die Bundesarbeitskammer spricht sich deshalb für eine zeitliche Streckung der Maßnahme aus (vgl. Bundesarbeitskammer 2010: 12). Ähnlich argumentiert auch der Österreichische Gewerkschaftsbund (2010: 7f.). Die Arbeitgeber hingegen kritisieren die pensionsrechtlichen Änderungen des Budgetbegleitgesetzes als verfehlt, da „erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten“ im Rentensystem bestehen würden (Wirtschaftskammer Österreich 2010: 3). Statt die Hacklerregelung abermalig, wenn auch mit strengeren Zugangsvoraussetzungen zu verlängern, spricht sich die Wirtschaftskammer für ein Auslaufen dieser Pensionsform aus. Unabhängig davon hält die Wirtschaftskammer die unterschiedlichen Eintrittsalter in der Hacklerregelung für europarechtswidrig (vgl. Wirtschaftskammer Österreich 2010: 3). Deutlich positiver fällt die Kritik der Sozialpartner am 2. Stabilitätsgesetz 2012 aus, das von der Bundesregierung am 17.02.2012 in das vorparla-

mentarische Begutachtungsverfahren eingebracht wurde. Die Arbeitgeber begrüßen den Versuch der Bundesregierung, das faktische Pensionsantrittsalter zu erhöhen. Neben der Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen plädiert die Wirtschaftskammer aber zusätzlich für eine höhere Altersgrenze in der Korridor pension. Zudem sprechen sich die Arbeitgeber für noch deutlich größere Abschläge in einer Größenordnung von sechs oder sieben Prozent aus (vgl. Wirtschaftskammer Österreich 2012: 3f.). Die Bundesarbeitskammer lehnt die Maßnahmen zwar nicht ab, merkt aber an, dass die österreichische Rentenversicherung nunmehr einen der höchsten Abschläge im internationalen Vergleich habe (vgl. Bundesarbeitskammer 2012: 6). Zudem mahnt die Bundesarbeitskammer stärkere Anstrengungen in der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik an. Die einseitige Konzentration auf eine Budgetkonsolidierung trage nicht zur Belebung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes bei und konterkarriere damit letztlich die rentenpolitischen Anstrengungen: „Die Anhebung des faktischen Pensionsalters bei Alterspensionen ist nur dann sozialpolitisch sinnvoll, wenn PensionsbezieherInnen nicht zu Arbeitslosen werden.“ (Bundesarbeitskammer 2012: 3) Von beiden Sozialpartnern ausdrücklich begrüßt wird die Kontoerstgutschrift, „die eine Vereinfachung der Pensionsformel und daher auch mehr Transparenz im Pensionssystem für die Versicherten und für die Verwaltung (Verwaltungsvereinfachung) bringen wird.“ (Bundesarbeitskammer 2012: 8) Der geänderte Arbeitsrhythmus der Kommission spielte im vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren zum Sozialrechtsänderungsgesetz 2012 keine Rolle. Alle drei Vorhaben wurden mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen von SPÖ und ÖVP beschlossen (vgl. Nationalrat 2010; Nationalrat 2012; Nationalrat 2012b).

Von der Wirtschafts- und Schuldenkrise war auch Österreich betroffen, wenn auch vergleichsweise weniger stark und andauernd als andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union (s. Kapitel 4.2.1). In ihrem Stabilitätsprogramm für die Periode 2009 bis 2013 rechnete die Bundesregierung mit einem kurzzeitigen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um -3,4 Prozent im Jahr 2009 und einem danach abgeschwächten Wachstum von 1,5 bis 2,0 Prozent pro Jahr bis 2013 (vgl. Österreichische Bundesregierung 2010: 11). Dies hätte nach Berechnungen der Bundesregierung ein übermäßiges Defizit von in der Spitze -4,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2010) zur Folge, das erst 2013 mit -2,7 Prozent wieder unterhalb des erlaubten Referenzwertes liegen sollte. Analog hierzu erwartete die Bundesregierung einen deutlichen Anstieg der öffentlichen Schuldenquote von 62,6 Prozent (2008) auf 74,3

Prozent (2013; vgl. Österreichische Bundesregierung 2010: 21f.). Der Rat der Europäischen Union hat im Dezember 2009 deshalb ein Defizitverfahren gegen Österreich eröffnet und das Land aufgefordert, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, um das übermäßige Defizit wie angekündigt bis zum Jahr 2013 zurückzuführen (vgl. Rat der Europäischen Union 2010). Kein Bestandteil der Reformempfehlungen war damals noch das öffentliche Rentensystem, dass nach Ansicht der Europäischen Kommission und des Rates finanziell nachhaltig aufgestellt sei: „With regard to the long-term sustainability of public finances, the long-term budgetary impact of ageing in Austria is lower than the EU average, with pension expenditure projected to decrease as a share of GDP over the long-term.“ (Europäische Kommission 2009d: 4) Allerdings rückte im weiteren Verlauf der Krise und angesichts sich verschlechternder makroökonomischer Rahmenbedingungen auch das Rentensystem in den Blickpunkt der europäischen Institutionen. Bereits im Nachhaltigkeitsreport 2009 befürchtete die Europäische Kommission (2009e: 128f.) eine Verdoppelung der altersbedingten Rentenausgaben, falls der wirtschaftliche Abschwung längere Zeit andauern sollte („Crisis scenario: lost decade“). Der Ageing Report 2012 schließlich revidierte die Langfristprognosen in diesem Sinne deutlich nach oben: Während in der vorherigen Ausgabe noch Rentenausgaben in Höhe von 13,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2060 erwartet wurden, sieht der aktualisierte Ageing Report 2012 bereits Ausgaben in Höhe von 16,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor (+2,5 Prozentpunkte). Zwar erwartete der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) auch in anderen Ländern höhere Rentenausgaben, doch fiel die Revision allein in Österreich derart hoch aus (vgl. Europäische Kommission 2012b: 142-144). In den ersten „Krisenjahren“ stand deshalb zunächst eine Verschärfung der Frühpensionierungsregelungen im Fokus des Dialogs zwischen Bundesregierung und Europäischer Kommission. Bereits im Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 hatte die Bundesregierung die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen zur Hacklerregelung angekündigt, um die verstärkte Nutzung dieser Frühpensionierungsmöglichkeit einzudämmen und die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer weiter anzuheben (vgl. Österreichische Bundesregierung 2011: 34f.). Dies wurde von der Europäischen Kommission im Grundsatz zwar begrüßt, doch erinnerte sie daran, dass die Hacklerregelung ursprünglich nur als Übergangslösung eingerichtet wurde und eine weitere Verschärfung ratsam sei (vgl. Europäische Kommission 2011f: 13). In den länderspezifischen Empfehlungen 2011 wurde

Österreich deshalb allgemein aufgefordert, den Zugang zu Frühpensionierungsregelungen für Langzeitversicherte noch weiter zu begrenzen, um die langfristige Tragfähigkeit und die Angemessenheit des Pensionssystems sicherzustellen (vgl. Europäische Kommission 2012c: 30). Zudem erinnerte die Europäische Kommission daran, dass die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer (55-64 Jahre) im Jahr 2010 mit 42,4 Prozent noch immer knapp vier Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt lag, weshalb „noch einiges getan werden [kann], um geeignete Bedingungen und Anreize zu schaffen, damit ältere Personen länger arbeiten“ (Europäische Kommission 2011f: 13). Die zusätzliche Einführung von Abschlägen in der Hacklerregelung und die mit dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 erfolgte Verschärfung der Korridorregelung setzen an diesem Punkt an: „Die Reformen zur Frühverrentung [...] bergen das Potenzial, die Frühpensionierungen mittelfristig zu verringern, jedoch mit anfänglich eher begrenzten Auswirkungen, da sie erst ab 2014 oder später umgesetzt werden sollen.“ (Europäische Kommission 2013a: 33f.) Im weiteren Verlauf der Eurokrise rückten schließlich noch die geschlechterspezifischen Altersgrenzen und eine generelle Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung verstärkt in den Fokus. Die Europäische Kommission forderte Österreich erstmals (und seither wiederkehrend) in den länderspezifischen Empfehlungen 2011 auf, die Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters für Frauen und Männer vorzuziehen. Die Europäische Kommission erkennt in dieser Differenzierung eine Benachteiligung von Frauen, da diese deutlich weniger Zeit für den Erwerb von Rentenansprüchen als Männer hätten, was zu einem größeren Armutrisiko im Alter führe (vgl. Europäische Kommission 2012c: 7). Die Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung wird von der Europäischen Kommission als hilfreiches Instrument zur Begrenzung der altersbedingten Kostensteigerungen im Rentensystem angesehen (s. Kapitel 3.2). Allerdings werden beide Maßnahmen bislang von der Bundesregierung abgelehnt, und dies „[...] obwohl beide Maßnahmen bereits in den länderspezifischen Empfehlungen und in der Arbeitsunterlage von 2012 angemahnt worden waren und außerdem zu einer Verlängerung des Erwerbslebens und zur finanziellen Nachhaltigkeit beitragen würden.“ (Europäische Kommission 2013a: 22f.) Begründet wird die Nichtbefolgung beider Empfehlungen von der Bundesregierung einerseits mit der als Verfassungsgesetz festgeschriebenen und in den Jahren 2024 bis 2033 geplanten schrittweisen Angleichung der Altersgrenze für Männer und Frauen (vgl. Österreichische Bundesregierung 2013: 3) und andererseits mit

sozial- und fiskalpolitischen Überlegungen, wonach eine Kopplung der Altersgrenze solange nicht notwendig sei, wie das faktische Pensionsantrittsalter noch unter der Regelaltersgrenze liege (vgl. Interviews #3; #15; #25).

Einführung Teilpension als erweiterte Altersteilzeit (2015)

Bei der Nationalratswahl am 29. September 2013 mussten die beiden bislang zusammen regierenden Volksparteien SPÖ und ÖVP zwar leichte Verluste hinnehmen, konnten ihre rechnerische Mehrheit im Parlament aber verteidigen. Nachdem die ÖVP einer Dreierkoalition mit den Grünen und der neugegründeten liberalen Partei NEOS schon früh eine Absage erteilt hatte (vgl. Der Standard 2013), verständigten sich die SPÖ und ÖVP im Dezember 2013 auf eine Neuauflage der großen Koalition unter Führung von Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ; vgl. Der Standard 2013a). Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen stehen dabei erneut unter dem übergeordneten Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts bis 2016 (vgl. Österreichische Bundesregierung 2013: 4). Unterstützt werden soll dieser Konsolidierungsprozess im Bereich der Pensionsversicherung durch eine dauerhafte Begrenzung der für das Rentensystem notwendigen Bundesmittel, die nach dem Willen der Koalitionsparteien künftig „einen stabilen, entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung vertretbaren Verlauf nehmen“ sollen (Österreichische Bundesregierung 2013: 70). Erreicht werden soll dies vornehmlich über eine Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters, das bislang noch bei 58,4 Jahren liegt, bis zum Ende der Legislaturperiode aber auf 60,1 Jahre ansteigen soll (vgl. Österreichische Bundesregierung 2013: 70). Damit diese Anhebung gelingen kann, haben sich die Koalitionsparteien auf die Einführung einer sog. „Teilpension“ geeinigt. Dabei handelt es sich im Kern um eine neue Form der Altersteilzeit, die vom Gesetzgeber entsprechend institutionell in der Arbeitslosenversicherung verankert worden ist. Weil die Teilpension aber unmittelbar auf den (Nicht-) Bezug der Korridor pension abzielt und damit die Rahmenbedingungen für diese Form des vorgezogenen Ruhestands wesentlich ändert, kann sie als eine gesonderte Pensionsart aufgefasst werden. Konkret steht die Teilpension allen Versicherten offen, die die Anspruchsvoraussetzungen der Korridor pension erfüllen, das 62. Lebensjahr vollendet haben und bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze noch in Teilzeit weiter im Berufsleben bleiben möchten und damit auf den Bezug der Korridor pension verzichten wollen. Mit der Teilpension kann die wöchentliche Arbeitszeit dann zwischen 40 und 60

Prozent reduziert werden, wobei die daraus resultierenden Gehaltseinbußen zu 50 Prozent von der Arbeitslosenversicherung aufgefangen werden. Zudem fallen bei der Teilpension im Gegensatz zur Korridor pension keine Abschläge an und es werden weiter Rentenbeiträge abgeführt, weshalb die künftige reguläre Alterspension höher ausfällt. Die den Arbeitgebern resultierenden Kosten durch die Teilpension in der Form von Lohnausgleich und der vollen Sozialbeiträge werden ebenfalls von der Arbeitslosenversicherung getragen. Durch die Kopplung der Teilpension an die Voraussetzungen der Korridor pension können bis zur Angleichung der Regelaltersgrenze für beide Geschlechter bislang allerdings nur Männer eine Teilpension beantragen.

Der Ministerialentwurf wurde am 16.04.2015 vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren eingebracht (vgl. Nationalrat 2015). Von Seiten der Sozialpartner wird das Vorhaben im Grundsatz begrüßt und als geeignetes Instrument zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters und zur Begrenzung des sich abzeichnenden Fachkräftemangels gewürdigt (vgl. exemplarisch: Bundesarbeitskammer 2015; Industriellenvereinigung 2015; Österreichischer Gewerkschaftsbund 2015). In der parlamentarischen Debatte allerdings wird das Vorhaben von den Oppositionsparteien heftig kritisiert. So bezeichnen Vertreter der liberalen Partei Neos die Maßnahme der Regierungskoalition etwa als „statistische Schönfärberei“, die langfristig die Ausgaben im Rentensystem weiter erhöhe (Nationalrat 2015a: 1). Zwar könnten durch die Maßnahme kurzfristig die Ausgaben im gesetzlichen Rentensystem tatsächlich sinken, sofern wie von der Regierung erhofft die Teilpension an Stelle der Korridor pension genutzt werde. Allerdings sei der Bezug einer Teilpension, obwohl aus öffentlichen Mitteln teilfinanziert, ohne Abzüge bei der späteren Altersrente möglich. Diese falle durch die fortgesetzte Abführung von Rentenbeiträgen letztlich sogar noch höher aus, weshalb die staatlichen Verpflichtungen entgegen den Beteuerungen der Koalitionsregierung weiter zunehmen: „Zahlen dürfen das die Jungen über zusätzliche Staatsverschuldung.“ (Nationalrat 2015a: 2) Die Regierung selbst geht davon aus, dass die Ausgaben für die Teilpension und die höheren Alterspensionen durch die Einsparungen in der Korridor pension gedeckt werden können. Allerdings legt die Regierung ihrer Folgeabschätzung lediglich eine Teilnehmerzahl von fünf Prozent der Versicherten zugrunde, die anstelle einer Korridor pension eine Teilpension wählen werden. Für das Jahr 2016 wären dies insgesamt nur

238 Versicherte, was zu Gesamteinsparungen von knapp sechs Millionen Euro führen würde (vgl. Nationalrat 2015b: 5). Letztlich dürfte dies auch erklären, warum der Maßnahme von Seiten der europäischen Institutionen keine Aufmerksamkeit zukommt. Erstmals erwähnt wurde die Teilpension in der Fortschreibung des österreichischen Stabilitätsprogramms für die Jahre 2013 bis 2018, ohne aber weiter ausgeführt zu werden (vgl. Österreichische Bundesregierung 2014: 10).

Weitergehende Up- und Download-Prozesse

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen berichten die Gesprächspartner auch von einem übergeordneten Upload Österreichs, der auf eine stärkere Balance der Ziele Angemessenheit und Nachhaltigkeit abziele. Obwohl beide rentenpolitischen Ziele in der europäischen Debatte von offizieller Seite als gleichrangig beschrieben werden, dominieren in der politischen Praxis nicht erst seit Ausbruch der Wirtschafts- und Schuldenkrise zweifelsohne haushaltspolitische Überlegungen, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die haushaltspolitischen Instrumente primärrechtlich stärker verankert sind als etwa die breiter angelegte Koordinierungsmethode. In diesem Sinne ist die europäische Rentenpolitik bislang ein Spiegelbild zur von sozialpolitischen Akteuren kritisierten marktwirtschaftlich orientierten Integrationsgeschichte. Die Gesprächspartner berichten, dass Österreich zu den wenigen Ländern gehöre, die mit Nachdruck eine Neuausrichtung der rentenpolitischen Debatte und eine stärkere Berücksichtigung des Faktors Angemessenheit fordern: „Wir treten eigentlich seit Beginn der Koordinierungsmethode dafür ein, dass in der Rentenfrage die Finanzierbarkeit der Systeme, aber auch die Angemessenheit der Leistungen und eine stärkere Berücksichtigung von angrenzenden Fragen, wie etwa Arbeitsmarkt und Invalidität, zusammen gedacht und behandelt werden müssen. Und wir vertreten diese Position bis heute offensiv in jeder Debatte.“ (Interview #3) Offen zeigt sich das Land deshalb auch für eine europaweit abgestimmte Definition angemessener Rentenleistungen, zumindest soweit es sich dabei um einen qualitativen Zugang handelt (vgl. Österreichische Bundesregierung 2010a). Die bislang vorgebrachten Ansätze, die Angemessenheit quantitativ zumeist in Relation zum Durchschnittslohn oder an der Ersatzrate festmachen, hält die Bundesregierung aber für nicht zweckmäßig, da diese die unterschiedlichen und häufig komplexen Mehrsäu-

lensysteme und die vorhandenen Wohlfahrtsunterschiede innerhalb der Europäischen Union zumeist nur unzureichend abbilden würden. Österreich setzt sich deshalb vielmehr für eine qualitative Bestimmung angemessener Rentenleistungen ein, die sowohl die nationalen Kontextfaktoren berücksichtigt als auch die Vergleichbarkeit mit anderen Mitgliedstaaten ermöglicht und damit die Grundlage für eine verbesserte Koordinierungsmethode bilden kann. Maßgeblich für die Beurteilung der Angemessenheit sind aus Sicht der Bundesregierung „sowohl der allgemeine Lebensstandard als auch derjenige der betroffenen Person (durchschnittliches Aktiv-einkommen) im jeweiligen Mitgliedsstaat“ (Österreichische Bundesregierung 2010a). Mit Unverständnis reagierte die Bundesregierung deshalb auch auf den von der Europäischen Kommission erneut in der Europäischen Säule sozialer Rechte gewählten unbestimmten Zugang: „Die ‚Säule‘ enthält zahlreiche unbestimmte Begriffe, womit die Tradition der EU-Sozialpolitik im Rahmen der unverbindlichen Koordinierungsprozesse fortgesetzt wird. Die unbestimmten Begriffe sollten und sollen die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Interessensgruppen verbergen. Sie bieten aber in ihrer Unbestimmtheit keinen Mehrwert. [...] Was aber ist angemessen? Auch dazu können diametral entgegengesetzte Ansichten vertreten werden.“ (Österreichische Bundesregierung 2016: 4) Unberührt von der Festlegung eines angemessenen Ruhestandseinkommens und einer davon ausgehenden Neuausrichtung der europäischen Rententhematik hält aber auch Österreich die bestehende kompetenzrechtliche Ausgestaltung und das vorhandene Instrumentarium für ausreichend. Eine Übertragung von Kompetenzen in diesem Bereich lehnt die Bundesregierung entschieden ab. Dies gilt sowohl für die haushaltspolitische Überwachung, die aus Sicht der Bundesregierung die Rentensysteme erfolgreich in das Europäische Semester integriert und mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen und dem Ageing Report einen hilfreichen Mehrebenen-dialog geschaffen habe, als auch für die Koordinierungsmethode, die den Austausch von Good Practices gefördert habe. Allerdings wünscht sich Österreich, dass die Koordinierungsmethode künftig auch die zweite und dritte Säule stärker mit einbezieht, um eine bessere Vergleichbarkeit der Mehssäulensysteme zu gewährleisten (vgl. Österreichische Bundesregierung 2010a).

Im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Weiterentwicklung der Währungsunion hat Österreich eine zurückhaltende Position eingenommen. Zwar hält die Bundes-

regierung langfristig eine stärkere Vergemeinschaftung von Risiken und eine geteilte Fiskalkapazität für grundsätzlich denkbar, stellt selbst aber keine weitergehenden Überlegungen und Vorschläge in diese Richtung an und äußert bereits vorsorglich vielmehr schon Bedenken hinsichtlich möglicher Fehlanreize und verfassungsrechtlicher Hindernisse (vgl. Österreichische Bundesregierung 2015: 2). Kurzfristig spricht sich die Bundesregierung für einen stärkeren politischen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen im Rahmen des Europäischen Semesters aus, damit die länderspezifischen Empfehlungen die nationalen Begebenheiten und Restriktionen besser abbilden können und die spätere Umsetzung durch die Mitgliedstaaten besser gelingen kann. Zudem plädiert die Bundesregierung für eine flexiblere Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Analog zur Forderung einer gleichwertigen Behandlung der Ziele Angemessenheit und Nachhaltigkeit im Rentenbereich fordert die Bundesregierung zudem ganz allgemein eine stärkere Berücksichtigung sozialpolitischer Belange im Europäischen Semester: „One of the fundamental goals according to the Treaty is to achieve economic and social progress simultaneously. Social divergence undermines the credibility and acceptance of the European project. The social dimension of EMU is one of the topics that has been neglected in the past years and needs much more in-depth discussion.“ (Österreichische Bundesregierung 2015: 2)

Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten Österreichs auf europäischer Ebene fallen nach einhelliger Meinung der Gesprächspartner im Vergleich zu Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich oder Italien fallweise geringer aus. Dies zeige sich zum Beispiel bei thematisch relevanten Abstimmungen in den zahlreichen Vorbereitungsgremien des Rates, in denen im Rahmen des Europäischen Semesters auch rentenpolitische Empfehlungen formuliert werden. So berichten die Gesprächspartner, dass Österreich die an sich seit mehreren Jahren gerichtete Empfehlung zur automatischen Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung gerne um einen abschwächenden Zusatz ergänzen möchte, dies aufgrund des geringen politischen Gewichts und der fehlenden Abstimmungsmacht bislang aber nicht durchsetzen konnte: „Wir wollen natürlich einen Zusatz zu dieser Empfehlung. Dieses Jahr waren es 21 Mitgliedstaaten, die wir auf unserer Seite hatten. Das ist viel. Aber die Gewichtung ist letzten Endes ausschlaggebend, und da zum Beispiel Deutschland und Spanien gegen uns gestimmt haben, konnten wir uns nicht durchsetzen.“

(Interview #3) Zudem merken die befragten Experten an, dass große Mitgliedstaaten im Allgemeinen einen anderen Stellenwert etwa bei der Europäischen Kommission besäßen als kleinere Mitgliedstaaten. Dies falle bei rentenpolitischen Themen bislang aber noch nicht sonderlich ins Gewicht, was von den Gesprächspartnern auch damit begründet wird, dass die kompetenzrechtliche Ausstattung der Europäischen Union auf diesem Gebiet noch beschränkt sei. Jenseits konkreter Abstimmungen können die befragten Experten also keinen merklichen Unterschied zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten in der Upload-Dimension ausmachen. Als für Österreich erfolgsversprechende Upload-Strategie hat sich nach Ansicht der befragten Experten die Abstimmung mit anderen Ländern erwiesen. Natürlicher Bezugspunkt für eine Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten in der Rentenpolitik ist dabei zumeist die gleiche Ausgestaltung des Rentensystems als Sozialversicherungsmodell (Bismarck-System), wenngleich durch die Schnittmengen mit anderen Themenbereichen (z. B. Wirtschafts- und Steuerpolitik) die Interessenlage im konkreten Einzelfall zumeist nicht kongruent dazu ausfällt. Wiederkehrende Kooperationspartner für Österreich seien vor diesem Hintergrund nach Auskunft der Gesprächspartner aber insbesondere Belgien, Malta, die Tschechische Republik, Luxemburg und Slowenien (vgl. Interviews #3; #15; #25). Bei dem eingangs erwähnten Versuch Österreichs, in der europäischen Rentendebatte den Faktor Angemessenheit von Rentenzahlungen stärker zu gewichten und auch angrenzende Themenfelder einzubeziehen, hat sich nach Auskunft der Gesprächspartner abweichend von der sonst gewählten Strategie der Absprache mit anderen Mitgliedstaaten eine gewisse Hartnäckigkeit als erfolgsversprechend herausgestellt: „Einen einmaligen, konzertierten Upload, mit allen Ministerien und Ebenen, wie kurzzeitig von Italien Mitte der 2000er Jahre zur Überarbeitung der OMK, hat es bei uns nicht gegeben. Aber wir vom Sozialministerium haben immer wieder im Austausch mit dem Finanzministerium dieses Thema gegenüber der Europäischen Kommission angesprochen, wiederholt und eigentlich seit Beginn der Koordinierungsmethode. Dass Pensionspolitik heute nicht mehr allein als budgetäre Herausforderung diskutiert wird, dazu haben wir sicherlich beigetragen.“ (Interview #3)

4.2.4 Interload-Analyse

Die Interload-Dimension hat für die österreichische Alterssicherungspolitik aus Sicht der befragten Experten in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen: „Österreich als kleines Land hat in der Pensionspolitik in den letzten fünfzehn Jahren einiges von anderen EU-Mitgliedstaaten gelernt und punktuell auch in angepasstem Maße übernommen.“ (Interview #3) Zurückführen lassen sich die verstärkten Lern- und Austauschprozesse auf eine Reihe von Faktoren. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bildet zunächst die Grundlage und die notwendige Ausgangsbedingung für eine verstärkte Interload-Aktivität, hat sie doch die Möglichkeit für solche Policy- und Wissenstransfers in der Alterssicherungspolitik nachhaltig vereinfacht, etwa durch die Etablierung persönlicher Kontakte und Netzwerke auf Arbeitsebene der an der Pensionspolitik beteiligten Ministerien mit Ministerialbeamten und Fachexperten in anderen Mitgliedstaaten: „Über Jahre konnten persönliche Kontakte und Netzwerke aufgebaut werden, die eine solche Interaktivität und ein solches Lernen erst ermöglichen.“ (Interview #3) Andererseits war das österreichische Pensionssystem im hier vorliegenden Untersuchungszeitraum einem erhöhten Reformdruck ausgesetzt, der im Sinne eines Push-Faktors die Politik und die Sozialpartner zu einem Blick auf die Reformbemühungen anderer EU-Mitgliedstaaten und deren Erfahrungen in der Alterssicherungspolitik motiviert hat. Begünstigt wurden solche Interload-Aktivitäten dabei nach Ansicht der befragten Experten einerseits durch die kulturell begünstigte generelle Bereitschaft der am Reformprozess beteiligten Akteure, überhaupt erst einen solchen Blick auf die Alterssicherungspolitik anderer Mitgliedstaaten zu werfen. So berichten die im Sozialministerium befragten Experten etwa davon, dass einzelne Minister explizit zu einem solchen Blick auf andere Mitgliedstaaten und zur Übernahme geeigneter Reformvorhaben aufgerufen haben. Andererseits verweisen die befragten Experten auf die durchaus begrenzten Ressourcen und Möglichkeiten im Vergleich zu größeren Mitgliedstaaten, weshalb es rational sei, das Knappheitsproblem durch einen Rückgriff auf das durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zugreifbare und bereitgestellte Wissen zu umgehen: „Größe ist sicherlich nicht singular ursächlich für eine solche Interaktivität. Aber ein relevanter Faktor. Es ist sicherlich eine Mischung aus beiden Faktoren.“ (Interview #3) Ihren Ausdruck finden solche Lern- und Austauschprozesse beispielhaft in einer Reihe von Fachtagungen des für das Pensionssystem vorran-

gig zuständigen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, auf denen mit Vertretern aus anderen europäischen Mitgliedstaaten, allen voran aus Deutschland, Finnland, Dänemark und den Niederlanden, beispielsweise über mögliche Reformansätze in der Invaliditätsrente und über denkbare Nachhaltigkeitsmechanismen in der ersten Säule diskutiert wurde. Zudem beteiligte sich Österreich in der Vergangenheit an Peer-Review-Seminaren im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (vgl. Europäische Kommission 2018). Zu einem konkreten Policy-Niederschlag haben Lern- und Austauschprozesse nach Ansicht der befragten Experten schließlich im Falle des Pensionsharmonisierungsgesetzes (2004) und der damit verbundenen Einführung eines Informationsrechts über die jeweiligen Altersrentenansprüche geführt. Letzteres ist in Österreich für die gesetzliche Altersrente als „Kontomitteilung“ bekannt, die jedem Versicherten ab dem Geburtsjahrgang 1955 mit zumindest einem Beitragsmonat auf Verlangen auszuhängen ist (§ 13 Allgemeines Pensionsgesetz). Die Kontomitteilung kann persönlich beim zuständigen Pensionsversicherungsträger beantragt oder online mit Hilfe der sogenannten „Bürgerkarte“ eingesehen werden. Neben rechtlichen Erläuterungen liefert die Kontomitteilung insbesondere einen Überblick über die bisherigen Beitragsleistungen und Gutschriften auf dem Pensionskonto und eine (fiktive) Berechnung der sich daraus ergebenden Altersrente, wobei dieser Vorhersage keine Prognosen über künftige Beitragsentwicklungen und Kontogutschriften zugrunde gelegt werden. Zudem nennt die Kontomitteilung den frühestmöglichen Zeitpunkt zum Bezug der Altersrente beziehungsweise weist gegebenenfalls noch fehlende Beitragsmonate aus. Art und Umfang dieser „Kontomitteilung“ orientieren sich nach Auskunft der befragten Experten ausdrücklich an den Renteninformationsmitteilungen in Schweden und Deutschland: „Beide Mitteilungen wurden dem Minister vorgelegt und auf dessen Entscheidung hin als Kombination für das österreichische Pensionskonto übernommen.“ (Interview #3) In Deutschland erhalten alle Versicherten mit mindestens fünf Beitragsjahren ab dem 27. Lebensjahr eine jährliche Mitteilung über die derzeit erworbenen Rentenansprüche für die reguläre Altersrente ohne weitere Einzahlungen, eine Hochrechnung der Altersrente bei konstantem Verdienst bis zum Rentenantritt und den aktuellen Rentenanspruch für den Fall der vollen Erwerbsminderung. Zusätzlich bietet die Renteninformation Hochrechnungen der Altersrente mit unterschiedlichen Rentenanpassungen ohne Berücksichtigung des Kaufkraftverlustes (vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund 2018).

Die als „Orange Envelope“ bekannte Renteninformation in Schweden wurde mit der paradigmatischen Rentenreform 1999 eingeführt und gilt als „cornerstone of communication“ (Sundén 2006: 330) mit den Versicherten. Neben einem Überblick über die bislang geleisteten Beiträge (Income Pension) und die Wertentwicklung der kapitalgedeckten Prämienrente (Premium Pension) bietet die schwedische Renteninformation zudem eine Aufstellung der sich daraus ergebenden monatlichen Rentenzahlungen bei unterschiedlichen Rentenantrittsaltern (vgl. Kritzer/Smith 2016). Auch die paradigmatische Rentenreform 2004 selbst wurde nach Auskunft der befragten Experten maßgeblich von den Systemen in anderen europäischen Staaten und deren Erfahrungen beeinflusst. Für die Einführung individueller Rentenkonten wurden im Vorfeld Schweden und Dänemark als anerkannte Benchmark-Setter in der Rentenpolitik als Vorbilder herangezogen und tiefergehenden Analysen seitens der beteiligten Ministerien und Sozialpartner unterzogen, wobei letztlich aber aus politischen Gründen kein Defined-Contributions-System (DC), sondern ein Defined-Benefit-System (DB) umgesetzt und der Sozialversicherungscharakter des österreichischen Pensionssystems beibehalten wurde: „Ohne solche Lernprozesse, aus eigenem Antrieb und teilweise mit Unterstützung der Europäischen Kommission, wüsste ich nicht, ob unser Pensionskonto und unsere Pensionsinformation so aussehen würden, wie sie aussehen.“ (Interview #3)

Austausch- und Lernprozesse haben somit seit dem Beitritt zur Europäischen Union einen stellenweise nicht unwesentlichen Niederschlag in der österreichischen Alterssicherungspolitik hinterlassen, auch jenseits paradigmatischer Reformen. Nach Auskunft der befragten Experten werden entsprechende Interloadprozesse von den beteiligten politischen Akteuren auch aktiv angestoßen und gefördert, erfolgen aber zumeist themenspezifisch und einzelfallbezogen. Eine systematische und institutionalisierte Auswertung und Beobachtung von Rentensystemen und Reformen in anderen Mitgliedstaaten, etwa in der Form von „Country Desks“, wie sie etwa bei der Europäischen Kommission zu finden sind, findet in Österreich jedoch nicht statt. Die Komplexität der einzelnen europäischen Alterssicherungssysteme und deren Einbettung in heterogene volkswirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Kontexte machen eine direkte Übernahme von einzelnen Lösungen und Reformen naturgemäß schwierig. Der Blick richtet sich deshalb auch zumeist auf Länder, die ein vergleichbares, dem Sozialversicherungsmodell folgendes Alterssicherungssystem

haben. In umgekehrter Weise wird Österreich regelmäßig von anderen europäischen Mitgliedstaaten aufgrund der vergleichsweise starken Betonung des Faktors Angemessenheit und des hohen Leistungsniveaus des Pensionssystems als Interload-Partner ausgewählt. So berichten die befragten Experten aus dem österreichischen Sozialministerium davon, dass insbesondere politische Akteure und Vertreter der Sozialpartner aus Deutschland regelmäßig den Austausch suchen und sich über Spezifika des österreichischen Pensionssystems informieren lassen. Die Linkspartei hat in ihren rentenpolitischen Plänen für Deutschland das österreichische Modell als Vorbild übernommen und etwa eine Rücknahme der Teilprivatisierung gefordert: „Dass ein umlagefinanziertes Rentensystem bezahlbare und deutlich bessere Leistungen erbringen kann, zeigt das Beispiel Österreich: Auf eine massive Senkung des Leistungsniveaus, wie es in Deutschland mit der Riester-Reform erfolgte, wurde verzichtet. Stattdessen wurde das gesetzliche Rentensystem behutsam reformiert und zu einer Erwerbstätigenversicherung ausgebaut. [...] Dass Österreich wirtschaftlich nicht schlechter dasteht als Deutschland beweist: Eine umlagefinanzierte gesetzliche Rente ist finanzierbar und sorgt für einen hohen Schutz im Alter.“ (Deutscher Bundestag 2017: 2f.)

4.2.5 Zwischenfazit

Das österreichische Pensionssystem wurde im Untersuchungszeitraum tiefgreifend umgebaut. Inhaltlich hatten die zwischen 1999 und 2016 umgesetzten fünf Reformpakete hauptsächlich die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Rentensystems im Blick und führten zu stellenweise tiefgreifenden Leistungskürzungen. Der bereits im Vorfeld des Untersuchungszeitraums einsetzende Konsolidierungsprozess wird damit fortgesetzt. Sozioökonomische Probleme, insbesondere eine steigende öffentliche Verschuldung und ein sich verstärkt abzeichnender demografischer Wandel, können dabei als die entscheidenden Auslöser für diese Reformen genannt werden (Obinger et al. 2010: 68). Hinsichtlich des Ausmaßes der Reformaktivitäten beschränken sich die Reformen mehrheitlich auf eine graduelle und parametrische Anpassung auf der Leistungsseite des Rentensystems, etwa durch eine schrittweise Ausweitung der Bemessungsgrundlage und die Einführung einer Bonus-/Malus-Regelung mit dem Budgetbegleitgesetz 2003. Abweichungen von dieser Pfadabhängigkeit zeigen sich in Ansätzen bei der vollständigen Abschaffung

der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (2000) und der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitslosigkeit (2003). Insbesondere aber mit der Rentenreform 2004, mit der ein individuelles und harmonisiertes Pensionskonto eingeführt und der 65/45/80-Leistungsgrundsatz etabliert wurde, hat die österreichische Rentenpolitik den bisherigen parametrischen Reformpfad verlassen und eine tiefgreifende Umstrukturierung des Pensionssystems vorgenommen. Die Reformen der Jahre 2000, 2003 und 2004 können sinnvoll mit der ideologischen Ausrichtung der Koalitionsregierung von ÖVP und FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) und der politischen Schwäche der Gewerkschaften erklärt werden und bestätigen die Relevanz konflikttheoretischer Ansätze. Die Mitte-Rechts-Parteien verfolgten in ihrer Regierungszeit eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auf ein strukturell ausgeglichenes Haushaltsumfeld und eine Verbesserung der Standortbedingungen abzielte und zu einer Beschneidung des Leistungsniveaus der staatlich geregelten Pensionsversicherung führte. In der Durchführung ihrer Reformagenda brach die Koalitionsregierung zudem mit dem in Österreich sonst etablierten Prinzip des Korporatismus und verzichtete bewusst auf eine Einbindung insbesondere der Gewerkschaften.

Die Bewertung der Rolle Europas im österreichischen Reformprozess fällt hingegen ambivalent aus. Zunächst kann festgehalten werden, dass sich die umgesetzten Reformen inhaltlich weitgehend mit den europäischen Zielvorgaben decken. Während die Angemessenheit der Leistungen angesichts einer Nettoersatzrate von über 80 Prozent aus Sicht der europäischen Institutionen kein drängendes Problem darstellt, wurde die finanzielle Nachhaltigkeit des österreichischen Rentensystems schon früh als zentrale Herausforderung benannt und entsprechende Reformen eingefordert (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Kommission 2003: 155f.). Die österreichischen Reformen wurden von den europäischen Institutionen deshalb auch in ihrer inhaltlichen Stoßrichtung begrüßt. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK/R) hatte hierbei in der Gesamtschau keinen Einfluss auf die österreichische Reformaktivität. Die Reform 2000 wurde bereits vor Implementierung der Koordinierungsmethode umgesetzt, weshalb allein aus zeitlichen Gründen ein Zusammenhang ausgeschlossen werden kann. Diskutabel ist die Rolle der Koordinierungsmethode bei der Reform 2004, zumindest hinsichtlich der Zuschreibung der deutlich erkennbaren Lern- und Austauschprozesse. Nach Auskunft der Ge-

sprächspartner wurde die mit der Reform 2004 eingeführte Kontomitteilung in wesentlichen Teilen den Informationsschreibern Deutschlands und Schwedens nachempfunden, während die Einführung des Pensionskontos das Ergebnis von Lernprozessen und eines Abgleichs entsprechender Arrangements in Dänemark und Schweden ist (s. im Detail Kapitel 4.2.4). Der Koordinierungsmethode als institutionalisierter Lernplattform können diese Austauschprozesse zwar grundsätzlich zugeschrieben werden, allerdings fanden die Lernprozesse nach Auskunft der Gesprächspartner nicht im Rahmen der Koordinierungsmethode statt. Eine Zuordnung zur Interload-Dimension scheint deshalb naheliegender, da die Mitgliedschaft in der Europäischen Union die Anbahnung eines solchen Austauschprozesses zwar befördert hat, diesen aber nicht ausgelöst oder institutionell geleitet hat. Mit dem faktischen Auslaufen der Koordinierungsmethode zum Ende der Lissabon-Strategie hin scheint wiederum auch ein Zusammenhang mit den in der zweiten Untersuchungshälfte durchgeführten Reformen unwahrscheinlich. Die befragten Experten sehen jedenfalls keinen Einfluss der Koordinierungsmethode auf die österreichische Pensionspolitik und bestätigen damit diesen Befund (Interviews #3; #15; #25).

Einen deutlich stärkeren, wenngleich auch nur indirekten Einfluss scheinen die Instrumente der makroökonomischen Steuerung auf das österreichische Pensionsystem im Untersuchungszeitraum gehabt zu haben. Ein wesentlicher Punkt hierbei ist die im gesamten Untersuchungszeitraum unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung insbesondere von älteren Arbeitnehmern und Frauen, die von den europäischen Institutionen regelmäßig kritisiert wurde. Im politischen Prozess zur Rentenreform 2003 haben insbesondere Vertreter der Mitte-Rechts-Koalition regelmäßig die niedrigen Beschäftigungsquoten als Begründung für ihre Reform herangezogen (vgl. Hacker 2010: 312). Auch die Pensionsreformkommission (2002), die an der Erarbeitung der Eckpunkte der Rentenreform 2003 und 2004 maßgeblich beteiligt war, nimmt in ihrem Abschlussbericht an zentralen Stellen Bezug zu den beschäftigungspolitischen Zielvorgaben der Europäischen Union und begründet den aus ihrer Sicht erhöhten Reformbedarf mit der Einschätzung, dass selbst bei Erreichung der europäischen Zielvorgaben das Ausgabenwachstum nicht nachhaltig sei. Zudem begründet die Mitte-Rechts-Regierung die Rentenreform 2003 im parlamentarischen Prozess mit wirtschaftspolitischen Überlegungen zum Wirtschaftsstandort Österreich, der nicht zuletzt durch die damals unmittelbar bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union perspektivisch verstärkt unter Druck geraten

könnte: „Even though Austria's export economy and financial sector massively benefited from EU enlargement, it was at the same time perceived as a threat since north-eastern Austria was now surrounded by low-wage and low-tax economies.“ (Obinger et al. 2010: 73) Hauptkritikpunkt der europäischen Institutionen waren insbesondere in der ersten Untersuchungshälfte aber die hohen Rentenausgaben und das insgesamt nicht nachhaltige budgetäre Umfeld. Zwar wurde erst im Zuge der Eurokrise ein formales Defizitverfahren gegen Österreich eingeleitet, doch hat die Europäische Kommission bereits im Nachgang der Rentenreform 2000 wiederholt strukturelle und in ihrem Umfang weitreichendere Konsolidierungsmaßnahmen auch in der Pensionsversicherung angemahnt, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dauerhaft sicherzustellen. Deutlich tritt dieser indirekte europäische Haushaltsdruck im Zuge der Rentenreform 2003 zu Tage. In der parlamentarischen Auseinandersetzung werden die erheblichen Leistungskürzungen von Regierungsvertretern regelmäßig auch mit dem Verweis auf die Verpflichtungen des Landes aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt begründet. Allerdings scheinen diese Verweise mehr eine Argumentationshilfe für die Mitte-Rechts-Regierung zu sein, die dem Ziel der strukturellen Haushaltskonsolidierung ideologisch verhaftet ist und ihre Reformstrategie bereits bei ihrem Regierungsantritt 2000 in den Grundzügen vorgestellt hat. Insofern kann dem europäischen Haushaltsdruck in dieser Phase zwar ein unterstützender, sicherlich aber kein lenkender oder gar auslösender Faktor unterstellt werden. Bestätigt wird dieser Befund durch die Einschätzung der Gesprächspartner, die den europäischen Instrumenten der Haushaltsüberwachung zwar einen „größeren, aber in unserem Falle nur indirekten Einfluss“ unterstellen wollen (Interview #3). Diskutabel ist die Frage, ob dieser Befund auch für die Zeit der Eurokrise gültig ist. Zwar finden sich im Defizitverfahren, welches im Dezember 2009 gegen Österreich eröffnet wurde und eine Rückführung des übermäßigen Defizits bis zum Jahr 2013 vorschreibt, keine Reformempfehlungen für das Pensionssystem. Doch bereits im Nachhaltigkeitsreport 2009 befürchtete die Europäische Kommission (2009e: 128f.) eine Verdoppelung der altersbedingten Rentenausgaben, falls der wirtschaftliche Abschwung längere Zeit andauern sollte, und im Ageing Report 2012 werden die Langfristprognosen der Rentenausgaben schließlich sogar deutlich angehoben: Während in der vorherigen Ausgabe noch Rentenausgaben in Höhe von 13,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2060 erwartet wurden,

sieht der aktualisierte Ageing Report 2012 bereits Ausgaben in Höhe von 16,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor (+2,5 Prozentpunkte). Zwar erwartete der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) auch in anderen Ländern höhere Rentenausgaben, doch fiel die Revision allein in Österreich derart hoch aus (vgl. Europäische Kommission 2012b: 142-144). Die zusätzliche Einführung von Abschlägen in der Hacklerregelung und die mit dem 2. Stabilitätsgesetz 2012 erfolgte Verschärfung der Korridor pension können deshalb als Reaktion auf den auch von den europäischen Akteuren beförderten Konsolidierungsdruck gesehen werden, zumal die mitregierende sozialdemokratische SPÖ einer solchen Kürzungsmaßnahme traditionell kritisch gegenübersteht. Dass der europäische Haushaltsdruck aber in Österreich bislang nicht stark genug ausfällt, um auch politisch umstrittene Reformempfehlungen durchzusetzen, zeigen die Beispiele der Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung und einer generellen Angleichung der Altersgrenzen für Männer und Frauen. Beiden Forderungen der Europäischen Kommission widersetzt sich Österreich bislang hartnäckig. Einen unzweifelhaften Einfluss auf das österreichische Alterssicherungssystem hatte jedenfalls der Europäische Gerichtshof (EuGH). Die mit der Rentenreform 2000 erfolgte vollständige Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit ist eine direkte Reaktion der österreichischen Regierung auf eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Rs. C-104/98). In dieser hat das europäische Gericht die unterschiedlichen Altersgrenzen in der vorzeitigen Alterspension als Verstoß gegen Richtlinie 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit gewertet, woraufhin die österreichische Politik sich für eine vollständige Abschaffung dieser Pensionsart entschieden hat. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit im Rahmen der Rentenreform 2003. Auch hier hatte die Mitte-Rechts-Koalition Bedenken, dass die unterschiedlichen Rentenaltersgrenzen für Männer und Frauen europarechtswidrig sein könnten, und hat sich für die Abschaffung dieser Pensionsart entschieden.

Tabelle 16: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Österreich

Reform	Kongruent zu EU-Zielen und Vorgaben?	Referenzen im parl. Prozess?	Einfluss mittels welchen Kanals erkennbar?	Ausmaß Europäisierung
SRÄG 2000	Ja	Vorhanden	Unmittelbar durch EuGH; indirekt durch	Absorption

			SWP	
Budgetbegleitgesetz 2003	Ja	Vorhanden	Unmittelbar durch EuGH; indirekt durch SWP	Absorption
Pensionsharmonisierung 2004	Ja	Nein	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
Krisenmaßnahmen 2010-2012	Ja	Vorhanden	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
Teilpension	Unklar	Nein	Nein	-

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen fallen die österreichischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik insgesamt betrachtet zurückhaltend aus. Wie aus intergouvernementaler Perspektive zu erwarten, spricht sich das Land gegen eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene aus. Innerhalb der bestehenden Polity sieht Österreich aber die Notwendigkeit einer teilweisen Neuausrichtung der europäischen Sozial- und Alterssicherungspolitik. So fordert Österreich eine stärkere Balance der Ziele Angemessenheit und Nachhaltigkeit und eine stärkere Berücksichtigung von angrenzenden Themenfeldern und Fragen bei der Bewertung von Alterssicherungssystemen und Reformen, wobei aus österreichischer Sicht insbesondere der Arbeitsmarkt und das Thema Invalidität eine größere Berücksichtigung finden müssen. Zudem setzt sich das Land für eine einheitliche und verbindliche qualitative Definition des Faktors Angemessenheit ein, die sowohl die nationalen Kontextfaktoren berücksichtigt als auch die Vergleichbarkeit mit anderen Mitgliedstaaten ermöglicht und damit die Grundlage für eine verbesserte Koordinierungsmethode bilden kann. Unberührt von der Festlegung eines angemessenen Ruhestandseinkommens und einer davon ausgehenden Neuausrichtung der europäischen Rententhematik hält aber auch Österreich die bestehende kompetenzrechtliche Ausgestaltung und das vorhandene Instrumentarium für ausreichend. Eine Übertragung von sozial- und rentenpolitischen Kompetenzen lehnt die Bundesregierung entschieden ab. Im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik hält die Bundesregierung eine weitere Vergemeinschaftung perspektiv zwar für überlegenswert, kurz- und mittelfristig plädiert die Bundesregierung aber für eine flexiblere Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und eine stärkere Berücksichtigung sozialpolitischer Belange im Europäischen Semester.

4.3 Tschechische Republik

4.3.1 Rahmenbedingungen

Das politische System Tschechiens

Die heutige Tschechische Republik ist aus der Samtenen Revolution 1989 und der Auflösung der Tschechoslowakei 1993 hervorgegangen (vgl. Ash 2010: 87; Vodicka 2010: 275). Erklärtes Ziel der von der Oppositionsbewegung vorangetriebenen Systemtransformation nach dem Kollaps des Sozialismus war die „Rückkehr nach Europa“ (Lorenz 2011: 49; vgl. auch Eckert 2008: 63f.). Verfassungsrechtlich knüpft die 1993 in Kraft getretene Verfassung an die demokratisch ausgestaltete tschechoslowakische Vorkriegsverfassung an (1918-1938) und lässt zugleich Bezüge etwa zum deutschen Grundgesetz erkennen. Teil der Verfassungsordnung ist zudem die noch von der tschechoslowakischen Bundesversammlung 1991 verabschiedete Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten (vgl. Vodicka 2010: 276f.; Kimmel 2008: 67; Lorenz 2011: 52). In der Summe konstituieren beide Dokumente Tschechien als demokratischen und unitarischen Rechtsstaat mit einem parlamentarischen Regierungssystem (vgl. Steffani 1979; Döring/Hönnige 2008: 455; Stern 2008: 417; Beichelt/Keudel 2011: 71).

Staatsoberhaupt Tschechiens ist der Präsident, der seit 2013 von der wahlberechtigten Bevölkerung für eine Amtszeit von fünf Jahren direkt gewählt wird. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Gewählt ist, wer in der ersten Wahlrunde die absolute Mehrheit erreicht. Gelingt dies keinem der Kandidaten, kommt es zur Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen (Art. 56 Verf.). Bis zur Wahlrechtsreform 2012 wurde der Präsident noch von beiden Kammern des Parlaments in einer gemeinsamen Sitzung gewählt (vgl. Hartmann/Kempf 2011: 316). Seine Kompetenzen übt der Präsident teils selbständig, teils im Zusammenwirken mit der Regierung aus (vgl. Vodicka 2010: 278). Von Bedeutung für die Stabilität des politischen Systems ist dabei insbesondere die Berufung (und Entlassung) des Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag auch der weiteren Regierungsmitglieder (Art. 62 Verf.). Die so vom Präsidenten berufene Regierung ist jedoch allein der Abgeordnetenkammer politisch verantwortlich und muss von dieser innerhalb

eines Monats in einer Vertrauensabstimmung bestätigt werden (Art. 68 Verf.). Findet die Bestellung des Präsidenten wiederholt keine Zustimmung der Abgeordneten der ersten Parlamentskammer, kann der Präsident die Abgeordnetenkammer auflösen und Neuwahlen ausschreiben (Art. 35 Verf.). Die parlamentarische Abhängigkeit der Regierung zeigt sich zudem in der Möglichkeit der Abgeordneten, eine bereits im Amt befindliche Regierung über ein Misstrauensvotum wieder abwählen zu können (vgl. Vodicka 2010: 282). An Sitzungen der Regierung und des Parlaments darf der Präsident uneingeschränkt teilnehmen (Art. 64 Verf.). In den legislativen Prozess kann der Präsident jedoch allein über sein suspensives Vetorecht eingreifen, sofern es sich dabei nicht um ein Verfassungsgesetz handelt (Art. 50 Verf.). Einen nur indirekten, zugleich aber langfristig angelegten politischen Einfluss kann der Staatspräsident mitunter über die Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts ausüben, sofern dessen Kandidaten die Zustimmung des Senats finden (vgl. Vodicka 2010: 305).

Tschechien kann ähnlich wie das Fallstudienland Österreich zu den Ländern mit einem schwachen Bikameralismus gezählt werden. Das Parlament besteht aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat, wobei die 200 Abgeordneten des Unterhauses nach dem Verhältniswahlrecht für eine Wahlperiode von vier Jahren gewählt werden. Der Senat als Oberhaus setzt sich demgegenüber aus 81 Senatoren zusammen, die nach dem Mehrheitswahlrecht für sechs Jahre gewählt werden, wobei jeweils ein Drittel der Sitze alle zwei Jahre zur Wahl steht (Vodicka 2010: 287f.). Die Regierung ist allein der Abgeordnetenkammer politisch verantwortlich und wird auch nur von dieser kontrolliert. Zudem dominiert die Abgeordnetenkammer den Gesetzgebungsprozess, sofern es sich nicht um Wahl- oder Verfassungsgesetze handelt. Zwar besitzt auch der Senat das Initiativrecht, kann bei von der Abgeordnetenkammer verabschiedeten einfachen Gesetzesvorlagen jedoch nur ein aufschiebendes Veto einlegen, das vom Unterhaus mit absoluter Mehrheit überstimmt werden kann. Der Senat fällt deshalb regelmäßig als bikamerales Korrektiv wie parteipolitisches Oppositionsinstrument im tschechischen Institutionengefüge aus (vgl. Vodicka 2010: 283).

Tschechien verfügt über eine dem österreichischen Modell folgende spezialisierte Verfassungsgerichtsbarkeit, die außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit bei einem politisch unabhängigen Verfassungsgericht angesiedelt ist (vgl. Kneip 2008:

635; Vodicka 2010: 304f.; Hönnige 2011). Die Verfassung weist dem Verfassungsgericht zur Kontrolle allen staatlichen Handelns auf Verfassungsmäßigkeit eine Reihe von Kompetenzen zu. Politisch mitunter folgenreich ist dabei insbesondere die Normenkontrolle als Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne (Art. 87 Verf.). In diesem Verfahren prüft das Verfassungsgericht die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung und Rechtsvorschriften auf ihre Gesetzmäßigkeit und kontrolliert damit die demokratisch legitimierten und parlamentarisch vermittelten Mehrheitsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit. Je nach Verfahrensgegenstand klageberechtigt sind bei der abstrakten Normenkontrolle die Regierung, der Präsident sowie eine Gruppe von mindestens 41 Abgeordneten (= 20,5 Prozent) oder 17 Senatoren (= 20,9 Prozent; § 64 Abs. 1 Verfassungsgerichtsgesetz). Die Wahl der insgesamt 15 Richter für eine Dauer von zehn Jahren folgt dem US-amerikanischen Vorbild, bei dem die Kandidaten durch den Staatspräsidenten nominiert und vom Senat bestätigt werden müssen, was dem Präsidenten zumindest in der Theorie die Möglichkeit eröffnet, die (politische) Ausrichtung des Verfassungsgerichts längerfristig zu beeinflussen (vgl. Kneip 2008: 638; Hönnige 2011: 276f.).

Wie in den meisten europäischen Systemen üblich, werden auch in Tschechien Gesetzesinitiativen in der Mehrzahl der Fälle von der Regierung eingebracht, die dabei auf eine spezialisierte und ausdifferenzierte Ministerialbürokratie zurückgreifen kann (vgl. Schüttemeyer/Siefken 2008: 490; Vodicka 2010: 286; Ismayr 2010: 41). Neben der Regierung steht die Gesetzesinitiative darüber hinaus auch jedem einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten des Unterhauses, sowie dem Senat und den Kreistagen zu (vgl. Vodicka 2010: 286; Art. 41 Abs. 2 Verf.). Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess ist von einer Reihe von festgeschriebenen Verfahrensabläufen strukturiert (Art. 41-52 Verf.). Vorgesehen sind dabei zunächst drei Lesungen in der Abgeordnetenkammer. Nach der ersten Lesung, in welcher über die Annahme zur Beratung des eingebrachten Gesetzesvorhabens entschieden wird, folgt die eigentliche Bearbeitung des Vorlage in dem dafür zuständigen Fachausschuss. In der zweiten Lesung können anschließend noch Ergänzungs- und Änderungsanträge vorgebracht werden, ehe in der dritten Lesung über das Vorhaben abgestimmt wird. Nach der Verabschiedung durch die Abgeordnetenkammer wird das Gesetzesvorhaben dem Senat zugeleitet, wobei dieser zur Teilnahme nicht verpflichtet ist (Art. 45 Verf.; Vodicka 2010: 286). Befasst sich der Senat nicht mit der Vorlage, gilt die Vorlage automatisch als angenommen. Befasst sich das Oberhaus

dagegen mit der Vorlage und legt ein Veto ein oder schlägt Änderungsvorschläge vor, kann die Abgeordnetenkammer dies mit einer absoluten Mehrheit seiner Stimmen zurückweisen (Art. 46 Verf.). Seinen Abschluss findet der parlamentarische Gesetzgebungsprozess schließlich in der Ausfertigung durch den Staatspräsidenten, wobei auch dieser analog zum Senat über ein suspensives Vetorecht verfügt (Art. 50-52 Verf.; Vodicka 2010: 286).

Das tschechische Parteiensystem war nach seiner Neuformierung Anfang der neunziger Jahre lange Zeit von einem Konzentrationsprozess bestimmt, der zu einer im Vergleich mit den übrigen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten nur moderaten Fragmentierung führte (vgl. Vodicka 2010: 290; Tiemann 2011: 135). Kennzeichnend für die erste Untersuchungshälfte dieser Arbeit (2004-2009) war dabei die zentrale Stellung der Demokratischen Bürgerpartei (ODS) und der Sozialdemokratischen Partei Tschechiens (ČSSD), die als Volksparteien abwechselnd die Regierung stellten. Niedermayer (2008: 362) spricht für diese Periode deshalb auch von einem Parteiensystem mit Zweiparteiendominanz. Spätestens seit 2013 kann jedoch ein verstärkter Wandel der tschechischen Parteienlandschaft beobachtet werden, der von einer Reihe von Parteiabspaltungen und Neugründungen geprägt ist (vgl. Barner/Resl 2017). Mit teilweise sieben in der Abgeordnetenkammer vertretenen Parteien muss das Parteiensystem in der zweiten Untersuchungshälfte als hoch fragmentiert eingestuft werden, wobei die beiden Volksparteien ODS und ČSSD ihre bisherige dominierende Stellung zwar zweifelsohne verloren haben, zumindest aber auch weiterhin alternierend an der Regierung beteiligt waren (vgl. Niedermayer 2008: 362; Eckert 2008: 102; Vodicka 2010: 290). Zu den dominierenden cleavages, die das Parteiensystem strukturieren, gehört dabei die Wirtschaftspolitik (vgl. Vodicka 2010: 291). Die Demokratische Bürgerpartei (ODS) vertritt als liberal-konservative Partei ein dezidiert marktwirtschaftliches Programm („Marktwirtschaft ohne einschränkende Adjektive“), das insbesondere vor dem Hintergrund der sozialistischen Vergangenheit des Landes weitreichende Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen vorsieht und auch auf die Sozialpolitik übertragen werden soll (Kipke 2002: 71; Eckert 2008: 103f.). Dem europäischen Integrationsprojekt steht die Partei ambivalent gegenüber. Einerseits hat die Demokratische Bürgerpartei (ODS) als damalige Oppositionspartei den Beitritt zur Europäischen Union unterstützt (vgl. Kipke 2002: 71), andererseits ist sie Gründungsmitglied der 2009 gebil-

deten Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) im Europäischen Parlament, die in der wissenschaftlichen Literatur allenfalls in ihren Anfangsjahren noch als „moderat euroskeptisch und nationalkonservativ“ beschrieben wird (Dialer/Maurer/Richter 2015: 138). Die Sozialdemokratische Partei Tschechiens (ČSSD) wurde bereits 1878 gegründet und ist damit die älteste Partei Tschechiens (vgl. Vodicka 2010: 293). Die Partei verfolgt ein klassisch sozialdemokratisches Programm, das die marktwirtschaftliche Ordnung durch (sozial-) politische Maßnahmen und Interventionen flankieren und die durch marktwirtschaftliche Prozesse entstehenden Härten ausgleichen möchte (vgl. Eckert 2008: 104f.). Teile der Partei streben jedoch eine Zusammenarbeit mit der linksextremistischen Kommunistischen Partei von Böhmen und Mähren (KSČM) an (vgl. Novotný 2011: 397). Außenpolitisch setzt sich die Sozialdemokratische Partei Tschechiens für die Westintegration des Landes ein (vgl. Kipke 2002: 72). Dem europäischen Integrationsprozess steht die Partei entsprechend positiv gegenüber, ist Tschechien doch nicht zuletzt in ihrer Regierungszeit 2004 der Europäischen Union beigetreten.

Tabelle 17: Tschechische Regierungen im Untersuchungszeitraum

Regierung	Amtszeit	Partei/Koalition (Unterstützung)	Regierungsmehrheit (% Vertrauensabstimmung Abgeordnetenkammer)
Špidla	12.07.2002 – 04.08.2004	ČSSD/KDU-ČSL/US-DEU	50,5 %
Gross	04.08.2004 - 25.04.2005	ČSSD/KDU-ČSL/US-DEU	50,5 %
Paroubek	25.04.2005 - 16.08.2006	ČSSD/KDU-ČSL/US-DEU	50,5 %
Topolánek I.	04.09.2006 - 09.01.2007	ODS/parteilos	48 % (kein Vertrauen)
Topolánek II.	09.01.2007 - 08.05.2009	ODS/KDU-ČSL/SZ	50 %
Fischer	08.05.2009 - 13.07.2010	parteilos (ODS, KDU-ČSL/SZ/ČSSD)	78 %
Nečas	13.07.2010 – 10.07.2013	ODS/TOP 09/LIDEM	59 %
Rusnok	10.07.2013 - 29.01.2014	parteilos (ČSSD, SPOZ, KDU-ČSL)	46,5 % (kein Vertrauen)
Sobotka	29.01.2014 - 13.12.2017	ČSSD, ANO, KDU-ČSL	55 %

Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Regierung der Tschechischen Republik (2018), Parlament der Tschechischen Republik (2002; 2004; 2005; 2006; 2007; 2009; 2010; 2013; 2014).

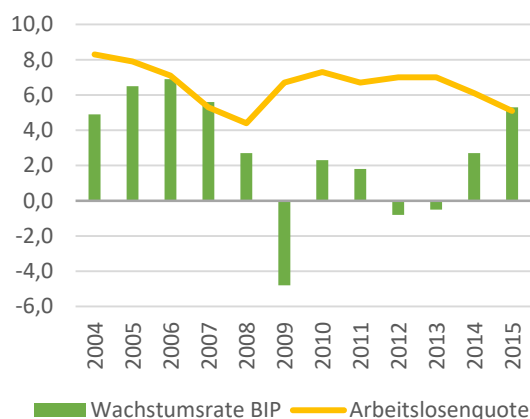
Volkswirtschaftliches Umfeld

Die tschechische Volkswirtschaft entwickelte sich im Untersuchungszeitraum 2004 bis 2015 überdurchschnittlich positiv und befand sich, mit einzelnen Ausnahmen, auf einem dauerhaften Wachstumspfad. Das Bruttoinlandsprodukt konnte im Mittel um 2,7 Prozent pro Jahr gesteigert werden, was deutlich über dem Schnitt der Europäischen Union mit 1,2 Prozent pro Jahr liegt. Entsprechend lag die Wirtschaftsleistung der Tschechischen Republik 2015 gut 30 Prozent über dem Niveau zum Beitrittszeitpunkt 2004, während die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union im selben Zeitraum nur um gut 13 Prozent zulegen konnte (vgl. Eurostat 2018). Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,8 Prozent hat sich der Wachstumspfad in der zweiten Untersuchungshälfte (2010-2015) im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise dabei jedoch deutlich abgeschwächt, nachdem er in den ersten Jahren nach dem Beitritt zur Europäischen Union (2004-2008) noch bei durchschnittlich 5,3 Prozent lag (vgl. Eurostat 2018). In ähnlichem Maß hat sich auch die Beschäftigungssituation in der Tschechischen Republik entwickelt. Die dynamische konjunkturelle Entwicklung in der ersten Untersuchungshälfte führte zu einem signifikanten Rückgang der Arbeitslosenquote von 8,3 Prozent im Beitrittsjahr 2004 auf 4,4 Prozent im Vorfeld der Finanz- und Wirtschaftskrise. In deren Nachgang ist die Arbeitslosenquote zunächst wieder zwischenzeitlich auf 7,3 Prozent (2010) angestiegen, ehe sie am rechten Rand des Untersuchungszeitraums wieder deutlich um 2,2 Prozentpunkte gesunken ist (vgl. Eurostat 2018a). Spiegelbildlich hierzu hat sich Zahl der Beschäftigten im Alter von 20 bis 64 Jahren im Verhältnis zur Wohnbevölkerung entwickelt, die mit 74,8 Prozent am rechten Rand (2015) gut vier Prozentpunkte über dem europäischen Schnitt lag (vgl. Eurostat 2018b).

Das gute volkswirtschaftliche Umfeld fand gleichwohl keinen Niederschlag im Finanzierungssaldo der öffentlichen Hand. Im Untersuchungszeitraum 2004 bis 2015 weist das Finanzierungssaldo der Tschechischen Republik durchgehend ein negatives Vorzeichen auf und lag mit durchschnittlich -2,5 Prozent pro Jahr nur knapp unterhalb der Maastricht-Defizitgrenze. Entsprechend wurden gegen die Tschechische Republik zwei Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eröffnet. Das erste Defizitverfahren lief im Zeitraum 2004 bis 2008, das zweite Defizitverfahren im Zeitraum 2009 bis 2014 (vgl. Rat der Europäischen Union 2005;

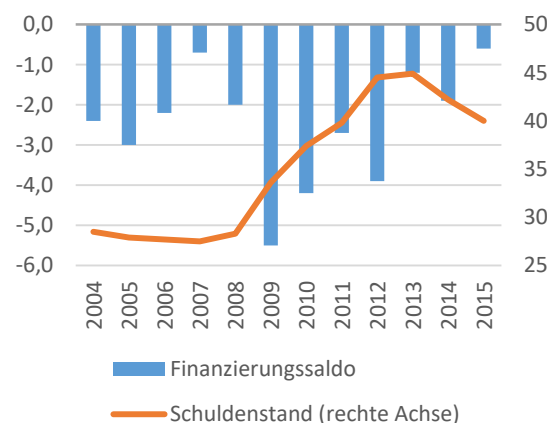
ders. 2008; ders. 2010b; ders. 2014b). Bedingt durch das gute konjunkturelle Umfeld konnte der staatliche Schuldenstand in der ersten Untersuchungshälfte jedoch zunächst bei knapp 28 Prozent stabilisiert werden und stieg erst in den Folgejahren der Finanz- und Wirtschaftskrise über die 40 Prozent-Marke. Der konsolidierte Bruttoschuldenstand des Staates lag damit im gesamten Untersuchungszeitraum signifikant unterhalb des europäisch festgelegten Referenzwertes von 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes.

Abbildung 14: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in CZ (2004-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Eurostat (2018; 2018a).

Abbildung 15: Finanzierungssaldo und Verschuldung CZ (2004-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten Eurostat (2018c).

Demografische Eckwerte

Der demografische Wandel fällt in Tschechien zumindest mittelfristig weniger stark aus als im europäischen Durchschnitt (s. Tabelle unten). Das Medianalter der Bevölkerung ist von 38,6 Jahren am linken Untersuchungsrand (2004) auf 41,4 Jahre am rechten Untersuchungsrand angestiegen und lag damit über den gesamten Zeitraum signifikant unter dem europäischen Vergleichswert (vgl. Eurostat 2018e). Zugleich markierte eine Fertilitätsrate von 1,23 Kindern pro Frau im Jahr 2004 jedoch den niedrigsten Wert im europäischen Vergleich (vgl. Eurostat 2018d). Diese ist im Untersuchungszeitraum aber stark angestiegen (2015: 1,57 Kinder pro Frau) und soll nach Prognosen der Europäischen Kommission bis zum Jahr 2030 weiter auf dann 1,72 Kinder pro Frau ansteigen (vgl. Europäische Kommission 2015a: 304). Auch wenn die zusammengefasste Fruchtbarkeitsziffer damit noch immer deutlich unterhalb der bei entwickelten Gesellschaften für eine konstante Bevölkerungszahl

notwendigen Rate von 2,1 Kindern pro Frau liegen sollte (vgl. Müller/Raffelhüsch/Weddige 2009: 41), hätte sie sich damit auf den europäischen Durchschnittswert eingependelt (vgl. Europäische Kommission 2015a: 214). Nur geringe Rückwirkungen hatte der demografische Wandel im Untersuchungszeitraum auf die gruppierte Zusammensetzung der tschechischen Bevölkerung. So ist etwa die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in Relation zur Gesamtbevölkerung von 70,8 Prozent nur geringfügig auf 67 Prozent gesunken und lag damit im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich über dem europäischen Durchschnitt (2015: 65,6 Prozent). Bis zum Jahr 2030 wird allerdings ein weiterer Rückgang auf 63 Prozent erwartet. Gleichzeitig ist die Zahl der älteren Personen (65 und mehr Jahre) von 14,0 Prozent auf 17,8 Prozent angestiegen (vgl. Eurostat 2018i). Setzt man beide Bevölkerungsgruppen ins Verhältnis, hat sich diese sog. Alterslastenquote im Untersuchungsverlauf von im europäischen Vergleich niedrigen 19,7 Prozent auf 26,6 Prozent erhöht und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 35 Prozent weiter ansteigen (vgl. Eurostat 2018e; Europäische Kommission 2015a: 304). Tschechien folgt damit dem europäischen Trend, wenn auch versetzt. Deutliche Rückwirkungen hat der demografische Wandel auf die Rentenausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt, wenn auch insgesamt auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Diese sind im Untersuchungszeitraum von 6,4 Prozent auf 8,1 Prozent angestiegen und lagen damit signifikant unter dem europäischen Niveau. Zugleich ist langfristig ein weiterer deutlicher Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben zu erwarten. Die Europäische Kommission erwartet bis zum Jahr 2030 einen Wert von neun Prozent, womit sich die Rentenausgaben Tschechiens im unteren europäischen Mittelfeld bewegen würden (vgl. Europäische Kommission 2015a: 247; Eurostat 2018h).

Tabelle 18: Demografische Eckwerte Tschechiens

	Tschechien				Europäische Union			
	2004	2015	2030	Δ	1999	2015	2030	Δ
Medianalter	38,6	41,1	--	--	37,7	42,4	--	--
Lebenserwartung bei Geburt	75,9	81,6	--	--	77,7 ^g	80,6	--	--
Anteil Erwerbstätige (15-64) ^a	70,8	67,0	63	-7,8	62,2	65,6	61,1	-1,1
Anteil Senioren (65+) ^a	14,0	17,8	22,3	+8,3	15,4	18,9	24,1	+8,7
Alterslastenquote (15-64) ^b	19,7	26,6	35	+15,3	23	28,8	39	+16
Fruchtbarkeitsrate	1,23	1,57	1,72	+0,49	1,47 ^d	1,57	1,68	+0,21
Rentenausgaben (öffentlich; brutto) ^c	6,4	8,1	9,0	+2,6	9,6 ^e	11,1 ^f	11,6	+2,0

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnung, nach Daten von Eurostat (2018d; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h; 2018i); Europäische Kommission (2015a). Hinweise: ^a Anteil an der Bevölkerung (in Prozent); ^b Verhältnis zwischen der Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter und der Zahl aller Personen zwischen 15 und 64 Jahren; ^c ohne Hinterbliebenenrente als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent); ^d im Jahr 2000; ^e EU-15; ^f im Jahr 2014 für EU-28; ^g im Jahr 2002

Zwischenfazit

Tschechien gehört zu jener kleinen Gruppe parlamentarischer Staaten in der Europäischen Union, bei welchen das Staatsoberhaupt eine aktive Rolle in der Regierungsbildung einnimmt (vgl. Döring/Hönnige 2008: 460). Zwar muss der Präsident bei der Ernennung des Regierungschefs faktisch die Mehrheitsverhältnisse in der Abgeordnetenversammlung berücksichtigen, um eine erfolgreiche Investiturabstimmung der Regierung zu gewährleisten, ist verfassungsrechtlich daran jedoch nicht gebunden. In den legislativen Prozess kann der Präsident hingegen allein über sein suspensives Vetorecht eingreifen, sofern es sich dabei nicht um ein Verfassungsgesetz handelt, weshalb er aus institutioneller Sicht auch keinen Vetopunkt im Gesetzgebungsprozess darstellt. Dies gilt auch für den Senat als Oberhaus, das bei von der Abgeordnetenversammlung verabschiedeten einfachen Gesetzesvorlagen ebenfalls nur ein aufschiebendes Veto einlegen kann und deshalb regelmäßig als bikamerales Korrektiv wie parteipolitisches Oppositionsinstrument im tschechischen Institutionengefüge ausfällt. Anders verhält es sich mit dem tschechischen Verfassungsgericht, das dem Modell der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit nach ausgestaltet ist und über seine Normverwerfungskompetenz in das legislative Tätigkeitsfeld eingreifen kann. Dies konstituiert das Verfassungsgericht als potentiell wirkmächtigen Vetopunkt, zumal im abstrakten Normenkontrollverfahren auch Gruppen von Abgeordneten und Senatoren antragsberechtigt sind und das Antragsquorum im europäischen Vergleich niedrig ausfällt (vgl. Kneip 2008: 645f.). In der Untersuchung des volkswirtschaftlichen Umfelds wird deutlich, dass sich die tschechische Wirtschaft im Untersuchungszeitraum auf einem dynamischen Wachstumspfad befand, der durch die Wirtschafts- und Finanzkrise nur kurzfristig unterbrochen wurde. Das gute volkswirtschaftliche Umfeld fand gleichwohl keinen Niederschlag im Finanzierungssaldo der öffentlichen Hand, das mit einem durchschnittlichen Defizit in Höhe von -2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nur unwesentlich besser ausfiel als nach den Maastricht-Defizitregeln zulässig und überdies Gegenstand zweier Defizitverfahren war. Weil der konsolidierte Bruttoschuldenstand des Staates im ge-

samten Untersuchungszeitraum aber signifikant unterhalb des europäisch festgelegten Referenzwertes von 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes lag, kann insgesamt von einem mittleren haushaltspolitischen Reformdruck ausgegangen werden. Auch die demografische Entwicklung Tschechiens folgt dem europäischen Trend und ist von einer generellen Alterung der Bevölkerung geprägt, wenn auch mittelfristig in der Tendenz langsamer. Die Alterslastenquote als zentrale demografische Kennziffer ist im Untersuchungsverlauf von 19,7 Prozent auf 26,6 Prozent angestiegen. Bis zum Jahr 2030 wird ein weiterer Anstieg auf 35 Prozent erwartet, was im hier vorliegenden Untersuchungsfeld den niedrigsten und im Vergleich mit allen Mitgliedstaaten den siebtniedrigsten Wert überhaupt darstellt und insgesamt einen nur gemäßigten demografischen Druck auf die tschechische Volkswirtschaft signalisiert (vgl. Europäische Kommission 2015a: 245).

4.3.2 Das tschechische Alterssicherungssystem

Das tschechische Alterssicherungssystem hat seine Wurzeln in der Österreichisch-Ungarischen Monarchie, in deren Endphase ein staatliches Rentensystem für Angestellte und Arbeiter nach dem Vorbild Deutschlands eingeführt wurde. In der demokratischen Tschechoslowakei wurde das System weiter ausgebaut und ausdifferenziert, ehe es nach dem Zweiten Weltkrieg unter Führung der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei sozialistischen Prinzipien folgend weitreichend umgebaut wurde (vgl. Mácha 2002: 78; Poteraj 2008: 122). Heute besteht das tschechische Alterssicherungssystem aus zwei Elementen, einer verpflichtenden öffentlich-rechtlichen Säule und einer freiwilligen privaten (in der Weltbank-Terminologie: dritten) Säule. Ihre rechtliche Grundlage findet die staatliche Säule dabei im Allgemeinen Rentengesetz „Zákon o důchodovém pojištění“ (No. 155/1995) aus dem Jahr 1995. Es regelt die Zugangsvoraussetzungen zur Altersrente, legt die Rentenformel und damit das Leistungsniveau fest und bestimmt die Regelaltersgrenze. Fragen der Finanzierung und dabei insbesondere die Beitragshöhe und deren Bemessungsgrundlage regelt ein gesondertes Gesetz über die Finanzierung der Sozialen Sicherheit (Nr. 589/1992 Coll.). Verwaltet wird die öffentlich-rechtliche Säule von der Tschechischen Sozialversicherungsverwaltung (ČSSZ; Gesetz Nr. 582/1991 Coll.) unter politischer Aufsicht des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegen-

heiten (Ministerstvo práce a sociálních věcí; vgl. Missoc 2017f). Die freiwillige private dritte Säule wiederum gründet sich auf Gesetz Nr. 42/1994 Coll. (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 142). Die öffentlich-rechtlich organisierte Säule ist als umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (defined benefit) System ausgestaltet (vgl. Holub 2014: 8). Die Teilnahme ist verpflichtend für alle Erwerbstätigen, was zu einer Abdeckungsquote von nahezu 100 Prozent führt (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 142; Holub 2014: 8). Leistungen werden gewährt in Form einer Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrente, wobei gut drei Viertel der Rentenausgaben in die klassische Altersrente fließen (vgl. Chlon-Dominczak/Mora 2006: 551f.; Kratochvíl 2012: 16). Die erste Säule finanziert sich aus Beiträgen auf das Erwerbseinkommen. Der Beitragssatz liegt gegenwärtig bei 28 Prozent des Bruttolohns, wobei 6,5 Prozent vom Arbeitnehmer und 21,5 Prozent vom Arbeitgeber getragen werden. Selbstständige müssen den vollen Beitragssatz auf ihre individuelle Beitragsbemessungsgrundlage abführen (vgl. Missoc 2017a; Poteraj 2008: 127). Elternzeit, Wehrdienst, Pflege-, Ausbildungs- und Studienzeiten sowie Arbeitslosigkeit werden (teilweise) als beitragsfreie Zeiten anerkannt und in der Leistungsberechnung angerechnet (vgl. Chlon-Dominczak/Mora 2006: 552; Missoc 2017a). Finanzierungsdefizite in der ersten Säule werden durch die öffentliche Hand ausgeglichen (vgl. Holub 2014: 8). Die Leistungen der Alters- und Invalidenrente setzen sich zusammen aus einer universellen Grundkomponente (Základní složka) und einer variablen einkommensabhängigen Komponente (Procentní část). Die monatliche Grundkomponente wird unabhängig von der individuellen Versicherungszeit und Erwerbsbiografie gewährt und beläuft sich fix auf neun Prozent des durchschnittlichen Monatslohns, was gegenwärtig CZK 2.550 (97 Euro) entspricht (vgl. Missoc 2017a; Holub 2014: 8). Die variable Komponente spiegelt das im Erwerbsleben erzielte Einkommen wider und berechnet sich aus der persönlichen Bemessungsgrundlage (Osobní vyměřovací základ), den geleisteten Beitragsjahren und einer Zugangsrate von 1,5 Prozent pro Versicherungsjahr. Die persönliche Bemessungsgrundlage bemisst sich hierbei aus dem durchschnittlich erzielten Monatseinkommen, wobei das Arbeitsentgelt und Arbeitseinkommen bis zu einer Grenze von CZK 12.423 (472 Euro) vollständig und darüber hinaus nur anteilig (26 Prozent) bis zur Bemessungsgrenze von CZK 112.928 (4.294 Euro) bei der Berechnung berücksichtigt werden. Zugleich ist in der variablen Komponente eine Mindestgröße von CZK 770 (29 Euro) pro Monat festgeschrieben, während die Höhe nicht gedeckelt ist (vgl. Missoc 2017a). Die

Hinterbliebenenrente schließlich leitet sich aus dem ursprünglichen Renteneinkommen des Verstorbenen bzw. dessen Rentenanwartschaft ab und umfasst neben der universellen Grundkomponente in der Witwenrente 50 Prozent und in der Waisenrente 40 Prozent der variablen einkommensabhängigen Komponente des Verstorbenen (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 146). Für die Gewährung einer Altersrente ist eine Mindestversicherungszeit von 33 Jahren vorgesehen (davon 30 Beitragsjahre), bzw. von 20 Jahren (davon 15 Beitragsjahre), wenn die Regelaltersgrenze um fünf Jahre bei Renteneintritt überschritten wird. Die Mindestversicherungszeit wird bis zum Jahr 2019 schrittweise auf 35 Jahre angehoben, nachdem sie 2009 noch bei 25 Jahren lag (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 143; Missoc 2017a). Die Regelaltersgrenze liegt für Männer gegenwärtig bei 63 Jahren und 4 Monaten. Für Frauen richtet sich die Altersgrenze bislang noch nach der Anzahl der aufgezogenen Kinder und bewegt sich abgestuft für Frauen ohne Kinder zwischen 62 Jahren und 8 Monaten und 58 Jahren und 8 Monaten für Frauen mit mehr als fünf Kindern. Die Altersgrenze wird für beide Geschlechter schrittweise um zwei Monate pro Jahr für Männer und um sechs Monate pro Jahr für Frauen angehoben, bis die Altersgrenze für beide Geschlechter bei 65 Jahren liegt. Weitere Anhebungen können von der Regierung alle fünf Jahre vorgenommen werden (Missoc 2017a). Ein vorzeitiger Bezug der Altersrente ist grundsätzlich ebenso möglich wie über die Regelaltersgrenze hinaus im Erwerbsleben zu verbleiben. Das tschechische Alterssicherungssystem sieht für diese Fälle jedoch Zu- bzw. Abschläge in einer Höhe von bis zu 1,5 Prozent vor, je nach Dauer der Über- bzw. Unterschreitung der Regelaltersgrenze. Im Falle einer vorgezogenen Altersrente muss der Versicherte das 60. Lebensjahr erreicht haben und eine Mindest-Versicherungszeit von 33 Jahren vorweisen können (vgl. Missoc 2017a). Renten, die mehr als das 36-fache der Basisrente betragen, unterliegen der Einkommenssteuer (vgl. Missoc 2017a). Eine Anpassung der Renten ist von der Regierung jährlich anhand der Entwicklung des Verbraucherpreisindex und der Reallöhne festzulegen (vgl. Holub 2014: 9; Missoc 2017a).

Die private dritte Säule ist als kapitalgedecktes und beitragsdefiniertes (DC) System ausgestaltet (vgl. Slavik 2006: 218; Holub 2014: 9). Die in dieser Säule zusammengefassten Fonds werden von privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaften verwaltet, unterliegen aber einer staatlichen Regulierung. So liegt das Investitionsrisiko bei diesen DC-Systemen hinsichtlich der erzielten Rendite zwar grundsätzlich beim

Versicherungsnehmer, das eingezahlte Kapital ist aber in Gänze gesetzlich garantiert. Eine negative Kapitalentwicklung ist damit ausgeschlossen (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 148; Holub 2014: 9). Die Teilnahme an der dritten Säule ist freiwillig und steht all jenen Versicherten offen, die auch über die öffentlich-rechtliche Säule abgesichert sind. Knapp drei Viertel der Erwerbstätigen nehmen so an der dritten Säule teil (vgl. Holub 2014: 9). Der Versicherungsnehmer muss mindestens CZK 100 pro Monat einzahlen. Die Beiträge zur dritten Säule werden staatlich mit CZK 90-230 bezuschusst und sind steuerlich begünstigt. Teilweise erhalten abhängig beschäftigte Arbeitnehmer zusätzlich noch eine finanzielle Zulage ihres Arbeitgebers (vgl. Slavik 2006: 219; Holub 2014: 9). Dessen ungeachtet wird in der dritten Säule insgesamt allerdings nur wenig Kapital akkumuliert, weshalb deren Bedeutung für die Lebensstandardsicherung im Alter nur marginal ausfällt (vgl. Slavik 2006: 220; Poteraj 2008: 128; Holub 2014: 10; Škorpík/Suchomel 2011: 148).

Tabelle 19: Das tschechische Alterssicherungssystem (vereinfacht)

	1. Säule	3. Säule
Träger	öffentlich-rechtlich	privat
Mitgliedschaft	obligatorisch	freiwillig
Ziel	Lebensstandardsicherung	Zusatzabsicherung
Durchführung	umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (DB) System	kapitalgedecktes und beitragsdefiniertes (DC) System
Finanzierung	Beitragssatz: 28 Prozent (21,5 Prozent Arbeitgeber und 6,5 Prozent Arbeitnehmer)	Beitrag mind. CZK 100 pro Monat; staatlich bezuschusst (CZK 90-230) und steuerlich begünstigt; Zuschuss durch Arbeitgeber möglich
Leistungen	universelle Grundkomponente (Základní složka): neun Prozent des durchschnittlichen Monatslohns (gegenwärtig CZK 2.550) + variable einkommensabhängige Komponente (Procentní část), mindestens aber CZK 770	Leistungen ergeben sich aus der Höhe der eingezahlten Beiträge, der Rendite des jeweiligen Fonds und der durchschnittlichen Lebenserwartung bei Renteneintritt

Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Škorpík/Suchomel (2011), OECD (2013), Holub (2014), Missoc (2017a).

4.3.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen

Reformprozess im Vorfeld des Untersuchungszeitraums

Das tschechische Alterssicherungssystem hat seine Wurzeln zwar in der Österreichisch-Ungarischen Monarchie, in deren Endphase ein staatliches Rentensystem für Angestellte und Arbeiter nach dem Vorbild Deutschlands eingeführt wurde. Unter Führung der Kommunistischen Partei wurde das Rentensystem in der Tschechoslowakei dann jedoch grundlegend sozialistischen Prinzipien folgend um- und ausgebaut (vgl. Mácha 2002: 78). Ähnlich wie die Systeme in den anderen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas wies das tschechische Rentensystem zwar einerseits eine hohe Abdeckungsquote und weitgehend identische Leistungen für alle Arbeitnehmer mit nur geringen Zugangsvoraussetzungen auf, doch waren diese Leistungen andererseits zumeist nur auf einem geringen Niveau angesiedelt, während gleichzeitig bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen Gründen privilegiert wurden und höhere Rentenleistungen zugesprochen bekamen. Zudem war die Rentenversicherung direkt bei der Regierung angesiedelt und wurde vollständig aus dem öffentlichen Haushalt beglichen, ohne dass Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung herangezogen wurden (vgl. Mácha 2002: 75-78; Müller 2003; Schmähl 2003). In der Folge war das tschechische Alterssicherungssystem nach der Samtenen Revolution 1989 und der Auflösung der Tschechoslowakei 1993 ebenso wenig auf die demokratische und marktwirtschaftliche Ordnung vorbereitet wie die Rentensysteme der übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten: „The old system of pensions, although perhaps well-adapted to the old economic order, is ill-adapted in several ways to the needs of a market economy.“ (Barr 2001: 185)

Parallel zur wirtschaftlichen Transformation wurde in den Folgejahren deshalb auch das Alterssicherungssystem grundlegend reformiert (vgl. Müller 2002; Mácha 2002; Müller 2003; Slavik 2006; Chlon-Dominczak/Mora 2006; Škorpík/Suchomel 2011). Institutionell wurde die Rentenversicherung dabei zunächst auf die neugegründete tschechische Sozialversicherungsverwaltung übertragen und als Sonderposten im öffentlichen Haushalt finanziell und buchhalterisch von den übrigen Staatsaufgaben getrennt (vgl. Mácha 2002: 78-80). Zudem wurde bereits 1993 das Prinzip der Beitragsfinanzierung wieder eingeführt und ein Rentenbeitrag von 27,2 Prozent des Bruttolohns festgesetzt, wobei der Arbeitgeberanteil bei 20,4 Prozent und der Arbeitnehmeranteil bei 6,8 Prozent veranschlagt wurde (vgl. Škorpík/Suchomel 2011:

150). Mit dem im Jahr 1995 von der liberal-konservativen Regierung Václav Klaus eingeführten „Allgemeinen Rentengesetz“ wurden schließlich die Grundlagen des heutigen „modernen“ Rentensystems festgelegt. Eingeführt wurde mit dem Gesetz eine transparente Rentenformel, die einerseits eine fixe Basisrente als einkommensunabhängige Grundleistung und andererseits eine einkommensbezogene variable Komponente vorsah (vgl. Mácha 2002: 82). Zudem wurde eine schrittweise Anhebung des Rentenalters bis zum Jahr 2007 für Männer von 60 auf 62 Jahre und für Frauen (in Abhängigkeit von der Kinderzahl) von 53-57 auf 57-61 Jahre beschlossen. Weil sich die Transformation des Rentensystems wie auch der tschechischen Volkswirtschaft insgesamt bislang positiv entwickelte und das Rentensystem dauerhafte Überschüsse aufwies, wurde mit der Reform zudem der Beitragssatz wieder auf 26 Prozent gesenkt (19,5 Arbeitgeber/ 6,5 Arbeitnehmer; vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 150). Bereits im Jahr zuvor (1994) wurde außerdem eine private dritte Säule eingeführt, die eine kapitalgedeckte und staatlich geförderte freiwillige Zusatzvorsorge bietet und in den Folgejahren einen hohen Verbreitungsgrad erreichen sollte (vgl. Mácha 2002: 84-88). Während in den ersten Jahren der demokratisch geprägten tschechischen Alterssicherungspolitik somit noch eine Modernisierung des staatlichen Rentensystems im Vordergrund stand, rückten ab Ende der 1990er Jahre angesichts wirtschaftlicher Probleme verstärkt Konsolidierungsbemühungen in den Fokus. Trotz moderater Wachstumsraten in den Jahren vor dem Beitritt des Landes zur Europäischen Union stieg die Arbeitslosenquote von 4,0 Prozent im Jahr 1995 auf 8,3 Prozent im Jahr 2004 (vgl. Eurostat2018a), was nicht zuletzt zu einem Anwachsen des jährlichen Fehlbetrags im Rentensystem auf bis zu -1,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts führte (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 154; Chlon-Dominczak/Mora 2006: 555; Mácha 2002: 79). Zudem musste die tschechische Regierung im selben Zeitraum ein durchschnittliches Finanzierungsdefizit in Höhe von knapp fünf Prozent verbuchen (vgl. Eurostat 2018c). Allerdings konnten sich die politischen Akteure erst im Jahr 2003 auf ein erstes weitreichendes Reformpaket einigen, mit dem sowohl die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsengpässe behoben als auch der sich langsam abzeichnende demografische Wandel adressiert werden sollten (vgl. Chlon-Dominczak/Mora 2006: 554f.; Slavik 2006: 222f.). Zu den zentralen Maßnahmen der Reform zählten erstens eine gänzlich von den Arbeitgebern zu tragende Erhöhung des Rentenbeitrags um zwei Prozentpunkte von 26 auf

28 Prozent und zweitens eine weitere schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters um ein Jahr auf dann 63 Jahre im Jahr 2008 (unter Beibehaltung der Staffelung für Mütter; vgl. Škorpiř/Suchomel 2011: 141; Chlon-Dominczak/Mora 2006: 555).

Keine ernsthaft in Erwägung gezogene Reformoption zu dieser Zeit war die Möglichkeit einer (Teil-) Privatisierung des Alterssicherungssystems, wie sie etwa von der Weltbank propagiert wird (vgl. Müller 2002). Die damalige tschechische Alterssicherungspolitik steht damit im starken Kontrast zu den übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten, die überwiegend einen solchen Reformweg eingeschlagen und eine kapitalgedeckte zweite Säule eingeführt haben. Als Grund für diese divergierende Entwicklung wird zumeist auf den für den Transformationsprozess verantwortlichen damaligen Ministerpräsidenten und späteren Staatspräsidenten Václav Klaus verwiesen, dessen libertäre wirtschaftspolitische Vorstellungen in starkem Kontrast selbst zu den eigentlich wirtschaftsliberalen Vorstellungen der Weltbank standen: „However, his favourite pension reform path involved very low replacement rates in the public tier, to create incentives for Czechs to join the supplementary tier voluntarily. In this sense, he may be considered ‘too liberal’ for the orthodox template.” (Müller 2002: 298) Zudem waren die ihm nachfolgenden Regierungen Miloř Zeman (1998-2002) und Vladimír řpidla (2002-2004) als Minderheits- bzw. lagerübergreifende Koalitionsregierungen politisch nicht zur Durchsetzung einer solchen paradigmatischen Reform fähig und gewillt (vgl. Mácha 2002: 99-101). Selbiges gilt für die vom Ministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 2001 erstmals vorgeschlagene Idee eines Notional-Defined-Contribution System(s) (NDC) anstelle des klassischen Umlageverfahrens in der ersten Säule (vgl. Chlon-Dominczak/Mora 2006: 555). Letztlich konnten somit nur parametrische Reformen im Vorfeld des in dieser Arbeit angelegten Untersuchungszeitraums durchgeführt werden, wenngleich die Debatte um einen paradigmatischen Umbau des Alterssicherungssystems die folgenden Jahre noch nachhaltig prägen sollte (s. u).

Ausgewählte Maßnahmen im Untersuchungszeitraum in Tschechien

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
2008	EuGH Rs. C-343/08	Umsetzung Richtlinie 2003/41/EG
	Gesetz 306/2008	Erhöhung Renteneintrittsalter; Änderung Frühverrentungsmöglichkeiten; Ausweitung Mindestversicherungszeiten

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
2011	„Small Pension Reform“	Erhöhung, Vereinheitlichung und Kopplung Renteneintrittsalter an Lebenserwartung; Änderung Berechnung persönliche Bemessungsgrundlage
	„Large Pension Reform“	Einführung kapitalgedeckte zweite Säule
2012	„Slowakische Renten“	Auslegung VO. 1408/71/EG; Gewährung Sonderzulage; Ultra-Vires-Urteil Verfg./EuGH
2015	Gesetz 376/2015	Beendigung kapitalgedeckte zweite Säule

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Rentenversicherungsgesetz 306/2008

Das Rentenversicherungsgesetz 306/2008 ist die erste weitreichende Reform des tschechischen Alterssicherungssystems, die in der dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsperiode umgesetzt wurde. Die Reform setzt sich aus einer Reihe von Einzelmaßnahmen zusammen (vgl. Tschechische Regierung 2008: 98-101; Tschechische Regierung 2008a: 36; Háva 2010: 6-8; Škorpík/Suchomel 2011). Dazu gehört eine erneute Anhebung der Regelaltersgrenze, nachdem diese bereits mit der Reform 2003 schrittweise auf 63 Jahre für Männer und auf 59 bis 63 Jahre für Frauen angehoben wurde (s. o.). Vorgesehen ist nun eine weitere Anhebung der Altersgrenze für Männer um zwei Jahre auf dann 65 Jahre. Für Frauen wird die Altersgrenze unter Berücksichtigung der Zahl der geborenen Kinder ebenfalls angehoben. Sie liegt für kinderlose Frauen und für Mütter mit einem Kind künftig bei 65 Jahren, während für Mütter mit mehreren Kindern die Altersgrenze bei mindestens 62 Jahren (bei vier oder mehr Kindern) und höchstens 64 Jahren (bei zwei Kindern) liegen wird. Die Reform sieht außerdem eine schrittweise Ausweitung der Mindestversicherungszeiten vor. Bislang war für den Bezug einer Altersrente eine Wartezeit von 25 Jahren notwendig. Diese wird nun ab dem Jahr 2010 schrittweise bis 2019 um zehn Jahre auf dann 35 Jahre angehoben. Als dritte zentrale Maßnahme verschärft die Reform die Abschläge bei einem vorzeitigen Rentenbezug. Bislang wurden die Rentenzahlungen für jeden 90-Tage-Zeitraum, die sie vor Erreichen der regulären Altersgrenze in Anspruch genommen wurden, um 0,9 Prozent der regulären Altersrente gekürzt. Künftig beträgt der Abschlag ab dem dritten Jahr für jeden darüber liegenden 90-Tage-Zeitraum 1,5 Prozent. Abschließend ersetzt die Reform die bisherige Unterscheidung von teilweiser und völliger Erwerbsunfä-

higkeitsrente durch eine dreiteilige Klassifizierung anhand der Schwere der Invalidität, um die Höhe der Rentenzahlung stärker an den tatsächlichen Invaliditätsgrad zu koppeln.

Die Reform zielt mit ihren verschiedenen Einzelmaßnahmen auf eine mittel- und langfristige Dämpfung der erwarteten Kostensteigerungen im Rentensystem. In ihrem ersten Konvergenzbericht nach dem Beitritt zur Europäischen Union 2004 prognostizierte die damalige tschechische Regierung um Ministerpräsident Vladimír Špidla (ČSSD) einen Anstieg der Rentenausgaben von damaligen 6,8 Prozent auf 12,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2050 (vgl. Tschechische Regierung 2004: 53). Ohne entsprechende Reformen würde dies nach Berechnungen des Finanzministeriums zu einem Primärdefizit in Höhe von knapp 17 Prozent und einem exponentiellen Anstieg der staatlichen Schuldenlast auf 900 Prozent des Bruttoinlandsprodukts führen: „Reaching a sustainable fiscal position necessitates further, long-lasting consolidation efforts concentrated in the areas of pensions and health care. The sustainability, manageability and quality of public finance would otherwise be jeopardized.“ (Tschechische Regierung 2004: 53) Bestätigt wurde dieser negative Trend durch Berechnungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC), der in der Tendenz sogar noch höhere Ausgabensteigerungen prognostizierte. Auf Grundlage der gemeinsam vereinbarten Methodologie bezifferte der europäische Ausschuss in seinem Ageing Report 2006 die öffentlichen Rentenausgaben des Landes rückblickend für das Jahr 2004 auf 8,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, was zwar einerseits deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts lag (EU-25: 10,6 Prozent), andererseits zugleich aber auch 1,7 Prozentpunkte oberhalb des zuvor noch von der Regierung genannten Wertes. Zugleich ermittelte der Ausschuss einen beschleunigten Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben auf 14,0 Prozent im Jahr 2050, was sowohl hinsichtlich des absoluten Niveaus als auch mit Blick auf die Zuwachsrate deutlich über dem europäischen Mittel liegen würde (EU-25: 12 Prozent; +2,2 Prozentpunkte; vgl. Europäische Kommission 2006b: 71). Als Hauptgrund für den beschleunigten Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben und die in der Folge zu erwartenden langfristigen Haushaltsungleichgewichte nennt die Regierung die sich abzeichnende Alterung der Gesellschaft: „Its pace of population ageing is unambiguously one of the fastest compared with the EU-15’s.“ (Tschechische Regierung 2004: 51) Die noch vor dem Beitritt zur Europäischen Union durch-

geführte Rentenreform 2003 und die damals erfolgte Anhebung der Regelaltersgrenze auf 63 Jahre (bzw. 59-63 für Frauen) sind für die Regierung deshalb zwar ein erster Schritt „to curtail the magnitude of the long-term fiscal imbalance.“ (Tschechische Regierung 2004: 51) Zugleich kündigte die Regierung aber die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission an, die mögliche weitere parametrische wie paradigmatische Reformoptionen prüfen sollte (s. u.; vgl. Tschechische Regierung 2004: 51). Dies wurde von den europäischen Institutionen ausdrücklich begrüßt. In ihrer Bewertung des Konvergenzprogramms für die Periode 2004-2007 sieht die Europäische Kommission Tschechien „serious risks of budgetary imbalances in meeting the cost of an ageing population“ ausgesetzt (Europäische Kommission 2004a: 17). Die bislang durchgeführten Reformen werden von der Europäischen Kommission zwar grundsätzlich begrüßt, in ihrer Wirkung zur Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte insgesamt aber als nicht ausreichend bewertet, weshalb „the budgetary strategy based on a gradual consolidation over the programme period needs to be complemented by measures that address directly the expected surge in age-related expenditures, including a comprehensive reform of pension and healthcare systems.“ (Europäische Kommission 2004a: 18) Ähnlich nachdrücklich forderte auch der Rat der Europäischen Union im Rahmen eines im Sommer 2004 gegen Tschechien eröffneten Defizitverfahrens eine tiefgreifende Reform des Rentensystems (vgl. Rat der Europäischen Union 2005). Dieses wurde eröffnet, weil das tschechische Haushaltsdefizit mit 6,4 Prozent (2002) bzw. 12,9 Prozent (2003) des Bruttoinlandsprodukts zuletzt deutlich über den erlaubten drei Prozent lag, obwohl das Wirtschaftswachstum in den betreffenden Jahren vor dem Beitritt zur Europäischen Union (1999-2003) bei durchschnittlich 2,8 Prozent lag (vgl. Europäische Kommission 2004b: 2).

Die unabhängige Rentenkommission, bestehend aus sechs Ökonomen und Sozialrechtsexperten unter Vorsitz des Ökonomen und späteren Namensgebers der Kommission Vladimír Bezděk, wurde wie von der Regierung angekündigt im Herbst 2004 einberufen. Ihren Abschlussbericht legte die Rentenkommission bereits Ende 2005 vor (vgl. Bezděkovy komise 2005). Das Mandat der Rentenkommission bestand aus der makroökonomischen Analyse der von den größeren im Parlament vertretenen Parteien eingebrachten Reformvorschläge. Diese reichten von parametrischen Änderungen am bestehenden Umlageverfahren bis zu paradigmatischen Reformen ebenso wie von einem Erhalt der bismarckschen Lebensstandardsicherung bis zur

Reduzierung des staatlichen Rentensystems auf eine beveridgesche Mindestsicherung und einer (Teil-) Privatisierung der Alterssicherung. Die Sozialdemokratische Partei Tschechiens (ČSSD) sprach sich dabei für die Einführung eines NDC-Systems nach dem Vorbild Schwedens aus, ergänzt durch die Bereitstellung eines Existenzminimums in der Form einer Mindestrente (vgl. Bezděkovy komise 2005: 17-20). Vorgesehen war zudem eine schrittweise Angleichung der Regelaltersgrenze für Männer und Frauen bei 65 Jahren, während der Beitragssatz moderat von 28 auf 29,6 Prozent angehoben werden sollte. Demgegenüber forderte die liberal-konservative Demokratische Bürgerpartei (ODS) eine Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems auf die alleinige Bereitstellung einer Mindestsicherung in Höhe von 20 Prozent des Durchschnittslohns („Flat-Rate“; vgl. Bezděkovy komise 2005: 30-33). Dies sollte den Versicherten die Möglichkeit geben, selbst über Form und Umfang ihrer zusätzlichen privaten Altersvorsorge zu bestimmen. Finanziert werden sollte dies durch einen reduzierten Beitragssatz in Höhe von 20 Prozent. Zugleich sieht der ODS-Vorschlag eine schrittweise Erhöhung und Angleichung der Regelaltersrente für beide Geschlechter auf 71 Jahre vor. Die christdemokratische KDU-ČSL wiederum optierte für die Möglichkeit einer freiwilligen (aber irreversiblen) Übertragung eines Teils der Rentenbeiträge auf eine kapitalgedeckte zweite Säule (vgl. Bezděkovy komise 2005: 21-25). Die Regelaltersgrenze sollte für Männer und Frauen schrittweise auf 65 Jahre angehoben werden, wobei für Mütter in Abhängigkeit von der Zahl ihrer Kinder auch weiterhin ein früherer Renteneintritt ohne Abschläge möglich sein sollte. Zugleich sollte der Beitragssatz für Eltern in Abhängigkeit von der Zahl ihrer Kinder ebenfalls um bis zu drei Prozentpunkte reduziert werden. Etwaige Einnahmeausfälle in der öffentlich-rechtlichen Säule sollten durch eine Erhöhung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes von fünf auf acht Prozent ausgeglichen werden. Die Kommunistische Partei (KSČM) schließlich sprach sich als einzige Partei für eine moderate Weiterentwicklung des bestehenden staatlichen Rentensystems aus (vgl. Bezděkovy komise 2005: 26-29). Im Gegensatz zu den Vorschlägen der übrigen Parteien sollte sich die Einnahmepolitik dabei grundsätzlich an der Ausgabenpolitik orientieren, weshalb die Partei insbesondere einen langfristigen Anstieg des Beitragssatzes von 28 auf 34,5 Prozent des Bruttolohns für angemessen erachtete, ergänzt durch eine zusätzliche Erhöhung einzelner Verbrauchssteuern. Als einzige ausgabendämp-

fende Maßnahme sah die Kommunistische Partei eine Erhöhung der Regelaltersgrenze für beide Geschlechter auf einheitliche 65 Jahre vor.

Die Arbeit der Rentenkommission wurde von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union ausdrücklich begrüßt. Der Rat der Europäischen Union erneuerte seine Bewertung, wonach das Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hoch sei, und verwies auf die beschäftigungspolitischen Wirkungen einer nachhaltigen Reform des Rentensystems: „Eine richtig gestaltete Rentenreform könnte sich auch positiv auf das Wachstumspotenzial auswirken.“ (Rat der Europäischen Union 2008b: Rn. 2) Auch die Europäische Kommission forderte die tschechische Regierung in ihrer Bewertung des Konvergenzprogramms 2006 nachdrücklich auf „[to] take steps to implement reforms of the pension and healthcare systems, in particular on the basis of the 2005 all-party pensions report, and fix a timetable for their implementation“ (Europäische Kommission 2007a: 48). In der Bewertung des nachfolgenden Konvergenzprogramms 2007 führte die Europäische Kommission zudem eine eigene Analyse und Bewertung der einzelnen Reformvorschläge der Parteien durch (vgl. Europäische Kommission 2008: 14-18). Die Europäische Kommission kommt dabei zu dem Schluss, dass die von der liberal-konservativen Demokratischen Bürgerpartei (ODS) vorgeschlagene „Flat-Rate-Lösung“ die Nachhaltigkeitslücke am stärksten zurückführen könnte, merkt aber zugleich an, dass die Angemessenheit der Rentenzahlungen bei der Gestaltung von Rentenreformen nicht unberücksichtigt bleiben dürfe. Bei einer deutlichen Reduzierung der Ersatzquote des gesetzlichen Rentensystems bestehe die Gefahr, dass die Angemessenheit des Alterseinkommens nicht gewährleistet werde, was wiederum die Bereitstellung von Sozialleistungen erforderlich mache und damit doch wieder zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führe: „This could, in particular, be the case with the flat-rate proposal which has a benefit ratio of 20%.“ (Europäische Kommission 2008: 17) Der Vorschlag für die Einführung einer (obligatorischen) kapitalgedeckten Säule wird demgegenüber von der Europäischen Kommission begrüßt, denn eine solche Maßnahme „should lead to higher rates of return, set better work incentives, foster financial market development and may increase savings.“ (Europäische Kommission 2008: 16) Zudem sei der Zeitpunkt für eine solche Reform angesichts des jüngsten wirtschaftlichen Aufschwungs gegenwärtig günstig: „In any case, the further reforms are delayed and the smaller the implemented re-

forms are, the more ambitious will the short- and medium-term structural fiscal adjustments in other areas need to be in order to create a sufficiently favourable position for absorbing the future cost of ageing.” (Europäische Kommission 2008: 18).

Letztlich konnte allerdings keine der vorgeschlagenen Reformen in der laufenden Legislaturperiode (2004-2006) umgesetzt werden, was einerseits an einer ausgeprägten Regierungsfluktuation und andererseits an Streitigkeiten innerhalb der einzelnen Parteien wie zwischen diesen als Koalitionspartnern liegen sollte. Die seit der Parlamentswahl 2002 regierende Mitte-Links-Koalitionsregierung, bestehend aus der sozialdemokratischen ČSSD, der christdemokratischen KDU-ČSL und der liberal-konservativen US-DEU um Ministerpräsident Vladimír Špidla (ČSSD), auf deren Beschluss die Rentenkommission 2004 noch eingesetzt wurde, musste nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten im August 2004 aufgelöst werden. Auslöser für den Rücktritt waren Streitigkeiten innerhalb der sozialdemokratischen ČSSD über die künftige Ausrichtung der Partei, was durch das schlechte Abschneiden bei den Europawahlen 2004 zusätzlich befeuert wurde (vgl. Stöhr 2005). Abgelöst wurde die Regierung Špidla durch eine erneute Koalitionsregierung selbiger Parteien unter Führung des bisherigen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Innenministers Stanislav Gross (ČSSD), die ihrerseits aber nach Korruptionsvorwürfen gegen den neuen Ministerpräsidenten bereits im April 2005 durch eine dritte Koalitionsregierung unter Führung des Sozialdemokraten Jiří Paroubek (ČSSD) abermalig ausgetauscht wurde (vgl. Novotný 2018: 120). Bei den folgenden Parlamentswahlen 2006 konnte die sozialdemokratische ČSSD zwar leichte Stimmenzuwächse verzeichnen, fiel aber trotzdem deutlich hinter die Demokratische Bürgerpartei (ODS) zurück. Im Abgeordnetenhaus führte dies zu einer Pattsituation zwischen den beiden großen Parteien ČSSD und ODS und den von ihnen präferierten Koalitionen, die erst aufgelöst werden konnte, nachdem zwei Abgeordnete der ČSSD ihre Unterstützung für eine schwarz-grüne Koalition der Parteien ODS, KDU-ČSL und SZ signalisierten (vgl. Háva 2009: 4; Novotný 2018: 121). In ihrem Regierungsprogramm konnten sich die beteiligten Parteien auf eine umfangreiche Rentenreform einigen, die in mehreren Phasen umgesetzt werden sollte (vgl. Tschechische Regierung 2007: 5; Tschechische Regierung 2008: 43). Das hier diskutierte Rentenversicherungsgesetz 306/2008 stellt dabei jene Änderungen dar, die in der ersten Phase umgesetzt werden (sollten) und als Kompromisslösung zwischen den Koalitionsparteien das bestehende System parametrisch weiterentwickeln sollten.

Langfristig sah der Reformplan der Regierung aus ODS, KDU-ČSL und SZ aber die Einführung einer zusätzlichen obligatorischen kapitalgedeckten Säule vor, wie es insbesondere die konservativen Parteien ODS und KDU-ČSL schon in der Bezděk-Rentenkommission angedacht hatten (vgl. Tschechische Regierung 2008a: 36). Allerdings traf eine solche als „Opt-Out“ in der tschechischen Diskussion bekanntgewordene Reform auf starke Kritik und Ablehnung insbesondere linksgerichteter Oppositionsparteien, aber auch des Koalitionspartners SZ, und konnte letztlich erst 2013 umgesetzt werden (s. u.; vgl. Háva 2009: 4; Slaný/Lipovská 2018: 194).

Die Gesetzesvorlage für das Rentenversicherungsgesetz 306/2008 wurde am 27. Februar 2008 von der Regierung in das Abgeordnetenhaus eingebracht (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2008a). In der parlamentarischen Aussprache wurde als Begründung für das Vorhaben von der Regierung insbesondere der demografische Wandel angeführt. Dieser führe dazu, dass ohne Reformen das jährliche Defizit des Rentensystems im Jahr 2050 auf knapp fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts ansteige. Zwar weise das im Umlageverfahren organisierte gesetzliche Rentensystem gegenwärtig noch einen Überschuss aus, doch sei dieser nur „symbolischer“ Natur und dürfe nicht über die strukturellen Ungleichgewichte im Umlagesystem hinwegtäuschen (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2008: 30). Die von der Regierung vorgelegte parametrische Weiterentwicklung wird von der Regierung als ein erster gewichtiger Schritt in Richtung der Erreichung der finanziellen Nachhaltigkeit des Systems angesehen. Zudem betont die Regierung, dass die gewählten Maßnahmen die gemeinsame Schnittmenge der von den Parteien in der Bezděk-Rentenkommission vorgebrachten Vorschläge darstellen würden und deshalb eine breite politische Legitimität besäßen (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2008: 31). Dies gelte insbesondere für die geplante weitere Anhebung der Regelaltersgrenze als Kernstück des vorgelegten Reformvorhabens, nachdem eine solche Erhöhung ja bereits von der sozialdemokratischen ČSSD mit der Rentenreform 2003 erstmals umgesetzt wurde. Zudem betont die Regierung, dass die weitere Anhebung der Altersgrenze sowohl von der OECD als auch der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union mehrfach gefordert wurde (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2008: 31). Von den Oppositionsparteien wird die Reform allerdings aus mehreren Gründen abgelehnt. Kritisiert wird insbesondere, dass die Maßnahmen einseitig an der Ausgaben- seite des Rentensystems ansetzten und die Rentner übermäßig belasteten. Zudem

werden die Maßnahmen in ihrer Ausgestaltung als unverhältnismäßig dargestellt, wobei die Opposition in der Parlamentsdebatte zur Untermauerung dieses Vorwurfs wiederholt auf das europäische Ausland verweist, etwa auf die zumeist höhere Lebenserwartung in Westeuropa und die insgesamt höheren Rentenzahlungen: „Und wenn wir uns dann in den Unterlagen des Ministeriums das Verhältnis von Rentenausgaben zum Bruttoinlandsprodukt anschauen, dann erklärt sich auch, warum es sich deutsche und österreichische Rentner leisten können im Sommer nach Mallorca zu fahren, während tschechische Rentner oft nicht mal zum Mácha-See reisen können [...]“ (Parlament der Tschechischen Republik 2008: 42). Kritisiert wird in diesem Zusammenhang aber auch der haushaltspolitische Druck der Europäischen Union, der etwa von Vertretern der vormals regierenden sozialdemokratische ČSSD als (mit-) ursächlich für das Reformvorhaben der Mitte-Rechts-Regierung ausgemacht wird: „Ich habe es auch in der Rede des Ministers zur Kenntnis genommen, und ich weiß es zu schätzen, dass er selbst davon spricht, dass wir von der Europäischen Union zu diesen Änderungen gezwungen werden. Ich denke jedoch, dass dies eine starke Regierung ist und die nationalen Interessen der Tschechischen Republik und der tschechischen Staatsbürger verteidigen sollte, und dass der Lebensstandard unserer älteren Rentner nicht sinken darf, nur weil Brüssel es so will.“ (Parlament der Tschechischen Republik 2008: 42) Trotz dieser Einwände wurde das Rentenversicherungsgesetz 306/2008 schließlich am 25. Juni 2008 mit den Stimmen der regierenden Mitte-Rechts-Koalition verabschiedet und nach Zustimmung des Senats und des Präsidenten am 21. August 2008 veröffentlicht (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2008a). Die Reform wird von den europäischen Institutionen im Grundsatz begrüßt. Allerdings wiederholt sich die Einschätzung wie bei der Rentenreform 2003, wonach die getroffenen Maßnahmen in der Summe nicht ausreichend seien, um das Rentensystem langfristig tragfähig aufzustellen (s. o.). So gibt die rasche Bevölkerungsalterung für den Rat der Europäischen Union (2009a: Rn. 2) „im Hinblick auf die Risiken für die langfristige Haushaltsstabilität nach wie vor Anlass zur Besorgnis“. Die europäischen Ausschüsse für Sozialschutz (SPC) und Wirtschaftspolitik (EPC) schätzen die langfristigen Kostensteigerungen im tschechischen Rentensystem um 30 Prozent höher als der europäische Durchschnitt, weshalb die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte einem „hohen“ Risiko ausgesetzt sei. Ähnlich wie die Europäische Kommission (2009c: 10) fordern die beiden Ausschüsse deshalb das Land dringend zu weiteren Reformen auf: „Further

reforms of the pension system that contain the high projected increase in pension spending or adjust its financing are indispensable in order to put it on a sustainable path.” (Europäische Kommission 2010f: 19)

EuGH Rs. C-343/08 – Umsetzung der Pensionsfonds-Richtlinie

Den ersten deutlich sichtbaren Dialog zwischen nationaler und supranationaler Ebene in der tschechischen Alterssicherungspolitik löste die als „Pensionsfonds-Richtlinie“ bekannte Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung aus. Die Richtlinie unternimmt einen ersten Schritt in Richtung eines europaweit organisierten Binnenmarkts für die betriebliche Altersversorgung. Konkret legt die Richtlinie Aufsichts-, Durchführungs- und Anlagevorschriften für rechtlich selbstständige und kapitalgedeckte Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung fest. Dabei betont der europäische Gesetzgeber, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzips auch weiterhin „uneingeschränkt für die Organisation ihrer Altersversorgungssysteme und die Entscheidung über die Rolle zuständig sein [sollten], die die einzelnen drei ‚Säulen‘ der Altersversorgung in den jeweiligen Mitgliedstaaten zu spielen haben.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: Erwägungsgrund 9). Er knüpft dabei an die primärrechtlich festgeschriebene Kompetenz- und Aufgabenteilung in der Sozial- und Alterssicherungspolitik an (s. Kapitel 3.1.2). Die Pensionsfonds-Richtlinie musste von den Mitgliedstaaten bis Ende 2005 in nationales Recht überführt werden. Allerdings ist Tschechien dem nur teilweise nachgekommen, weshalb die Europäische Kommission nach einem längeren Mahnverfahren am 23. Juli 2008 ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet hat. Konkret beklagte die Europäische Kommission, dass der tschechische Gesetzgeber wesentliche Regelungsinhalte der Richtlinie nicht oder nur unvollständig in nationales Recht umgesetzt habe, unter anderem etwa zu insolvenzrechtlichen Vorkehrungen (Art. 8), zu Voraussetzungen für den Betrieb von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Art. 9), zu Regelungen für versicherungstechnische Rückstellungen (Art. 15-17) und zu Anlagevorschriften (Art. 18). Nach Ansicht der Europäischen Kommission komme einem Mitgliedstaat aber nicht das Recht zu, nur bestimmte Vorschriften einer Regelung umzusetzen. Zudem schade die nur teilweise Umsetzung der Wirksamkeit der Richtlinie (vgl. Europäischer Gerichtshof 2009b: Rn. 29-

32). Die tschechische Regierung begründete die nur selektive Umsetzung der Richtlinie mit dem – politisch gewollten – Fehlen einer zweiten Säule: Ihr Alterssicherungssystem bestehe allein aus dem gesetzlichen Rentensystem (als erste Säule) und Formen der freiwilligen Zusatzabsicherung (als dritte Säule). Eine betriebliche Altersversorgung aber verstoße gegen nationales Recht und könne verwaltungs- oder strafrechtlich geahndet werden, weshalb es in Tschechien auch keine Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gebe, die von der Richtlinie betroffen seien. Mit der Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie befürchtete die tschechische Regierung aber, ein System der betrieblichen Altersversorgung einrichten zu müssen, was erhebliche Rückwirkungen auf die Statik und Balance des Alterssicherungssystems habe: „From the above, it appears that the purpose of the Directive was certainly the mandatory introduction of institutions for occupational retirement provision in all Member States.“ (Tschechische Regierung 2006: Rn. 6) Dies verstoße aus ihrer Sicht aber gegen die europäischen Verträge, da es in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten liege, über Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit zu entscheiden (vgl. Europäischer Gerichtshof 2009b: Rn. 37-44). Der Europäische Gerichtshof ist in seinem Urteil letztlich allerdings der Argumentation der Europäischen Kommission gefolgt und hat die Tschechische Republik zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie verpflichtet: „Selbst wenn sich daher nach der geltenden nationalen Regelung keine Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niederlassen darf, da es an einer zweiten Säule im nationalen Altersversorgungssystem fehlt, ist dieser Mitgliedstaat verpflichtet, die Bestimmungen der Richtlinie vollständig umzusetzen, indem er in seinem nationalen Recht die hierfür erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlässt und in Kraft setzt.“ (Europäischer Gerichtshof 2010: Leitsatz 2) Zudem bekräftigt der Europäische Gerichtshof die Zielsetzung der Richtlinie, wonach diese allein der Herstellung eines Binnenmarkts für Systeme der betrieblichen Altersversorgung durch Einführung von Mindestaufsichtsstandards auf europäischer Ebene diene und die Mitgliedstaaten nicht zur Einrichtung einer zweiten Säule in ihren nationalen Alterssicherungssystemen zwingen (vgl. ebd.). Mit der Verordnung 260/2011 vom 31.08.2011 hat die tschechische Regierung das Urteil schließlich umgesetzt und die Pensionsfonds-Richtlinie vollständig in nationales Recht überführt. Zugleich endet die Verordnung mit der Festlegung, dass „Einrich-

tungen der betrieblichen Altersversorgung in der Tschechischen Republik nicht eingerichtet werden dürfen“ (Paragraf 10h). Letztlich hat die Pensionsfonds-Richtlinie damit keinen Europäisierungsprozess und keine von der tschechischen Regierung befürchtete Neuordnung des nationalen Alterssicherungssystems ausgelöst. Die Pensionsfonds-Richtlinie wurde zwar am Ende in nationales Recht überführt, bleibt aufgrund des festgeschriebenen Verbots von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung faktisch aber ohne Regelungswirkung, was von den Akteuren auf nationaler Ebene so aber auch angestrebt wurde (vgl. Interviews #14; #27).

Small Pension Reform (Gesetz 220/2011)

Die Wahl zum Abgeordnetenhaus 2010 hat die politische Landschaft Tschechiens massiv verändert (s. Kapitel 4.3.1). Die beiden Volksparteien ODS und ČSSD mussten erhebliche Stimmenverluste im zweistelligen Bereich verkraften und kamen auf Werte von lediglich knapp über 20 Prozent (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2010). Die bislang mit der ODS regierenden Christdemokraten (KDU-ČSL) und Grünen (SZ) scheiterten sogar an der Sperrklausel und verfehlten den Einzug in das Abgeordnetenhaus. Gleichzeitig gelangten mit der liberal-konservativen „TOP09“ um Karel Schwarzenberg und mit der liberalen Partei für „Öffentliche Angelegenheiten“ („Věci veřejné“) zwei neue Parteien ins Abgeordnetenhaus (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2010). Diese bildeten in der Folge auch mit der Demokratischen Bürgerpartei (ODS) eine Koalitionsregierung, nachdem Petr Nečas (ODS) von Präsident Vaclav Klaus zum Ministerpräsidenten ernannt und mit der Regierungsbildung beauftragt wurde (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010).

Die so neugeformte Mitte-Rechts-Regierung hat in ihrer Amtszeit zwei weitreichende Rentenreformen umgesetzt, die in der tschechischen Debatte als „Small Pension Reform“ und „Large Pension Reform“ (s. u.) bekannt sind. Die kleine Rentenreform (Gesetz 220/2011) sieht dabei drei parametrische Änderungen am bestehenden gesetzlichen Rentensystem vor (vgl. Tschechische Regierung 2012: 13-15; Holub/Havá 2012: 9; Vostatek 2012: 4-6; Saxonberg/Sirovátka 2014: 450-461). Erstens wird die Regelaltersgrenze für Männer und Frauen bis zum Jahr 2041 auf einheitliche 67 Jahre angehoben. Die bislang für Frauen vorgesehene Differenzierung der Altersgrenze in Abhängigkeit von der Kinderzahl entfällt. Zudem soll die Altersgrenze danach jährlich automatisch um zwei Monate angehoben werden, um die zunehmende Alterung der Gesellschaft auszugleichen. Eine Obergrenze sieht das

Reformvorhaben nicht vor. Zweitens folgt die Indexierung der Rentenzahlungen künftig automatisch in voller Höhe der Inflationsentwicklung und um ein Drittel der Reallohnentwicklung. Bislang galt dies als Untergrenze für eine ansonsten diskretionäre Entscheidung der Regierung. Die Änderung soll damit dämpfend auf künftige Rentenanpassungen wirken. Drittens stärkt die kleine Rentenreform das versicherungsmathematische Prinzip durch Änderungen bei der Berechnung der persönlichen Bemessungsgrundlage. Bislang wurde der monatliche Bruttoverdienst in Abhängigkeit von seiner Höhe gestaffelt berücksichtigt. Einkommen bis CZK 10.500 wurden zu 100 Prozent einbezogen, von CZK 10.500 bis CZK 27.000 anteilig zu 30 Prozent, und über CZK 27.000 anteilig nur zu zehn Prozent. Die kleine Rentenreform definiert die Schwellenwerte nun in Abhängigkeit vom Durchschnittslohn und ändert ihre anteilige Berücksichtigung. Bis zum ersten Schwellenwert, der künftig bei 44 Prozent des Durchschnittslohns liegt, wird der monatliche Bruttoverdienst zu 100 Prozent bei der Berechnung der persönlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigt und zwischen 44 Prozent und 400 Prozent des Durchschnittslohns anteilig nur zu 26 Prozent. Übersteigt der monatliche Bruttoverdienst den zweiten Schwellenwert, wird der darüber liegende Teil bei der Berechnung nicht mehr berücksichtigt. Folge dieser Änderung ist, dass höhere Einkommensgruppen künftig eine höhere Rente erhalten werden, während kleine und mittlere Einkommensgruppen Einbußen zwischen zwei und sechs Prozent zu verkraften haben (vgl. Škorpík/Suchomel 2011: 159f.).

Mit der kleinen Rentenreform verfolgt die liberal-konservative Regierung zwei Ziele. Erstens soll mit der Reform eine Vorgabe des nationalen Verfassungsgerichts umgesetzt werden. Dieses hatte in seiner Entscheidung Pl. ÚS 8/07 vom 23. März 2010 festgestellt, dass die bisherige Berechnungsweise der persönlichen Bemessungsgrundlage mit der Verfassung unvereinbar sei (Tschechisches Verfassungsgericht 2010). Geklagt hatte ein Rentner, dessen Rentenanspruch bei lediglich 19 Prozent seines früheren Einkommens festgesetzt wurde, was dieser als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und als Verstoß gegen Art. 30 Abs. 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten ansah, wonach alle Bürger das Recht auf eine angemessene Absicherung im Alter hätten: „As the average level of pension in 2004 was 44% of average gross income (or 57% of average net income), the plaintiff believed that the pension granted to him established absolute inequality between him and other beneficiaries of the pension system.“ (Tschechisches Verfassungsgericht

2010: Rn. 3). Konkret beanstandet hatte der Kläger dabei die ursprünglichen Schwellenwerte und Zugangsfaktoren in der Berechnung der persönlichen Bemessungsgrundlage, die ihn aufgrund seines überdurchschnittlichen Einkommens benachteiligen und die für eine Versicherung charakteristische Verbindung von Beiträgen und Leistungen missachten würden. Dem widersprach allerdings das zuständige Ministerium für Arbeit und Soziales, demzufolge das Rentensystem neben der Beachtung des versicherungsmathematischen Prinzips auch die Solidarität zwischen den und innerhalb der Generationen fördern müsse. Die beanstandeten Schwellenwerte und Zugangsfaktoren und die damit bewusst erfolgende Umverteilung seien deshalb auch eine zulässige politische Entscheidung: „Bend points strengthen solidarity and reduce the risk of poverty in the older generation, which is one of the fundamental objectives of the pension system.” (Potucek/Rudolfova 2015: 182) Das Verfassungsgericht teilte im Grundsatz diese Auffassung, sah aber die Gewichtung beider Ziele als nicht ausreichend ausbalanciert: „The legal framework implemented by the contested § 15 of Act no. 155/1995 Coll. (in particularly establishing reduction limits) creates a situation where a participant in the pension system who contributes three times more than a participant who contributes an amount calculated from an average wage is allocated a pension of – relatively – less than half. [...] Thus, it is evident that the legal framework, in the attempt to ensure adequate material security to all participants in pension insurance, does not ensure for some insured persons a proportionate material security that reflects, in a recognizable degree, the principle of a merit basis, i. e. fulfilling the stimulation function of social policy.” (Tschechisches Verfassungsgericht 2010)

Neben dieser verfassungsrechtlichen Anpassung verfolgt die Regierung mit der kleinen Rentenreform zweitens eine weitere Reduzierung der Ausgaben im gesetzlichen Rentensystem, wobei insbesondere die (automatische) Erhöhung der Altersgrenze langfristig dämpfend auf die prognostizierte Kostenentwicklung wirken soll (vgl. Tschechische Regierung 2012: 14). Gegenüber den europäischen Institutionen weckt die tschechische Regierung die Erwartung, mit der kleinen Rentenreform das jährliche Defizit im gesetzlichen Rentensystem dauerhaft bei 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts stabilisieren zu können, nachdem vorherige Prognosen noch ein Defizit in Höhe von bis zu 4,5 Prozent ausgemacht hatten (vgl. Tschechische Regierung 2011: 24). Aus Sicht der europäischen Institutionen bleibt die Frage der finanziellen Nachhaltigkeit allerdings ungelöst. So beklagt etwa die Europäische

Kommission, dass die altersbedingten Kosten zwischen 2010 und 2060 voraussichtlich um 6,3 Prozentpunkte ansteigen werden, was deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegen würde (+4,6 Prozentpunkte; vgl. Europäische Kommission 2010e: 16). Der geplante automatische Anstieg der Altersgrenze ab dem Jahr 2041 komme deshalb auch viel zu spät, „given the funding pressures which are already evident now and which will become even more apparent after 2030.“ (Europäische Kommission 2011e: 8) Zudem kritisiert die Europäische Kommission die geplante Ausgestaltung der einzelnen Regelungen in der kleinen Rentenreform. So sollte ihrer Ansicht nach die Regelaltersgrenze nicht starr um zwei Monate pro Jahr angehoben werden, sondern stattdessen an die steigende Lebenserwartung gekoppelt werden, was transparenter wäre und Risiken in der Umsetzung reduzieren würde. Zudem sprach die Europäische Kommission die Empfehlung aus, die Indexierung der Rentenzahlungen mit der Preisentwicklung gleichzusetzen, um den Ausgabenanstieg stärker zu begrenzen (vgl. Europäische Kommission 2011e: 8). Auch der Rat der Europäischen Union sieht die Gefahr, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels in Tschechien deutlicher größer ausfallen werden als im europäischen Durchschnitt, weshalb eine nachhaltige Reform des Rentensystems eine „vordringliche Aufgabe“ sei (Rat der Europäischen Union 2011a: Rn. 10). Es bleibe aus seiner Sicht allerdings fraglich, ob die geplante kleine Rentenreform den erhofften Einspareffekt erzielen könne. Der Rat der Europäischen Union empfiehlt dem Land deshalb, weiter an der finanziellen Nachhaltigkeit des gesetzlichen Rentensystems zu arbeiten. Konkret schlägt der Rat eine Verknüpfung der Altersgrenze mit der Lebenserwartung und einen verstärkten Ausbau privater Vorsorgeelemente vor (vgl. Rat der Europäischen Union 2011a: Empfehlung 2).

Die Regierung hat das Gesetzesvorhaben schließlich in unveränderter Form am 2. März 2011 in das Abgeordnetenhaus eingebracht (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011). In der Parlamentsdebatte stellt der Minister für Arbeit und Soziales Jaromír Drábek (TOP09) die Reform zunächst in eine Reihe mit den vorherigen parametrischen Reformen, die in der Summe sichergestellt hätten, dass das gesetzliche Rentensystem nicht in eine ähnlich prekäre Situation geraten sei, wie dies in Frankreich oder Griechenland der Fall sei (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011a: 19). Neben dem Urteil des Verfassungsgerichts führt der Minister den demografischen Wandel und die daraus folgende Notwendigkeit zur

Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit des Systems als zentralen Beweggrund für die Reform an. Dabei hebt er zugleich die europäische Dimension der Rentenpolitik Tschechiens hervor, bei der sich das Land nicht nur aktiv beteilige, etwa beim Konsultationsprozess für das Grünbuch über Angemessene und nachhaltige Renten oder dem gemeinsamen Bericht von SPC und EPC, sondern die das Land auch in seine Reformbemühungen integrieren würde: „Wir haben uns nicht nur aktiv an der Erstellung dieser Dokumente beteiligt, sondern greifen auch auf diese zurück bei der Vorbereitung der Rentenreform.“ (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011a: 19) Von Seiten der Opposition und dabei insbesondere von der Kommunistischen Partei wird kritisiert, dass von der geänderten Berechnung der persönlichen Bemessungsgrundlage ausgerechnet jene Bevölkerungsgruppen profitieren würden, die bereits über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügten. Zudem wird die geplante Anhebung der Altersgrenze als ebenfalls unsozial kritisiert, da der Gesundheitszustand vieler Arbeiter eine Ausweitung der Erwerbsphase gar nicht zulasse (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011a: 22). Der Gesetzesvorschlag wurde trotz dieser Einwände schließlich mit den Stimmen der Koalitionsparteien verabschiedet und nach Einbezug des Senats dem Präsidenten am 23. Juni 2011 zur Unterzeichnung vorgelegt (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011). Allerdings verweigerte der „langjährige Prediger des Monetarismus“ (Schmidt-Häuer 2009) Václav Klaus die Unterschrift und begründete dies damit, dass aus seiner Sicht der Staat (auch) in der Alterssicherung nur die Rolle als Bereitsteller eines Existenzminimums in Notlagen einnehmen dürfe (vgl. Potucek/Rudolfova 2015: 188). Mit der vorliegenden Small Pension Reform würden allerdings das Versicherungsprinzip und das Verdienstprinzip verfestigt: „Der Staat ist weder eine Finanz- oder Versicherungseinrichtung, noch sind die Empfänger staatlicher Renten seine Kunden, wie die Richter des Verfassungsgerichts irrtümlich glauben [...]. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung macht hier ebenso wenig Sinn wie bei anderen Leistungen des Staates [...]. Obwohl einige unserer obligatorischen Zahlungen an die öffentlichen Haushalte immer noch als Prämien bezeichnet werden, handelt es sich tatsächlich nur um eine bestimmte Steuer, um die Kosten für die Sicherung dieses besonderen öffentlichen Gutes zu decken.“ (Klaus 2011) Allerdings legte der Präsident kein formales Veto ein, weshalb das Gesetz bis zum Ablauf der verfassungsrechtlich vorgesehenen Frist am 7. Juli 2011 auch nicht zurück in das Abgeordnetenhaus gelangte. Damit wurde das

Gesetz am 22. Juli 2011 offiziell verkündet: „Nevertheless, legal experts agreed that the procedure was on the verge of constitutionality.“ (Potucek/Rudolfova 2015: 188)

Large Pension Reform (Gesetz 428/2011)

Die neugeformte Mitte-Rechts-Regierung um Ministerpräsident Petr Nečas (ODS) hat zeitgleich zu den parametrischen Änderungen in der Form der kleinen Rentenreform zusätzlich eine „große Rentenreform“ durchgeführt, die auf eine Teil-Privatisierung des Rentensystems abzielt. Damit folgt das Land (wenn auch deutlich verspätet) einem Trend, der die Systemlandschaft in anderen ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten bereits nachhaltig geprägt hat (vgl. Orenstein 2013: 274; Żukowski 2013). Konkret sieht die große Rentenreform die Einführung einer privaten kapitalgedeckten zweiten Säule mit Beitragsprimat (DC) vor. Versicherte im gesetzlichen System sollen die Möglichkeit erhalten, einen Teil ihres Rentenbeitrags mit Hilfe eines privaten Rentenfonds am Kapitalmarkt anzulegen, um so (idealerweise) später eine höhere Gesamtrente zu erhalten. Die Teilnahme ist grundsätzlich freiwillig, muss aber bis zum 35. Lebensjahr erklärt werden und kann später nicht mehr widerrufen werden. Mit der Teilnahme an der zweiten Säule werden automatisch drei Prozent des bisherigen Rentenbeitrags des Versicherten für das gesetzliche Rentensystem dem gewählten privaten Pensionsfonds zugeführt. Zugleich ist der Versicherte verpflichtet, zusätzliche zwei Prozent seines monatlichen Bruttoverdienstes an die zweite Säule abzuführen. Durch die Teilnahme an der zweiten Säule steigen damit die individuellen Gesamtaufwendungen für die Altersvorsorge von regulär 28 auf 30 Prozent, wobei 25 Prozentpunkte dem gesetzlichen Rentensystem zufließen und fünf Prozentpunkte am Kapitalmarkt angelegt werden. Die Versicherten sollen frei zwischen privaten Pensionsfonds wählen können. Diese sind verpflichtet, den Versicherten vier unterschiedliche Anlagestrategien (mit unterschiedlichem Risikoprofil) anzubieten. Ausgezahlt werden kann die am Kapitalmarkt angelegte (Teil-) Rente entweder in der Form einer lebenslangen Rente oder als Zahlung über zwanzig Jahre, wobei im Falle eines früheren Todesfalles die restlichen Mittel vererbt werden können (vgl. Tschechische Regierung 2011: 24; Holub/Havá 2012: 10; Vostatek 2012: 7f.; Batty/Hailichova 2012; Saxonberg/Sirovátka 2014; Adascalitei/Domonkos 2015). Die Ausgestaltung der privaten zweiten Säule ist das Ergebnis unterschiedlichster Faktoren und Entwicklungen. Bereits während der Arbeit der ersten Bezděk-Rentenkommission 2004 sprach sich die konservative ODS

mit ihrem Flat-Rate-Modell für einen radikalen Politikwechsel in der Alterssicherung aus und forderte mehr Eigenverantwortung der Versicherten ein, konnte eine entsprechende paradigmatische Reform aber in der Folgezeit nicht durchsetzen (s. o.). Auch in der seit Juli 2010 bestehenden Koalition mit der liberal-konservativen TOP09 und der liberalen Partei für „Öffentliche Angelegenheiten“ gab es starke Vorbehalte gegen eine (zu) weitgehende Privatisierung des Rentensystems, da beide Koalitionspartner eine übermäßige Belastung der Mittelschicht befürchteten und einen breiten politischen Konsens für einen solchen grundlegenden Umbau des Systems einforderten (vgl. Saxonberg/Sirovátka 2014: 460). Zugleich traf die Reform, die von der Regierung in ihrer allgemeinen Ausrichtung schon im Koalitionsvertrag angekündigt wurde, auf erheblichen Widerstand der übrigen Oppositionsparteien und Gewerkschaften, aber auch der Arbeitgeber (vgl. Schuster 2011; Adascalitei/Domonkos 2015: 94). Letztere kritisierten insbesondere, dass eine solche zweite Säule ob ihrer Risiken und der bereits vorhandenen Möglichkeit der privaten Vorsorge in der dritten Säule obsolet sei: „Beim zweiten Pfeiler sind wir übereingekommen, dass er sehr riskant ist für die jungen Menschen, für die er bestimmt ist, das heißt die Dreißigjährigen. Es gibt ja jetzt schon die Möglichkeit, freiwillig sein Geld in privaten Rentenfonds anzulegen. Allerdings wird diesem System nicht sonderlich vertraut – und das ist ein Problem.“ (zitiert nach: Schuster 2011: o. S.).

Die konkrete Ausgestaltung der zweiten Säule spiegelt diesen Konflikt innerhalb der Mitte-Rechts-Regierung von Ministerpräsident Petr Nečas (ODS) und die allgemeine politische Ablehnung wider (vgl. Adascalitei/Domonkos 2015: 94). Im Grundsatz beruht die zweite Säule auf einem Vorschlag der zweiten Bezděk-Rentenkommission, die noch von der Vorgängerregierung im Januar 2010 eingesetzt und mit der Erstellung einer Langfristprognose und der Ausarbeitung eines konkreten Reformvorschlags beauftragt wurde (vgl. Bezděkovy komise 2010). Namensgeber und Vorsitzender der Kommission war erneut Vladimír Bezděk, der bereits die erste Rentenkommission 2004 geleitet hatte. Die Kommission konnte sich in ihrem Abschlussbericht allerdings nicht auf einen gemeinsamen Reformvorschlag einigen. Streitpunkte waren insbesondere die Frage über die verpflichtende Teilnahme an der zweiten Säule und die Rolle des Staates in der Finanzierung. Als Folge dessen präsentierte die Rentenkommission zwei Vorschläge, wobei die Mehrheit der Kommissionsmitglieder die erste Variante präferierte (vgl. Bezděkovy komise 2010:

19f.). Diese sieht eine obligatorische Teilnahme für alle Versicherten des gesetzlichen Rentensystems vor (sofern sie bei Einführung der Reform nicht älter als 40 Jahre sind). Zur Finanzierung sollten drei Prozentpunkte der Sozialversicherungsbeiträge an die zweite Säule abgeführt werden, zuzüglich zwei weiteren Prozentpunkten des monatlichen Bruttoverdienstes des Versicherten. Demgegenüber sah die zweite Reformvariante vor, dass der Beitragssatz für die erste Säule unverändert bei 28 Prozent belassen werden sollte. Die zweite Säule sollte stattdessen hälftig aus staatlichen Zuschüssen und privaten Beiträgen in Höhe von jeweils drei Prozent des monatlichen Bruttoverdienstes des jeweiligen Versicherten finanziert werden. Die Teilnahme an der Säule wäre grundsätzlich freiwillig, könnte aber später auch nicht mehr widerrufen werden (vgl. Bezděkovy komise 2010: 20f.).

Die von den Koalitionspartnern gewählte Ausgestaltung der kapitalgedeckten zweiten Säule stellt schließlich einen Kompromiss aus diesen beiden Varianten dar. Gegenüber den europäischen Institutionen bewirbt die bürgerliche Regierung die Reform als Beitrag zur langfristigen Stabilisierung des tschechischen Alterssicherungssystems, sowohl hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit durch eine dauerhafte Reduzierung des langfristigen Defizits als auch hinsichtlich der zu erwartenden sozialen Nachhaltigkeit durch eine breitere Diversifikation des Ruhestandseinkommens (vgl. Tschechische Regierung 2011a: 23). Damit sieht die Regierung die Reform auf einer Linie mit der Europa2020-Strategie und den rentenpolitischen Vorgaben der Europäischen Kommission. Die zu erwartenden kurzfristigen Einnahmeausfälle im gesetzlichen Rentensystem durch die Übertragung von drei Prozent der Beiträge in die zweite Säule sollen nach den Plänen der Regierung durch eine Anhebung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes auf 17,5 Prozent ausgeglichen werden (vgl. Tschechische Regierung 2011: 14f.). Damit soll auch sichergestellt werden, dass der eingeschlagene Konsolidierungsweg der öffentlichen Haushalte und die Rückführung des übermäßigen Defizits von 4,9 Prozent im Jahr 2010 auf 1,9 Prozent im Jahr 2014 nicht gefährdet wird (vgl. Tschechische Regierung 2011a: 21). Während die kleine Rentenreform von der Europäischen Kommission in ihren Grundzügen noch begrüßt wurde (s. o.), fällt die Bewertung der „großen Rentenreform“ deutlich kritischer aus (vgl. Europäische Kommission 2011e: 8f.). So beklagt die Europäische Kommission erstens, dass die von der Regierung gewählte Form der freiwilligen Teilnahme nicht geeignet sei, die angestrebte hohe Verbreitung der

Säule zu erreichen. Insbesondere bestehe die Gefahr, dass allein einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen sich für das „Opt-Out“ entscheiden könnten, was die zu erwartenden Einnahmeausfälle in der gesetzlichen Säule weiter vergrößern würde. In diesem Zusammenhang kritisiert die Europäische Kommission zweitens, dass die von der Regierung geplante Mehrwertsteuererhöhung in ihrem Umfang nicht ausreichend sei, um das Finanzierungsdefizit auszugleichen. Zudem sei klar, „that it does not address the outstanding funding needs of the pension system.“ (Europäische Kommission 2011e: 9) Drittens beklagt die Europäische Kommission, dass die von der Regierung vorgelegten Informationen keine Auskunft über die zu erwartenden Betriebs- und Verwaltungskosten der privaten Pensionsfonds bereitstellten. Diese Kosten müssten aber zwingend so gering wie möglich ausfallen, wenn die erhoffte Diversifikation des Ruhestandseinkommens mit der zweiten Säule erreicht werden soll. In Anlehnung daran merkt die Europäische Kommission abschließend an, dass das Altersarmutsrisiko in Tschechien bislang noch unter dem europäischen Durchschnitt liege, mit dem demografischen Wandel und dem zu erwartenden Druck auf das Alterssicherungssystem aber wohl ansteigen werden, weshalb „it is important to monitor closely the impact of current and future reforms on the adequacy of pensions.“ (Europäische Kommission 2011e: 9) Der Rat der Europäischen Union hat sich den Kritikpunkten der Europäischen Kommission angeschlossen und das Land aufgefordert sicherzustellen, dass die Abdeckungsrate der Säule hoch und die Betriebskosten der Pensionsfonds transparent und auf niedrigem Niveau ausgestaltet sind. Zudem fordert der Rat erneut eine direkte Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung (vgl. Rat der Europäischen Union 2011a: Empfehlung 2).

Die bürgerliche Regierung hat die große Rentenreform als Gesetzentwurf des Finanzministeriums am 30. Juni 2011 in den parlamentarischen Prozess eingebracht (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011b). Die Parlamentsdebatte verlief dabei entlang der bereits im Vorfeld des Reformprozesses erkennbaren ideologischen Konfliktlinien und Differenzen (vgl. Potucek/Rudolfova 2016: 126). Vertreter der bürgerlichen Koalitionsparteien stellten insbesondere auf den demografischen Wandel und dessen negative Wirkung auf die langfristige Finanzierbarkeit des gesetzlichen Rentensystems ab. Finanzminister Miroslav Kalousek von der liberal-konservativen TOP 09 betonte zugleich die Übereinstimmung der Reform mit den Vorgaben der Europäischen Kommission und den Erwartung der Finanzmärkte:

„Ansonsten möchte ich nur daran erinnern, dass die Europäische Kommission die Einführung der zweiten Säule nachdrücklich empfohlen hat und dass die Tatsache, dass ein klarer politischer Wille zur Einführung und Umsetzung dieser zweiten Säule besteht, einer der Gründe war, warum Standard & Poor's das Rating für die Tschechische Republik zuletzt heraufgesetzt hat“ (Parlament der Tschechischen Republik 2011c). Demgegenüber beklagen die auf der linken Seite des politischen Spektrums verbleibenden Oppositionsparteien die Schwächung der Finanzierungsbasis der gesetzlichen Säule durch die Übertragung eines Teils der Rentenbeiträge zur zweiten Säule. Zudem wird die Reform als unsozial kritisiert, da hauptsächlich die oberen Einkommensgruppen und die privaten Pensionsfonds profitieren würden. Der Vorsitzende der sozialdemokratischen Partei (ČSSD), Bohuslav Sobotka, bezweifelt zudem die von der Regierung vorgetragene Notwendigkeit einer solchen paradigmatischen Reform und meint, die sich abzeichnenden Finanzierungsdefizite auch durch parametrische Änderungen am gesetzlichen System auffangen zu können. Zur Untermauerung seines Arguments verweist er auch auf die Rentenausgaben im europäischen Ausland, die deutlich über dem tschechischen Niveau lägen und dem von der Regierung propagierten Handlungsdruck widersprächen: „Zwischen 2030 und 2050 geht die Bevölkerung der 1970er Jahre in den Ruhestand. Dies ist in der Tat ein Problem, das wir lösen müssen, und es ist wichtig, es im Voraus zu lösen. Die Jahre 2030 bis 2050 können die öffentlichen Haushalte stark belasten. Wenn Sie sich jedoch ansehen, wie hoch der Anteil der Rentenausgaben in der Tschechischen Republik heute im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union ist, liegen wir deutlich unter dem Durchschnitt der Europäischen Union. Unser Anteil der Rentenausgaben liegt bei weniger als neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts, der EU-Durchschnitt bei 12,5 Prozent. Uns bleibt also Spielraum für eine ungünstige demographische Entwicklungen.“ (Parlament der Tschechischen Republik 2011c: o. S.) Der Gesetzentwurf wurde am 9. September 2011 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen angenommen und dem Senat zugeleitet (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011b). Dieser lehnte das Vorhaben allerdings mit den Stimmen der sozialdemokratischen Senatoren ab, die zu diesem Zeitpunkt den Senat dominierten. Weil der Senat aber nur ein aufschiebendes Veto einlegen kann (s. Kapitel 4.3.1), überstimmte die Koalitionsmehrheit im Abgeordnetenhaus den Einspruch des Senats am 6. November 2011 und legte es dem Präsi-

dentem zur Unterzeichnung vor. Wie schon bei der kleinen Rentenreform verweigerte Präsident Václav Klaus die Unterschrift, legte aber auch kein (suspensives) Veto ein, weshalb die große Rentenreform am 28. Dezember 2011 Gesetzeskraft erhielt (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2011b).

„Slowakische Renten“ (2012)

Mit der offiziellen Auflösung der Tschechoslowakei am 31. Dezember 1992 und der Gründung der beiden Nachfolgerepubliken Tschechien und Slowakei wurde eine Reihe von rechtlichen und politischen Fragestellungen aufgeworfen, wie die bislang gemeinsam getragenen Verpflichtungen künftig zwischen den beiden Staaten aufgeteilt werden können und sollen. Davon betroffen war auch die bislang gemeinsam durchgeführte Sozial- und Alterssicherungspolitik, weshalb beide Staaten bereits Ende 1992 einen völkerrechtlichen Vertrag zu Fragen der sozialen Sicherheit (ST-Vertrag) geschlossen haben (vgl. Tschechische Republik/Slowakische Republik 1992). Für die Alterssicherungspolitik von Relevanz ist dabei insbesondere die Frage, welcher Nachfolgestaat für die Gewährung und Berechnung der Renten von Bürgern zuständig ist, die ihre oder einen Teil der notwendigen Versicherungszeiten in der Tschechoslowakei erworben haben. Beide Staaten haben im ST-Vertrag diesbezüglich festgelegt, dass das entscheidende Kriterium bei der Festlegung der Zuständigkeit der Sitz des Unternehmens sein soll: „Die vor dem Datum der Teilung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik erworbenen Versicherungszeiten gelten als Versicherungszeiten jenes Vertragsstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Arbeitgeber des Bürgers zum Zeitpunkt der Teilung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik oder unmittelbar vor diesem Zeitpunkt seinen Sitz hatte.“ (Art. 20 Abs. 1 ST-Vertrag) Folge dieser Bestimmung ist, dass eine Vielzahl von tschechischen Staatsbürgern eine „slowakische Rente“ erhält, da ihr ehemaliger tschechoslowakischer Arbeitgeber seinen Hauptsitz auf dem Gebiet der heutigen Slowakei hatte. Allerdings fallen diese slowakische Renten aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung beider Staaten regelmäßig deutlich niedriger aus als eine vergleichbare tschechische Rente (vgl. Faix 2012: 597; Zbiral 2012: 2). Als Ausgleich gewährte der tschechische Rententräger in einigen wenigen Härtefällen eine Sonderzulage, um die Rente auf ein vergleichbares tschechisches Niveau anzuheben. Allerdings erfolgte diese Praxis zumeist willkür-

lich und intransparent, was in mehreren Verfassungsbeschwerden vor dem tschechischen Verfassungsgericht als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und gegen Art. 30 Abs. 1 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten angefochten wurde, demzufolge alle Bürger das Recht auf eine angemessene Absicherung im Alter hätten (vgl. Komarek 2012; Petschko 2012). Diese Argumentation wurde vom Verfassungsgericht auch aufgegriffen und festgestellt, dass der tschechische Rentenversicherungsträger tschechischen Bürgern mit einer slowakischen Rente grundsätzlich immer eine Sonderzulage gewähren müsse, um deren Renten an das Niveau einer vergleichbaren tschechischen Rente anzugleichen. Kriterium für die Gewährung der Sonderzulage sei allein die tschechische Staatsbürgerschaft sowie ein Wohnsitz im Gebiet der Tschechischen Republik (vgl. exemplarisch: Tschechisches Verfassungsgericht 2003).

Mit dieser Entscheidung geriet das Verfassungsgericht jedoch in einen Konflikt mit dem Obersten Verwaltungsgericht. Dieses musste in einer Reihe von Fällen über die (Nicht-) Gewährung der Sonderzulage entscheiden und hielt die Auslegung der Praxis durch das Verfassungsgericht für europarechtswidrig (vgl. Komarek 2012; Petschko 2012). Vereinfacht erkannte das Oberste Verwaltungsgericht in der Gewährung der Sonderzulage allein für tschechische Staatsbürger eine Diskriminierung anderer Unionsbürger, was sowohl durch das Primärrecht, insbesondere aber auch durch Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 verboten sei. Diese Verordnung koordiniert die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit, um Sozialversicherungsansprüche auch bei einem Wohnortwechsel innerhalb der Europäischen Union zu schützen. Festgeschrieben wird dabei, dass „Personen, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen und für die diese Verordnung gilt, [...] die gleichen Rechte und Pflichten auf Grund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [haben] wie die Staatsangehörige dieses Staates [...]“ (Art. 3 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1408/71). In einem Vorabentscheidungsverfahren ersuchte das Oberste Verwaltungsgericht deshalb den Europäischen Gerichtshof zu entscheiden, ob in der Vorgabe des tschechischen Verfassungsgerichts zur Verknüpfung der Zulage mit der tschechischen Staatsbürgerschaft eine unzulässige Diskriminierung im Sinne der Koordinierungsverordnung und des Primärrechts vorliege. Dies hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 22. Juni 2011 zur Rechtsache Landtová schließlich auch bestätigt: „Daraus folgt, dass die Entscheidung des Ústavní soud [Verfas-

sungsgerichts; Anmerkung des Verfassers] eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sowie ein mittelbare, sich aus dem Wohnortkriterium ergebende Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gegenüber denjenigen enthält, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben.“ (Europäischer Gerichtshof 2011a: Rn. 49) Während die europäischen Richter somit die Sonderzulage selbst für europarechtskonform entschieden, sei die Gewährung allein für tschechische Staatsbürger unzulässig. Die tschechische Regierung hat das Urteil zum Anlass genommen, die Zulage künftig gänzlich zu streichen, und hat eine entsprechende Regelung im Rahmen der großen Rentenreform umgesetzt (Gesetz 428/2011), da vielfach befürchtet wurde, dass mit der Auflage zur Gewährung der Sonderzulage unabhängig von der tschechischen Staatsbürgerschaft auch slowakische Rentner die Zulage beantragen könnten und dies zu erheblichen Mehrausgaben für das tschechische Rentensystem führen werde (vgl. Zbiral 2012: 5f.). Das tschechische Verwaltungsgericht wiederum hat die Gewährung der Sonderzulage im konkreten Fall Landtová aber mit der Begründung verweigert, dass die Sonderzulage erst durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts universell eingeführt worden sei, diese Rechtsprechung aber vom Europäischen Gerichtshof verworfen wurde, weshalb die Sonderzulage selbst unzulässig sei. Allerdings ließ das Oberste Verwaltungsgericht eine verfassungsrechtliche Überprüfung seiner Entscheidung zu, nicht ohne aber darauf hinzuweisen, dass eine Gewährung der Sonderzulage unabhängig von der Staatsbürgerschaft gewaltige Kosten verursachen würde und eine Gewährung der Sonderzulage nur für tschechische Bürger einen direkten Konflikt mit dem Europäischen Gerichtshof zur Folge hätte (vgl. Faix 2012: 599; Zbiral 2012: 6f.; Komarek 2012).

Das Verfassungsgericht selbst hatte zwischenzeitlich in einem ähnlich gelagerten Fall die Möglichkeit, sich erneut zur Sonderzulage und zur Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs zu äußern. Im Verfahren Pl. ÚS 5/12 (Holubec) vor dem Verfassungsgericht machte der Beschwerdeführer mit tschechischer Staatsbürgerschaft geltend, dass er durch seine zeitweilige Tätigkeit für ein auf dem Gebiet der heutigen Slowakischen Republik ansässiges Unternehmen eine geringere „slowakische Rente“ erhalte, weshalb er Anspruch auf eine Sonderzulage habe (vgl. Tschechisches Verfassungsgericht 2012). Diese wurde ihm aber letztinstanzlich vom Obersten Verwaltungsgericht unter Zuhilfenahme der oben genannten Argumente verweigert. Das Verfassungsgericht nahm den Fall

zum Anlass, sich zunächst grundlegend zum Verhältnis von tschechischem Recht zum Europarecht zu äußern (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: Kapitel VII.). Betont wurde von den tschechischen Verfassungsrichtern dabei einleitend, dass das tschechische Verfassungsrecht grundsätzlich europarechtsfreundlich auszulegen sei. Zudem erinnerte das Verfassungsgericht an sein in früheren Entscheidungen entwickeltes Prinzip der „doppelten Bindung“, demzufolge in nationales Recht überführtes europäisches Recht sowohl mit der tschechischen Verfassung als auch mit dem Europarecht vereinbar sein müsse. In Anlehnung an die Solange I-, Solange II- und Maastricht-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts stellte das tschechische Verfassungsgericht dann aber klar, dass die im Spannungsverhältnis von nationalem und supranationalem Recht auftretenden Konflikte im Zweifel allein in nationalstaatlicher Kompetenz zu entscheiden seien: „If the national methodology for the interpretation of constitutional law does not enable a relevant norm to be interpreted in harmony with European Law, it is solely within the Constituent Assembly’s prerogative to amend the Constitution.“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.) Daraus leitet das tschechische Verfassungsgericht für sich die Befugnis zur „Ultra-Vires-Kontrolle“ europäischen Handelns ab, mit der Konsequenz, ultima ratio ausbrechende Rechtsakte für unanwendbar zu erklären: „The Constitutional Court remains the supreme protector of Czech constitutionality, including against possible excesses by Union bodies or European law [...]. In accordance with this, the Czech Constitutional Court also intends to review, as ultima ratio, whether the legal acts of European bodies remain within the bounds of the powers that were provided to them.“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.) Ausgehend von dieser verfassungsrechtlichen Einordnung europäischen Rechts unterzogen die Verfassungsrichter anschließend das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Landtová einer Prüfung (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: Kapitel VII.). Sie kommen dabei zu dem Schluss, dass der Europäische Gerichtshof die Koordinierungsverordnung (EWG) Nr. 1408/71 gar nicht hätte anwenden dürfen, da diese erstens den ST-Vertrag explizit in Anhang III als weiterhin gültig erkläre. Zweitens fassen die Verfassungsrichter den ST-Vertrag als völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des Europarechts stehend auf, weshalb die Anwendung und Interpretation des ST-Vertrages sich nicht nach den Grundsätzen des Europarechts oder der konkreten Koordinierungsverordnung richten müsse: „In terms of European Union law, the provisions of Annex III are of a declaratory, not

constitutive nature“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.). Drittens verweisen die Richter auf den Zweck der Koordinierungsverordnung, nämlich die erworbenen Sozialversicherungsansprüche auch bei einem Wohnortwechsel innerhalb der Europäischen Union zu schützen. Dies setze aber einen Wohnortwechsel in ein „fremdes“ Land voraus: „[...] the key factor for applying the Regulation is its object and the nature of the reviewed legal relationships, which must contain a ‘foreign’ element.“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.) Aus Sicht des tschechischen Verfassungsgerichts kann die Ausübung einer Tätigkeit auf dem Gebiet der heutigen Slowakei zur Zeit des Bestehens der Tschechoslowakei aber nicht als Tätigkeit im Ausland charakterisiert werden: „Failure to distinguish the legal relationships arising from the dissolution of a state with a uniform social security system from the legal relationships arising for social security from the free movement of persons in the European Communities, or the European Union, is a failure to respect European history, it is comparing things that are not comparable.“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.) Daraus folgert das Verfassungsgericht, dass der Europäische Gerichtshof bei der Bewertung der Sonderzulagen für tschechische Bürger mit „slowakischen Renten“ gar nicht hätte auf die Koordinierungsverordnung referieren dürfen. Zudem erkennt das Verfassungsgericht – und das ist aus rechts- wie politikwissenschaftlicher Perspektive besonders bemerkenswert – „[...] that in that case there were excesses on the part of a European Union body, that a situation occurred in which an act by a European body exceeded the powers that the Czech Republic transferred to the European Union under Art. 10a of the Constitution; this exceeded the scope of the transferred powers, and was ultra vires.“ (Tschechisches Verfassungsgericht 2012: o. S.) Das tschechische Verfassungsgericht hat damit als erstes nationales Verfassungsgericht überhaupt einen ausbrechenden Rechtsakt durch ein Organ der Europäischen Union festgestellt und das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtsache Landtová für unanwendbar in der Tschechischen Republik erklärt (vgl. Kruis 2013; Faix 2012: 600; Zbiral 2012: 7-9; Komarek 2012; Petschko 2012).

Auflösung zweite Säule (2015)

Nachdem Ministerpräsident Petr Nečas (ODS) aufgrund einer Korruptions- und Bespitzelungsaffäre am 17. Juni 2013 von seinem Amt als Ministerpräsident zurück-

getreten ist, endete auch die Amtszeit der bestehenden Mitte-Rechts-Regierung automatisch vorzeitig (vgl. Kachlíková 2013). Weil sich die bisherigen Koalitionsparteien aber nicht auf eine Fortführung ihrer Zusammenarbeit einigen konnten und auch der von Präsident Miloš Zeman gegen den Willen aller Parlamentsparteien zum Ministerpräsidenten ernannte parteilose Jiří Rusnok keine Mehrheit in der Investiturabstimmung erhielt, löste sich das Abgeordnetenhaus im August 2013 schließlich nach längerem Streit selbst auf (vgl. Zimmermann 2013; Kachlíková 2013a). Ausden daraufhin im Oktober 2013 durchgeführten vorgezogenen Parlamentswahlen ging die sozialdemokratische ČSSD zwar erneut als stärkste Kraft hervor, blieb mit 20,5 Prozent der Stimmen aber deutlich hinter den Erwartungen zurück (vgl. Kachlíková 2013b). Erheblich abgestraft wurden die bisherigen Regierungsparteien. Die konservative Demokratische Bürgerpartei ODS konnte nur noch 7,7 Prozent der Stimmen für sich gewinnen. Deutliche Verluste musste auch die liberal-konservative Partei TOP09 verkraften, die mit 12 Prozent aber sogar noch vor der ODS lag. Die neugegründete „liberal-populistische“ (Barner/Resl 2016) „Aktion unzufriedener Bürger“ (ANO) wurde mit 18,7 Prozent auf Anhieb zweitstärkste Kraft und lag nur knapp drei Punkte hinter der sozialdemokratischen ČSSD. Zu den Wahlgewinnern gehörte zudem die christdemokratische KDU-ČSL, die mit knapp sieben Prozent wieder in das Abgeordnetenhaus einziehen konnte, nachdem die Partei bei der Parlamentswahl 2010 erstmals an der Sperrklausel gescheitert war (vgl. Kachlíková 2013b). Ausgehend von diesen tiefgreifenden Umwälzungen der Parteienlandschaft gestaltete sich die Regierungsfindung schwierig, da klassische Koalitionen innerhalb eines ideologischen Lagers rechnerisch nicht möglich waren. Letztlich konnten sich aber die sozialdemokratische ČSSD, die christdemokratische KDU-ČSL und die liberal-populistische ANO auf ein lagerübergreifendes Dreier-Bündnis verständigen (Parlament der Tschechischen Republik 2014) und Präsident Miloš Zeman ernannte Bohuslav Sobotka (ČSSD) Ende Januar 2014 zum Ministerpräsidenten (vgl. Schneibergová 2013; Kachlíková 2014).

Teil der Koalitionsvereinbarung war auch die Einsetzung einer neuen Rentenkommission, mit der ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens über die weitere Entwicklung und Ausgestaltung des Rentensystems erreicht werden sollte (vgl. Tschechische Regierung 2014). Dazu wurden Vertreter aller Parteien, von Gewerkschaften und Arbeitgebern, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft in eine Ren-

tenkommission berufen. Insgesamt umfasste die Rentenkommission so 21 dauerhafte Mitglieder, die in drei Arbeitsgruppen aufgeteilt insgesamt sechs Problem- und Fragestellungen erörtern und entsprechende Reformvorschläge erarbeiten sollten (vgl. Expert Committee on Pension Reform 2017: 3). Dazu gehörten u. a. die Möglichkeit einer Beendigung der kapitalgedeckten zweiten Säule, die Frage nach einem neuen Rentenanpassungsmechanismus und die Überarbeitung der bestehenden Regelung zur Anhebung der Regelaltersgrenze. Die von der Rentenkommission zu erarbeitenden Vorschläge sollten nach den Vorstellungen der Sobotka-Regierung den solidarischen Charakter und die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen ebenso berücksichtigen wie die finanzielle wie soziale Nachhaltigkeit des Rentensystems. Zudem stellte die Regierung die Bedingung auf, dass die Reformvorschläge „[...] must also take into account the obligations arising from membership in the European Union, particularly the obligations of the Czech Republic within the European Semester and the objectives of the strategies of Europe 2020.“ (Tschechische Regierung 2014: 2)

Innerhalb der Regierungskoalition war die Beendigung der zweiten Säule überraschenderweise kein Streitpunkt, trotz der ideologischen Differenzen zwischen den Parteien. Die sozialdemokratische ČSSD gehörte von Beginn an zu den größten Kritikern einer Teil-Privatisierung des Rentensystems, obwohl die bürgerliche Vorgängerregierung etwa durch die freiwillige Ausgestaltung der Säule noch versuchte, die größten Kritikpunkte abzumildern. Die christdemokratische KDU-ČSL wiederum hatte in der ersten Bezděk-Rentenkommission 2004 noch selbst für eine derartige Teilprivatisierung optiert und einen Vorschlag unterbreitet, der mit der jetzigen Säule weitgehend deckungsgleich ist (s. o.). Allerdings hat die Partei nach ihrem erstmaligen Ausscheiden aus dem Abgeordnetenhaus 2010 einen personellen Neuanfang vollzogen, der in der Folge auch in der Sozialpolitik wieder zu einer stärkeren Akzentuierung des gesellschaftlichen Zusammenhalts führte (vgl. Schuster/Janzer 2010). Die liberal-populistische ANO wiederum, die 2011 vom tschechischen Unternehmer und Politiker Andrej Babiš gegründet wurde, spricht von der Tschechischen Republik regelmäßig als „Familienunternehmen“, bei dem die Wähler „nach vier Jahren als Aktionäre auf der Hauptversammlung entscheiden können, ob die Regierung effizient und wirtschaftlich damit umgeht.“ (Ano 2018) In diesem Sinne hatte sich die Partei im Vorfeld der Parlamentswahl noch für die Beibehaltung der zweiten

Säule ausgesprochen, lenkte in den Koalitionsverhandlungen dann aber auf die Linie der beiden übrigen Parteien ein und stimmte einer baldigen Beendigung der zweiten Säule zu (vgl. Potucek/Rudolfova 2016: 127).

Die Arbeit der Rentenkommission war geprägt von den anhaltenden Differenzen zwischen Befürwortern und Kritikern der kapitalgedeckten zweiten Säule (vgl. exemplarisch: Expert Committee on Pension Reform 2016). Hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung der Beendigung der zweiten Säule wurden mehrere Varianten diskutiert, wobei insbesondere eine rechtssichere Ausgestaltung und die Vermeidung von übermäßigen Kosten für den Rententräger im Mittelpunkt standen. Am 31.07.2014 konnte sich die Rentenkommission schließlich auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen. Dieser sieht eine Beendigung der zweiten Säule zum 01.01.2016 vor. Die Versicherten, die sich für die Teilnahme an der zweiten Säule entschieden haben, sollen wählen können, ob sie ihr angespartes Kapital bis Ende 2016 in bar ausgezahlt bekommen oder dieses in ein vorhandenes Vorsorgeprodukt in der dritten Säule eingezahlt werden soll (vgl. Expert Committee on Pension Reform 2014). Die Sobotka-Regierung hat sich dem Vorschlag der Rentenkommission weitgehend angeschlossen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf am 26.05.2015 in den parlamentarischen Prozess eingebracht und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Kommunistischen Partei verabschiedet. Gegen die Beendigung der zweiten Säule stimmten die Fraktionen von ODS und TOP09, unter deren Regierung diese ursprünglich eingeführt wurde. Die parlamentarische Debatte war dabei auffallend kurz und erstreckte sich lediglich auf die oberflächliche Wiederholung einiger grundlegender Argumente (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2015a). Insgesamt schien die Debatte angesichts der überdeutlichen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse für das Vorhaben und der bereits in der Rentenkommission stattgefundenen parteipolitischen Auseinandersetzung rein formeller Natur zu sein. Nachdem dann schließlich auch der Senat und der Präsident kein Veto eingelegt haben, ist das Gesetz am 17. Dezember 2015 in Kraft getreten (vgl. Parlament der Tschechischen Republik 2015).

Die europäischen Institutionen haben die Ausgestaltung der kapitalgedeckten Säule in der Vergangenheit wiederholt kritisiert und bemängelt, dass es zu Fehlanreizen bei der Teilnahme kommen könne (s. o.). Noch in der Bewertung des Nationalen Reformprogramms (NRP) und des Konvergenzprogramms 2013 hat die Europäische Kommission zudem einen größeren politischen Rückhalt für die zweite Säule

angemahnt und die sich abzeichnende geringe Teilnehmerzahl auf die von den Versicherten wohl antizipierte baldige Rücknahme der Reform zurückgeführt. Wenn aber die Angemessenheit der Rentenleistungen auch langfristig gesichert werden soll, sieht die Europäische Kommission eine hohe Verbreitung der zweiten Säule als essentiell an (vgl. Europäische Kommission 2013: 15f.). Allerdings finden sich darüber hinaus keine weitergehenden Empfehlungen der europäischen Institutionen, die direkt auf die zweite Säule abzielen. Vielmehr konzentrieren sich die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union in den Jahren nach der Einführung der zweiten Säule (2013-2015) auf eine automatische Kopplung der Altersgrenze an die Lebenserwartung und auf eine Überprüfung des Indexierungsmechanismus (vgl. Rat der Europäischen Union 2013: Empfehlung 3). Die Beendigung der zweiten Säule wird von der Europäischen Kommission schließlich lediglich als „Beeinträchtigung der Stabilität des Rentensystems“ bezeichnet, ohne aber auszuführen, welche Konsequenzen daraus für die langfristige finanzielle wie soziale Nachhaltigkeit erwartet werden (vgl. Europäische Kommission 2015f: 14). Auch der Rat der Europäischen Union gab keine Stellungnahme im Rahmen des Europäischen Semesters ab. Zudem haben die europäischen Institutionen im Rahmen des Europäischen Semesters ab 2015 keine rentenpolitischen Empfehlungen mehr ausgesprochen, „mainly due to a better demographic outlook and improved macroeconomic assumptions.“ (Europäische Kommission 2015f: 13) Im Ageing Report 2015 rechnet der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) nur noch mit einem marginalen Anstieg der Rentenausgaben bis zum Jahr 2050 um 0,6 Prozentpunkte auf 9,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Europäische Kommission 2015a).

Weitergehende Upload-Bemühungen

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen finden sich auch weitergehende Upload-Bemühungen Tschechiens, mit denen unmittelbar auf die weitere Entwicklung der europäischen Alterssicherungspolitik Einfluss genommen bzw. die mittelbaren Rückwirkungen europäischer Politik auf das nationale Alterssicherungssystem moderiert werden sollen. Allerdings fallen diese Upload-Bemühungen deutlich geringer und zurückhaltender aus als etwa beispielsweise bei Portugal (s. Kapitel 4.4.3). So berichten die Gesprächspartner aus den tschechischen Ministerien, dass Tschechien keine rentenpolitische Strategie verfolge, die das Land in die europäische Debatte

einbringen möchte: „There are a lot of areas we seek more cooperation, for example the Banking Union or the Capital Markets Union. Pension is clearly not an issue for us.“ (Interview #30) Als Gründe für die Zurückhaltung bei der Beeinflussung der europäischen Rentendebatte führen die Gesprächspartner insbesondere die bestehende Kompetenzordnung und die Heterogenität der nationalen Sozial- und Rentensysteme an: „There is no European pension policy in a strict sense. That is why there is no holistic pension strategy of the Czech Republic.“ (Interview #26) Vielmehr würden sich die Upload-Bemühungen auf eine fallweise Bereitstellung von Informationen und eine umfassende Erklärung des Rentensystems beschränken: „We try to influence the general picture about our country and our pension system. To this end, we provide facts, data and information to clarify matters and to prevent any negative repercussions and developments. But this is more a damage control than a pro-active influence.“ (Interview #26¹⁰) Als konkretes Beispiel führen die Gesprächspartner übereinstimmend die mit der Europäischen Kommission seit Jahren geführte Diskussion um die tschechische Altersgrenze und deren Interpretation an. Ursprünglich sollte die Regelaltersgrenze mit der kleinen Rentenreform 2011 bis zum Jahr 2041 für beide Geschlechter bei 67 Jahren angeglichen werden und von da an automatisch um zwei Monate pro Jahr ohne Endpunkt weiter ansteigen (s. o.). Ziel der Reform war es, die steigende Lebenserwartung durch eine Verlängerung der Erwerbszeit auszugleichen. Die Europäische Kommission bemängelte die Regelung allerdings als zu ungenau, da die steigende Lebenserwartung durch die lineare Erhöhung der Altersgrenze allenfalls indirekt abgebildet und im Zweifel unter- oder überzeichnet werde. Dies stieß aber auf Unverständnis seitens der tschechischen Regierung, die ihre Regelung als in Übereinstimmung mit der generellen Forderung der Europäischen Kommission nach einer Kopplung der Altersgrenze mit der Lebenserwartung sah: „In our view, we had linked the age limit in a transparent and comprehensible way to life expectancy. However, the European Commission took a different view and did not accept our solution. So we tried to convince the European Commission every time we met.“ (Interview #29) Mit Gesetz Nr. 203/2017 hat die Sobotka-Regierung schließlich die Regelaltersgrenze wieder auf 65 Jahre festgesetzt. Zudem wurde die automatische Erhöhung abgeschafft und durch einen

¹⁰ Die Upload-Bemühungen Tschechiens ähneln damit jenen Polens, fallen in der Tendenz aber insgesamt schwächer aus (vgl. Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle 2016: 238f.).

Mechanismus ersetzt, demzufolge die Regierung alle fünf Jahre anhand der ermittelten tatsächlich gestiegenen Lebenserwartung eine Erhöhung diskretionär vornehmen muss. Dies wird von der Europäischen Kommission aber erneut kritisiert, da aus ihrer Sicht wieder keine automatische Kopplung eingebaut wurde und die Altersgrenze zunächst auf 65 Jahre begrenzt wurde: „Is it really a cap if the government is required to decide on an increase every five years? We believe that we are fulfilling the demands of the European Commission, and so we are again trying to convince them.“ (Interview #26)

Ausgehend von der bestehenden rentenpolitischen Kompetenzverteilung hat sich das Land im Rahmen des Konsultationsprozesses zum Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (Europäische Kommission 2010) für eine Fortführung der Koordinierungsmethode ausgesprochen, die sich als hilfreiches Instrument für den Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken erwiesen habe (vgl. Tschechische Regierung 2010: 2). Dem Versuch der Europäischen Kommission, verbindlich zu definieren, was unter einem „angemessenen“ Renteneinkommen zu verstehen ist, stellt sich die tschechische Regierung aber entgegen. Zwar könne Angemessenheit durchaus als das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungen ausgelegt werden, allerdings betont die Regierung, dass es sich dabei letztlich um eine politische Kategorie handele: „Die Festlegung eines angemessenen Renteneinkommens ist für jeden Mitgliedstaat eine individuelle Angelegenheit, wobei die Vielfalt der Rentensysteme zu berücksichtigen ist. Grundlage für die Bestimmung der Angemessenheit sind in erster Linie die sozialen, wirtschaftlichen und demografischen Bedingungen des Staates. Daher sollte die EU nicht die Aufgabe haben, eine einheitliche Definition eines angemessenen Alterseinkommens bereitzustellen.“ (Tschechische Regierung 2010: 3) Auch bei der Frage, ob der bestehende EU-Rahmen für Pensionen und Renten ausreiche, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu gewährleisten, sieht die tschechische Regierung keine Notwendigkeit für Änderungen oder weitergehende Kompetenzübertragungen auf die supranationale Ebene. So hätten sich aus Sicht der Regierung die Instrumente der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung grundsätzlich ebenso bewährt wie die Institutionelle Ausgestaltung, etwa in der Form des wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) und des Ausschusses für Sozialschutz (SPC; vgl. Tschechische Regierung 2010: 3f.) Allerdings bemängelt die Regierung in diesem Zusammenhang, dass die Ausrichtung des Stabilitäts- und

Wachstumspakts auf kurz- und mittelfristige Defizite ein Hindernis für paradigmatische Rentenreformen darstellen könne, da diese üblicherweise kurzfristig Defizite erzeugen würden. Die tschechische Regierung spielt dabei auf die (Teil-) Privatisierung der Rentensysteme in einigen ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten an, bei denen durch die Einführung einer kapitalgedeckten Säule kurzfristige Einnahmeausfälle in den Umlagesystemen durch staatliche Zuschüsse ausgeglichen werden mussten und in der Folge die staatlichen Defizite anstiegen: „Diese Transformationsdefizite im Zusammenhang mit Rentenreformen sollten daher nicht als wesentlicher Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten betrachtet werden.“ (Tschechische Regierung 2010: 3)

Neben der Ablehnung einer stärkeren Vergemeinschaftung oder Harmonisierung der gesetzlichen Rentensysteme steht das Land auch einem institutionellen Umbau der Währungsunion zu einer Fiskalunion kritisch gegenüber. Dies zeigen die Beiträge der tschechischen Regierung im Vorfeld des Fünf-Präsidenten-Berichts 2015 und im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Europäischen Säule sozialer Rechte (s. Kapitel 5.3.2; vgl. Tschechische Regierung 2015). Als Nichtmitglied der Eurozone betont die Regierung dabei zunächst, dass die Diskussionen über eine mögliche Weiterentwicklung der Währungsunion nicht allein von deren Mitgliedstaaten geführt werden dürften, da potentiell alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union davon betroffen sein werden, entweder indirekt über geänderte institutionelle Arrangements und über ihre wirtschaftlichen Verflechtungen untereinander, oder direkt als zukünftiges Mitglied der Eurozone (vgl. Tschechische Regierung 2015: 2). Hinsichtlich des Umfangs und Zeitplans der Reformdebatte spricht sich die Regierung dafür aus, sich auf eine kurzfristig umsetzbare Vereinfachung des Europäischen Semesters zu konzentrieren. Zudem sollten sozialpolitische Überlegungen darin eine größere Rolle spielen. Konkret schlägt die tschechische Regierung eine zeitliche Entzerrung des Europäischen Semesters vor, damit die nationalen Parlamente und Sozialpartner besser eingebunden werden könnten: „The Member States should also have the opportunity and enough time to engage their political, economic, social and other professional stakeholders, including the national parliament, in discussions on the European Semester in all its stages. It might enhance better acceptance at the national level.“ (vgl. Tschechische Regierung 2015: 3) Zudem mahnt die Regierung einen generell engeren bilateralen Dialog bei der Durchfüh-

rung des Europäischen Semesters an, um die jeweilige (wirtschaftliche und politische) Situation in den Mitgliedstaaten bei der Erstellung der Reformempfehlungen umfangreicher berücksichtigen zu können: „According to the Czech Republic, the Member States should be involved more closely in drafting recommendations through bilateral consultations at technical and political level so that national specificities (current economic situation and program priorities of the government) are better taken into account.“ (vgl. Tschechische Regierung 2015: 2) Dies deckt sich mit den obigen Aussagen der Gesprächspartner zu ihren Upload-Bemühungen, die auf ein besseres Verständnis der nationalen Situation durch die Europäische Kommission abzielen. Zwar lehnt die tschechische Regierung grundlegende Reformen und eine Weiterentwicklung der Eurozone in Richtung einer Fiskalunion zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab, merkt zugleich aber an, dass ein solcher Solidaritätsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten durchaus das Potential habe „[...] [to] reduce excessive economic and social costs (e. g. obsoleting material and human capital, unemployment) of self-perpetuating economic downturns.“ (Tschechische Regierung 2015: 4) Allerdings beschränken sich die Ausführungen der Regierung dazu dann auf eine Aufzählung von allgemeinen Zielen und Beschränkungen einer solchen Fiskalkapazität, etwa deren zwingende konditionalisierte und antizyklische Ausgestaltung und die finanzielle Neutralität über den gesamten Konjunkturzyklus.

Hinsichtlich der Politics-Dimension berichten die befragten Experten, dass der Faktor Größe stellenweise durchaus von Relevanz im europäischen Politik- und Uploadprozess sei (Interviews #20; #26; #29; #30). Dies zeige sich aber zumeist in kleinen Details und im bilateralen Verhältnis mit der Europäischen Kommission. So schildern die Gesprächspartner ihren Eindruck, wonach die Europäische Kommission in Ausschusssitzungen und Peer-Review-Seminaren gegenüber den Vertretern Tschechiens und anderer kleinerer Staaten mitunter strenger und penibler auftrete als gegenüber größeren Staaten: „We certainly have the impression that the European Commission is tougher on us than on larger states. Sometimes they demand more information from us or they ask questions that go beyond what is clearly necessary. We do wonder if this could happen with Germany.“ (Interview #29) Zudem sei erkennbar, dass größere Staaten leichter Zugang zur Europäischen Kommission fänden, was aber nicht verwunderlich sei, da die großen Staaten in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht das „powerhouse“ (Interview #30) der Europäi-

schen Union darstellten. Insgesamt erkennen die Gesprächspartner im rentenpolitischen Upload aber trotz dieser Einschränkungen keinen generellen und signifikanten Nachteil zulasten Tschechiens, was wiederum einerseits mit den nur eingeschränkten kompetenzrechtlichen Möglichkeiten der europäischen Institutionen in diesem Politikfeld begründet wird und andererseits auf die umfassende und kontinuierliche Damage-Control-Strategie der tschechischen Regierung zurückzuführen sei (s. o.). Hilfreich seien zudem immer auch der Austausch und die Absprache mit anderen Mitgliedstaaten, um der eigenen Position ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Allerdings werden von den Gesprächspartnern hierbei keine festen und wiederkehrenden Gruppenkonstellationen beobachtet. Auch die Visegrád-Gruppe wird von den Gesprächspartnern für die Rentenpolitik als nicht zentral charakterisiert. Vielmehr sei die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten üblicherweise vom jeweiligen Verhandlungsgegenstand abhängig und variere fallweise, was mit der variierenden Ausgestaltung der Rentensysteme und den komplexen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren begründet wird (vgl. Interviews #14; #20; #26; #27; #29; #30).

4.3.4 Interload-Analyse

Interload-Aktivitäten lassen sich in der tschechischen Alterssicherungspolitik in den unterschiedlichsten Formen und Ausmaßen feststellen. Insbesondere seit dem Beitritt zur Europäischen Union 2004 kommt es nach Auskunft der Gesprächspartner zu einem verstärkten formellen wie informellen Austausch mit anderen europäischen Staaten: „To a certain extent there is always learning and an exchange of knowledge and ideas when you are a member of the European Union.“ (Interview #24; ähnlich: #14; #20; #26; #27; #29; #30) Grundlage für solche Lern- und Transferprozesse bilden einerseits die zahlreichen europäischen Gremien und Arbeitsgruppen, in denen etwa Peer Reviews zu Details der Alterssicherungssysteme durchgeführt und thematische Berichte wie der Ageing Report und der Pension Adequacy Report erstellt werden: „this is always a good way for experts to come together, to discuss specific details and to broaden everybody's horizons.“ (Interview 30) Andererseits konnten durch die Mitwirkung in den europäischen Gremien auch zahlreiche persönliche Kontakte geknüpft und Netzwerke etabliert werden, die

einen informellen Austausch mit den jeweiligen Fachreferenten aus anderen Mitgliedstaaten ermöglichen und auf die in der täglichen Arbeit auch regelmäßig zurückgegriffen werde (Interviews #20; #26; #29). Mit dem „System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz“ (MISSOC) findet sich auf europäischer Ebene zugleich noch ein umfangreiches kollaboratives Wissensmanagement, das von den befragten tschechischen Experten als wertvolle Datenquelle für die eigene Arbeit beschrieben wird (Interview #26). Das Missoc-System wurde bereits 1990 von der Europäischen Kommission als „Instrument für einen kontinuierlichen und umfassenden Austausch von Informationen über den sozialen Schutz zwischen den Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission 2010b: 6) eingerichtet. Die dazugehörige Datenbank wird von einem eigens eingerichteten Sekretariat unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten zweimal jährlich aktualisiert und enthält neben vergleichenden Tabellen zu den Kernbereichen der sozialen Sicherungssysteme auch Organigramme und Kurzbeschreibungen der nationalen Sozialschutzstrukturen. Zusätzlich finden zweimal jährlich sogenannte „Network meetings“ unter Schirmherrschaft der jeweiligen Ratspräsidentschaft statt, auf denen die Missoc-Vertreter der Mitgliedstaaten neben technischen und inhaltlichen Fragen zur Missoc-Datenbank auch aktuelle sozialpolitische Entwicklungen und Rechtsetzungsvorhaben auf nationaler wie europäischer Ebene diskutieren (vgl. exemplarisch: Missoc 2018; Europäische Kommission 2010b: 6).

Nach Auskunft der befragten Experten werden Interloadprozesse von den beteiligten politischen Akteuren aktiv angestoßen und gefördert, erfolgen aber zumeist themenspezifisch und einzelfallbezogen. Eine systematische und institutionalisierte Auswertung und Beobachtung von Rentensystemen und Reformen in anderen Mitgliedstaaten findet in den einzelnen tschechischen Ministerien nicht statt. Insbesondere die Slowakei ist nach Auskunft der Gesprächspartner aufgrund der gemeinsamen Geschichte und der vergleichbaren wirtschaftlichen wie sozialen Gegebenheiten regelmäßiger Gesprächspartner. Andere wiederkehrende Muster in der Auswahl der gewählten und kontaktierten Länder, etwa anhand grundsätzlicher Systemmerkmale (Bismarck/Beverdige o. ä.), lassen sich indes nicht feststellen. Üblicherweise richtet sich der Blick auf Länder mit zur konkreten Fragestellung passenden Merkmalen und einem grundsätzlich nachhaltigen Rentensystem: „We are looking at countries that have a well-functioning pension systems.“ (Interview #30) In

ihrer Arbeit wissenschaftlich unterstützt und begleitet werden die tschechische Regierung und die einzelnen Ministerien vom “Research Institute for Labour and Social Affairs” (Výzkumný ústav práce a sociálních věcí; RILSA). Die öffentliche Forschungseinrichtung mit Sitz in Prag wurde bereits 1992 gegründet und untersteht formell dem Arbeits- und Sozialministerium. Hauptaufgabe der Forschungseinrichtung mit ihren knapp 70 Mitarbeitern und Wissenschaftlern ist die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der nationalen wie internationalen Arbeits- und Sozialpolitik und daraus abgeleitet die Beratung der am legislativen Prozess beteiligten politischen Akteure sowie die direkte Formulierung von Handlungs- und Reformoptionen (Ministry of Education, Youth and Sport of the Czech Republic 2018; Research Institut for Labour and Social Affairs 2018). Auch auf dem Gebiet der Alterssicherungspolitik ist das öffentliche Forschungsinstitut in vielfältiger Weise tätig. Die in der Vergangenheit auf diesem Untergebiet der Sozialpolitik durchgeführten Projekte und die angefertigten Studien nehmen dabei auffallend oft eine (international wie europäisch) vergleichende Perspektive ein, so etwa zur Einführung von berufsständischen Versorgungseinrichtungen (vgl. Vylítová et al. 2002), zur Frage der Organisation von Rentenversicherungsanstalten und der Übertragbarkeit von Rentenanwartschaften (vgl. Pollnerová et al. 2008), zu unterschiedlichen Mindestversicherungszeiten und Bemessungsgrundlagen und den sich daraus ergebenden Verteilungseffekten (vgl. Holub 2010; Holub/Šlapák 2015) oder zu Möglichkeiten der automatischen Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung (vgl. Holub/Pollnerová/Šlapák 2015). Die dabei vergleichend in die Analysen einbezogenen (europäischen) Länder folgen keinem spezifischen und wiederkehrenden Muster, sondern orientieren sich nach Auskunft zweier Gesprächspartner zumeist am spezifischen Forschungsinteresse und sollen ein möglichst differenziertes Bild über den jeweiligen Gegenstand liefern (Interviews #14; #27). Auch wenn die ausgesprochenen Handlungs- und Reformempfehlungen naturgemäß nicht automatisch von der Politik aufgegriffen oder unmittelbar umgesetzt werden, kann die Tätigkeit des Forschungsinstituts doch aufgrund seiner institutionellen Verankerung und der oftmals gewählten vergleichenden Perspektive als institutionalisiertes Interloadinstrument beschrieben werden: „The political actors are very interested in our work and appreciate it.“ (Interview #14)¹¹

¹¹ Die institutionelle Ausgestaltung und Verankerung in der tschechischen Alterssicherungspolitik

Die (kurzzeitige) kapitalgedeckte zweite Säule fußte in ihrer konkreten Umsetzung in weiten Teilen auf den Ergebnissen und Empfehlungen der beiden Bezděk-Rentenkommissionen (s. Kapitel 4.3.3; vgl. zudem: Bezděkovy komise 2005; Bezděkovy komise 2010). Im Wesentlichen lässt sich die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule auf parteipolitische Motive und ideologische Vorstellungen der damaligen bürgerlichen Regierung von Premier Petr Nečas zurückführen (Interviews #20; #29). Lern- und Austauschprozesse im Sinne eines Interload haben demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Im Abschlussbericht der ersten Bezděk-Rentenkommissionen werden lediglich einzelne Punkte und Projektionen mit entsprechenden Eurostat-Daten kontrastiert. Die makroökonomische Analyse der von den Parteien eingereichten Reformvorschläge und die daraus abgeleitete Empfehlung für ein Mehssäulensystem wiederum erfolgen ohne Rückkopplung an vergleichbare Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union (vgl. Bezděkovy komise 2005: 57-64). Zur in der politischen Debatte strittigen Frage über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Diversifikation des Ruhestandseinkommens weist die erste Bezděk-Rentenkommissionen darauf hin, dass das (damalige) tschechische Ausgabenniveau für das öffentlich-rechtliche Pflichtsystem mit acht Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt zwar offiziell deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts liege, diese Zahlen aber nur bedingt vergleichbar seien: Berücksichtige man das unterdurchschnittliche Lohnniveau der tschechischen Volkswirtschaft, die sich abzeichnende überdurchschnittliche Alterung der tschechischen Gesellschaft und wende eine dem europäischen Ausland vergleichbare Besteuerung des Ruhestandseinkommens an, läge das tschechische Ausgabenni-

unterscheiden das Research Institute for Labour and Social Affairs dabei deutlich von anderen wissenschaftlichen Beiräten und Beratungsgremien in der Europäischen Union. So unterstützt etwa in Deutschland ein sog. Sozialbeirat seit 1958 die Bundesregierung in Fragen der Alterssicherung, wobei dessen Kernaufgabe die Anfertigung einer Stellungnahme zum jährlichen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung ist (vgl. §155 Abs. 1 SGB VI). Zudem beschäftigt sich der Sozialbeirat, der sich aus Versicherten- und Arbeitgebervertretern, drei Wissenschaftlern und einem Vertreter der Deutschen Bundesbank zusammensetzt, in seinem Gutachten in begrenztem Maße mit aktuellen rentenpolitischen Reformmaßnahmen, bleibt damit in seiner wissenschaftlichen Tiefe wie Breite aber hinter dem Research Institute for Labour and Social Affairs zurück. Allenfalls das bei der Deutschen Rentenversicherung Bund angesiedelte Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) mit seinen zahlreichen externen Förderinstrumenten dient explizit dem „Erkenntnisgewinn für die selbstverwaltete Rentenversicherung“ und soll „Voraussetzungen für eine zielgerichtete Alterssicherungspolitik“ schaffen (Deutsche Rentenversicherung Bund 2018a: 3) und lässt sich damit zumindest in seiner grundsätzlichen Aufgabenstellung mit dem Research Institut for Labour and Social Affairs vergleichen.

veau nach Ansicht der Rentenkommission bereits im oberen europäischen Mittelwert (Bezděkovy komise 2005: 77f.). Weitergehende Verweise auf Daten und Erfahrungen des europäischen Auslands finden sich nicht. Die zweite Bezděk-Rentenkommission (2010) schließlich baut auf den Analysen der Vorgängerkommission auf und hat in kurzer Zeit zwei Varianten entwickelt, wie eine kapitalgedeckte zweite Säule umgesetzt werden könnte (vgl. Bezděkovy komise 2010: 15-21). Nur oberflächlich wird dabei auf die Erfahrungen anderer Länder mit der Einführung einer kapitalgedeckten Säule eingegangen. Die entsprechenden Länderkapitel zu Ungarn, Polen, Chile, Slowenien, Litauen und Estland beschränken sich zumeist auf eine Genese des politischen Entscheidungsprozesses und bieten nur einen kurzen Überblick über die institutionelle Ausgestaltung und Entwicklung der kapitalgedeckten Säule (vgl. Bezděkovy komise 2010a: 71-88). Zudem betont die zweite Bezděk-Rentenkommission, dass die institutionelle Vielfalt und der zum damaligen Zeitpunkt vergleichsweise geringe Erfahrungshorizont mit einer kapitalgedeckten Säule ein Lernen von diesen Staaten erschweren; die ersten Erfahrungswerte dieser Länder deuteten aber darauf hin, dass die Einführung eines derartigen Mehrsäulensystems erfolgreich und sinnvoll sein könne (vgl. Bezděkovy komise 2010a: 27). Als zentrale Herausforderung bei der Einführung einer kapitalgedeckten Säule identifiziert die Kommission die anfallenden Transformationskosten, wenn ein Teil der Rentenbeiträge nicht mehr dem Umlageverfahren zur Verfügung stehe und in Abwesenheit einer nachhaltigen Gegenfinanzierung mit Transferzahlungen aus dem öffentlichen Haushalt ausgeglichen werden müsse. Die von der Rentenkommission in den Blick genommenen Länder greifen zumeist auf Privatisierungserlöse zurück, was von der Rentenkommission allerdings als langfristig nicht tragbar angesehen wird. Weil ein dauerhafter und signifikanter Rückgriff auf Steuermittel aber im Widerspruch zu den Haushaltsvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts stehen kann, empfiehlt die Rentenkommission die Durchführung einer gesonderten Studie zur Finanzierung der zu erwartenden Transformationskosten (vgl. Bezděkovy komise 2010a: 27-29).

4.3.5 Zwischenfazit

Das tschechische Rentensystem wurde in der Untersuchungsperiode 2004-2016 mehrfach reformiert und unterlag einigen tiefgreifenden Richtungswechseln. Inhaltlich stand bei den insgesamt sechs Reformen hauptsächlich die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Rentensystems im Vordergrund, womit an den bereits im Vorfeld des Untersuchungszeitraums einsetzenden Konsolidierungsprozess nahtlos angeknüpft wurde. Zentraler Treiber dieser Entwicklung ist der demografische Wandel, der im europäischen Vergleich zwar durchschnittlich verläuft, das junge tschechische Rentensystem aber vor besondere Herausforderungen stellt. Hinsichtlich des Ausmaßes der Reformaktivitäten findet sich neben kleineren parametrischen Änderungen und Anpassungen am Rentensystem auch ein, wenngleich nur kurzzeitiger, paradigmatischer Wechsel in der Alterssicherungspolitik. Während mit dem Rentenversicherungsgesetz 2008 und der kleinen Rentenreform 2011 das Renteneintrittsalter vereinheitlicht und erhöht, Frühverrentungsmöglichkeiten beschnitten und die Mindestversicherungszeiten ausgeweitet wurden, kam es mit der kurzzeitigen Einführung einer kapitalgedeckten und privaten zweiten Säule 2011 bzw. deren vollständiger Rücknahme 2015 zu zwei paradigmatischen Änderungen am Rentensystem. Kennzeichnend für die tschechische Rentendebatte im Untersuchungsverlauf ist dabei eine hohe ideologische Konfrontation, die entlang der klassischen Parteienfamilien verläuft. Besonders deutlich wird dies an der kurzzeitigen Teil-Privatisierung des Rentensystems, wie sie schon seit den späten 1990er Jahren auch in Tschechien diskutiert, politisch aber erst 2011 realisierbar wurde. In den Jahren zuvor scheiterte eine solche Privatisierung an den fehlenden politischen Mehrheiten und traf überdies auf starken Widerstand der Gewerkschaften und linksgerichteter Parteien. Als letztere nach der Parlamentswahl 2010 ihre parlamentarische Veto-Position verloren, gelang schließlich auch in Tschechien die Einführung einer privaten und kapitalgedeckten zweiten Säule: „The introduction of a funded and private pillar was an ideological project of the right-wing government.“ (Interview #29) Gleichzeitig spiegelt die konkrete Ausgestaltung der Säule mit ihrer auf Freiwilligkeit beruhenden Teilnahme die allgemeine politische Ablehnung und die Vorbehalte der übrigen Koalitionspartner der ODS wider (vgl. Adascalitei/Domonkos 2015: 94). Für Orenstein (2013) ist die tschechische Form der zweiten Säule damit ein Beispiel für den weltweit zu beobachtenden Trend eines sich im Wandel befind-

lichen Privatisierungskonzeptes: „In summary, the 2011 Czech reform differs significantly from precrisis reforms elsewhere in Central and Eastern Europe and its design is in line with trends in transnational pension policy discourse that have emerged more strongly since the mid-2000s.” (Orenstein 2013: 274) Die im Jahr 2015 beschlossene Auflösung der zweiten Säule durch die wieder ins Amt gekommene sozialdemokratische ČSSD unter Führung von Ministerpräsident Bohuslav Sobotka ist ein weiteres Beispiel dieser parteiideologisch getriebenen Rentenpolitik. Die Bedeutung der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit als potentiell weitreichender politischer Veto-Spieler wiederum wird insbesondere deutlich an der kleinen Rentenreform 2011, mit der u. a. eine Vorgabe des nationalen Verfassungsgerichts umgesetzt wurde. Dieses hatte in seiner Entscheidung Pl. ÚS 8/07 vom 23. März 2010 festgestellt, dass die bisherige Berechnungsweise der persönlichen Bemessungsgrundlage mit der Verfassung unvereinbar sei, und eine Neuordnung verlangt (Tschechisches Verfassungsgericht 2010). Im Kontext der „slowakischen Renten“ ist das tschechische Verfassungsgericht gar selbst sozialpolitisch aktiv geworden und hat mit dem generellen Anspruch tschechischer Bürger auf eine Sonderzulage eine substantielle und originäre Rentenleistung geschaffen.

Die Relevanz der europäischen Dimension in der tschechische Alterssicherungspolitik in den Jahren 2004 bis 2016 kann als insgesamt hoch eingestuft werden, muss aber zwischen einzelnen Kanälen und Kontexten differenziert betrachtet werden. Neben den Instrumenten der europäischen Haushaltsüberwachung waren insbesondere das Europarecht und dessen Auslegung durch den EuGH von Bedeutung. Zudem bedienten sich die politischen Akteure in den parlamentarischen Auseinandersetzungen regelmäßig eines Verweises auf das europäische Ausland, um einzelne Reformmaßnahmen wahlweise zu legitimieren oder abzulehnen. Bereits im Vorfeld der Rentenreform 2008 haben die europäischen Institutionen mit Blick auf die fehlende finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems wiederholt und eindringlich entsprechende Reformen angemahnt. Im Ageing Report 2006 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) und den wirtschaftspolitischen Stellungnahmen der Europäischen Kommission finden sich solche Reformempfehlungen und Aufforderungen ebenso wie im bereits im Sommer 2004 gegen Tschechien eröffneten Defizitverfahren. Von einem erhöhten europäischen Reformdruck kann deshalb zweifelsohne ausgegangen werden, der in der parlamentarischen Auseinandersetzung

zum Reformvorhaben auch deutlich sichtbar wird. Vertreter der schwarz-grünen Koalition haben die europäischen Reformempfehlungen wiederholt aufgegriffen und ihr konkretes Reformvorhaben als in Übereinstimmung damit präsentiert. Vertreter der Opposition wiederum halten den europäischen Haushaltsdruck gar für ursächlich für die Rentenreform 2008 und haben in der parlamentarischen Auseinandersetzung die Regierung explizit aufgefordert, diesem Druck zu widerstehen und die Reform nicht durchzuführen. Ob der europäische Einflussversuch letztlich aber tatsächlich ursächlich für die Reform 2008 war oder der Regierung nur als Argumentationshilfe für ihre eigene parteiideologisch motivierte Policy diente, lässt sich nicht zweifelsfrei klären. Zweifelsohne deckten sich die haushaltspolitischen Empfehlungen der europäischen Institutionen jedenfalls mit denen der konservativen Parteien ODS und KDU-ČSL. Zudem war der tschechischen Regierung bereits früh das langfristige finanzielle Ungleichgewicht bekannt, weshalb ein politisches Handeln mittelfristig ohnehin notwendig war. Angenommen werden kann aber, dass der europäische Haushaltsdruck diesen Reformdruck verstärkt hat. Ein ähnliches Muster zeigt sich erneut bei der kleinen Rentenreform 2011, in deren parlamentarischen Beratungen seitens der Regierung erneut auf die Rentenstrategie der Europäischen Kommission als Begründung für die inhaltliche Ausgestaltung der Reform verwiesen wird. Zudem hielten die europäischen Institutionen ihren haushaltspolitischen Reformdruck auf die tschechische Regierung im Nachgang der Reform 2008 aufrecht, da die aus ihrer Sicht nicht die gewünschten Einspareffekte brachte. Auch Agostini/Lisi/Natali/Sabato 2016: 37) führen die erfolgte Erhöhung des Rentenalters und die (indirekte) Kopplung an die steigende Lebenserwartung auf den „specific EU pressure related to this concern“ zurück. Keinen Einfluss hatte die europäische Ebene wohl auf die Teil-Privatisierung des tschechischen Rentensystems im Zuge der großen Rentenreform 2011. Zwar begründet die Regierung ihr Vorhaben u. a. mit einem Verweis auf (vermeintliche) Empfehlungen der Europäischen Kommission, ausschlaggebend dürften aber primär parteiideologische Überlegungen der liberal-konservativen Regierung von Petr Nečas (ODS) gewesen sein. Bestätigt wird diese Einschätzung durch die Gesprächspartner (s. o.), wobei zwei Gesprächspartner noch ergänzend darauf hinweisen, dass die Weltbank durch ihr Mehrsäulen-Konzept die Reform grundsätzlich angeleitet habe und entsprechend einen ideologischen Einfluss hatte. Allerdings hätten Vertreter der Weltbank die konkrete Ausgestaltung und den gewählten Zeitpunkt (während der Finanz- und Wirtschaftskrise)

für unklug befunden: „We know from discussions with representatives of the World Bank that they were surprised about the reform and advised the government not to implement a pillar like that. In particular, the timing was criticised, but also the non-binding participation.“ (Interview #29) Von Seiten der Opposition wird in der parlamentarischen Auseinandersetzung die Notwendigkeit einer solche Reform jedenfalls erneut auch mit Verweisen auf das europäische Ausland und die im Vergleich unterdurchschnittlichen Aufwendungen für das tschechische Rentensystem abgelehnt. In der Gesamtschau kann der europäischen Haushaltsüberwachung damit sicherlich mindestens eine unterstützende Wirkung auf den Reformprozess unterstellt werden, die insbesondere bei der Rentenreform 2008 und der kleinen Rentenreform 2011 den Umfang mitbestimmt und die Umsetzung erleichtert hat. Ähnlich, in der Tendenz aber schwächer, schätzen auch die Gesprächspartner die Auswirkungen ein und sprechen von einem „indirect pressure“ (Interviews #14; #20; #27; #29; #30). Die Koordinierungsmethode wiederum hatte offenkundig keinen Einfluss, wie auch die Gesprächspartner übereinstimmend bestätigen (vgl. Interviews #14; #20; #27; #29; #30). In den politischen Prozessen der hier untersuchten Reformen finden sich keine Hinweise auf die OMK/R und deren inhaltlichen Ziele der Modernisierung des Rentensystems und der Angemessenheit der Rentenleistungen. Zwei Gesprächspartner führen zudem an, dass die Koordinierungsmethode auch in der öffentlichen und medialen Debatte zu rentenpolitischen Themen nicht präsent war und damit auch über Umwege keinen Druck auf die tschechischen Akteure in der Rentenpolitik ausüben konnte (Interviews #24; #30). Zwar merken zwei Gesprächspartner an, dass die Koordinierungsmethode anfänglich insbesondere von sozialpolitischen Akteuren noch als vielversprechendes Politikinstrument aufgefasst wurde, letztlich habe sie aber keine Auswirkungen für die tschechische Rentenpolitik gehabt, was auch mit dem Fokus der Rentenpolitik auf finanzpolitische Überlegungen zusammenhängen dürfte (Interview #14). Einen unzweifelhaft deutlichen Einfluss auf die tschechische Alterssicherungspolitik hatte demgegenüber die Rechtsprechung des EuGH. Während die richterlich geforderte vollständige Umsetzung der Pensionsfonds-Richtlinie 2008 an der institutionellen Ausgestaltung des Rentensystems letztlich nichts geändert hat und Systeme der betrieblichen Altersvorsorge auch künftig in Tschechien nicht eingerichtet werden dürfen, hat die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Causa „slowakische Renten“ einen

erheblichen politischen wie rechtlichen Prozess ausgelöst. Während die europäischen Richter die Sonderzulage selbst für europarechtskonform beschieden, wurde das vom tschechischen Verfassungsgericht entwickelte notwendige Wohnortkriterium für unzulässig erklärt. Die tschechische Regierung hat das Urteil zum Anlass genommen, die Zulage aus haushaltspolitischen Gründen gänzlich zu streichen, und hat eine entsprechende Regelung im Rahmen der großen Rentenreform 2011 umgesetzt. Das tschechische Verfassungsgericht allerdings hat die Kontroverse um die Zulage für slowakische Renten zu einer grundsätzlichen Neubestimmung seiner eigenen Position zum Obersten Verwaltungsgericht in Brünn und zum EuGH in Luxemburg genutzt und bei letzterem als erstes nationales Verfassungsgericht überhaupt einen ausbrechenden Rechtsakt festgestellt. Die Wertung, dass die Relevanz der europäischen Dimension in der tschechischen Alterssicherungspolitik in den Jahren 2004 bis 2016 also als insgesamt hoch eingestuft werden kann, wird abschließend noch durch den Befund gestützt, dass die europäische Rentenpolitik regelmäßig einen markanten Referenzpunkt in der parlamentarischen Auseinandersetzung darstellt. Politische Akteure auf beiden Seiten des politischen Spektrums haben in den Reformprozessen wiederkehrend Bezug genommen auf Reformempfehlungen und Strategien der europäischen Institutionen oder ihre Unterstützung bzw. Ablehnung einzelner Reformmaßnahmen mit einem Verweis auf das europäische Ausland begründet. Selbst ohne konkreten Einflussversuch europäischer Akteure auf konkrete Policies hat sich die Wahrnehmung der tschechischen Rentenpolitik damit offenkundig schon in Ansätzen europäisiert.

Tabelle 20: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Tschechien

Reform	Kongruent zu EU-Zielen und Vorgaben?	Referenzen im parl. Prozess?	Einfluss mittels welchen Kanals erkennbar?	Ausmaß Europäisierung
Gesetz 306/2008	Ja	Vorhanden	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
EuGH-Urteil Pensionsfonds-RL	-	-	Unmittelbar durch EuGH-Urteil	Inertia
Small Pension Reform	Ja	Ja	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
Large Pension Reform	In Ansätzen	Ja	Nein	-
Slowakische Renten	-	-	Unmittelbar durch EuGH-Urteil	Absorption

Auflösung zweite Säule	Unklar	Nein	Nein	-
------------------------------	--------	------	------	---

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen fallen die tschechischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik insgesamt betrachtet zurückhaltend und defensiv aus. So berichten die Gesprächspartner aus den tschechischen Ministerien davon, dass Tschechien keine originäre rentenpolitische Strategie verfolge, die das Land in die europäische Debatte einbringen möchte, und begründen dies mit der bestehenden rentenpolitischen Kompetenzverteilung, die eine solche ganzheitliche Upload-Strategie unnötig mache (Interviews #26; #30). Vielmehr beschränkt sich die Regierung einerseits auf eine fallweise Bereitstellung von Informationen und eine umfassende Erklärung des Rentensystems, um negative Rückwirkungen europäischer Politik zu verhindern: „But this is more a damage control than a pro-active influence.“ (Interview #26) Andererseits steht die Regierung auch einer stärkeren Vergemeinschaftung oder Harmonisierung der gesetzlichen Rentensysteme und einem institutionellen Umbau der Währungsunion zu einer Fiskalunion kritisch gegenüber und lehnt entsprechende Forderungen von anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission ab. Letztlich schwankt die langfristige Upload-Strategie Tschechiens damit zwischen einem „Fence-Sitting“, in dem keine eigene Rentenstrategie verfolgt und eine reine einzelfallbezogene „damage-control“ betrieben wird, und einem „Foot-Dragging“, bei welchem weitergehende übergeordnete Integrationsschritte in der Sozialpolitik ebenso abgelehnt werden wie eine parametrische Weiterentwicklung der europäischen Alterssicherungspolitik etwa durch eine verbindliche Definition des Faktors Angemessenheit. Interload-Aktivitäten in der Form von Lern- und Austauschprozessen lassen sich zwar in einer institutionellen Ausgestaltung feststellen, allerdings scheinen diese bislang keinen nennenswerten konkreten Niederschlag in der Rentenpolitik gefunden zu haben. Im Zuge der Einführung einer kapitalgedeckten privaten Säule hat die vorbereitende Reformkommission zwar punktuelle Vergleiche mit entsprechenden Reglements in anderen europäischen Ländern angestellt, allerdings fallen diese nur oberflächlich aus und erscheinen weniger als Ausdruck des Versuchs eines „echten“ Lernens als vielmehr als selektive ideologisch motivierte Argumentationshilfe.

4.4 Portugal

4.4.1 Rahmenbedingungen

Das politische System Portugals

Bis zur friedlichen Nelkenrevolution 1974 galt Portugal als die „stabilste Rechtsdiktatur Europas“ (Merkel 1999: 244). Die aus diesem Militärputsch hervorgegangene und bis heute bestehende dritte Portugiesische Republik gründet sich auf die 1976 in Kraft getretene Verfassung (Constituição da República Portuguesa). Erst mit den weitreichenden Verfassungsnovellen 1982 und 1989 entwickelte sich Portugal jedoch zu einer liberalen Demokratie westlicher Prägung mit einem semi-präsidentiellen Regierungssystem (vgl. Döring/Hönnige 2008: 455; Fonseca 2009: 768f.; Hartmann/Kempf 2011: 321).

Staatsoberhaupt Portugals ist der Staatspräsident, der für eine Dauer von fünf Jahren direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt wird. Voraussetzung ist eine absolute Mehrheit im ersten Wahlgang. Wird diese von keinem der Kandidaten erreicht, kommt es zur Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen. Eine Wiederwahl ist möglich, wobei die Verfassung nach der zweiten Amtsperiode eine Wartezeit von fünf Jahren vorschreibt (vgl. Fonseca 2009: 770). Die politischen Kompetenzen des portugiesischen Staatspräsidenten reichen über rein repräsentative und notarielle Befugnisse hinaus, entfalten ihr volles politisches Potential allerdings erst bei instabilen Mehrheitsverhältnissen im Parlament und konstituieren den Staatspräsidenten so als potentiell Regulator im politischen Institutionengefüge (vgl. Merkel/Stiehl 2003: 656). Von besonderer Bedeutung für die Stabilität des politischen Systems ist dabei vornehmlich die Ernennung des Premierministers und der Regierung, wobei er in seiner Entscheidung nicht an das Wahlergebnis gebunden ist (Art. 187 Verf.). Eine Investiturabstimmung im klassischen Sinne ist verfassungsrechtlich zwar nicht vorgesehen, allerdings kann das Parlament das Regierungsprogramm, welches innerhalb von zehn Tagen nach Einsetzung durch den Präsidenten eingebracht werden muss, mit einer absoluten Stimmenmehrheit ablehnen, was den Rücktritt der Regierung zur Folge hat (Art. 195 Verf.). Diese negative Investiturabstimmung, verbunden mit einer erforderlichen ab-

soluten Mehrheit, eröffnet dem Präsidenten somit auch die Möglichkeit zur Einsetzung von Minderheitsregierungen, sofern die im Parlament vertretenen künftigen Oppositionsparteien eine Tolerierung in Aussicht stellen. Für die Bestimmung des Verhältnisses von Präsident und Regierungschef in semi-präsidentiellen Systemen entscheidend ist die mögliche Kompetenz des Präsidenten zur Entlassung der Regierung (vgl. Döring/Hönnige 2008: 465). Diese spricht die portugiesische Verfassung dem Staatspräsidenten zu, sofern das „ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Institutionen“ gefährdet ist (Art. 195 Verf.). Nach welchen Maßstäben der Präsident dabei zu prüfen hat, ist verfassungsrechtlich allerdings nicht normiert, weshalb dem Präsidenten letztlich ein weitreichender politischer Entscheidungsraum zusteht (vgl. Fonseca 2009: 780). Politisch ebenso folgenreich ist zudem die Kompetenz des Präsidenten, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben (Art. 133 Verf.). Von letzterer Möglichkeit wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach Gebrauch gemacht (vgl. Fonseca 2009: 775; Hartmann/Kempf 2011: 321). Weitreichende Kontrollbefugnisse besitzt der Staatspräsident im Gesetzgebungsprozess, auch wenn er selbst kein Initiativrecht hat (vgl. Chuliá/Asensio 2006: 610; Schüttemeyer/Siefken 2008: 494). Gelangt der Präsident zu der Auffassung, dass ein vom Parlament beschlossenes Gesetz verfassungswidrig ist, kann er das Verfassungsgericht mit einer Normenkontrolle beauftragen. Folgt das Gericht dieser Einschätzung und stellt die Verfassungswidrigkeit fest, muss der Staatspräsident ein juristisches Veto gegen die Norm einlegen (Art. 279 Abs. 2 Verf.). Dieses Veto kann vom Parlament jedoch mit einer Zweidrittel-Mehrheit überstimmt werden. Verweigert der Staatspräsident einem Gesetzesentwurf hingegen aus politischen Gründen die Zustimmung, kann das suspensive Veto vom Parlament bereits mit absoluter Mehrheit aufgehoben werden (vgl. Fonseca 2009: 771). Bei Gesetzesdekreten, die von der Regierung ohne Beteiligung des Parlaments erlassen werden können (s. u.), verfügt der Staatspräsident hingegen über ein absolutes Veto (vgl. Merkel/Stiel 2003: 664).

Portugal gehört zur zahlenmäßig größten Gruppe unitarischer Staaten in der Europäischen Union (vgl. Dieringer 2008: 551). Dies spiegelt sich auch in einem Einkammersystem wider. Das Parlament (Assembleia da República) setzt sich aus 230 Abgeordneten zusammen, die in einer Verhältniswahl für vier Jahre gewählt werden (Art. 148 Verf.). Die Azoren und Madeira haben jedoch eigene Regionalparlamente. Die Regierung ist, auch wenn sie sich durch die Ernennung durch den Präsidenten

institutionell von diesem ableitet, politisch vom Parlament abhängig. Seinen Ausdruck findet dies in weitreichenden Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber der Regierung, etwa in der Möglichkeit eines Misstrauensantrags gegen die Regierung, der von einer Fraktion oder einem Viertel der Abgeordneten eingebracht werden kann und zur Entlassung der Regierung die Zustimmung einer absoluten Mehrheit benötigt (vgl. Döring/Hönnige 2008: 467; Fonseca 2009: 776).

Portugal folgt mit seinem 1982 eingerichteten Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional de Portugal) dem Modell der spezialisierten Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Kneip 2008: 635; Fonseca 2009: 806; Schulz 2010: 4). Dem Gericht gehören 13 Richter an, wovon zehn durch das Parlament gewählt und drei durch das Gericht selbst berufen werden (vgl. Merkel/Stiehl 2003: 677). Das portugiesische Verfassungsgericht weist eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche institutionelle Stärke auf, die sich in einer breiten Kompetenzausstattung und einem vergleichsweise leichten Gerichtszugang ausdrückt (vgl. Kneip 2008: 643ff.). Zu den zentralen Kompetenzen des Verfassungsgerichts gehört dabei die Normenkontrolle als Verfassungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne. Noch vor Ausfertigung einer Norm können der Staatspräsident, der Premierminister und ein Fünftel der Parlamentarier das Verfassungsgericht mit einer Normenkontrolle beauftragen (Art. 278 Verf.). Stellt das Gericht die Verfassungswidrigkeit der Norm fest, muss der Staatspräsident sein juristisches Veto einlegen (s. o.). Antragsberechtigt für die nachgelagerte abstrakte Normenkontrolle sind der Staatspräsident, der Premierminister, der Parlamentspräsident, der Ombudsmann, der Generalstaatsanwalt und ein Zehntel der Parlamentsabgeordneten. Stellt das Gericht die Verfassungswidrigkeit fest, wird die fragliche Rechtsvorschrift für nichtig erklärt. Individuelle Verfassungsbeschwerden können über den Ombudsmann eingereicht werden. Die konkrete Normenkontrolle erfolgt erstinstanzlich durch die ordentlichen Gerichte, kann aber vor dem Verfassungsgericht einer Überprüfung unterzogen werden (Art. 204, 280 Verf.; vgl. Tribunal Constitucional de Portugal 2018). Von politischen Akteuren wird dem Verfassungsgericht regelmäßig eine übermäßige Rechtsfortbildung (judicial activism) vorgeworfen, die den demokratisch legitimierten Entscheidungsraum des Gesetzgebers begrenze. Merkel/Stiehl (2003: 677) weisen jedoch darauf hin, dass „parteipolitisch eingefärbte Entscheidungen“ die Ausnahme darstellen, auch wenn dies angesichts des Auswahlverfahrens der Richter zu erwarten wäre (vgl. Fonseca 2009: 807).

Die portugiesische Verfassung weist dem Parlament, der Regierung und den Regionalversammlungen Madeiras und der Azoren die gesetzgebende Gewalt zu (Chuliá/Asensio 2006: 615; Merkel/Stiehl 2003: 663). Kennzeichnend ist dabei das Prinzip eines „Rationalisierten Parlamentarismus“ (Kimmel 2008: 83): So hat das Parlament allein für die in Art. 164 Verf. abschließend aufgelisteten Bereiche die ausschließliche Gesetzeskompetenz, die sie für die in Art. 165 Verf. genannten Bereiche an die Regierung übertragen kann. Unter letzteres fallen auch die Systeme der sozialen Sicherheit. Alle übrigen Bereiche fallen automatisch in die Gesetzeskompetenz der Regierung, in der diese ohne Mitwirkung des Parlaments Gesetzesdekrete erlassen kann (Art. 198 Verf.). Bei Fragestellungen, die allein die Regionen Madeira und die Azoren betreffen, haben die Regionalversammlungen die Gesetzgebungskompetenz (Art. 227 Verf.). Das Initiativrecht haben die einzelnen Abgeordneten, die Fraktionen und die Regierung (vgl. Fonseca 2009: 785). Zudem können Gesetzesinitiativen durch die Bevölkerung eingebracht werden, sofern diese von mindestens 35.000 Wahlberechtigten unterstützt werden (vgl. Schüttemeyer/Siefken 2008: 495). Anders als in den übrigen Fallstudienländern und für parlamentarische Demokratien üblich ging in der Vergangenheit ein Großteil der Gesetzesinitiativen nicht von der Regierung, sondern von der Opposition aus, auch wenn diese strukturell nur selten Gesetzeskraft erhielten (vgl. Fonseca 2009: 787; Ismayr 2009: 35). Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess selbst gliedert sich in drei Lesungen. Nach einer ersten Aussprache und Abstimmung im Plenum schließt sich eine Bearbeitung und zweite Abstimmung in dem für die Vorlage fachlich zuständigen Ausschuss an. Gesetzeskraft erhalten die Vorhaben schließlich, wenn diese auch in der dritten Lesung im Plenum eine parlamentarische Mehrheit erhalten und der Staatspräsident die Verkündung anordnet. Gesetzesdekrete wiederum können von der Regierung ohne Mitwirkung des Parlaments in den oben aufgeführten Fällen erlassen werden. Innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach Veröffentlichung des Dekrets kann sich das Parlament aber auf Antrag von mindestens zehn Abgeordneten mit der fraglichen Rechtsvorschrift befassen, diese ändern oder annullieren (Art. 169 Verf.).

Das portugiesische Parteiensystem ist im Nachgang der Nelkenrevolution 1974 entstanden (vgl. Jalali/Pinheiro 2011: 301). Charakteristisch ist die im europäischen Vergleich niedrige und stabile elektorale Fragmentierung (vgl. Freire 2006: 373; Nie-

dermayer 2008: 351). Dominiert wird der Parteienwettbewerb seit der ersten Parlamentswahl 1976 von der Sozialistischen Partei (Partido Socialista; PS) und der Sozialdemokratischen Partei Portugals (Partido Social-Democrata; PSD) als Catch-all-Parteien links und rechts der Mitte, die alternierend die Regierung stellen (vgl. Fonseca 2009: 791f.). Die Sozialistische Partei (PS) vertritt dabei ein klassisches sozialdemokratisches Programm, während die Sozialdemokratische Partei Portugals (PSD) entgegen ihrer Selbstbezeichnung eine eher liberal-konservative Programmatik verfolgt (vgl. Freire 2006: 387). Beide Parteien bekennen sich zur Westbindung des Landes in Form der Europäischen Union und der NATO (vgl. Fonseca 2009: 811f.). Als Koalitionspartner diente der PSD im Untersuchungszeitraum regelmäßig die Portugiesische Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular; CDS-PP), die den rechten Pol des Parteiensystems markiert (vgl. Fonseca 2009: 791; Freire 2006: 387). In der Sozial- und Wirtschaftspolitik vertritt die CDS-PP dabei eine in weiten Teilen wirtschafts- und marktorientierte Programmatik christdemokratischer Prägung, während sie in der Europapolitik den intergouvernementalen Strang der Europäischen Union betont und dem Integrationsprojekt insgesamt skeptisch gegenübersteht (vgl. Fonseca 2009: 812; Matuschek 2008: 213f.).

Tabelle 21: Portugiesische Regierungen im Untersuchungszeitraum

Regierung	Amtszeit	Partei/Koalition (Unterstützung)	Regierungsmehrheit (% Sitze Parlament)
Guterres I.	28.10.1995 – 25.10.1999	PS	48,7 %
Guterres II.	25.10.1999 – 06.04.2002	PS	50 %
Barroso	06.04.2002 – 17.07.2004	PSD/CDS-PP	51,7 %
Lopes	17.07.2004 – 12.03.2005	PSD/CDS-PP	51,7 %
Sócrates I.	12.03.2005 – 26.10.2009	PS	52,6 %
Sócrates II.	26.10.2009 – 20.06.2011	PS	42,2 %
Passos Coelho	20.06.2011 – 30.10.2015	PSD/CDS-PP	57,4 %
Costa	seit 26.11.2015	PS (BE; KP)	37,4 %

Quelle: eigene Zusammenstellung, nach Daten von Regierung der Portugiesischen Republik (2017); Parlament der Portugiesischen Republik (2011; 2015); Chuliá/Asensio (2006: 621).

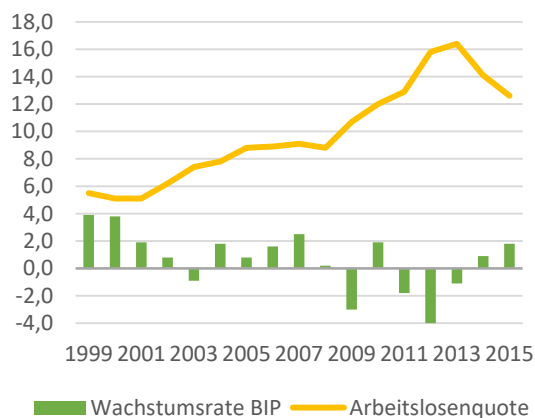
Volkswirtschaftliches Umfeld

Die portugiesische Volkswirtschaft hat sich im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2015 deutlich schlechter entwickelt als die der drei übrigen Fallstudienländer. Be-

reits in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums (1999 bis 2008) fiel das portugiesische Wirtschaftswachstum mit etwa 1,6 Prozent jährlich deutlich geringer aus als der europäische Durchschnitt (2,5 Prozent). Entsprechend konnte die Wirtschaftsleistung Portugals in dieser Periode nur um gut 13 Prozent zulegen, während die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union im selben Zeitraum um knapp 22 Prozent anstieg (vgl. Eurostat 2018). Zudem war das Land in besonderem Maße von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen und musste 2011 als drittes europäisches Land nach Griechenland und Irland durch einen internationalen Hilfskredit der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds gestützt werden. Die portugiesische Wirtschaftsleistung betrug 2013 nur 92 Prozent des Vorkrisenniveaus (2008) und erst in den Jahren 2014 und 2015 konnte die portugiesische Volkswirtschaft die Rezession wieder dauerhaft überwinden und positive Wachstumszahlen vermelden. Gleichwohl lag die Wirtschaftsleistung Portugals am rechten Untersuchungsrand (2015) nur gut sieben Prozent über dem Wert von 1999, während die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union insgesamt um gut 26 Prozent gesteigert wurde (vgl. Eurostat 2018). Die schwache wirtschaftliche Entwicklung in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums und die Rezession in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise in der zweiten Untersuchungshälfte schlagen sich in den Zahlen zur Beschäftigungssituation nieder. Die Arbeitslosenquote stieg von 5,5 Prozent am linken Rand auf zunächst 8,8 Prozent (2008) an und hat sich im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise auf 16,4 Prozent nahezu verdoppelt. Erst am rechten Rand des Untersuchungszeitraums ist die Arbeitslosenquote wieder signifikant gesunken, lag mit 12,6 Prozent aber noch immer gut drei Prozentpunkte über dem europäischen Schnitt und deutlich über dem Vorkrisenniveau (vgl. Eurostat 2018a). Der portugiesische Staat verzeichnete im gesamten Untersuchungszeitraum ein Finanzierungsdefizit deutlich oberhalb der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Defizitgrenze von drei Prozent. Im Mittel betrug das jährliche Haushaltsdefizit -5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wobei die Betrachtung zweifelsohne durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verzerrt wird, in deren Spitze das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in der Spitze auf -11,2 Prozent (2009) anstieg (vgl. Eurostat 2018c). Gegen Portugal wurden deshalb im Untersuchungszeitraum zwei Defizitverfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eröffnet (2005-2008 sowie 2009-2017; vgl. Rat der Europäischen Union 2005a; ders.

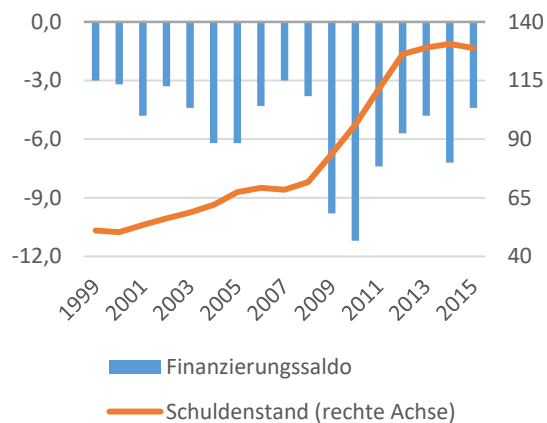
2008a; ders. 2010c; ders. 2017). Seinen Niederschlag findet das negative Haushaltsumfeld in Kombination mit der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in der Staatsschuldenquote, die von 51 Prozent am linken Untersuchungsrand auf über 128 Prozent am rechten Rand angestiegen ist (vgl. Eurostat 2018c).

Abbildung 16: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit in PT (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Eurostat (2018; 2018a).

Abbildung 17: Finanzierungssaldo und Verschuldung PT (1999-2015)



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten Eurostat (2018c).

Demografische Eckwerte

Portugal ist unter den hier vorliegenden Fallstudienländern am stärksten vom demografischen Wandel und einer voranschreitenden Alterung der Bevölkerung betroffen (s. Tabelle unten). Während das Medianalter der portugiesischen Bevölkerung zu Beginn des Untersuchungszeitraums mit 37,2 Jahren noch leicht unter dem europäischen Mittel lag, ist es im weiteren Verlauf stark angestiegen und lag mit 43,5 Jahren am Ende des Untersuchungszeitraums bereits deutlich über dem Median der Europäischen Union (vgl. Eurostat 2018e). Mitverantwortlich für die beschleunigte Alterung der Gesellschaft ist die unterdurchschnittliche und im Untersuchungszeitraum weiter abnehmende Fertilitätsrate. Mit 1,31 Kindern pro Frau lag diese am rechten Rand der Untersuchung deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts und soll bis zum Jahr 2030 nur leicht auf 1,37 Kinder pro Frau ansteigen. Dies wäre im europäischen Vergleich die niedrigste zusammengefasste Fruchtbarkeitsziffer und läge zugleich deutlich unterhalb der für eine konstante Bevölkerungszahl notwendigen Rate von 2,1 Kindern pro Frau, wenngleich Migration bisher ein zentraler demografischer Faktor Portugals war und kompensatorisch

wirkte (vgl. Eurostat 2018d; Europäische Kommission 2015a: 214; Müller/Raffelhüschchen/Weddige 2009: 135). Deutliche Rückwirkungen hat die Alterung der Gesellschaft bereits in der gruppierten Zusammensetzung der Bevölkerung hinterlassen. So ist zwar die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in Relation zur Gesamtbevölkerung von 67,5 Prozent nur geringfügig auf 65,3 Prozent gesunken und lag damit im Untersuchungszeitraum im europäischen Durchschnitt (2015: 65,6 Prozent). Bis zum Jahr 2030 wird allerdings ein weiterer Rückgang auf 61,5 Prozent erwartet. Gleichzeitig ist im Untersuchungszeitraum die Zahl der älteren Personen (65 und mehr Jahre) von einem bereits hohen Niveau von 15,8 Prozent auf 20,3 Prozent weiter angestiegen (vgl. Eurostat 2018i). Setzt man beide Bevölkerungsgruppen ins Verhältnis, hat sich diese sog. Alterslastenquote im Untersuchungsverlauf von 23,5 Prozent auf im europäischen Vergleich überdurchschnittliche 31,1 Prozent erhöht (vgl. Eurostat 2018e). Zugleich rechnet die Europäische Kommission (2015a: 361) mittelfristig mit einem beschleunigten Anstieg auf 44 Prozent im Jahr 2030, womit Portugal im europäischen Vergleich mit die höchste Alterslastenquote zu verzeichnen hätte. Deutliche Rückwirkungen hat der demografische Wandel bereits auf die Rentenausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt, wengleich die Eurokrise und die daraus resultierenden konjunkturellen Rückwirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt die Kennziffer verzerren. Die Rentenausgaben sind im Untersuchungszeitraum von 6,7 Prozent auf 12,5 Prozent angestiegen (vgl. Eurostat 2018h). Prognosen der Europäischen Kommission erwarten bis zum Jahr 2030 einen weiteren Anstieg auf dann 15 Prozent, was nicht nur deutlich über dem europäischen Mittel liegen würde, sondern zugleich den höchsten Wert insgesamt darstellen würde (vgl. Europäische Kommission 2015a: 247).

Tabelle 22: Demografische Eckwerte Portugals

	Portugal				Europäische Union			
	1999	2015	2030	Δ	1999	2015	2030	Δ
Medianalter	37,2	43,5	--	--	37,7	42,4	--	--
Lebenserwartung bei Geburt	79,8	84,3	--	--	77,7 ^g	80,6	--	--
Anteil Erwerbstätige (15-64) ^a	67,5	65,3	61,5	-6,0	62,2	65,6	61,1	-1,1
Anteil Senioren (65+) ^a	15,8	20,3	26,8	+11	15,4	18,9	24,1	+8,7
Alterslastenquote (15-64) ^b	23,5	31,1	44	+20,5	23	28,8	39	+16
Fruchtbarkeitsrate	1,50	1,31	1,37	-0,13	1,47 ^d	1,57	1,68	+0,21
Rentenausgaben (öffentlich; brutto) ^c	6,7	12,5	15	+8,3	9,6 ^e	11,1 ^f	11,6	+2,0

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnung, nach Daten von Eurostat (2018d; 2018e; 2018f; 2018g; 2018h; 2018i); Europäische Kommission (2015a). Hinweise: ^a Anteil an der Bevölkerung (in Prozent); ^b Verhältnis zwischen der Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter und der Zahl aller Personen zwischen 15 und 64 Jahren; ^c ohne Hinterbliebenenrente als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (in Prozent); ^d im Jahr 2000; ^e EU-15; ^f im Jahr 2014 für EU-28; ^g im Jahr 2002

Zwischenfazit

Portugal gehört ebenso wie Österreich zu den Staaten mit einem semi-präsidentiellen Regierungssystem. Während das politische System Österreichs jedoch von einer auffallenden Zurückhaltung des Bundespräsidenten in der Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich verbrieften Kompetenzen geprägt ist und sich die Verfassungspraxis deshalb eher als parlamentarisches System beschreiben lässt (vgl. Döring/Hönnige 2008: 457), haben die bisherigen portugiesischen Staatspräsidenten ihre Kontrollbefugnisse bisweilen weitreichend ausgeschöpft. Dies gilt sowohl für die Ernennung wie Abberufung des Regierungschefs bzw. der Regierung als auch für die variierenden Eingriffsrechte in den legislativen Prozess und die Klagebefugnisse vor dem Verfassungsgericht. Aus institutioneller Perspektive muss der Staatspräsident deshalb in der Analyse möglicher Europäisierungsprozesse in der Alterssicherungspolitik als Vetopunkt berücksichtigt werden. Im Falle von Minderheitsregierungen, wie sie auch in Portugal im Untersuchungszeitraum drei Mal gebildet wurden, stellt das Parlament aus institutioneller Perspektive einen gesonderten zusätzlichen Vetopunkt dar, da die Oppositionsparteien in den legislativen Aushandlungsprozess eingebunden werden müssen, um eine parlamentarische Mehrheit für das Vorhaben zu finden. Teilweise eingeschränkt wird dieses parlamentarische Vetopotential gleichwohl durch die Möglichkeit der Regierung, mittels Gesetzesdekretten innerhalb der zumeist von Rahmengesetzen gesteckten Grenzen ohne Beteiligung des Parlaments legislativ tätig zu werden. Das portugiesische Verfassungsgericht kann über seine Normverwerfungskompetenz in das legislative Tätigkeitsfeld eingreifen und weist eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche institutionelle Stärke auf, die sich in einer breiten Kompetenzausstattung und einem vergleichsweise leichten Gerichtszugang ausdrückt. Dies konstituiert das Verfassungsgericht als wirkmächtigen Vetopunkt. Der demografische Wandel fällt in Portugal deutlich stärker aus als in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Mit verantwortlich für die beschleunigte Alterung der Gesellschaft ist die unterdurchschnittliche und im Untersuchungszeitraum weiter abnehmende Fertilitätsrate. Die

Alterslastenquote als zentrale demografische Kennziffer ist im Untersuchungsverlauf von 23,5 Prozent auf 31,1 Prozent angestiegen und soll bis zum Jahr 2030 auf dann 44 Prozent weiter anwachsen (s. o.), was im hier vorliegenden Untersuchungsfeld den höchsten Wert darstellt und insgesamt einen hohen demografischen Druck auf die portugiesische Volkswirtschaft signalisiert. Letztere hat sich im Untersuchungszeitraum deutlich schlechter entwickelt als die Volkswirtschaften der drei übrigen Fallstudienländer und konnte ihre Wirtschaftsleistung insgesamt nur um knapp sechs Prozent steigern. Zudem war das Land in besonderem Maße von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen und musste 2011 als drittes europäisches Land nach Griechenland und Irland durch einen internationalen Hilfskredit der Europäischen Union und des Internationalen Währungsfonds gestützt werden. Entsprechend verzeichnete der portugiesische Haushalt im gesamten Untersuchungszeitraum ein Finanzierungsdefizit deutlich oberhalb der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Defizitgrenze von drei Prozent, was einen hohen haushaltspolitischen Druck signalisiert.

4.4.2 Das portugiesische Alterssicherungssystem

Das portugiesische Alterssicherungssystem ruht mit einem öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem, einer ergänzenden freiwilligen beruflichen Absicherung und einer freiwilligen privaten Vorsorge nominell auf insgesamt drei Säulen (vgl. Mendes 2014: 4; Europäische Kommission 2015c: 279). Das öffentlich-rechtliche Pflichtsystem ist dabei ein Teilbereich des allgemeinen portugiesischen Systems der sozialen Sicherheit (Sistema de Segurança Social) und findet dementsprechend seine rechtliche Grundlage im Rahmengesetz über die soziale Sicherheit (Gesetz Nr. 4/2007 vom 16. Januar 2007) und der Verordnung 187/2007 vom 10. Mai 2007 (vgl. Missoc 2017d). Die Durchführung und Verwaltung des Systems obliegt dem Institut für soziale Sicherheit (Instituto da Segurança Social) unter Aufsicht des Ministeriums für Beschäftigung, Solidarität und Soziale Sicherheit (Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social; vgl. Missoc 2017e).

Die öffentlich-rechtlich ausgestaltete erste Säule umfasst zwei Teilbereiche: ein allgemeines Beitragssystem (Pensão de velhice) sowie eine bedarfsgeprüfte Grundversicherung (Pensão social de velhice). Das allgemeine Beitragssystem ist als umla-

gefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (defined benefit) System ausgestaltet (vgl. Missoc 2017d). Versicherungspflichtig sind alle abhängig Beschäftigten und Selbstständige(n). Dies gilt auch für Staatsbeamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes, sofern sie nach dem 1. Januar 2006 in den Dienst eingetreten sind. Das bisherige Sondersystem für öffentlich Bedienstete (Caixa Geral de Aposentações, CGA) wurde in weiten Teilen bereits an das allgemeine Beitragssystem angeglichen und wird langfristig aufgelöst (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 657; Mendes 2014: 5). Eine freiwillige Mitgliedschaft im allgemeinen Beitragssystem ist möglich (vgl. Missoc 2017d). Finanziert wird das portugiesische System der sozialen Sicherheit über einen globalen Sozialversicherungsbeitrag. Davon abgedeckt ist neben der Altersrente u. a. auch die Arbeitslosen- und Krankenversicherung. Gegenwärtig liegt der globale Beitragssatz bei 34,25 Prozent des Bruttoverdienstes, wovon 23,25 Prozent durch den Arbeitgeber und 11 Prozent durch den Arbeitnehmer zu tragen sind (vgl. Missoc 2017d). Selbstständige haben einen Beitragssatz von 29,5 Prozent. Für die klassische Altersrente sind aus diesem globalen Sozialversicherungsbeitrag gegenwärtig 26,94 Prozent vorgesehen (vgl. Europäische Kommission 2015c: 279). Komplementiert werden die Beitragszahlungen mit Mitteln aus dem Mehrwertsteueraufkommen (vgl. Mendes 2014: 5). Übersteigen die Einnahmen aus dem globalen Sozialversicherungsbeitrag die Ausgaben, wird der erwirtschaftete Überschuss einem Reservefonds zugeführt, der vice versa eine temporäre Unterdeckung ohne Rückgriff auf den Staatshaushalt ausgleichen soll (vgl. Mendes 2014: 5). Die bedarfsgeprüfte Grundsicherung ist als versicherungsfremde Leistung nicht in den globalen Sozialversicherungsbeitrag inkludiert und wird stattdessen in toto aus Steuermitteln finanziert (vgl. Europäische Kommission 2015c: 279). Der Bezug einer Altersrente ist an das Erreichen einer Altersgrenze und die Erfüllung einer Mindestversicherungszeit geknüpft. Die Regelaltersgrenze ist dabei über einen Nachhaltigkeitsmechanismus an die statistische Lebenserwartung mit 65 Jahren gekoppelt und lag 2017 bei 66 Jahren und 3 Monaten (vgl. Mendes 2014: 6; Missoc 2017d). Als Mindestversicherungszeit müssen 15 Jahre mit jeweils mehr als 120 bezahlten Versicherungstagen nachgewiesen werden (vgl. Missoc 2017d). Bei einer Versicherungszeit von mehr als 40 Jahren reduziert sich das reguläre Renteneintrittsalter um vier Monate für jedes Jahr nach dem 40. Versicherungsjahr, maximal jedoch bis zum 65. Lebensjahr. Ein vorzeitiger Renteneintritt ist möglich für Ver-

sicherungsnehmer, die mindestens 60 Jahre alt sind und eine Mindestversicherungszeit von 40 Jahren vorweisen können. Dies führt zu einem Abschlag von 0,5 Prozent für jeden Monat des vorgezogenen Rentenbeginns. Wird der Renteneintritt hingegen über die reguläre Altersgrenze hin aufgeschoben, wird ein in Abhängigkeit von der Versicherungszeit gestaffelter Aufschlag in Höhe von 0,33-1,0 Prozent gewährt (vgl. Missoc 2017d). Die Leistungen der Altersrente im allgemeinen Beitragssystem bestimmen sich im Sinne eines leistungsdefinierten Systems im Grundsatz nach der Versicherungsdauer und dem durchschnittlichen Jahresverdienst. Die Rentenformel definiert den Leistungsanspruch dabei konkret als das Produkt aus individuellem Referenzverdienst und einem festgeschriebenen Steigerungssatz (vgl. OECD 2013: 328; Missoc 2017d). Der Referenzverdienst berechnet sich aus dem Durchschnittsverdienst aller zurückgelegten Versicherungsjahre, maximal jedoch aus den 40 besten Jahren, valorisiert anhand der Entwicklung des Verbraucherpreisindex (VPI) ohne Wohnimmobilien (vgl. Missoc 2017d; OECD 2013: 328). Die Steigerungsrate ermittelt sich aus der Versicherungsdauer und dem Verhältnis vom individuellen Einkommen zum Index für Sozialleistungen (Indexante dos Apoios Sociais) und liegt zwischen 2,0 und 2,3 Prozent. Aufgrund von Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen berechnen sich die konkreten Leistungen je nach Eintreten des Versicherungsfalls teils abweichend davon mit unterschiedlichen Parametern (vgl. Mendes 2014: 6; Missoc 2017d; OECD 2013: 328). Im allgemeinen Beitragssystem ist eine Mindestrente in Abhängigkeit von der Versicherungszeit festgeschrieben. Bei einer Versicherungszeit von weniger als 15 Jahren liegt die Mindestrente gegenwärtig bei 264,32 Euro, bei mehr als 30 Jahren bei 382,46 Euro (vgl. Missoc 2017d). Eine Anpassung der Rentenzahlungen wird jährlich anhand der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und des Verbraucherpreisindex (VPI) ohne Wohnimmobilien vorgenommen (vgl. Missoc 2017d). Der zweite Teilbereich der ersten Säule ist eine bedarfsgeprüfte Grundsicherung (Pensão social de velhice). Leistungsberechtigt sind Personen, die das reguläre Renteneintrittsalter erreicht, jedoch keinen Anspruch auf Leistungen aus dem verdienstabhängigen System (Pensão de velhice) haben und deren sonstiges monatliches Einkommen nicht mehr als 40 Prozent des Indexes für Sozialleistungen (Indexante dos Apoios Sociais) beträgt (vgl. Missoc 2017i). Die monatliche Sozialrente liegt 2017 bei 203,35 Euro. Rentner, die Leistungen aus dem allgemeinen Beitragssystem (Pensão de velhice) oder aus der bedarfsgeprüften Grundsicherung (Pensão social

de velhice) erhalten und deren verfügbares Vermögen unterhalb von 5.084,30 Euro pro Jahr (8.897,52 Euro für Paare) liegt, haben zudem Anspruch auf eine Solidarzulage (complemento solidário para pessoas idosas). Diese beläuft sich gegenwärtig auf 17,70 Euro pro Monat für Rentner, die nicht älter als 70 Jahre sind, und 35,38 Euro pro Monat für Rentner, die bereits über diesem Schwellenwert liegen (vgl. Missoc 2017i; OECD 2013: 330f.).

Tabelle 23: Das portugiesische Alterssicherungssystem (vereinfacht)

	1. Säule		2. Säule	3. Säule
Träger	öffentlich-rechtlich		betrieblich	privat
Mitgliedschaft	obligatorisch		freiwillig	freiwillig
Ziel	Lebensstandardsicherung		Zusatzabsicherung	
Schichten	(1) allgemeines Beitragssystem (Pensão de velhice)	(2) bedarfsgeprüfte Grundsicherung (Pensão social de velhice)		
Durchführung	umlagefinanziertes (PAYG) und leistungsdefiniertes (DB) System		üblicherweise kapitalgedeckte und leistungsdefinierte (DB) Systeme	kapitalgedeckte und beitragsdefinierte (DC) Systeme
Finanzierung	Finanzierung aus Beiträgen und Steuermitteln; globaler Beitragssatz bei 34,25 Prozent (23,25 Prozent Arbeitgeber/11 Prozent Arbeitnehmer)	Finanzierung aus Steuermitteln		
Leistungen	abhängig vom Durchschnittsverdienst (max. 40 Jahre) und einer gestaffelten Steigerungsrate (2-2,3 Prozent)	pauschal 203,35 Euro pro Monat		
	Solidarzulage (complemento solidário para pessoas idosas), bedarfsgeprüft, je nach Alter zwischen 17,70-35,38 Euro pro Monat			

Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Missoc (2017d), OECD (2013), Mendes (2014).

Die zweite und dritte Säule umfassen Formen der betrieblichen Altersabsicherung und der privaten Vermögensbildung. In der betrieblichen Altersabsicherung domi-

nieren kapitalgedeckte und leistungsdefinierte (defined benefit) Systeme. Die Abdeckungsquote fällt mit 3,7 Prozent der Arbeitnehmer jedoch gering aus (vgl. Social Protection Committee 2008: 10f.). Auch Angebote der privaten Vermögensbildung werden in Portugal nur wenig nachgefragt, nicht zuletzt aufgrund der Eurokrise und der damit einhergehenden finanziellen Unsicherheiten und Einschränkungen, „which will certainly not constitute the most favourable context for the expansion of personal pension saving arrangements.“ (Europäische Kommission 2015c: 290) Insgesamt spielen die zweite und dritte Säule nur eine untergeordnete Rolle im portugiesischen Alterssicherungssystem (vgl. Mendes 2014: 11).

4.4.3 Up- und Download-Analyse der zentralen Reformen

Reformprozess im Vorfeld des Untersuchungszeitraums

Obwohl der portugiesische Sozialstaat erst nach der Rückkehr des Landes zur Demokratie Mitte der 1970er Jahre langsam einen den übrigen Ländern Westeuropas vergleichbaren Entwicklungsstand erreichen sollte, reichen seine Wurzeln zurück bis in die erste Republik (1910-1926), als freiwillige berufsständische Versorgungswerke elementare soziale Risiken ihrer Arbeiter absicherten. Staatlich aufgegriffen und partiell weiter ausgebaut wurde dieses fragmentierte Sicherungsnetz von der korporatistisch geprägten autoritären Diktatur unter António de Oliveira Salazar. Während nach diesem Prinzip bereits 1929 mit der Caixa Geral de Aposentações (CGA) ein gesondertes Rentensystem für Angestellte im öffentlichen Dienst eingerichtet wurde, geht das allgemeine Alterssicherungssystem in seiner bis heute bestehenden Grundstruktur als staatlich organisiertes und weitgehend universelles Umlageverfahren für Arbeiter und Angestellte auf ein entsprechendes Gesetz des „Estado Novo“ aus dem Jahr 1962 zurück (vgl. Ferreira 2003: 6-15; Correia 2004: 22-30; Rodrigues 2006: 39-56; Carrera/Angelaki/Carolo 2009: 18; Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 653-658; Goulart/Camacho 2014: 1).

Mit der Rückkehr des Landes zur Demokratie im Jahr 1974 wurde das verfassungsmäßige Recht auf soziale Sicherheit für alle Bürger festgeschrieben (Art. 63 Abs. 1 Verf.). Dem Staat wird dabei die Aufgabe übertragen, ein „unified and decentralised social security system“ einzurichten und in Absprache mit den Sozialpartnern zu verwalten (Art. 63 Abs. 2 Verf.). Auf dem Gebiet der Alterssicherung knüpft die dritte

Portugiesische Republik dabei an die bestehenden Sicherungssysteme an. Neben der Caixa Geral de Aposentações (CGA) für Angestellte im öffentlichen Dienst wird auch das universelle öffentlich-rechtliche Pflichtsystem für Arbeiter und Angestellte fortgeführt, wobei letzteres Bestandteil des allgemeinen portugiesischen Systems der sozialen Sicherheit (Sistema de Segurança Social) wird. Dessen Grundzüge wurden 1984 mit dem ersten Rahmengesetz neu gefasst. Während in den ersten Jahren der demokratisch geprägten Alterssicherungspolitik noch eine qualitative wie quantitative Ausweitung der Leistungen im Vordergrund stand, rückten ab Mitte der 1990er Jahre ähnlich wie in anderen südeuropäischen Mitgliedstaaten angesichts wirtschaftlicher Probleme, eines sich verstärkt abzeichnenden demografischen Wandels und der angestrebten Mitgliedschaft in der sich formierenden Eurozone verstärkt Konsolidierungsbemühungen in den Fokus (vgl. Petmesidou/Glatzer 2015: 160f.). Mit Gesetzesdekret 329/1993 vom 25. September 1993 versuchte deshalb die liberal-konservative Regierung von Premierminister Aníbal Cavaco Silva (PSD) „Unstimmigkeiten und Anachronismen“ des Systems zu beheben und es an die „tiefgreifenden sozialen, demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen“ der vergangenen Jahre anzupassen (Portugiesische Regierung 1993). Zu den Maßnahmen des Dekrets gehören inter alia eine Erhöhung der Mindestbeitragszeiten für eine Regelaltersrente von zehn auf 15 Jahre, eine Begrenzung von Frühverrentungsmöglichkeiten, die Harmonisierung der Regelaltersgrenze für Männer und Frauen auf 65 Jahre und eine Stärkung des versicherungsmathematischen Prinzips bei der Berechnung der Altersrenten durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage von zehn auf 15 Jahre (vgl. Chuliá/Asensio 2006: 636). Die im Oktober 1995 ins Amt gekommene sozialistische Minderheitsregierung um Premierminister António Guterres (PS) betonte in ähnlicher Weise zwar einerseits die Notwendigkeit eines gut ausgebauten sozialen Sicherungssystems für die soziale Entwicklung des Landes, merkte in ihrem Regierungsprogramm aber andererseits auch an, dass ein solches System nicht zulasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Volkswirtschaft gehen könne und finanziell nachhaltig aufgestellt sein müsse (vgl. Portugiesische Regierung 1995: 104). Welche Reformoptionen in diesem Sinne auf dem Gebiet der Alterssicherung zur Verfügung stünden, sollte durch eine unabhängige Rentenkommission in einem Weißbuch erarbeitet werden (vgl. Portugiesische Regierung 1995: 107). Die daraufhin im Frühjahr 1996 einberufene 17-

köpfige Expertenkommission legte bereits Anfang 1998 ihr Weißbuch vor (vgl. Chuliá/Asensio 2006: 642-644). Neben einer Reihe von parametrischen Reformmaßnahmen empfahl die Kommission insbesondere die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule, die für Arbeitnehmer oberhalb einer bestimmten monatlichen Einkommensschwelle („plafonamento“) verpflichtend sein sollte (vgl. Ferreira 2003: 17f.). Ohne eine solche tiefgreifende Umstrukturierung des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems, die von einer Minderheit der Kommissionmitglieder abgelehnt wurde, drohe mittelfristig ein finanzieller Kollaps des Systems. Unterstützung erfuhr der Vorschlag von den konservativen Parteien PSD und CDS-PP, aber auch von Teilen der sozialistischen PS. Er sollte den weiteren Reformprozess noch maßgeblich prägen (vgl. Campos 2003: 169f.; Chuliá/Asensio 2006: 645).

Ausgewählte Maßnahmen im Untersuchungszeitraum in Portugal

Jahr	Bezeichnung	Zentrale Inhalte
1999	Gesetzesdekret 9/99	Flexibilisierung des Renteneintritts
2000	Rahmengesetz 17/2000	Neuordnung System der sozialen Sicherheit; Offenlassen kapitalgedeckte zweite Säule
2002	Gesetzesdekret 35/2002	Stärkung versicherungsmathematisches Prinzip
	Rahmengesetz 32/2002	Neuordnung System der sozialen Sicherheit; Einführung Möglichkeit kapitalgedeckte zweite Säule
2005	Gesetzesdekret 232/2005	Einführung bedarfsgeprüfter Solidarzuschlag
	Gesetz 60/2005	Beendigung und Konvergenz CGA
2007	Rahmengesetz 4/2007	Neuordnung System der sozialen Sicherheit
	Gesetzesdekret 187/2007	Einführung Nachhaltigkeitsfaktor
2011-2014	Haushaltsgesetze 2011-2015	Einführung temporärer Solidarbeitrag; Aussetzen 13. und 14. Rentenzahlung
2013	Gesetz 83-A/2013 Gesetzesdekret 167-E/2013	Änderung und Erweiterung Nachhaltigkeitsfaktor auf Regelaltersgrenze
2012-2015	Gesetzesdekrete 85-A/2012 und 8/2015	Reform Vorruhestandsregelungen

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Flexibilisierung des Renteneintritts (Gesetzesdekret 9/99)

Die erste Reform im hier veranschlagten Untersuchungszeitraum ist das Gesetzesdekret 9/99 vom 8. Januar 1999, mit dem die sozialistische Regierung um Premierminister António Guterres (PS) den Zeitpunkt des Renteneintritts flexibilisierte und

mit einer Bonus-Malus-Regelung verknüpfte. Versicherte konnten nach den Regelungen des Gesetzesdekrets bereits mit 55 Jahren in den Vorruhestand gehen, sofern sie mindestens 30 Beitragsjahre vorweisen konnten. Die Höhe der Altersrente reduzierte sich in diesen Fällen jedoch um 4,5 Prozent für jedes Jahr, das vor der Regelaltersgrenze mit 65 Jahren in Anspruch genommen wird. Bei langjährig Versicherten, die mehr als 30 Beitragsjahre registriert hatten, blieb für jeweils drei zusätzliche Beitragsjahre ein Jahr des vorzeitigen Rentenbeginns bei der Berechnung des Abschlags unberücksichtigt. Auf der anderen Seite setzte das Gesetzesdekret 9/99 Anreize für einen Aufschub des Renteneintritts. Für Versicherte, die mindestens 40 Beitragsjahre registriert hatten und den Rentenbezug aufschieben wollten, erhöhte sich die Altersrente für jedes aufgeschobene Jahr zwischen dem 65. und 70. Lebensjahr um zehn Prozent. Während Gesetzesdekret 9/99 so einen flexiblen Übergang in den Ruhestand ermöglichte und durch die asymmetrische Ausgestaltung des Bonus-Malus-Systems Anreize für einen insgesamt späteren Rentenantritt setzte, wurde die tatsächliche Wirkung der Reform durch ein weiteres Gesetzesdekret der sozialistischen Regierung teilweise aufgehoben. Mit Gesetzesdekret 119/99 vom 14. April 1999 ermöglichte die sozialistische PS-Regierung Langzeitarbeitslosen, ebenfalls mit 55 Jahren in den Vorruhestand zu gehen, sofern sie seit mindestens fünf Jahren arbeitslos registriert sind und 20 Beitragsjahre vorweisen können. Zeiten der Arbeitslosigkeit wurden dabei als Beitragsjahre angerechnet (vgl. Hamblin 2013: 68f.).

Gesetzesdekret 9/99 ist ein Versuch der sozialistischen Regierung, den Kostenanstieg im öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem zu begrenzen und positive Beschäftigungsanreize für ältere Arbeitnehmer zu setzen. Die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und die Einführung eines Anreizsystems für ein längeres Erwerbsleben wurden bereits von der Weißbuchkommission im Jahr zuvor vorgeschlagen (vgl. Chuliá/Asensio 2006: 642-644). Zugleich verweist die Regierung in ihrer Gesetzesbegründung explizit auf Empfehlung 82/857/EWG des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze. Mit dieser „weichen Form“ der Harmonisierung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, als eines der Ziele ihrer Sozialpolitik die Verwirklichung der flexiblen Rentenaltersgrenze anzuerkennen und der Europäischen Kommission über die flexible Gestaltung der Rentenaltersgrenze Bericht zu erstatten (vgl. Grootz 2005: 258). Entsprechend wird das Gesetzesdekret 9/99 von der Europäischen

Kommission und dem Rat der Europäischen Union auch befürwortet. Eine Flexibilisierung des Renteneintritts gilt als „sozial vertretbare[r] Weg, das Problem der finanziellen Tragfähigkeit anzugehen“ (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 49). Zugleich wird hervorgehoben, dass „die flexibleren Möglichkeiten des Rentenbeginns und die Möglichkeit der Rentensteigerung durch hinausgeschobenen Eintritt in den Ruhestand zu einer besseren Angemessenheit der Renteneinkommen [in Portugal] beitragen.“ (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 162)

Rahmengesetz Soziale Sicherheit 2000 (Gesetz 17/2000)

Nach Veröffentlichung des Weißbuchs legten alle im Parlament vertretenen Parteien Vorschläge für eine Reform des Systems der sozialen Sicherheit vor. Zentraler Streitpunkt für den Teilbereich Alterssicherung war dabei die Einführung und Ausgestaltung einer kapitalgedeckten zweiten Säule, wie es zuvor von der Weißbuchkommission vorgeschlagen wurde und im Grundsatz auch den Empfehlungen der Weltbank und der Europäischen Kommission entsprach. Unter den portugiesischen Parteien befürworteten insbesondere die liberal-konservativen Parteien PSD und CDS-PP die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule. Nach den Reformvorstellungen der PSD sollte das System der sozialen Sicherheit zweigeteilt werden und sich in ein aus Beiträgen finanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem („subsistema previdencial“) und in ein steuerfinanziertes und bedürftigkeitsgeprüftes Solidaritätssystem („subsistema de solidariedade social“) untergliedern (vgl. PSD 1999). Teil des Sozialversicherungssystems sollte dabei auch die für Arbeitnehmer verpflichtende Rentenversicherung sein, wobei die PSD den Versicherten die Möglichkeit einräumen wollte, selbst zu entscheiden, ob ein bestimmter Bruchteil ihres für die Rentenversicherung vorgesehenen Sozialversicherungsbeitrags von privaten Pensions- und Versicherungsgesellschaften am Kapitalmarkt angelegt werden soll. Diese Wahlmöglichkeit sollte nach den Plänen der PSD allen Versicherten unabhängig von ihrer Einkommenshöhe und ohne Festlegung einer bestimmten monatlichen Einkommensschwelle („plafonamento“) offenstehen. Mit Blick auf die aus ihrer Sicht positiven Erfahrungen anderer Länder mit kapitalgedeckten Systemen versprach sich die PSD davon neben einer langfristigen finanziellen Stabilisierung des Alterssicherungssystems auch insgesamt höhere Rentenleistungen (PSD 1999: 3f). In ähnlicher Weise sprach sich auch die konservative

CDS-PP für eine kapitalgedeckte zweite Säule aus (vgl. CDS-PP 1999). Nach Vorstellung der Partei sollte sich das portugiesische System der sozialen Sicherheit künftig aus einem verpflichtenden öffentlichen System („sistema público“) und einem ergänzenden System („sistema complementar“) zusammensetzen, wobei das öffentliche System wiederum in ein Sozialversicherungssystem („subsistema previdencial“) und ein Solidaritätssystem („subsistema de solidariedade“) unterteilt wurde. Teil des Sozialversicherungssystems, das sich aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanzieren sollte, war neben der Kranken- und Arbeitslosenversicherung unter anderem auch die Rentenversicherung für Arbeitnehmer und Selbstständige. Das neben das öffentliche System tretende ergänzende System sollte dabei Leistungen ermöglichen, die vom Sozialversicherungssystem nicht vorgesehen und von der Beitragspflicht nicht abgedeckt gewesen wären. Dies sollte Arbeitnehmern die Möglichkeit geben, über die Verwendung eines Teils ihres Einkommens oberhalb einer bestimmten monatlichen Schwelle („plafonamento“) selbst zu bestimmen und diesen – im Falle der Altersabsicherung – ggf. in einer kapitalgedeckten zweiten Säule anzulegen. Ziel der Reform war für die konservative CDS-PP damit nicht nur die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems der sozialen Sicherheit im Allgemeinen und des Alterssicherungssystems im Besonderen, sondern auch eine stärkere Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Bürger: „Diese Reform soll nicht nur die Zahlungsfähigkeit des sozialen Systems garantieren. Sie muss auch eine Gesellschaft mit größerer Verantwortung suchen, Raum schaffen und Ressourcen zurückgeben, um soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen.“ (CDS-PP 1999: 1)

Mit Unterstützung der übrigen linksgerichteten Oppositionsparteien erhielt schließlich der von der sozialistischen Minderheitsregierung unter Premierminister António Guterres erarbeitete Entwurf Gesetzeskraft (vgl. Portugiesische Regierung 2000; Portugiesisches Parlament 2000). Dieser unterteilt das System der sozialen Sicherheit in ein Schutzsystem für Bürger („subsistema de protecção social de cidadania“), in ein Schutzsystem für Familien („subsistema de protecção à família“) und ein Sozialversicherungssystem („subsistema previdencial“). Das Schutzsystem für Bürger wird aus Steuermitteln finanziert und umfasst alle Programme und Leistungen, die auf die Sicherung eines Existenzminimums abzielen, für den Bereich der Alterssicherung etwa eine beitragsunabhängige Mindestrente. Das ebenfalls aus Steuer-

mitteln finanzierte Schutzsystem für Familien wiederum sieht Leistungen für Familien und abhängige Angehörige vor. Das Sozialversicherungssystem schließlich wird aus Beiträgen finanziert und ist obligatorisch für alle Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätigen. Kernbestandteile des Sozialversicherungssystems sind die Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung. Die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule für Beiträge oberhalb einer bestimmten monatlichen Einkommensgrenze („plafonamento“) wird von der sozialistischen Minderheitsregierung dabei weder ausdrücklich vorgezeichnet noch ausgeschlossen. Artikel 61 des Rahmengesetzes überlässt eine solche Diversifizierung der weiteren Entscheidung des Gesetzgebers, koppelt sie zugleich aber an die Zustimmung der Sozialpartner und einen wissenschaftlichen Nachweis über die langfristige finanzielle wie soziale Nachhaltigkeit einer solchen Lösung. Zu den zentralen Maßnahmen auf dem Gebiet der Alterssicherung, die das Rahmengesetz konkret vorsieht, gehört hingegen eine stärkere Berücksichtigung des versicherungsmathematischen Prinzips. Die Höhe der Altersrente soll sich demnach stärker an der gesamten Erwerbsbiografie des Versicherten richten; eine entsprechende Regelung bleibt aber ebenfalls einem gesonderten Gesetzesdekret überlassen (s. u.). Der von der sozialistischen Minderheitsregierung erarbeitete Entwurf erhielt nicht zuletzt durch das Offenlassen der Möglichkeit einer kapitalgedeckten zweiten Säule parlamentarische Unterstützung von den übrigen linksgerichteten Oppositionsparteien, während die liberal-konservativen Parteien PSD und CDS-PP das Gesetz vehement ablehnten (vgl. Portugiesisches Parlament 2000).

Stärkung des versicherungsmathematischen Prinzips (Gesetzesdekret 35/2002)

Gesetzesdekret 35/2002 vom 19. Februar 2002 stellt aus Sicht der sozialistischen Minderheitsregierung von Premierminister António Guterres (PS) „the most important novelty of the new system“ (Portugiesische Regierung 2001: 13) dar, sollte zeitlich aber eine ihrer letzten Maßnahmen auf dem Gebiet der Alterssicherung sein. Das Gesetzesdekret änderte auf Basis des Rahmengesetzes 2000 die Berechnung der regulären Altersrente. Bislang berechnete sich die Höhe der Zugangsrenten gemäß Gesetzesdekret 329/93 vom 25. September 1993 nach dem durchschnittlichen Verdienst der besten zehn der letzten 15 Jahre vor Rentenbeginn. Künftig wird der Berechnung das Einkommen aus der gesamten Versicherungsdauer, maximal je-

doch das der letzten 40 Jahre, zugrunde gelegt. Zudem verknüpft das Gesetzesdekret die Zugangsraten mit der Anzahl an Beitragsjahren und der Höhe des Referenzeinkommens. Liegen weniger als 21 Beitragsjahre vor, beträgt die Zugangsraten unabhängig vom Referenzeinkommen zwei Prozent. Liegen mindestens 21 Beitragsjahre vor, variiert die Zugangsraten je nach Höhe des Referenzeinkommens. Maßgeblich ist dabei das Verhältnis zwischen dem individuellen Arbeitsentgelt und der Höhe des landesweiten Mindestlohns, wobei mit einem Ansteigen des Referenzeinkommens die Zugangsraten von 2,3 Prozent (bis 1,1 des Mindestlohns) auf 2,0 Prozent (ab dem achtfachen des Mindestlohns) sinkt (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 664f.; OECD 2005: 128). Damit erhalten (langjährig) Versicherte mit einem niedrigeren Einkommen eine vergleichsweise höhere Altersrente als (langjährig) Versicherte mit einem höheren Einkommen. Das Gesetzesdekret sieht allerdings lange Übergangszeiten ab dem Jahr 2017 vor, weshalb die neue Rentenformel erst mittelfristig volle Anwendung findet (vgl. Mendes 2009: 9). Die sozialistische Regierung verspricht sich von den geänderten Berechnungsregelungen neben einem mehr an intergenerationeller Gerechtigkeit insbesondere einen Beitrag zur mittel- und langfristigen Stärkung der öffentlichen Finanzen, da einerseits die Leistungen einen stärkeren Bezug zu den zuvor geleisteten Beiträgen erhalten und durch den Einbezug der kompletten Erwerbsbiografie andererseits Fehlanreize und Ausweichreaktionen auf dem Arbeitsmarkt und in der Lohngestaltung verhindert werden sollen: „[...] workers would increase their contributions in the last 15 years of active life [...] thus increasing the value of their pensions.“ (vgl. Portugiesische Regierung 2001: 2, 13)

Bereits im ersten Ageing Report 2001 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) wurde Portugal zu jenen EU-Ländern gezählt, die im besonderen Maße von einem alterungsbedingten Ausgabenzuwachs betroffen sein würden. Erwartet wurde ein Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben von unterdurchschnittlichen 9,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 13,2 Prozent im Jahr 2050 (vgl. Economic Policy Committee 2001: 22f.). Von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union wird die Reform deshalb auch ausdrücklich begrüßt („endlich“) und als Fortschritt „hinsichtlich der Bewältigung der finanziellen Herausforderungen für das Rentensystem“ bewertet (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 161f.). Allerdings falle der Konsolidierungsbeitrag der Reform insge-

samt nur gering aus, weshalb aus Sicht beider Akteure unklar bleibe, wie die langfristige finanzielle Stabilität des Rentensystems gewährleistet werden solle. Dies bleibe die „main challenge“ (Europäische Kommission 2002: o. S.) für Portugal. Beide europäischen Akteure sehen deshalb auch das Potenzial für weitere tiefgreifende Reformen (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 162).

Rahmengesetz Soziale Sicherheit 2002 (Gesetz 32/2002)

Nach der Parlamentswahl im März 2002 übernahm eine liberal-konservative Koalitionsregierung aus PSD und CDS-PP unter Führung von José Manuel Barroso (PSD) die Regierungsverantwortung. Auf die politische Tagesordnung kam damit auch wieder die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule, nachdem eine solche Diversifizierung und Privatisierung von der sozialistischen Vorgängerregierung nicht weiter verfolgt und im von ihr erlassenen Rahmengesetz noch offengelassen wurde. Die liberal-konservative Koalitionsregierung begründete ihr geplantes Vorhaben gegenüber der Europäischen Kommission unter anderem mit dem beschleunigten Ausgabenwachstum im Bereich der Alterssicherung: Langfristprognosen im Stabilitäts- und Wachstumsprogramm für die Jahre 2003-2006 sahen ein Ansteigen der Rentenausgaben auf 15,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2050 vor, was zwei Prozentpunkte über den letzten Prognosen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses lag. Die Regierung führte diese deutliche Korrektur auf das noch von der sozialistischen Vorgängerregierung eingeführte bestehende Rahmengesetz zurück, „[which] increased the pressure on the systems financial sustainability and did not reduce the incentives to early retirement or strategic behaviours.“ (Portugiesische Regierung 2003: 24) Bereits im Juli 2002 legte die liberal-konservative Koalitionsregierung deshalb einen Entwurf für ein neues Rahmengesetz vor, das im November 2002 mit Stimmen der Koalitionsfraktionen und gegen die Stimmen der übrigen Oppositionsparteien verabschiedet wurde (vgl. Portugiesisches Parlament 2002). Das System der sozialen Sicherheit wurde in drei Teilbereiche unterteilt und gliederte sich in ein öffentliches Sozialversicherungssystem („sistema público de segurança social“), ein System der sozialen Inklusion („sistema de acção social“) und ein Komplementärsystem („sistema complementar“). Das öffentliche Sozialversicherungssystem finanzierte sich aus Beiträgen und Steuern und umfasste neben der Kranken- und Arbeitslosenversicherung auch die für Arbeitnehmer

und Selbstständige verpflichtende und im Umlageverfahren organisierte leistungsbezogene Rentenversicherung (vgl. Ferreira 2003: 20). Zugleich wurde mit dem Komplementärsystem die gesetzliche Grundlage für kapitalgedeckte Zusatzsysteme geschaffen. Arbeitnehmer, die bei Inkrafttreten der Regelung nicht älter als 35 Jahre sind und eine Beitragskarriere von nicht mehr als zehn Jahren aufweisen, können, sofern sie eine bestimmte monatliche Einkommensgrenze („plafonamento“) überschreiten, wählen, ob sie einen Teil ihrer Beiträge bei (privaten oder öffentlich-rechtlichen) Pensionsfonds anlegen möchten (vgl. Ferreira 2003: 19). Allerdings konnte sich die liberal-konservative Koalitionsregierung in ihrer Regierungszeit nicht mehr auf ein entsprechendes Gesetzesdekret verständigen, welches eine solche kapitalgedeckte zweite Säule tatsächlich realisierte (vgl. Chuliá/Asensio 2006: 650). Die mit dem Rahmengesetz 2002 eingeführten Änderungen waren damit wie beim vorherigen Rahmengesetz 2000 „[...] mostly ‚cosmetic‘ in terms of institutional structure and pension outcomes effects.“ (Carrera/Angelaki/Carolo 2009: 21)

Einführung Solidarzuschlag für Rentner (Gesetzesdekret 232/2005)

Mit Gesetzesdekret Nr. 232/2005 vom 29. Dezember führte die seit der vorgezogenen Parlamentswahlen vom 20. Februar 2005 mit absoluter Mehrheit regierende sozialistische PS-Regierung unter Premierminister José Sócrates eine bedarfsgeprüfte Solidarzulage für Rentner ein (complemento solidário para pessoas idosas). Rentner, die seit mindestens sechs Jahren im Land leben und Leistungen aus dem allgemeinen Beitragssystem (Pensão de velhice) oder aus der bedarfsgeprüften Grundsicherung (Pensão social de velhice) erhalten und deren verfügbares jährliches Einkommen und Vermögen unterhalb eines bestimmten Referenzwertes liegt, haben seither Anspruch auf die aus Steuermitteln finanzierte Solidarzulage (complemento solidário para pessoas idosas). Die Höhe des Solidarbeitrags ergibt sich dabei aus der Differenz des Referenzwertes und des jährlich zur Verfügung stehenden Einkommens und Vermögens und wird in zwölf Monatsraten gewährt. Der Referenzwert wird regelmäßig anhand der Inflations- und Wirtschaftsentwicklung angepasst und lag bei Einführung der Solidarzulage bei 4.200 Euro pro Jahr (350 Euro pro Monat). Mittlerweile liegt der Referenzwert bei 5.084,30 Euro für Alleinstehende beziehungsweise bei 8.897,52 Euro für Paare (vgl. Missoc 2017i). Die Notwendig-

keit eines solchen Solidarzuschlags sieht die sozialistische Regierung in der „untragbaren Einkommensasymmetrie“, die zwischen den Bevölkerungsgruppen in Portugal bestehe (Portugiesische Regierung 2005a). Tatsächlich lag das Armutsrisiko für ältere Menschen (+65 Jahre) in Portugal im Jahr 2006 bei 29 Prozent und damit elf Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2006: 239). Die Ausgestaltung als zusätzliche, neben die Mindestrente tretende, bedarfsgeprüfte und aus Steuermitteln finanzierte Zulage bezeichnete die Regierung als „Stärkung des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit“ und als „effektives Werkzeug zur Armutsbekämpfung“ und damit als „wichtige[n] Schritt zur Neudefinition der Strategie der sozialen Mindestsicherung in Portugal“ (Portugiesische Regierung 2005a; vgl. zudem Portugiesische Regierung 2008: 104f.). Für die portugiesische Regierung erfüllt die Solidarzulage damit das im Rahmen der Koordinierungsmethode ausgerufene Ziel, ältere Menschen vor Armut zu schützen und ihnen die Teilnahme an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sowie am sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen: „In this regard, the Solidarity Supplement for the Elderly represented a veritable departure from the previous policy of minimum social standards for senior citizens by concentrating available resources on the elderly sections of society with the lowest incomes. This was aimed at easing situations of need in a more rapid manner by awarding a benefit that will have a significant impact on increasing the overall income of the elderly. It will also improve solidarity as a form of expressing a collective responsibility and serve as an instrument to foster social cohesion.“ (Portugiesische Regierung 2008: 111) Bereits zum Auftakt der Koordinierungsmethode in der Alterssicherungspolitik hoben die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union das überdurchschnittliche Armutsrisiko für Rentner in Portugal hervor, das auf das generell niedrige Lohnniveau und die kurzen Versicherungszeiten zurückzuführen sei (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 40). Die Angemessenheit der Renten bleibe deshalb einer der zentralen Herausforderungen für die portugiesische Alterssicherungspolitik, wengleich beide europäischen Institutionen mittel- und langfristig durch die Flexibilisierung des Renteneintritts (s. o.) und insgesamt längere Versicherungszeiten bei den kommenden Rentnergenerationen eine Entspannung der Einkommenssituation erwarteten (vgl. Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2003: 160-162; ähnlich Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2005: 85). Die Einführung der bedarfsgeprüften

Solidarzulage wird von den beiden europäischen Institutionen entsprechend als Baustein zur Bekämpfung von Altersarmut unter Rentnern angesehen und führte mit dazu, dass Portugal in der nachfolgenden Runde der Koordinierungsmethode nicht mehr zu jenen Ländern gezählt wurde, deren „key challenge“ bei der Verbesserung der Angemessenheit von „minimum pensions and/or minimum income provision“ gesehen wurde (Europäische Kommission 2009: 103).

Reform der Caixa Geral de Aposentações (Gesetz 60/2005)

Das Sondersystem für öffentlich Beschäftigte wurde bereits 1929 eingerichtet (s. o.), erhielt aber erst mit dem „Estatuto da Aposentação“ aus dem Jahr 1972 (Gesetzesdekret 498/72 vom 9. Dezember) seine bis heute weitgehend gültige Grundstruktur hinsichtlich Abdeckung, Leistungsumfang und Finanzierungsverfahren. Beschäftigten im öffentlichen Dienst wurde die Möglichkeit eingeräumt, nach (einer Wartezeit von) 15 Beitragsjahren eine Altersrente aus dem öffentlichen Sondersystem zu beantragen, wobei die Regelaltersgrenze auf 60 Jahre festgelegt wurde. Die Höhe der Altersrente orientierte sich im Sinne eines defined-benefit-Systems am erreichten Erwerbseinkommen und war bei 40 oder mehr Beitragsjahren identisch mit dem letzten Nettomonatsgehalt. Eine Anpassung der laufenden Renten erfolgte diskretionär durch die Regierung, orientierte sich aber zumeist an der Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst. Von den ab Mitte der 1990er Jahren verstärkt in den Fokus rückenden Konsolidierungsbemühungen (s. o.) war auch das Sondersystem betroffen. Mit Gesetzesdekret 277/93 vom 10. August 1993 kam es unter der liberal-konservativen Regierung von Premierminister Aníbal Cavaco Silva (PSD) zu einer ersten grundlegenden Reform des „Estatuto da Aposentação“. Für Beschäftigte, die nach dem 1. September 1993 in den öffentlichen Dienst eingetreten sind, gelten fortan die Regelungen des allgemeinen Rentensystems, darunter auch die Berechnung der Höhe der Altersrente. Mit Gesetz 60/2005 vom 29. Dezember 2005 reformiert die regierende sozialistische PS-Regierung unter Premierminister José Sócrates das Sondersystem nun weitreichend (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 657). Zu den wichtigsten Maßnahmen gehört das Schließen des Sondersystems. Beschäftigte, die nach dem 31.12.2005 in den öffentlichen Dienst eingetreten sind, werden nicht mehr in die Caixa Geral de Aposentações aufgenommen, sondern sind künftig wie die Beschäftigten in der Privatwirtschaft auch vom allgemeinen Alterssi-

cherungssystem abgesichert. Zudem beschleunigt das Gesetz die bereits 1993 eingeleitete Konvergenz des Sondersystems mit dem allgemeinen Alterssicherungssystem. Die Höhe der Altersrente berechnet sich nun auch für Beschäftigte, die vor dem 1. September 1993 in den öffentlichen Dienst eingetreten sind, nach der Rentenformel des allgemeinen Beitragssystems. Zudem wird die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2015 schrittweise von 60 auf 65 Jahre angehoben. Das Gesetz 60/2005 wurde Ende November 2005 mit den Stimmen der sozialistischen Partei bei Enthaltung der beiden großen Oppositionsparteien PSD und CDS-PP angenommen (vgl. Portugiesisches Parlament 2005).

Eine Reform des Sondersystems für öffentlich Beschäftigte (CGA) wurde von den europäischen Institutionen schon früh angemahnt. Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) prognostizierte 2001 einen deutlichen Anstieg der Rentenausgaben von 9,8 Prozent auf 13,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2040, wobei der im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Anstieg allein zu einem Drittel auf Rentenzahlungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zurückzuführen sei (vgl. Economic Policy Committee 2001: 22). In ähnlicher Weise mahnte die Europäische Kommission in ihrer Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumsprogramms für die Periode 2003 bis 2006, dass „the pension to the wage replacement ratio is estimated to be close to 9/10 for new pensioners in the government sector“ (Europäische Kommission 2003: 16). Um die langfristige Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts zu gewährleisten, seien deshalb tiefgreifende Reformen notwendig, „[as] the compensation of general government employees represents about 15% of GDP“ (Europäische Kommission 2003: 16). Die noch von der liberal-konservativen Regierung unter Führung von Premierminister José Manuel Barroso (PSD) angekündigten mittelfristigen Konsolidierungs- und Reformmaßnahmen konnten die Europäische Kommission allerdings nicht überzeugen, nicht zuletzt, da „the measures necessary to complete the reform process of pension regimes are absent from the detailed list of structural reforms to be implemented during the programme period.“ (Europäische Kommission 2004: 3)

Im Gegensatz dazu spricht die neu ins Amt gekommene sozialistische Regierung im Stabilitäts- und Wachstumsprogramm für die Periode 2005 bis 2009 selbst von einer „Budgetkrise“ (Portugiesische Regierung 2005: 29). Nachdem in den Jahren 2002 bis 2004 durch den Einsatz einmaliger und befristeter Maßnahmen noch ein

öffentliches Defizit knapp unter dem Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts gemeldet werden konnte, rechnete die sozialistische Regierung für das Jahr 2005 mit einem Anstieg des Finanzierungsdefizits auf 6,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sofern keine weitreichenden Konsolidierungsmaßnahmen getroffen würden. Als Hauptursache hierfür identifizierte die Regierung einen „structural trend towards growth in social expenditure“ (Portugiesische Regierung 2005: 3). Aus „Respect for the country’s commitments to the European Union treaties and to the Stability and Growth Pact“ (Portugiesische Regierung 2005: 32) und mit dem Ziel, das Defizit bis zum Jahr 2008 wieder unter den erlaubten Referenzwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu bringen, kündigte die Regierung eine Reihe von Politikfeldern an, die schwerpunktmäßig hinsichtlich ihrer fiskalischen Rückwirkungen auf den öffentlichen Haushalt reformiert werden müssten. Dazu zählte die Regierung auch den Bereich der Alterssicherung. Hier gelte es vorrangig „[t]o foster the conditions for long-term sustainability for social security and ease the short- and medium-term budgetary pressure stemming from an ageing population and an inadequate system.“ (Portugiesische Regierung 2005: 32) Als „one of the most intractable problems of social security sustainability“ bezeichnete die Regierung dabei das Sondersystem, da “benefits are much greater than those in the private sector social security system.” (Portugiesische Regierung 2005: 9) Konkret kündigte die sozialistische Regierung ein Schließen des Sondersystems für neue Mitglieder und eine weitere Konvergenz der bestehenden Regelungen mit dem allgemeinen Alterssicherungssystem an, wie sie es mit Gesetz 60/2005 vom 29. Dezember schließlich auch umsetzte (vgl. Portugiesische Regierung 2005: 9). Neben den zu erwartenden mittel- und langfristigen Einsparungen versprach sich die Regierung davon auch kurzfristigen Einsparungen in Höhe von knapp einer Milliarde Euro bis 2009. Der Rat der Europäischen Union (2005b) begrüßte die geänderte haushaltspolitische Strategie der Regierung im Allgemeinen und die angekündigte Reform des Sondersystems im Besonderen. Werde die Reform wie vorgesehen umfassend umgesetzt, dürften aus seiner Sicht die budgetären Auswirkungen des demografischen Wandels (zumindest) abgemildert werden. In ähnlicher Weise bewertete auch die Europäische Kommission die Reform, wenngleich „[t]he future dynamic of pension expenditure is subject to considerable uncertainty.“(Europäische Kommission 2005: 27)

Rahmengesetz Soziale Sicherheit 2007 (Gesetz 4/2007 i. V. m. var. Dekreten)

Nachdem das System der sozialen Sicherheit bereits in den Jahren 2000 und 2002 sowohl von sozialistischen als auch von liberal-konservativen Regierungen grundlegend umgebaut wurde, verständigte sich die sozialistische PS-Regierung unter Premierminister José Sócrates im Oktober 2006 mit den Sozialpartnern erneut auf eine Neustrukturierung des Systems (vgl. Portugiesische Regierung 2008: 103). Darin zeigt sich letztlich, dass „in Portugal it was never possible to achieve a social pact or consensus to reform social security.“ (Carrera/Angelaki/Carolo 2009: 24) Gesetzesform erhielt die Vereinbarung mit dem neuen Rahmengesetz 4/2007 vom 16. Januar 2007, wobei die zentralen Reformmaßnahmen auf dem Teilgebiet Alterssicherung mit den Gesetzen 52/2007 und 11/2008 auch auf das Sondersystem für öffentlich Beschäftigte (CGA) übertragen wurden. Das System der sozialen Sicherheit gliedert sich seither in drei Teilsysteme, “[...] distinct not only in terms of funding but also in terms of the type of social protection provided, reflecting the influence of different social protection models.” (Goulart/Camacho 2014: 3) Das erste „Teilsystem des sozialen Schutzes aufgrund von Bürgerrechten“ finanziert sich aus Steuermitteln und „dient der Garantie der Grundrechte der Bürger und der Chancengleichheit sowie der Förderung der Wohlfahrt und des sozialen Zusammenhalts.“ (Missoc 2017e). Die in diesem Teilsystem angesiedelten Programme zielen durch die Gewährleistung eines Existenzminimums auf eine Reduzierung von (absoluter) Armut und sozialer Exklusion und sehen neben Unterstützungsleistungen für Familien auch bedarfsgeprüfte Leistungen etwa im Falle einer Behinderung, Pflegebedürftigkeit oder bei Altersarmut vor (vgl. Goulart/Camacho 2014: 3). Das zweite „Teilsystem der Vorsorge“ finanziert sich demgegenüber aus Beiträgen und umfasst die klassischen Sozialversicherungssysteme, die auf einen Ersatz des Erwerbseinkommens bei Krankheit, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit abzielen (vgl. Missoc 2017e). Hierunter fallen auch das allgemeine Rentensystem sowie das (im Auslaufen befindliche) Sondersystem für Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Das ergänzende dritte Teilsystem deckt schließlich alle Formen der freiwilligen, privaten oder berufsständigen Zusatzvorsorge ab (vgl. Goulart/Camacho 2014: 3). Neben diesen strukturellen Änderungen am Gesamtsystem sieht das Rahmengesetz zudem Anpassungen für das Subsystem Alterssicherung vor, die durch einzelne Gesetzesdekrete konkretisiert und umgesetzt wurden. Zu den zentralen Maßnahmen,

die schwerpunktmäßig auf die finanzielle Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems abzielen, gehören dabei die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, die Umstellung der Indexierung laufender Renten auf einen regelbasierten Mechanismus, eine weitere Stärkung des versicherungsmathematischen Prinzips und größere Strafen für einen vorzeitigen Rentenbezug. Der Nachhaltigkeitsfaktor soll den demografischen Wandel in seiner Ausprägung als steigende Lebenserwartung abbilden und bei der Berechnung der Zugangsrenten entsprechend dämpfend berücksichtigen. Der Faktor stellt dabei das Verhältnis der geschlechterunabhängigen Lebenserwartung im Referenzjahr 2006 zur selbigen Lebenserwartung im Jahr vor Renteneintritt dar (vgl. Portugiesische Regierung 2015: 8). Daraus ergibt sich für das Jahr 2007 ein Wert von 1,00. Durch den prognostizierten Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung um fünf Jahre bis 2060 ergäbe sich für den Nachhaltigkeitsfaktor ein Wert von 0,77, was einer einmaligen Reduzierung der Zugangsrenten von fast 25 Prozent entspräche (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 663). Mit dem Rahmengesetz wird auch die Indexierung der Rentenzahlungen geändert. Bislang erfolgte eine Anpassung der laufenden Renten diskretionär durch die Regierung, die sich dabei an der Entwicklung des Mindestlohns bzw. der Inflation orientierte. Tatsächlich lagen die Steigerungsraten in der Vergangenheit dabei aber zumeist deutlich über der Preisentwicklung. Das neue Rahmengesetz koppelt die Aufwertung der Rentenzahlungen deshalb nun regelbasiert an die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und des Verbraucherpreisindex (VPI), wobei kleinere Renten stärker angehoben werden (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 664; OECD 2007: 170). Die Differenzierung der Steigerungsraten erfolgt dabei anhand des mit dem Rahmengesetz ebenfalls neu eingeführten Indexante de Apoios Sociais (IAS). Dieser löst den Mindestlohn als Referenzgröße in der Berechnung und Aktualisierung von Sozialleistungen ab und soll das Existenzminimum abbilden. Bei seiner Einführung (2007) lag der Index bei 397,86 Euro. Er wird jährlich unter Berücksichtigung der Wirtschafts- und Preisentwicklung durch die Regierung angepasst. Gesetzesdekret 35/2002 vom 19. Februar 2002 stärkte das versicherungsmathematische Prinzip (s. o.), indem festgelegt wurde, dass zukünftig der Durchschnittsverdienst der gesamten Lebensarbeitszeit der Berechnung der Zugangsrente zugrunde gelegt werden sollte (maximal jedoch 40 Beitragsjahre). Zudem koppelte das Gesetzesdekret die Zugangsraten in Abhängigkeit von den Beitragsjahren an die Höhe des Erwerbseinkommens, wobei niedrigere Einkommensklassen von

höheren Zugangsraten profitieren sollten. Allerdings sah das Gesetzesdekret auch eine lange Übergangszeit vor, die wiederum erst im Jahr 2017 starten sollte. Das Rahmengesetz zieht den Startzeitpunkt dieser Übergangszeit nun auf das Jahr 2007 vor. Personen, die vor 2001 im allgemeinen System erstmals beitragspflichtig registriert wurden, erhalten Rentenbezüge, die anteilig sowohl auf dem Verdienst der besten 10 der letzten 15 Erwerbsjahre als auch auf dem Referenzdurchschnittsverdienst der gesamten Lebenszeit basieren. Volle Anwendung findet die neue Rentenformel hingegen für Personen, die nach 2002 in das System eintraten (vgl. Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 665; OECD 2007: 169). Zudem verschärft das Rahmengesetz die Flexibilisierungsregelungen, die in ihrer bis dato bestehenden Ausgestaltung mit Gesetzesdekret 9/99 vom 8. Januar 1999 eingeführt wurden. Bislang reduzierte sich die Höhe der Altersrente um 4,5 Prozent für jedes Jahr, die sie vor der Regelaltersgrenze mit 65 Jahren in Anspruch genommen wurde. Das Rahmengesetz stellt die Berechnung nun auf einen monatlichen Betrachtungszeitraum um und belegt jeden vorzeitig in Anspruch genommenen Monat mit einem Abschlag in Höhe von 0,5 Prozent, was in der Summe einem jährlichen Abschlag in Höhe von 6 Prozent entspricht.

Das Rahmengesetz wurde am 14. Dezember 2006 mit den Stimmen der mit absoluter Mehrheit regierenden sozialistischen PS und gegen die Stimmen aller übrigen Oppositionsparteien verabschiedet (vgl. Portugiesisches Parlament 2006). Die parlamentarische Auseinandersetzung war geprägt von den ideologischen Gegensätzen der Parteien. Die linksgerichteten Oppositionsparteien kritisierten die weitreichenden Kürzungen und die aus ihrer Sicht einseitige Betonung der finanziellen Nachhaltigkeit des Alterssicherungssystems: „Entscheidend ist, ob dieses Abkommen auf die gegenwärtige Situation reagiert und ob es auf die Zukunft reagiert. Und gegenwärtig, meine Damen und Herren, liegt die durchschnittliche Rente in Portugal bei 278 Euro und damit weit unter der Armutsgrenze, die die Regierung selbst bei 300 Euro festsetzt. [...] Dies ist der Konsens, der die Verarmung der Rentner und die Verringerung des Sozialschutzes als Lösung für die Krise der sozialen Sicherheit fordert. Die Regierung macht genau das, was sie in der Opposition noch kritisiert hat.“ (Portugiesisches Parlament 2006b: 40) Die liberal-konservative PSD wiederum erneuerte ihre Forderung nach der Einführung einer obligatorischen kapitalgedeckten zweite Säule und verband dies mit einem entsprechenden Gesetzesentwurf (vgl. Portugiesisches Parlament 2006a): „Kurz gesagt, Portugal braucht ein

neues Modell der sozialen Sicherheit, ein Modell, das [...] die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherheit ohne Rentenkürzungen dauerhaft gewährleistet, zu denen der Vorschlag der Regierung unweigerlich führt. Es ist für die PSD eine moralische Verpflichtung, im Namen der jüngsten, aber auch aller derjenigen, die seit vielen Jahren Beiträge leisten, diesen Vorschlag zu unterbreiten.“ (Portugiesisches Parlament 2006b: 43) Verweise auf rentenpolitische Empfehlungen der europäischen Institutionen oder auf Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten finden sich in der parlamentarischen Auseinandersetzung nicht.

Das Rahmengesetz 2007 und die im Subsystem Alterssicherung durchgeführten Reformen zielen schwerpunktmäßig auf die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialversicherungssystems und sind „part of the Government’s strategy to firmly tackle the country’s problems – which, besides being due to the economic climate, are also structural in nature.“ (Portugiesische Regierung 2005b: 1). Die seit März 2005 unter Führung von Premierminister José Sócrates alleinregierende sozialistische PS-Regierung hatte bereits Ende 2005 mit der Reform der Caixa Geral de Aposentações (CGA) und der Schließung des Sondersystems für Beschäftigte im öffentlichen Dienst einen ersten weitreichenden Umbau des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems eingeleitet. Erklärtes Ziel der Reform war ein Beitrag zur Verbesserung der sich seit längerem eintrübenden Haushaltslage des Landes und der Rückführung des übermäßigen Defizits bis zum Jahr 2008, was entsprechend sowohl von der Europäischen Kommission als auch vom Rat der Europäischen Union begrüßt wurde (s. o.). Allerdings mahnte die Europäische Kommission in ihrer Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumsprogramms für die Periode 2005-2009 die Durchführung einer umfassenden Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und des Sozialsystems an, um die (alterungsbedingte) Kostenentwicklung verlässlicher abschätzen und weiteren Reformbedarf im Alterssicherungssystem identifizieren zu können (vgl. Europäische Kommission 2005: 26f.). Eine entsprechende Analyse auf Basis von Daten und Modellen des europäischen Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) legte die Regierung deshalb im Dezember 2005 mit einem aktualisierten Stabilitäts- und Wachstumsprogramm vor. Darin kommt die Regierung zu dem Schluss, dass ohne weitere Reformen die öffentlichen Rentenausgaben bis 2050 auf 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ansteigen werden, wobei 16,2 Prozent der Wirtschaftsleistung im allgemeinen Rentensystem und 3,8 Prozent im Sondersystem für Beschäftigte im öffentlichen Dienst aufgewendet

werden müssten (vgl. Portugiesische Regierung 2005b: 45). Zugleich sei mit „significant primary deficits“ (Portugiesische Regierung 2005b: 39) zu rechnen. Aus Sicht der Europäischen Kommission benötige Portugal aber „high primary balance for a prolonged period of time“ (Europäische Kommission 2006a: 32), um die öffentlichen Finanzen langfristig auf tragfähiges Niveau zurück zu führen. Vor dem Hintergrund des bereits hohen öffentlichen Schuldenstands bewertete die Europäische Kommission Portugal deshalb daraufhin als „[...] at high risk on grounds of the projected budgetary costs of ageing populations“ (Europäische Kommission 2006a: 33) und empfahl Portugal eine weitere Reform seines allgemeinen Rentensystems: “The structural reform measures enacted to date, in particular in the areas of pension and health care should ease the budgetary impact of ageing. However, these reforms do not appear sufficient to ensure sustainability.” (Europäische Kommission 2005a: 8; vgl. zudem Europäische Kommission 2006a: 7) Dieser Empfehlung schloss sich auch der Rat der Europäischen Union an, der im Herbst 2005 ein Defizitverfahren gegen Portugal eröffnete und neben einer Rückführung des übermäßigen Defizits bis 2008 auch tiefgreifende Strukturreformen anmahnte, „[...] including the reform of the public administration and of the private sector social security system, aiming at tackling the deep-rooted structural problems that have ridden the economy for several years.“ (Rat der Europäischen Union 2005c: 5) Verstärkt wurde der Reformdruck durch eine Aktualisierung des Ageing Reports im Frühjahr 2006, der für Portugal „the largest challenges on pension expenditure in the EU“ voraussagte (Europäische Kommission 2006b: 72). Konkret prognostizierten die Europäische Kommission und der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) einen Anstieg der Rentenausgaben in Portugal bis 2050 um 9,7 Prozentpunkte auf dann 20,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies entspräche dem höchsten Wert unter allen EU-Mitgliedstaaten und läge zugleich um ein Vielfaches über dem durchschnittlichen Anstieg in dieser Periode (EU-25: +2,2 pp.; vgl. Europäische Kommission 2006b: 71). Im nachfolgenden Stabilitäts- und Wachstumsprogramm für die Periode 2006-2010 kündigte die Regierung schließlich das neue Rahmengesetz 2007 und die oben skizzierten Reformen im allgemeinen Alterssicherungssystem als eine ihrer insgesamt vier „Main Budgetary Consolidation Measures“ (Portugiesische Regierung 2006: 12) an. Das neue Rahmengesetz wird von der Regierung dabei als „the best reform strategy to deal with the challenges that the social security system faces in the co-

ming decades“ beschrieben, wobei die einzelnen Maßnahmen im allgemeinen Rentensystem dazu führen werden, „that it remains in equilibrium as well as providing an appropriate response to the challenges of an ageing population.“ (Portugiesische Regierung 2006: 19) Kurzfristig verspricht sich die Regierung zudem Einspareffekte in Höhe von knapp 3,6 Mrd. Euro bis zum Jahr 2010, was über zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspräche (vgl. Portugiesische Regierung 2006: 34). Die Reformanstrengungen werden von der Europäischen Kommission positiv bewertet: „Portugal has recently enacted pension reforms aimed at strengthening the sustainability of the public finances. Estimates in the programme suggest that the overall increase in age-related expenditure over the coming decades would be significantly lower as a result of the reform, but remain sizeable.“ (Europäische Kommission 2007: 7). Nachdem das gesamtstaatliche Defizit von 6,1 Prozent (2005) auf 3,9 Prozent (2006) bzw. 2,6 Prozent (2007) des Bruttoinlandsprodukts gesenkt und damit schneller als vom Rat festgelegt unter den Maastricht-Referenzwert zurückgeführt wurde, hob der Rat der Europäischen Union (2008a) das Defizitverfahren gegen Portugal 2008 wieder auf. Im Ageing Report 2009 gehört Portugal zu jenen Ländern, deren prognostizierter Anstieg der Rentenausgaben nun deutlicher niedriger ausfällt als noch im vorherigen Ageing Report 2006 vorausgesagt. Bis zum Jahr 2060 wird ein Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben um nur noch 2,1 Prozentpunkte auf dann insgesamt 13,4 Prozent erwartet (vgl. Europäische Kommission 2009b: 85). Damit läge das Ausgabenniveau nur leicht über dem erwarteten europäischen Durchschnitt (12,5 Prozent) und zugleich deutlich unterhalb der noch 2006 von Europäischer Kommission und Wirtschaftspolitischem Ausschuss (EPC) erwarteten Werten (vgl. Europäische Kommission 2006b: 71).

Temporäre Sparmaßnahmen in der “Eurokrise” (2011 bis 2014)

Bis zum Ausbruch der Eurokrise wurden in Portugal keine weiteren Rentenreformen umgesetzt. Die sozialistische Minderheitsregierung unter Premierminister José Sócrates (PS) reagierte auf die sich verschlechternde Haushaltslage und die sich abzeichnenden Refinanzierungsschwierigkeiten mit einer Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen, die das Haushaltsdefizit zurückfahren und so das Vertrauen der Kapitalmarktakteure sichern sollten. Parlamentarisch unterstützt wurde die PS-Regierung dabei anfänglich noch von der liberal-konservativen PSD. Zu den Konsolidierungsmaßnahmen gehörten unter anderem eine Erhöhung der Einkommens-

Körperschafts- und Mehrwertsteuer, eine Begrenzung öffentlicher Investitionen und Subventionen und das Kürzen von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Dienst verbunden mit einem partiellen Einstellungsstopp (vgl. Portugiesische Regierung 2009; dies. 2010). Für das Alterssicherungssystem waren hingegen zunächst keine Reformen geplant. Die weitreichenden Änderungen im öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem für Angestellte im Zuge der Rentenreform 2007 und das bereits angestoßene langfristige Auslaufen des Sondersystems für öffentlich Bedienstete (Caixa Geral de Aposen-tações, CGA) bzw. dessen (zwischenzeitliche) Konvergenz mit dem öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem wurden von der portugiesischen Regierung gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union als ausreichend beschrieben, um die kurz- wie langfristige finanzielle Stabilität des Alterssicherungssystems zu gewährleisten (vgl. Portugiesische Regierung 2009: 15). Auch der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission gaben sich bei Eröffnung des Defizitverfahrens im Dezember 2009 zuversichtlich, dass die von der Regierung angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen geeignet und in der Summe ausreichend seien, das öffentliche Defizit des Landes bis Ende 2013 wieder unter den Richtwert von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückführen zu können (vgl. Rat der Europäischen Union 2009: 13). Allerdings mahnte die Europäische Kommission an, die fristgerechte Korrektur des übermäßigen Defizits könne nur dann gelingen, wenn die von der Regierung in ihren (aktualisierten) Stabilitätsprogrammen dargelegten Konsolidierungsmaßnahmen vollumfänglich umgesetzt werden (vgl. Europäische Kommission 2010c: 43f.). Positiv hervorgehoben wurde hingegen ebenfalls die Rentenreform 2007, die nach Meinung der Europäischen Kommission (2009a: 9) „helped to contain the projected increase in pension expenditure over the coming decades.“ Außerparlamentarisch begleitet wurden die Sparanstrengungen der Regierung von landesweiten Protesten der Gewerkschaften und linksgerichteter Oppositionsparteien (vgl. Schulze 2010; Wagner 2011).

Anfang 2011 konnte die Portugiesische Regierung für das zurückliegende Jahr zunächst noch ein öffentliches Defizit in Höhe von 7,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verkünden, was auch dem geplanten Konsolidierungspfad bis 2013 entsprach. Allerdings korrigierte das nationale Statistikamt (Instituto Nacional de Estatística) aufgrund geänderter Buchungen die Defizitzahlen Ende März 2011 auf 8,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Nahezu zeitgleich trat die PS-Minderheitsregie-

rum um Premierminister José Sócrates (PS) zurück, nachdem das Stabilitätsprogramm für die Jahre 2011-14 und die darin konkretisierten weiteren Konsolidierungsmaßnahmen keine parlamentarische Bestätigung erhielten. Die davon ausgelöste politische Krise in Verbindung mit den auf den Finanzmärkten nun weiter anwachsenden Zweifeln über den Fortgang der Sparanstrengungen ließen die Risikoaufschläge auf kurz- wie langfristige Staatsanleihen des Landes drastisch ansteigen: Die Rendite zehnjähriger portugiesischer Staatsanleihen erreichte im April Werte von über neun Prozent und stieg im weiteren Jahresverlauf auf knapp 14 Prozent weiter an. Portugal musste deshalb im April 2011 die Europäische Union und den Internationalen Währungsfonds um finanzielle Unterstützung bitten, nachdem das Land den Zugang zu den Kapitalmärkten faktisch verloren hatte. Den Umfang der benötigten Hilfskredite bezifferten die Regierung und die portugiesische Zentralbank auf insgesamt 78 Milliarden Euro, wovon 52 Milliarden Euro über den European Financial Stability Mechanism (EFSM) und die European Financial Stability Facility (EFSF) und 26 Milliarden Euro vom Internationalen Währungsfonds bereitgestellt werden sollten (vgl. Portugiesische Regierung/Bank von Portugal 2011: 39). Nachdem sich das Land im Gegenzug zu einem umfangreichen Reformprogramm („Memorandum of Economic and Financial Policies“) „to correct external and internal imbalances and boost potential growth and employment“ (Europäische Kommission 2011b: 41) verpflichtet hatte, haben der Europäische Rat und der Internationale Währungsfonds der auf drei Jahre angelegten konditionierten Kreditlinie schließlich Ende Mai 2011 zugestimmt. Die Konditionen des Hilfs- und Reformprogramms wurden noch von der zum damaligen Zeitpunkt nur noch geschäftsführend im Amt befindlichen sozialdemokratischen Regierung unter Premierminister José Sócrates (PS) ausgehandelt. An den Gesprächen beteiligt waren aber auch Teile der Oppositionsparteien, darunter die liberal-konservative PSD, die nach den am 5. Juni 2011 stattgefundenen vorgezogenen Parlamentswahlen mit der rechtsgerichteten CDS-PP schließlich eine Regierung unter Führung von Pedro Passos Coelho (PSD) bildeten (vgl. Garcia 2011; Wagner 2011). Im Gegensatz zu den ersten rein national initiierten Sparpaketen der damaligen PS-Regierung schließt das Hilfspaket nun auch das Alterssicherungssystem mit ein, wengleich die Kreditgeber die vorausgegangenen Rentenreformen und deren Beitrag zur langfristigen (finanziellen) Stabilisierung des System anerkannten und deshalb zunächst auch nur

temporäre und einmalige Sparmaßnahmen im System vorgesehen waren (vgl. Internationaler Währungsfonds 2013: 7). Dazu gehörte neben der Einführung eines temporären Solidarbeitrags auf Rentenzahlungen (*contribuição extraordinária de solidariedade, CES*) auch das Aussetzen der 13. und 14. Monatsrente.

Der temporäre Solidarbeitrag wurde in seinen Grundzügen noch vor dem Hilfsprogramm von der damaligen sozialistischen Minderheitsregierung mit dem Haushalt für das Jahr 2011 eingeführt (vgl. Portugiesisches Parlament 2010a). Er sah für das kommende Haushaltsjahr eine anteilige Sonderabgabe in Höhe von zehn Prozent für monatliche Rentenzahlungen über 5.000 Euro vor. Die durchschnittliche Monatsrente lag 2011 bei knapp 470 Euro (vgl. Mendes 2012: 7). Die Regierung begründete die Sondersteuer auf besonders hohe Renten zwar mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung, die nach Planungen der Regierung zu einem Drittel über eine verbreiterte Einnahmenbasis erfolgen sollte. Angesichts des nur kleinen Anwendungskreises stellte die Einführung einer Sondersteuer auf besonders hohe Renten aber vornehmlich einen symbolischen Beitrag für mehr soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Wirtschaftskrise dar, wie die Regierungsfraktion in der parlamentarischen Debatte auch selbst betonte (vgl. Portugiesisches Parlament 2010: 14). Mit dem Hilfskredit verpflichtete sich Portugal schließlich für das darauf folgende Haushaltsjahr 2012 zu konkreten Einsparungen an Rentenzahlungen in Höhe von 445 Millionen Euro, was nach damaligem Stand 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entsprach. Erreicht werden sollte dieses Einsparvolumen unter anderem durch eine Kürzung von Renten über 1.500 Euro monatlich (vgl. Europäische Kommission 2011b: 20; Europäische Kommission 2011c: 68). Die PSD/CDS-PP Koalitionsregierung, die weitere Einsparungen im Sozialbereich zuvor noch abgelehnt hatte (vgl. Portugiesisches Parlament 2010), griff zum Erreichen dieses Einsparziels unter anderem auf den temporären Solidarbeitrag zurück, der für das Fiskaljahr 2012 mit leicht verschärften Bedingungen wieder eingeführt wurde. Rentenzahlungen, die 5.030,64 Euro monatlich überstiegen, wurden mit einem Sonderabzug in Höhe von 25 Prozent, Rentenzahlungen über 7.545,96 Euro mit einem Abzug von 50 Prozent belegt (vgl. Portugiesisches Parlament 2011). Betroffen vom temporären Solidarbeitrag im Fiskaljahr 2012 waren damit wie im vorherigen Haushaltsjahr erneut nur Bezieher von Renten, die deutlich über dem Durchschnitt lagen. Nachdem die im Haushaltsjahr 2012 anvisierten Konsolidierungsanstrengungen aber nicht den gewünschten Erfolg erzielten, wurde der Solidarbeitrag für die Haushaltsjahre 2013

und 2014 deutlich verschärft und in seiner Anwendung nun erstmals auch auf große Teile der Rentner ausgeweitet, wobei die Regierung feststellte: „While the Programme strategy remains appropriate, a recalibration of the fiscal path is needed at this difficult juncture to avoid imposing too large a social and output cost.“ (Portugiesische Regierung/Bank von Portugal 2012: 51) Im Haushaltsjahr 2013 fiel so für Rentenzahlungen bereits zwischen 1.350 und 1.800 Euro eine anteilige Sonderabgabe in Höhe von 3,5 Prozent, für Rentenzahlungen zwischen 1.800 und 3.750 Euro in Höhe von 16 Prozent und für Rentenzahlungen größer als 3.750 Euro in Höhe von zehn Prozent an (vgl. Portugiesisches Parlament 2012). Im Haushaltsjahr 2014 wurde der Einstiegsschwellenwert schließlich weiter von 1.350 Euro auf 1.000 Euro gesenkt (vgl. Portugiesisches Parlament 2013), ehe er mit Auslaufen des Rettungspakets für das Haushaltsjahr 2015 zunächst deutlich angehoben (beginnend mit 15 Prozent für Renten größer 4.611 Euro) und Ende 2015 auf Initiative der seit November 2015 wieder regierenden sozialistischen Minderheitsregierung unter Premierminister António Costa (PS) mit Unterstützung linksgerichteter Oppositionsparteien gänzlich abgeschafft wurde (vgl. Portugiesisches Parlament 2015).

Der Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) war Gegenstand zweier Normenkontrollen des portugiesischen Verfassungsgerichts. In einem ersten Verfahren hatte das Gericht auf Vorlage des Präsidenten über die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes 2013 zu entscheiden. Präsident Aníbal Cavaco Silva, der liberal-konservativen Partei PSD angehörend, sah durch eine Reihe von Konsolidierungsmaßnahmen den Gleichheits- und Angemessenheitsgrundsatz verletzt. Zu den beanstandeten Normen gehörte auch der in Artikel 78 des Haushaltsgesetzes 2013 niedergelegte temporäre Solidarbeitrag. Das Gericht entschied aber, die Sonderabgabe sei „appropriate and proportional and does not include elements that would constitute a confiscation“. Vor dem Hintergrund der schweren finanziellen und wirtschaftlichen Verwerfungen des Landes „a para-fiscal contribution to be made by the universe of pensioners is a measure that is appropriate to the goals pursued by the legislator. It also felt that the measure fulfils the principle of need, in that the Court was not aware of any alternatives which, while remaining coherent with the system of which such measures form a part, would simultaneously cause less damage to the holders of the legal positions at stake and serve the public interest to the same extent.“ (Verfassungsgericht von Portugal 2013). Die Verlängerung des Soli-

darbeitrags für das Haushaltsjahr 2014 und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage wiederum wurden von einer Gruppe von Parlamentsabgeordneten vor dem Verfassungsgericht angefochten.¹² Das Gericht hat seine grundsätzliche Einschätzung über die Verfassungsmäßigkeit der Abgabe aus dem Jahr 2013 aber bestätigt und den Einwand verworfen: „The measure’s reconfiguration in LOE2014 remained within the limits outlined by the constitutional-law principle of the protection of trust (legal certainty), defined in the way in which it has gradually been rendered operable in the Court’s unwavering jurisprudence on the subject. Expectations that laws will remain stable were and still are attenuated in the economically exceptional context that justified both the creation of the Contribution and its successive amendments.“ (Verfassungsgericht von Portugal 2014)

Die deutliche Verschärfung des Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 war auch Folge einer Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Suspendierung der 13. und 14. Monatsrente (vgl. Mendes 2013: 7). Ausgesetzt wurden die als zusätzliche „Weihnachts- und Urlaubsgelder“ bekannten Zahlungen mit dem Haushaltsgesetz 2012, nachdem die angestrebten Konsolidierungsmaßnahmen 2011 nicht den gewünschten Effekt erzielten: „As a result, a remaining projected gap of about 1.6 percent of GDP on an accrual basis has emerged, with 1.3 percent of GDP carrying over into 2012.“ (Portugiesische Regierung/Bank von Portugal 2011a: 62). Nach Rücksprache mit den Kreditgebern verpflichtete sich die Regierung zur vollständigen Aussetzung der 13. und 14. Monatsrente für Rentner mit einer monatlichen Rente über 1.000 Euro beziehungsweise zu einer progressiv ansteigenden Kürzung beider zusätzlicher Monatsrenten für Rentner mit einer monatlichen Rente zwischen 485 und 1.000 Euro (vgl. Europäische Kommission 2011d: 20; Portugiesische Regierung/Bank von Portugal 2011b: 47). In den parlamentarischen Beratungen zum Haushaltsgesetz 2012 wurden die Grenzwerte allerdings abgeschwächt: Die 13. und 14. Monatsrente wurde nunmehr für Rentner ausgesetzt, die eine monatliche Rente von über 1.100 Euro erhalten, während für Rentner mit einer

¹² Mit einer ähnlichen Argumentation wurde der Contribuição Extraordinária de Solidariedade auch vor dem Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) behandelt (Application no. 13341/14). Die Klägerin sah in der Erhebung des Solidarbeitrags eine Verletzung ihres Eigentumsrechts nach Art. 1 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie der Art. 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das Gericht hat die Beschwerde als offensichtlich unbegründet und daher als unzulässig zurückgewiesen.

monatlichen Rente zwischen 600 und 1.000 Euro die beiden Sonderzahlungen anteilig gekürzt wurden (vgl. Portugiesisches Parlament 2011): „We are aiming at a general government deficit of 4.5 percent of GDP in 2012. [...] To achieve this, the 2012 budget approved by Parliament in late November (prior action) includes discretionary measures of over 6 percent of GDP against a no-policy-change scenario. [...] Two key measures are: (i) suspending the 13th and 14th months' salaries and pensions in 2012 while protecting the lowest salaries and pensions; [...]” (Portugiesische Regierung/Bank von Portugal 2011b: 62) In seiner Entscheidung vom 5. Juli 2012 erklärte das Verfassungsgericht die Aussetzung der 13. und 14. Monatsrente allerdings für unvereinbar mit der Verfassung, da die Maßnahme (im Vergleich mit den übrigen Konsolidierungsmaßnahmen im Haushalt 2012) Rentner unverhältnismäßig stark belaste: „[...] they violated the aspect of the constitutionally enshrined principle of equality that requires the just distribution of public costs. There should have been limits to the difference between the extent of the sacrifice made by the persons who were affected by this measure and the sacrifice of those who were not; and the inequality caused by the difference in situations should have been the object of a degree of proportionality.” (Verfassungsgericht von Portugal 2012) Aufgrund des bereits laufenden Haushaltsjahres und der angespannten finanziellen Situation der öffentlichen Hand entschied das Gericht aber, dass die Aussetzung im Haushaltsjahr 2012 nicht rückwirkend aufgehoben werden muss. Die Entscheidung des Gerichts wurde von den Kreditgebern kritisiert, zielten die vereinbarten Sparmaßnahmen nach Ansicht der Europäischen Kommission doch darauf „[...] to maintain a social balance as a variety of measures affect a much larger part of the population. [...] Focussing exclusively on one measure provides a misleading picture of the actual burden on the various groups of the population.” (Europäische Kommission 2012a: 18). Mit dem Haushaltsgesetz 2013 versuchte die liberal-konservative Koalitionsregierung unter Führung von Pedro Passos Coelho (PSD) deshalb auch, die Aussetzung in einer modifizierten und abgeschwächten Variante wieder einzuführen. In der oben bereits zitierten Normenkontrolle des Haushaltsgesetzes 2013 wurde aber auch diese Variante vom Verfassungsgericht verworfen: „The Court recognised the seriousness of the current economic/financial situation and the need to attain the public-deficit goals included in the specific economic policy conditions laid down in the memoranda of understanding between the Portuguese government, the European Union and the International Monetary Fund. However, it was of the view

that the different treatment imposed on people who receive pay and pensions that come from public funds, in the form of the suspension of the holiday month, went beyond the limits established by the prohibition on excess where proportional equality is concerned, and that in the case of pensioners the situation of inequality in relation to public costs was even worse.” (Verfassungsgericht von Portugal 2013)

Die Europäische Kommission hat die portugiesische Regierung deshalb dazu aufgerufen, alternative Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, was diese inter alia mit der Verschärfung des temporären Solidarbeitrags auch getan hat: „Any departure from the programme's objectives, or their re-negotiation, would in fact neutralise the efforts already made and achieved by the Portuguese citizens, namely the growing investor confidence in Portugal, and prolong the difficulties from the adjustment. The Commission therefore trusts that the Portuguese Government will swiftly identify the measures necessary to adapt the 2013 budget in a way that respects the revised fiscal target as requested by the Portuguese Government and supported by the Troika in the 7th review of the programme.” (Europäische Kommission 2013c: 1)

Reform der Vorruhestandsregelung (Gesetzesdekrete 85-A/2012 und 8/2015)

Mit Gesetzesdekret 85-A/2012 vom 5. April 2012 setzte die PSD/CDS-PP-Regierung die Möglichkeit eines vorzeitigen Bezugs einer Altersrente für die Laufzeit des Rettungsprogramms aus. Bislang konnten Versicherte, die das 55. Lebensjahr erreicht haben und mindestens 30 Beitragsjahre vorweisen können, vorzeitig in den Ruhestand gehen, wobei die Altersrente dann allerdings um 0,5 Prozent für jeden Monat vor Erreichen der Regelaltersgrenze gekürzt wurde (sechs Prozent pro Jahr). Ausgenommen von der Suspendierung waren allein Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit und einzelne Berufsgruppen mit erschwerten Arbeitsbedingungen wie etwa Minen- und Bergbauarbeiter (vgl. Portugiesische Regierung 2014: 21). Die Regierung begründete die Suspendierung mit dem Ziel, das finanzielle Gleichgewicht des Alterssicherungssystems zu gewährleisten und die Belastung des öffentlichen Haushalts zu begrenzen. Die Möglichkeit, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand zu wechseln, war mit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt in Anspruch genommen worden. Die Regierung schätzte die dadurch entstehenden Mehrausgaben für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 auf knapp 450 Millionen Euro (Portugiesisches Parlament 2012a: 58). Obwohl die Suspendierung

nicht explizit Bestandteil des Rettungspakets bzw. von dessen Reformprogramm war, führte die Regierung in der Gesetzesbegründung dies als Beweggrund an: „In diesem Zusammenhang gibt es angesichts der Bedenken hinsichtlich der Haushaltsstabilität im Rahmen des Programms für wirtschaftliche und finanzielle Hilfe eine Rechtfertigung für die sofortige Aussetzung der Vorruhestandsregelung.“ (Portugiesisches Parlament 2012) Die Maßnahme wurde in der parlamentarischen Beratung von den linksgerichteten Oppositionsparteien als sozial unausgewogen zurückgewiesen: „Wir sprechen über Portugiesen, die im Alter von 12 und 13 Jahren angefangen haben zu arbeiten. Was sagt die Regierung nach 50 Jahren Arbeit zu diesen Arbeitern? Arbeitet weiter!“ (Portugiesisches Parlament 2012a: 57) Beanstandet wurde in diesem Zusammenhang auch die Umsetzung als Gesetzesdekret. Dadurch waren einerseits weder das Parlament noch die Sozialpartner involviert: „Die Regierung greift wieder an, dieses Mal mitten in der Nacht und dieses Mal, um die Vorruhestandsregelung auszusetzen.“ (Portugiesisches Parlament 2012a: 60) Andererseits konnten die Arbeitnehmer so ihre Erwerbsbiografie nicht anhand der planbaren Erwartungen ausrichten: „Wir können fragen: War die Maßnahme im Memorandum of Understanding? Nein, war sie nicht! War sie in den Wahlvorschlägen der PSD oder der CDS-PP? Nein, war sie nicht! War sie im Regierungsprogramm? Nein, war sie nicht! Ist sie Bestandteil des Haushaltes für 2012? Nein, ist sie nicht.“ (Portugiesisches Parlament 2012a: 57) Die von den Oppositionsparteien eingebrachten Anträge zur Aufhebung des Gesetzesdekrets verfehlten allerdings eine parlamentarische Mehrheit (Portugiesisches Parlament 2012b, 2012c).

Mit Auslaufen des Rettungspakets hat die PSD/CDS-PP-Regierung die Suspendierung der Vorruhestandsregelung am 12. Januar 2015 wieder aufgehoben. Gleichzeitig führte Gesetzesdekret 8/2015 Übergangsregelungen für das Jahr 2015 ein, womit die einsetzende wirtschaftliche wie haushaltspolitische Erholung des Landes unterstützt werden sollte: „Da sich das Land in einer Phase der wirtschaftlichen Erholung befindet, ist es ratsam, eine Übergangsregelung einzuführen. Die Regierung ist der Ansicht, dass diese Übergangsregelung im Jahr 2015 in Kraft treten sollte, was ab 2016 den Weg ebnet, um jungen Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.“ (Portugiesische Regierung 2015c) Die aus der Parlamentswahl im Oktober 2015 hervorgegangene sozialistische Minderheitsregierung unter Führung von Premierminister António Costa (PS) hat die Übergangsregelungen mit

Gesetzesdekret 10/2016 für das Jahr 2016 verlängert, ehe mit Unterstützung linksgerichteter Parteien im Oktober 2017 schließlich eine dauerhafte Reform der Vorruhestandsregelungen umgesetzt wurde. Künftig können Versicherte, die das 60. Lebensjahr erreicht und mindestens 48 Jahre Sozialversicherungsbeiträge abgeführt haben, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in Rente gehen (vgl. Europäische Kommission 2018a: 36).

Reform des Nachhaltigkeitsfaktors (Gesetz Nr. 83-A/2013/Decree-Law 167-E/2013)

Neben den temporären Sparmaßnahmen hat die seit den vorgezogenen Wahlen vom 5. Juni 2011 regierende Mitte-Rechts-Regierung von Premierminister Pedro Passos Coelho (PSD) im Winter 2013 zudem einen strukturellen Umbau des portugiesischen Rentensystems angestoßen. Im Zentrum der Reform stehen die Regelaltersgrenze und der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel. Der Nachhaltigkeitsfaktor wurde mit der Reform 2007 eingeführt und sollte den demografischen Wandel in seiner Ausprägung als steigende Lebenserwartung abbilden und bei der Berechnung der Zugangsrenten entsprechend dämpfend berücksichtigen. Der Faktor stellte dabei das Verhältnis der geschlechterunabhängigen Lebenserwartung im Referenzjahr 2006 zur selbigen Lebenserwartung im Jahr vor Renteneintritt dar. Mit der neuerlichen Reform wird der Anwendungsfall des Nachhaltigkeitsfaktors künftig aber deutlich eingeschränkt. So findet der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel künftig nur noch Berücksichtigung bei Altersrenten, die für Rentenempfänger vor Erreichen der Regelaltersgrenze gewährt werden. Demgegenüber bleibt der Nachhaltigkeitsfaktor unberücksichtigt bei der Berechnung der regulären Altersrente für Rentenempfänger, die beim Eintritt des Versicherungsfalles die Regelaltersgrenze bereits erreicht haben oder zum Zeitpunkt der Umwandlung einer Invaliditätsrente in eine reguläre Altersrente diese seit mehr als 20 Jahren bezogen haben (vgl. Portugiesische Regierung 2015: 7f.). Parallel dazu wird der Nachhaltigkeitsfaktor durch ein neues Referenzjahr in seiner Berechnung teilweise verschärft. Während in seiner ursprünglichen Fassung noch das Jahr 2006 als Referenzjahr diente, legt die Reform nun das Jahr 2000 als Referenzwert bei der Berechnung einer vorzeitigen Altersrente fest. Bei der Berechnung von Altersrenten, die von einer längstens 20 Jahre lang gewährten Invaliditätsrente umgewandelt werden, verbleibt das Referenzjahr 2006 (vgl. Portugiesische Regierung 2015: 12). Der Nachhaltigkeitsmechanismus wird durch die Reform zudem auf die Bestimmung der Regelaltersgrenze

ausgeweitet. Dieser neue Nachhaltigkeitsmechanismus im weiteren Sinne koppelt die Regelaltersgrenze an die Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung mit 65 Jahren, wobei ein Anstieg der Lebenserwartung anteilig auf die Basisregelaltersgrenze mit 65 Jahren angerechnet wird (vgl. Portugiesische Regierung 2014: 22; Portugiesische Regierung 2015: 4). Nachdem für die Jahre 2014 und 2015 das Rentenalter noch diskretionär auf 66 Jahre festgelegt wurde, kam der Nachhaltigkeitsfaktor erstmals im Jahr 2016 zur Anwendung. Im Jahr 2018 lag das Regelrenteneintrittsalter für Männer und Frauen so bereits bei 66 Jahren und vier Monaten (vgl. Missoc 2017d). Bis zum Jahr 2030 wird ein weiterer Anstieg auf über 67 Jahre erwartet (vgl. Portugiesische Regierung 2015: 6). Die Reform führt neben diesen Leistungskürzungen für besonders langjährig Versicherte allerdings auch die Möglichkeit einer vorzeitigen abschlagsfreien Altersrente ein. Die Regelaltersgrenze sinkt bei Versicherten mit mindestens 40 Beitragsjahren um je vier Monate für jedes Beitragsjahr, das über diesem Schwellenwert erwirtschaftet wurde, höchstens aber auf 65 Jahre (vgl. Portugiesische Regierung 2014: 20). Gänzlich ausgenommen von der automatischen Kopplung sind zudem einige Berufsgruppen, denen aus Sicherheitsgründen eine Beschäftigung über eine bestimmte Altersgrenze hinaus gesetzlich untersagt ist. Dazu gehören zum Beispiel Berufspiloten in der zivilen Luftfahrt und Berufskraftfahrer, für die weiterhin eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren gilt (vgl. Portugiesische Regierung 2014: 21).

Eingebracht wurde das Gesetzesvorhaben von der Regierung am 21. Oktober 2013 (vgl. Portugiesisches Parlament 2013a). In der parlamentarischen Auseinandersetzung begründet die Regierung den Umbau des Nachhaltigkeitsfaktors und die automatische Kopplung der Altersgrenze an die durchschnittliche Lebenserwartung mit dem demografischen Wandel. Der Minister für Soziales und Wirtschaft (Pedro Mota Soares; CDS-PP) verweist dabei einerseits auf den Umstand, dass das doppelte Problem einer Alterung der Bevölkerung und eines „besorgniserregenden Bevölkerungsrückgangs“ nicht allein in Portugal zu beobachten sei, sondern „sich ausnahmslos auf alle Nationen des alten Kontinents ausgebreitet“ habe und „ein ernstes Problem für die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme“ darstelle (Portugiesisches Parlament 2013b: 9). Andererseits merkt der Minister an, dass etwa Länder wie Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien ihre Altersgrenzen bereits deutlich angehoben oder entsprechende Maßnahmen bereits angekündigt hätten. Zudem,

führt der Minister weiter aus, bleibe die finanzielle Nachhaltigkeit des portugiesischen Rentensystems angespannt, auch wenn die Reform 2007 dazu beigetragen habe, dass die Europäische Kommission das Risiko finanzieller Ungleichgewichte in Portugal nicht mehr als „hoch“ einschätze (vgl. Portugiesisches Parlament 2013b: 9f.). Die nun vorgestellte automatische Kopplung hält die Regierung deshalb für einen sozial ausgewogenen und transparenten Weg, die Finanzierbarkeit des Rentensystems langfristig zu sichern. Zugleich merkt der Minister an, dass sich seine Regierung mit diesem Ansinnen auch gegen die Kreditgeber habe durchsetzen können: „Wie Sie wissen, und es waren langwierige und schwierige Verhandlungen, wollte die Troika das Rentenalter in Portugal bei 67 Jahren festlegen. Dies war nicht das Verständnis der Regierung. Wir haben uns gegen die Troika gestellt und es vorgezogen, mit größerer Mäßigung zu handeln, um so sicherzustellen, dass das Rentenalter moderat und mit der notwendigen zeitlichen Streckung angehoben wird.“ (Portugiesisches Parlament 2013b: 10). Die linksgerichteten Oppositionsparteien kritisierten die Reform insbesondere als unsoziale Kürzungspolitik, die es der Regierung erlaube, künftig unter dem Deckmantel der steigenden Lebenserwartung die Renten zu kürzen: „Die Regierung möchte grünes Licht von diesem Parlament erhalten, damit sie sich in Zukunft auf die Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung oder die Nachhaltigkeit des Sozialversicherungssystems berufen kann, um die Berechnung der Altersrente zu ändern und auf diese Weise die Renten nach eigenem Ermessen zu kürzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Regierung bei der Kürzung der Renten bereits die Grenzen des gesunden Menschenverstands und sogar die Grenzen der Moral überschritten hat.“ (José Luís Ferreira, CDU; in: Portugiesisches Parlament 2013b: 11) Vertreter der sozialdemokratischen PS lehnen die Reform zudem mit einem Verweis auf die im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche verbleibende Lebensdauer der Portugiesen ab: „Aber die Regierung ignoriert noch mehr: Während [...] die Iren mit 65 Jahren noch eine gesunde Lebenserwartung von 10,5 Jahren haben; die Spanier von 8,4 Jahren; die Griechen von 6,6 Jahren, haben die Portugiesen in diesem Alter nur noch eine gesunde Lebenserwartung von 5,4 Jahren.“ (Maria de Belém Roseira, PS; in: Portugiesisches Parlament 2013b: 17). Trotz dieser Einwände wurde die Reform am 13. Dezember 2013 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen beschlossen (vgl. Portugiesisches Parlament 2013a).

Die allgemeine Haushaltssituation entwickelte sich 2013 besser als im Konsolidierungsplan vorgesehen, nicht zuletzt aufgrund wieder positiver Wachstumsraten ab dem zweiten Quartal 2013. Mit 4,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag das Haushaltsdefizit 0,6 Prozentpunkte unter dem vereinbarten Wert von 5,5 Prozent (vgl. Europäische Kommission 2014: 3). Für das Jahr 2014 wird ein Defizit von 4,0 Prozent des BIP angestrebt, wobei die portugiesische Regierung dies durch weitere strukturelle Einsparungen in einer Größenordnung von 2,3 Prozent des BIP erreichen möchte (ebd.). Ein Großteil der geplanten Einsparungen soll durch eine Reduzierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und durch die Rentenreform erreicht werden. Insgesamt beziffert die Regierung deren Einsparpotential auf insgesamt drei Mrd. Euro, was 1,8 Prozent des BIP entspricht (vgl. Europäische Kommission 2014: 19). Hiervon sollen allein 600 Millionen Euro auf die diskretionäre Erhöhung des Rentenalters von 65 auf 66 Jahre entfallen, womit die Reform nicht allein zur langfristigen Finanzierbarkeit des Rentensystems beitragen soll: „Specifically, the reform takes into consideration the need to reduce the current differences between the civil servants’ regime and the general social security regime, aiming at enhancing the fairness of the overall pension system. Moreover, while reforms implemented over the past two decades have contributed to long-term sustainability, the amount of pension benefit payments for which the government is currently liable makes the system excessively costly under the current circumstances reassessing the need to take into account demographic developments.“ (Portugiesische Regierung, in: Europäische Kommission 2014: 94). Bereits im Frühjahr 2013 hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) darauf hingewiesen, dass „Portugal has both one of the largest projected increases in pension spending over 2010–2020 and one of the smallest projected increases in pension spending over 2020–2060 [...]“ (Internationaler Währungsfonds 2013: 37). Tatsächlich prognostizierte auch der Wirtschaftspolitische Ausschuss (EPC) einen Anstieg der öffentlichen Rentenausgaben von 12,5 Prozent des BIP im Jahr 2010 auf 13,5 Prozent im Jahr 2020, ehe die Ausgaben danach langfristig auf 12,7 Prozent des BIP bis 2060 wieder sinken sollen (vgl. Europäische Kommission 2012b: 442).

Weitergehende Upload-Bemühungen

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen finden sich auch weitergehende Upload-Bemühungen Portugals, mit denen unmittelbar auf die weitere Entwicklung der europäischen Alterssicherungspolitik Einfluss genommen bzw. die mittelbaren Rückwirkungen europäischer Politik auf das nationale Alterssicherungssystem moderiert werden sollen. Ähnlich wie das Fallstudienland Österreich gehört Portugal dabei nach eigener Auskunft zu jenen Ländern, die für eine stärkere Balance der Ziele Angemessenheit und Nachhaltigkeit im europäischen Diskurs eintreten (vgl. Interviews #5; #9; #22). Insbesondere in den Jahren der Eurokrise sei von Seiten der europäischen Institutionen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte einseitig zugunsten sozialpolitischer Notwendigkeiten betont worden, was „das soziale Europa stark unter Druck gesetzt und das Vertrauen der Bürger in das europäische Integrationsprojekt beeinträchtigt“ habe (Portugiesische Regierung 2016: 1). Im Rahmen des Konsultationsprozesses zum Grünbuch für „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ (Europäische Kommission 2010) spricht sich die portugiesische Regierung deshalb dafür aus, die finanzielle, soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Systeme künftig als gleichwertige Ziele zu berücksichtigen (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 17f.). Zudem sollten die jeweilige Situation der Mitgliedstaaten und die konkreten Kontextfaktoren in der Bewertung und der Formulierung von (Reform-) Empfehlungen stärker berücksichtigt werden (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 17). Dies wird auch von den Gesprächspartnern erneuert und als zentrales Ziel Portugals in der europäischen Alterssicherungspolitik beschrieben: „A reform may work well in theory or in a specific country, but it cannot always be automatically applied to every other country. Context matters. How is the economy doing? How is the tax system structured? What is the labour market like? That is what we keep trying to tell the European Commission.“ (Interview #9)

Der auf europäischer Ebene angesiedelte fachliche Austausch, etwa im Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) oder im Ausschuss für Sozialschutz (SPC), sowie die angefertigten europäischen Studien und Reports hätten für die Mitgliedstaaten und die nationale Alterssicherungspolitik aber grundsätzlich einen „echten Mehrwert“ (Portugiesische Regierung 2010a: 3). Zugleich deutet die Regierung an, dass die Europäische Union aus ihrer Sicht primärrechtlich noch Spielraum habe, „[...]

um die Koordinierung der Beschäftigungspolitiken und der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zu gewährleisten [...]“ (Portugiesische Regierung 2016: 4). Grundsätzlich spricht sich die portugiesische Regierung (2010a: 3) auch für eine Fortführung der Offenen Methode der Koordinierung aus, die als hilfreiches, aber ausbaufähiges Politikinstrument beschrieben wird, um „Erfahrungen auszutauschen, Ergebnisse zu überwachen und neue Strategien zu bewerten“ (Portugiesische Regierung 2010a: 17f.). Anknüpfend an die allgemeine Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung des Faktors Angemessenheit sollte sich dies aus Sicht der portugiesischen Regierung auch in den der Koordinierungsmethode zugrundeliegenden Indikatoren widerspiegeln. Während die finanzielle Nachhaltigkeit durch quantifizierbare Indikatoren relativ eindeutig messbar sei, fehle es bislang an vergleichbaren Indikatoren für angemessene Ruhestandsleistungen. Die portugiesische Regierung spricht sich deshalb dafür aus, dass solche Indikatoren „unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Besonderheiten“ entwickelt und in der Koordinierungsmethode flexibel eingesetzt werden (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 3). Maßgeblich für eine realitätsnahe Erfassung der Angemessenheit eines Alterssicherungssystems sei dabei insbesondere der Blick auf das im Alter tatsächlich zur Verfügung stehende Gesamteinkommen und weniger die isolierte Betrachtung einzelner Rentenleistungen. Mitunter könne es nämlich dazu kommen, dass eine niedrige Rentenzahlung als Hinweis auf ein unzureichendes Leistungsniveau des Alterssicherungssystems genommen werde, obwohl zusätzliche außerhalb des Rentensystems angesiedelte Einkommensquellen existieren: „Ohne eine solche Präzisierung wäre es möglich, dass die Definition eines ausreichenden Ruhegehalts auf europäischer Ebene in einigen Mitgliedstaaten wie Portugal zu einer Umverteilung der öffentlichen Mittel auf Empfänger führt, die zwar niedrige Renten beziehen, aber über anderweitige hohe Einkommensarten verfügen“ (Portugiesische Regierung 2010a: 4). Mit dem Solidarzuschlag für ältere Menschen gebe es in Portugal aus diesem Grund auch eine bedarfsgeprüfte Sonderleistung, die zielgenau das Problem von Altersarmut angehe (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 3f.)

Zwar spricht sich Portugal somit grundsätzlich für eine Stärkung des europäischen Koordinierungsrahmens aus, lehnt eine etwaige Harmonisierung der gesetzlichen Rentensysteme aber ab (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 5). Offen zeigte sich die Portugiesische Regierung kurzzeitig hingegen für ein auf europäischer Ebene

angesiedeltes Zusatzrentensystem für Arbeitnehmer, die in mehreren Mitgliedstaaten arbeiten. Ausgangspunkt für die Forderung nach einer solchen europäischen zweiten Säule waren die zum damaligen Zeitpunkt auftretenden Verzögerungen bei der Umsetzung eines bereits 2005 von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlags für eine Richtlinie, die Mobilitätshindernisse in Betriebsrentensystemen reduzieren sollte (sog. Portabilitätsrichtlinie). Ähnlich der Koordinierungsverordnung für gesetzliche Rentenansprüche sollte mit dieser Richtlinie auch der grenzüberschreitende Erwerb und Erhalt von Betriebsrentenansprüchen geregelt werden (vgl. Zagorskis/Jacob 2014; Fath/Urbitsch 2017: 79f.). Allerdings konnten sich die Mitgliedstaaten erst Ende 2013 auf einen Kompromiss einigen (Richtlinie 2014/50/EU), weshalb sich Portugal im Rahmen des Grünbuchprozesses für den Fall eines endgültigen Scheiterns der Portabilitätsrichtlinie zwischenzeitlich für ein solches Zusatzsystem ausgesprochen hatte, ohne aber bereits eine konkrete Ausgestaltung im Blick zu haben: „In diesem Zusammenhang wird die Möglichkeit vorgeschlagen, auf europäischer Ebene ein Zusatzsystem für Arbeitnehmer mit hoher Mobilität zu schaffen“ (vgl. Portugiesische Regierung 2010a: 12-14).

Während eine stärkere Vergemeinschaftung oder Harmonisierung der gesetzlichen Rentensysteme noch abgelehnt wird, setzt sich Portugal zugleich für einen institutionellen Umbau der Währungsunion zu einer Fiskalunion ein. Dies zeigen die Beiträge der portugiesischen Regierung im Vorfeld des Fünf-Präsidenten-Berichts 2015 und im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Europäischen Säule sozialer Rechte (s. Kapitel 5.3.2; vgl. Portugiesische Regierung 2015a; Portugiesische Regierung 2015b; Portugiesische Regierung 2016). Als „fundamental element of this reformed architecture of the euro“ (Portugiesische Regierung 2015b: 6) sieht das Land einen zu einem Europäischen Währungsfonds umgebauten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Dieser sollte eine größere (politische) Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten haben und sich aus Eigenmitteln der Europäischen Union speisen und damit für die Mitgliedstaaten im Aufkommen neutral sein: „By linking the fiscal capacity of the euro area to national financial resources, any intervention becomes a zero-sum game and a form of redistribution of the resources of some States to other States.“ (Portugiesische Regierung 2015b: 7; zudem: Portugiesische Regierung 2015a: 3) Machtpolitisch hätte dies zudem den Vorteil, dass es zu keinen derartigen Machtverschiebungen mehr kommen könnte, wie dies noch

in der Eurokrise der Fall war, als die stabilitätsorientierten Geberländer in intergouvernementalen Verhandlungen zweifelsohne einen deutlichen Verhandlungsvorteil gegenüber den finanziell angeschlagenen Mitgliedstaaten besessen hätten: „Euro Zone’s institutions should be built in a way that limits ad hoc transfers among member states which are politically bruising and may ultimately lead to hard intergovernmental bargaining.“ (Portugiesische Regierung 2015a: 3) Hauptaufgabe des Fonds sollte in Anlehnung an den Europäischen Stabilitätsmechanismus auch künftig die (konditionierte) finanzielle und technische Unterstützung von Mitgliedstaaten mit akuten Refinanzierungsschwierigkeiten sein. Zusätzlich möchte die portugiesische Regierung mit den Finanzmitteln Strukturreformen und Infrastrukturprojekte in den Mitgliedstaaten finanziell unterstützen, von denen „positive spillovers to the euro area as a whole“ und „[a] contribut[ion] to internal rebalancing within the euro area and therefore to a more symmetric macroeconomic stance“ erwartet werden. Zudem wirbt das Land für die Einrichtung von gemeinschaftlichen „shockabsorbing instruments in order to improve the resilience of the euro area as a whole, prevent contagion across the Union, and reduce the economic and social costs associated with adjustments.“ (Portugiesische Regierung 2015b: 7) Insbesondere eine europäische Arbeitslosenversicherung, die die nationalen Systeme entweder ergänzen oder vollständig ersetzen könnte, wird in diesem Zusammenhang von der portugiesischen Regierung als „most obvious“ Instrument vorgeschlagen (vgl. Portugiesische Regierung 2015b: 7). Insgesamt verspricht sich die Regierung von der institutionellen Weiterentwicklung und fiskalpolitischen Vertiefung der Währungsunion neben der erhofften Stabilisierung der nationalen Volkswirtschaften und des Währungsraums auch einen stärkeren Konvergenzprozess zwischen den Mitgliedstaaten, der die sozialen Unterschiede verringern soll (vgl. Portugiesische Regierung 2016: 1).

Hinsichtlich der Politics-Dimension berichten die befragten Experten, dass Portugal als kleineres Land durchaus mit strukturellen Nachteilen im europäischen Politikprozess konfrontiert sei. So sei es für größere Mitgliedstaaten grundsätzlich einfacher, Gehör bei der Europäischen Kommission zu finden. Zudem hätten die kleineren Mitgliedstaaten für die Europäische Kommission erkennbar nicht immer den gleichen Stellenwert wie größere Mitgliedstaaten: „The European Commission has a bias against smaller states like Portugal. But this is no surprise. The European Commission needs first and foremost the support of the larger Member States for a proposal.“ (Interview #5) Insgesamt könne Portugal aber durchaus seine Positionen

gegenüber den europäischen Institutionen und den übrigen Mitgliedstaaten erfolgreich vertreten. Als wirksame Strategie hätten sich dabei nach Auskunft der befragten Experten ein argumentativer Dialog und die Bereitstellung von „technical work“, Zahlen und Fakten erwiesen. Zudem sei es immer hilfreich, „if one has other Member States on his side.“ (Interview #5) Spanien sei dabei für Portugal regelmäßiger Ansprech- und Kooperationspartner. Grundsätzlich sei die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten aber vom jeweiligen Verhandlungsgegenstand abhängig und variere fallweise. Feste und wiederkehrende Gruppenkonstellationen gebe es nicht. Im Nachgang der Eurokrise zeige sich aber, dass es in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen eine zunehmende Divergenz zwischen Nord- und Südeuropa gebe (Interviews #5; #9; #22).

4.4.4 Interload-Analyse

Die befragten Experten aus den für die Alterssicherungspolitik zuständigen Ressorts sind nach eigener Auskunft „eager to learn“, halten eine solche grundsätzliche Lernbereitschaft und den damit verbundenen Blick über den eigenen Tellerrand aber auch für selbstverständlich: „Why should we not benefit from the experiences of others?“ (Interview #5). Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bezeichnen die portugiesischen Gesprächspartner dabei, ähnlich wie ihre Kollegen in den anderen Fallstudienländern, als entscheidenden Faktor dafür, dass derartige Interload-Aktivitäten in verstärktem Maße vorkommen. Dies wird insbesondere mit der Mitwirkung in den unterschiedlichen europäischen Gremien und der Mitarbeit an thematischen Reports wie dem „Ageing Report“ und dem „Pension Adequacy Report“ begründet. So betonen die befragten Experten aus den für die Alterssicherung zuständigen Ministerien für Finanzen und Arbeit und Soziales einerseits, dass sich durch den fachlichen Austausch fraglos der eigene Problem- und Lösungshorizont erweitert habe. Andererseits ergäben sich aus der Mitwirkung auf europäischer Ebene zwangsläufig persönliche Kontakte und Netzwerke mit den jeweiligen Fachreferenten aus anderen europäischen Mitgliedstaaten, auf die nach Auskunft der Gesprächspartner in der täglichen Arbeit bei konkreten Fragestellungen auch regelmäßig auf informellem Weg zurückgegriffen werde, insbesondere per E-Mail oder bei persönlichen Treffen am Rande von Sitzungen europäischer Gremien. Ein systematisch-institutionalisierter Austausch mit anderen Mitgliedstaaten findet jedoch

nicht statt. Neben dem informellen Rückgriff auf persönliche Kontakte in den anderen Mitgliedstaaten ist die in den fachlich primär zuständigen Ministerien betriebene Alterssicherungspolitik zudem durch eine ausgeprägte Analysetätigkeit bestimmt. Die Gesprächspartner berichten davon, dass bei bestimmten Frage- und Problemstellungen regelmäßig vertiefte hauseigene Analysen und Studien zu den Alterssicherungssystemen anderer europäischer Staaten bzw. einzelnen Arrangements und Regelungen angefertigt und der eigenen Arbeit zugrunde gelegt würden: „We do that frequently. It helps to widen the view and to get to know different approaches.“ (Interview #5; ähnlich: #2) Die von den Fachreferenten dabei in den Blick genommenen europäischen Staaten orientieren sich üblicherweise am konkreten Erkenntnisinteresse und lassen kein wiederkehrendes Muster erkennen. Allenfalls eine gewisse Systemähnlichkeit bzw. eine grundsätzliche Übertragbarkeit der jeweiligen in den Blick genommenen Lösung wird von den Gesprächspartnern als notwendige Voraussetzung genannt. Eine Sonderposition nimmt allerdings Spanien als Vergleichs- und Untersuchungsland ein, dass aufgrund der geografischen Nachbarschaft und der gewachsenen Verbindungen regelmäßig beobachtet oder automatisch in die Untersuchungen einbezogen werde: „Spain is always an important point of reference for us. We look at what they do, we ask them why they do it and we ask ourselves whether it would make sense for us or not.“ (Interview #9; ähnlich: #5; #22)

Nach Auskunft der Gesprächspartner gibt es eine Reihe von Reformen und Maßnahmen in Portugal „that have been influenced by such learning processes, sometimes more, sometimes less.“ (Interview #5; ähnlich #28) Insbesondere die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und die Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung werden von den befragten Experten als Reformen genannt, die sich unmittelbar auf die Entwicklungen und Erfahrungen in anderen Mitgliedstaaten zurückführen lassen und als das konkrete Ergebnis von Lernprozessen bezeichnet werden können. Leistungsdefinierte Rentensysteme (DB) sehen sich im Gegensatz zu beitragsdefinierten Systemen (DC) qua ihrer Ausgestaltung einem erhöhten Insolvenzrisiko ausgesetzt, da insbesondere durch die steigende Lebenserwartung die durchschnittlichen Rentenbezugszeiten ansteigen und somit der finanzielle Druck auf die im Umlageverfahren organisierten Systeme zunimmt: „A successfully PAYGO system require a balance between the expenditure on pensions and the income from contributions made by the active workers over time, that

is known as intergenerational solidarity, and long-term sustainability.“ (Godinez-Olivares/Boado-Penas/Haberman 2015: 2) Eine Reihe von Staaten hat ihr Alterssicherungssystem deshalb auf nicht-finanzielle (fiktive) beitragsdefinierte Umlagesysteme (NDC) umgestellt. Als Vorreiter und Ideengeber gelten dabei Schweden und Italien, die bereits Anfang der 1990er Jahre einen solchen paradigmatischen Wandel vollzogen haben. In NDC-Systemen wird durch die Akkumulierung von (fiktiven) Beiträgen auf personalisierten Konten die individuelle Verbindung zwischen Leistungen und Beiträgen wie bei kapitalgedeckten Leistungssystemen (DC) erhalten. Zudem wird bei Renteneintritt das fiktive Vermögen anhand der verbleibenden (durchschnittlichen) Lebenserwartung in eine lebenslange Rente umgewandelt. Unter Verwendung kohorten- und geschlechterspezifischer Sterblichkeitstabellen sind NDC-Systeme damit theoretisch versicherungsmathematisch neutral (Börsch-Supan 2006: 39). Auch wenn NDC- und DB-Systeme durch die Ausgestaltung als Umlageverfahren und die buchhalterische Notwendigkeit, dass ihre „liabilities need to be smaller or at a maximum equal to their unfunded (pay-as-you-go/PAYG) assets“ (Holzmann 2017: 7), eine Reihe von strukturellen Gemeinsamkeiten aufweisen, zeichnen sich NDC-Systeme durch automatische Anpassungsmechanismen aus, die in traditionellen DB-Systemen klassischerweise fehlen und von „repeated complex political decisions“ (Holzmann 2017: 7) übernommen werden müssen und folglich meist „large, infrequent and unpredictable“ (Turner 2007: 3) ausfallen. Hierzu gehört zuvorderst die Anpassungsfähigkeit an die zunehmende Alterung der Gesellschaft, die in NDC-Systemen durch die Berechnung der Rentenhöhe zumeist anhand der verbleibenden statistischen Lebenserwartung automatisch berücksichtigt wird und in der Summe zu geringeren (monatlichen) Rentenzahlungen führt. In klassischen DB-Systemen erfolgt eine solche Anpassung durch diskretionäre Entscheidungen des Gesetzgebers, zumeist durch eine einmalige Anhebung der Regelaltersgrenze oder durch eine Reduzierung des Rentenanspruchs, wobei unter Berücksichtigung bereits erworbener Rechtsansprüche üblicherweise eine komplexe Differenzierung der Regelungen anhand einzelner Jahrgänge vorgenommen wird. Entsprechend unübersichtlich und intransparent gestalten sich im Detail die konkreten Regelungen für einzelne Rentenjahrgänge (vgl. Valdés-Prieto 2006). Angelehnt an die NDC-Reformen in Schweden und Italien und später in Lettland und Polen hat eine Reihe von Staaten deshalb sog. Nachhaltigkeitsmechanismen in ihre

Systeme eingebaut, die ähnlich wie in NDC-Systemen automatisch auf Veränderungen im demographischen und/oder makroökonomischen Umfeld reagieren und so die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme erhöhen sollen (vgl. Turner 2007: 7). Zu den ersten Ländern, die einen solchen Automatismus implementiert haben, gehören Deutschland und Finnland. Im finnischen Rentensystem werden die Zugangsrenten in Abhängigkeit von der Lebenserwartung berechnet, wobei als Grundlage hierfür ein Lebenserwartungskoeffizient dient, der die Differenz der erwarteten Restlebensdauer im Alter von 62 Jahren bei Renteneintritt gegenüber der Restlebensdauer im Alter von 62 Jahren im Basisjahr 2009 darstellt (vgl. Europäische Kommission 2012b: 94). In Deutschland wiederum wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 ein „Second-generation factor“ (Pérez-Díaz et al. 2013) eingeführt. Dieser überträgt nicht die steigende Lebenserwartung als numerische Kennziffer in die Rentenformel wie in Finnland, sondern berücksichtigt das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern und integriert damit den demografischen Wandel in seiner Ausprägung als Abhängigkeitsquotienten in das gesetzliche Rentensystem. Bei einer Zunahme von Rentenbeziehern im Vergleich zu Beitragszahlern wirkt sich der Nachhaltigkeitsfaktor dabei dämpfend auf die jährliche Rentenanpassung aus, während eine Zunahme an Beitragszahlern im Vergleich zu Rentenbeziehern vice versa entsprechend zu einer gesteigerten Rentenanpassung führt (vgl. Deutscher Bundestag 2003: 1f.; Seiter 2012: 423; Europäische Kommission 2012b: 93f.). Beide Lösungen wurden nach Auskunft der befragten Experten in Portugal eingehend untersucht und waren der Ausgangspunkt für einen eigenen Nachhaltigkeitsfaktor. Portugal entschied sich dabei ähnlich wie Finnland für einen Mechanismus, der auf die steigende Lebenserwartung abzielt und entsprechend die Zugangsrenten modifiziert. Ein solcher Mechanismus ist nicht zuletzt für die Versicherten deutlich transparenter und verständlicher als der „Abhängigkeitsfaktor“ in Deutschland, so zumindest die Wertung der Gesprächspartner. Tatsächlich fiel die Wirkung des portugiesischen Nachhaltigkeitsfaktors kurz- und mittelfristig jedoch geringer aus als erhofft, insbesondere da „a good part of the system's financial unsustainability is due to structural forces, namely the maturing process“ (Rodrigues 2006: 414). Zudem haben vergleichsweise großzügige Frühverrentungsmöglichkeiten im Zusammenspiel mit Zulagen und Mindestzusagen (insbesondere in der Form des Solidarzuschlags für Ältere; s. o.) die angestrebte Reduzierungswirkung des Faktors konterkariert. Mit Gesetz Nr. 83-A/2013 und Gesetzesdekret 167-E/2013

wurde der Nachhaltigkeitsfaktor deshalb nur wenige Jahre nach seiner Einführung grundsätzlich reformiert (s. o.). Mit der Kopplung der Regelaltersgrenze an die steigende Lebenserwartung steigt Portugal schließlich auf das „natürlichste Verfahren“ um, wie auf die zunehmende Alterung der Gesellschaft nachhaltig reagiert werden kann (vgl. Börsch-Supan 2006: 36). Ein zweites Beispiel für eine Maßnahme, die unmittelbar auf die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zurückgeht, ist die im Jahr 2007 eingeführte regelbasierte Indexierung bestehender Rentenzahlungen (s. o.). Bis dahin erfolgte eine Anpassung der laufenden Renten diskretionär durch die Regierung. Das neue Rahmengesetz 2007 koppelt die Aufwertung der Rentenzahlungen nun regelbasiert an die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und des Verbraucherpreisindex (VPI), wobei kleinere Renten stärker angehoben werden. Die Differenzierung der Steigerungsraten erfolgt dabei anhand des mit dem Rahmengesetz ebenfalls neu eingeführten Indexante de Apoios Sociais (IAS), der den Mindestlohn als Referenzgröße in der Berechnung und Aktualisierung von Sozialleistungen ablöst und das Existenzminimum abbilden soll: „Throughout the design and implementation of these measures, Portugal took advantage of EU membership, as the experts with responsibility for designing these measures were directly influenced by the ideas and policy solutions already in place in other Member States.“ (Interview #28)

4.4.5 Zwischenfazit

Das portugiesische Rentensystem wurde in der Untersuchungsperiode 1999-2016 mehrfach reformiert und unterlag einigen tiefgreifenden Veränderungen. Inhaltlich stand bei den insgesamt zehn hier untersuchten Reformkomplexen zumeist der Versuch im Vordergrund, die langfristige Finanzierbarkeit des Rentensystems sicherzustellen, womit an den bereits im Vorfeld des Untersuchungszeitraums einsetzenden Konsolidierungsprozess nahtlos angeknüpft wurde. Zentraler Treiber dieses budgetären Drucks ist der demografische Wandel, der in Portugal deutlich stärker ausfällt als in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und „[...which] put pension reform on the agendas of all political parties.“ (Chuliá/Asensio 2006: 650) Kurzfristig massiv verschärft wurde dieser Reformdruck zudem durch die Eurokrise, von der das Land besonders schwer betroffen war und in deren Verlauf die staatliche Solvenz nur durch ein internationales Hilfsprogramm gesichert werden

konnte. Hinsichtlich des Ausmaßes der Reformaktivitäten finden sich neben kleineren parametrischen Änderungen und Anpassungen am Rentensystem auch einzelne Maßnahmen, die durchaus als paradigmatische Reformen klassifiziert werden können. Zu ersterer Gruppe gehören etwa die bereits direkt zu Beginn der Untersuchungsperiode umgesetzte Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und die Einführung von Zu- und Abschlägen, aber auch die im Jahr 2005 erfolgte Einführung einer bedarfsgeprüften Solidarzulage für Rentner, die nur über ein geringes Einkommen verfügen und von Altersarmut betroffen oder bedroht sind. Als paradigmatische Reformen eingestuft werden können prinzipiell die Reformen der Jahre 2005 und 2007, mit denen die Struktur und die grundsätzliche Logik des Rentensystems geändert wurden. Mit ersterer Rentenreform wird das Sondersystem für öffentlich Beschäftigte (CGA) geschlossen und bis zum vollständigen Auslaufen schrittweise an die (weniger generösen) Regelungen des allgemeinen gesetzlichen Rentensystems angeglichen: „That was a big reform. Not only because it saves a lot of money, but also because it represents an ideological change: we are a country of public servants.“ (Interview #2) Die Rentenreform 2007 schließlich ist Teil eines übergeordneten neuen Rahmengesetzes, welches neben einer weiteren Stärkung des versicherungsmathematischen Prinzips und größeren Abzügen bei einem vorzeitigen Rentenbezug erstmals auch einen Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel einbaute und die diskretionäre Anpassung laufender Rentenzahlungen durch einen regelbasierten Mechanismus ersetzte: „Although the reform has been presented to the public opinion as unavoidable, intended to improve financial sustainability while preserving the overall logic of the system, [...] it did not have a limited impact in the structure of pension system.“ (Murteira 2013: 77) Größter Streitpunkt in der portugiesischen Rentendebatte zumindest in der ersten Hälfte des hier vorliegenden Untersuchungszeitraums war die Frage der Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule, die für Arbeitnehmer oberhalb einer bestimmten monatlichen Einkommensschwelle („plafonamento“) verpflichtend sein sollte (vgl. Ferreira 2003: 17f.). Unterstützung erfuhr der Vorschlag insbesondere von den konservativen Parteien PSD und CDS-PP, aber auch von Teilen der sozialistischen PS (vgl. Campos 2003: 169f.; Chuliá/Asensio 2006: 645). Dieser parteiideologisch motivierte Streit manifestierte sich in der Verabschiedung von zwei Rahmengesetzen (2000 und 2002), die letztlich aber keine konkreten Auswirkungen auf das portugiesische Rentensystem hat-

ten. Zwar sah das von der konservativen Regierung um Premierminister José Manuel Barroso (PSD) erlassene Rahmengesetz 2002 die Einführung einer kapitalgedeckten Säule vor, doch scheiterte die tatsächliche Umsetzung an der Ausgestaltung des politischen Systems Portugals und den strategischen Veto-Möglichkeiten für oppositionelle Akteure: „Nonetheless, executives do not have boundless autonomy to pass decree-laws. First, the members of the Assembleia can demand their discussion and vote in Parliament; secondly, the President can veto laws and decree-laws. These constraints help to explain why the PSD governments headed by Durao Barroso (2002–04) and later by Santana Lopes (2004–05) have failed to publish the norms developing the 2002 Framework Law on Social Security. The likely mobilization of the parties of the left and the trade unions against the implementation of the 2002 Framework Law have been strong disincentives.“ (Chuliá/Asensio 2006: 651) Tatsächlich hätte insbesondere der damalige Präsident Jorge Sampaio von der sozialistischen PS das notwendige Gesetzesdekret für eine solche kapitalgedeckte Säule durch ein absolutes Veto blockieren können (vgl. Merkel/Stiel 2003: 664).

Die Relevanz der europäischen Dimension in der portugiesischen Alterssicherungspolitik in den Jahren 1999 bis 2016 kann als insgesamt hoch eingestuft werden. Zentraler Einflusskanal war hierbei zweifelsohne die haushaltspolitische Überwachung und der Druck zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten und einem langfristig nachhaltigen Rentensystem. Klar erkennbar ist der europäische Einfluss während der Eurokrise, als Portugal auf internationale Hilfszahlungen angewiesen war und sich im Gegenzug zu teils weitreichenden Strukturreformen und Sparprogrammen verpflichtete. Zugleich zeigt sich an diesem Hilfsprogramm deutlich der iterative Charakter von Europäisierungsprozessen, wie es in der Theoriediskussion insbesondere von Saurugger (2014) eingebracht wurde. So war das Rentensystem zu Beginn des Rettungsprogramms noch kein Bestandteil des Reformprogramms, wurde doch langfristig nur ein im europäischen Vergleich unterdurchschnittlicher Anstieg der Ausgaben von 11,9 Prozent des BIPs (2010) auf 13,4 Prozent des BIPs (2060) erwartet (vgl. Europäische Kommission 2012b: 144). Mit der sich im weiteren Verlauf der Krise aber zunächst weiter verschärfenden Haushaltssituation des Landes geriet auch das Rentensystem in den Fokus der internationalen Kreditgeber. Die Einführung eines temporären Solidarbeitrags auf Rentenzahlungen (*contribuição extraordinária de solidariedade*, CES) und das Aussetzen der 13. und 14.

Monatsrente gehen unmittelbar zurück auf die sich aus dem Hilfsprogramm ergebenden kurzfristigen Sparverpflichtungen. Zugleich zeigt sich in der graduellen Umsetzung und Verschärfung dieser Maßnahmen der iterative Charakter von Europäisierungsprozessen, bei denen nationalen Restriktionen und Entscheidungen (etwa in der Form eines nationalen Verfassungsgerichtsurteils zur Rechtmäßigkeit der Aussetzung der 13. und 14. Monatsrente) und europäische und internationale Verpflichtungen sich gegenseitig bedingen. Auch das temporäre Aussetzen der Vorruhestandsregelungen während der Zeit des Rettungsprogramms und die spätere Neuregelung können als das Resultat des europäischen Haushaltsdrucks interpretiert werden. Während die Mitte-Rechts-Regierung das Aussetzen der Vorruhestandsregelungen noch explizit mit dem Rettungsprogramm und den kurzfristig notwendigen Einsparungen begründet hat, obwohl die Maßnahme nie Teil des Hilfsprogramms war, hat die nachfolgende sozialistische Minderheitsregierung unter Führung von Premierminister António Costa (PS) die Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbezugs zwar ganz im Sinne ihrer Parteiideologie wieder eingeführt, allerdings unter erheblich strengeren Zugangsvoraussetzungen. Die weitreichende Reform des Nachhaltigkeitsfaktors war ebenfalls zunächst kein Bestandteil des Reformprogramms, und schon Anfang 2010 hatte der damalige Finanzminister Portugals Fernando Teixeira dos Santos (PS) eine Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre vorgeschlagen, als die ersten Krisenanzeichen deutlich wurden (vgl. Spiegelhauer 2010). Im weiteren Verlauf der Krise hat sich die Mitte-Rechts-Regierung aber schließlich mit den Kreditgebern auf eine diskretionäre Anhebung des Rentenalters von 65 auf 66 Jahre verständigt, um allein im Haushaltsjahr 2014 kurzfristig ein Einsparvolumen von 600 Millionen Euro generieren zu können. Eine solche Maßnahme hatte der IWF bereits Anfang 2013 ins Spiel gebracht (Internationaler Währungsfonds 2013: 40), weshalb ihm sicherlich ein Einfluss auf die Erhöhung unterstellt werden kann (vgl. Mendes 2014: 8). Die anschließende Kopplung der Altersgrenze an die statistische Lebenserwartung schließlich dient nach Bekunden der Regierung dem Ziel der langfristigen Finanzierbarkeit des Rentensystems. Im parlamentarischen Prozess verweist die Regierung zudem wiederkehrend auf entsprechende Anpassungen in anderen europäischen Ländern. Zudem kann argumentiert werden, dass der bestehende europäische Haushaltsdruck und das internationale Hilfsprogramm der Mitte-Rechts-Regierung als strategisches Umsetzungsfenster dienten.

Dass der europäische Haushaltsdruck aber nicht allein in der Form eines konditionierten Hilfsprogramms während der Eurokrise die portugiesische Rentenpolitik beeinflusst hat, kann am Beispiel der Rentenreformen der Jahre 2005 und 2007 plausibel gezeigt werden. So wurde etwa eine Reform des Sondersystems für öffentlich Beschäftigte (CGA) von den europäischen Institutionen schon früh angemahnt. Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) prognostizierte bereits 2001 einen deutlichen Anstieg der Rentenausgaben von 9,8 Prozent auf 13,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2040, wobei der im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Anstieg allein zu einem Drittel auf Rentenzahlungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zurückzuführen sei (vgl. Economic Policy Committee 2001: 22). Ähnlich eindringlich forderte auch die Europäische Kommission das Land zu einschneidenden Reformen in diesem Bereich auf, wenngleich die (langfristige) vollständige Abschaffung des Sondersystems nie explizit gefordert wurde. Dass die Abschaffung des Sondersystems ausgerechnet von einer sozialistischen Regierung eingeleitet wird, überrascht aus parteiideologischen Gesichtspunkten aber und dürfte mit dem hohen und über Jahre anhaltenden europäischen Haushaltsdruck zusammenhängen: So spricht die sozialistische Regierung selbst von einer „Budgetkrise“ (Portugiesische Regierung 2005: 29) und möchte den „structural trend towards growth in social expenditure“ (ebd.: 3) aus „Respect for the country’s commitments to the European Union treaties and to the Stability and Growth Pact“ (ebd.: 32) eindämmen. Ein ähnliches Muster ist bei der Reform 2007 erkennbar. Trotz der Abschaffung des Sondersystems für Beschäftigte im öffentlichen Dienst blieb in den Jahren danach die langfristige Finanzierbarkeit des Rentensystems ein zentrales Thema sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene. Auf Basis der Methodologie des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (EPC) stellte die sozialistische Regierung bereits Ende 2005 fest, dass ohne weitere Reformen die öffentlichen Rentenausgaben bis 2050 auf 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ansteigen werden, wobei 16,2 Prozent der Wirtschaftsleistung im allgemeinen Rentensystem und 3,8 Prozent im Sondersystem für Beschäftigte im öffentlichen Dienst aufgewendet werden müssten (vgl. Portugiesische Regierung 2005b: 45). Zugleich sei mit „significant primary deficits“ (Portugiesische Regierung 2005b: 39) zu rechnen. Vor dem Hintergrund des bereits hohen öffentlichen Schuldenstands bewertete die Europäische Kommission Portugal deshalb daraufhin als „[...] at high risk on grounds of the projected budgetary costs of ageing populations“ (Europäische Kommission 2006a:

33) und empfahl Portugal eine weitere tiefgreifende Reform seines allgemeinen Rentensystems. Dieser Empfehlung schloss sich auch der Rat der Europäischen Union an, der im Herbst 2005 ein Defizitverfahren gegen Portugal eröffnete und neben einer Rückführung des übermäßigen Defizits bis 2008 auch tiefgreifende Strukturreformen anmahnte, „[...] including the reform of the public administration and of the private sector social security system, aiming at tackling the deep-rooted structural problems that have ridden the economy for several years.“ (Rat der Europäischen Union 2005c: 5) Verstärkt wurde der Reformdruck durch eine Aktualisierung des Ageing Reports im Frühjahr 2006, der für Portugal „the largest challenges on pension expenditure in the EU“ voraussagte (Europäische Kommission 2006b: 72). In der parlamentarischen Auseinandersetzung finden sich zwar keine Referenzen zu diesem anhaltend hohen europäischen Konsolidierungsdruck, doch scheint die Wertung schlüssig, dass diese Reform „[...] were clearly the result of the influence of European institutions and their diagnoses and recommendations, within a context of increasing intrusion in public policies designed to transform pension systems into one adjustment variable for European economies with difficulties, as was clearly the case of Portugal.“ (Rodrigues/Santos/Teles 2016: 18; ähnlich: Murteira 2013) Ähnlich sehen es auch Murteira (2013) und Hinrichs (2015): “In the wake of an Excessive Deficit Procedure, Portugal negotiated a pension reform package with social partners in 2007.” (Hinrichs 2015: 19) Kritischer fällt die Bewertung der Gesprächspartner aus. Zwar erkennen diese an, dass die europäische Haushaltsüberwachung den Rahmen für nationale Politiken setzt, insbesondere bei derart ausgabenlastigen Politikfeldern wie der Rentenpolitik. Als Hauptgrund für die Reformen 2005 und 2007 sehen sie aber innerstaatliche Gründe und eine allgemeine “political awareness that the pension system was not sustainable in the long run.” (Interview #5; ähnlich: #9; #22) Gerade dieses Bewusstsein wurde aber sicherlich durch die europäische Ebene entscheidend gefördert: “The serious financial imbalance of the Portuguese public pension systems by the mid 2000’s decade was in fact revealed by several studies and the European Commission classified Portugal as a high risk country in terms of the sustainability of public finances (DGECFIN 2006).“ (Cunha/Paulo/Pereira/Reis 2009: 9) Die Koordinierungsmethode wiederum hatte offenkundig keinen Einfluss, wie auch die Gesprächspartner übereinstimmend bestätigen (vgl. Interviews #2; #5; #9; #22). In den politischen Prozessen der hier untersuchten Reformen finden sich keine Hinweise auf die OMK/R und deren inhaltliche

Ziele der Modernisierung des Rentensystems und der Angemessenheit der Rentenleistungen. Einzige Ausnahme ist die Einführung einer bedarfsgeprüften Sonderzulage für bedürftige Rentner im Jahr 2005, die retrospektiv von der Regierung als in Einklang mit der Koordinierungsmethode dargestellt wird. Ob diese allerdings einen Einfluss auf die Reform hatte, bleibt ungewiss: Die Gesprächspartner verneinen einen solchen Zusammengang übereinstimmend (vgl. Interviews #2; #5; #9; #22). Ähnlich offen bleibt die Bewertung eines europäischen Einflusses auf die im Jahr 1999 erfolgte Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Zwar begründet die Regierung diese Maßnahme selbst mit einer entsprechenden Empfehlung des Ministerrates, die allerdings schon im Jahr 1982 erlassen wurde. Auslöser für die Reform war deshalb sicherlich die Weißbuchkommission, die im Jahr 1998 eine solche Empfehlung ausgesprochen hatte.

Tabelle 24: Zusammenfassung Download-Europäisierung in Portugal

Reform	Kongruent zu EU-Zielen und Vorgaben?	Referenzen im parl. Prozess?	Einfluss mittels welchen Kanals erkennbar?	Ausmaß Europäisierung
Dekret 9/99	Ja	Vorhanden	Geringer Einfluss Empfehlung Rat	Absorption
Rahmengesetze 2000 und 2002	Ungewiss	Nein	Kein Einfluss	-
Solidarzuschlag 2005	Ja	Nein	Unklar, ob OMK/R	Absorption
Reform CGA 2005	Ja	Nein	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Transformation
Rahmengesetz 2007	Ja	Nein	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Transformation
Krisenmaßnahmen	Ja	Ja	Unmittelbar durch Rettungspaket	Absorption
Aussetzen Vorruhestand	Ja	Ja	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Absorption
Reform Nachhaltigkeitsfaktor	Ja	Ja	Mittelbar durch Haushaltsdruck	Transformation

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Jenseits des konkreten, auf einzelne Reformmaßnahmen bezogenen Austauschs mit den europäischen Institutionen fallen die portugiesischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik insgesamt betrachtet zurückhaltend aus. Die Gesprächspartner aus den portugiesischen Ministerien berichten, dass Portugal zwar

keine dezidierte und ganzheitliche Rentenstrategie verfolge, sich aber für einen breiteren Ansatz der europäischen Debatte einsetze, bei dem einzelne, zumeist fiskalpolitische Kennziffern nicht den einzigen Bewertungsmaßstab für ein nationales Rentensystem darstellen. Ähnlich wie Österreich spricht sich damit auch Portugal für eine faktische Gleichbehandlung der übergeordneten Ziele der finanziellen und sozialen Nachhaltigkeit (Angemessenheit der Leistungen) aus. Hilfreich wäre in diesem Sinne aus Sicht der portugiesischen Regierung auch eine Präzisierung und einheitliche Definition des Faktors Angemessenheit, gleichwohl unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten und Begebenheiten. Eine Harmonisierung der gesetzlichen Rentensysteme lehnt das Land aber ab, während eine stärkere Vergemeinschaftung und Risikoteilung auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Fiskalpolitik diskutabel erscheint. Von einer solchen institutionellen Weiterentwicklung und fiskalpolitischen Vertiefung der Währungsunion verspricht sich die Regierung neben der erhofften Stabilisierung der nationalen Volkswirtschaften und des Währungsraums auch einen stärkeren Konvergenzprozess zwischen den Mitgliedstaaten, der die sozialen Unterschiede verringern soll (vgl. Portugiesische Regierung 2016: 1). Insgesamt schwankt die langfristige Upload-Strategie Portugals damit in der Alterssicherungspolitik zwischen einem „Fence-Sitting“ und einem „Pace-Setting“, da zwar keine ganzheitliche Rentenstrategie verfolgt wird, gleichwohl der Versuch erkennbar ist, der Angemessenheit eines Rentensystem ein stärkeres Gewicht in der europäischen Rentendebatte zu verhelfen, was sich auch in der Forderung nach einer Präzisierung des Faktors Angemessenheit erkennbar ist. In der Interload-Dimension gibt es nach Auskunft der Gesprächspartner eine Reihe von Reformen und Maßnahmen in Portugal “that have been influenced by such learning processes, sometimes more, sometimes less.“ (Interview #5; ähnlich #28) Insbesondere die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und die Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung werden von den befragten Experten als Reformen genannt, die unmittelbar auf einen „Blick über den eigenen Tellerrand“ zurückgehen und als das konkrete Ergebnis von Lernprozessen bezeichnet werden können.

5. Zusammenfassung, Einordnung und Ausblick

Abschließend sollen in einem ersten Schritt zunächst die identifizierten Europäisierungsprozesse für alle drei Teilbereiche kurz zusammengefasst werden (Kapitel 5.1), ehe darauf aufbauend die eingangs aufgestellten Forschungsfragen und Hypothesen beantwortet und mögliche Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung genannt werden sollen (Kapitel 5.2). Abgeschlossen wird die vorliegende Arbeit mit einem politikfeldspezifischen Ausblick auf potentielle Entwicklungen über das konkrete Forschungsinteresse hinaus (Kapitel 5.3).

5.1 Zusammenfassung der Europäisierungsprozesse

Die Analyse der vier Fallstudienländer *Dänemark*, *Österreich*, *Portugal* und der *Tschechischen Republik* hat einige interessante Europäisierungsbefunde geliefert, die aber zwischen den betrachteten Mitgliedstaaten und den einzelnen Europäisierungsdimensionen unterschiedlich ausfallen. Für *Dänemark* lässt sich faktisch kein rentenpolitischer Download feststellen, zumindest nicht durch die Instrumente der Offenen Methode der Koordinierung oder der Haushaltsüberwachung. Allenfalls die Reform 2006 bzw. deren Verschärfung 2011 lässt einen mittelbaren Zusammenhang zur europäischen Haushaltsüberwachung erkennen. Der allein bei diesem Reformprozess erkennbare Dialog der nationalen und supranationalen Akteure gibt Hinweise darauf, dass die Reform zwar ihren Ursprung auf nationaler Ebene hat, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Bindung der dänischen Krone an den Euro die Umsetzung der Reform aber unterstützt haben könnten, wie auch einzelne der befragten Experten meinen. Die übrigen im Untersuchungszeitraum umgesetzten Reformen weisen deutliche Züge parteipolitischer Überlegungen auf, ohne dass die europäische Rentendebatte darin einbezogen wurde. Ein maßgeblicher Grund für diese europäische Abstinenz in der dänischen Rentenpolitik dürfte in dem faktisch nicht vorhandenen haushalts- und rentenpolitischen Problemdruck liegen. Das dänische Alterssicherungssystem gilt trotz seiner komplexen Struktur sowohl hinsichtlich seiner fiskalischen als auch seiner sozialen Nachhaltigkeit als beispielge-

bend. Die Koordinierungsmethode mit ihren primär sozialpolitischen Zielen ermöglichte den europäischen Akteuren entsprechend keinen Zugriff auf die dänische Rentenpolitik, während sie den dänischen Akteuren nach Meinung der Gesprächspartner selbst keinen „inhaltlichen Mehrwert“ bot und entsprechend auch nicht aufgegriffen wurde. Einen zweifelsohne direkten Einfluss hatte gleichwohl das europäische Antidiskriminierungsrecht auf das Efterløn-System, welches nach einer europarechtlichen Prüfung der Europäischen Kommission von der Regierung angepasst werden musste. Trotz des Dänemark zugesprochenen Vorbildcharakters fallen die längerfristigen Upload-Bemühungen des Landes zurückhaltend aus und folgen der Strategie des „Foot-dragging“. Eine eigene Rentenstrategie verfolgt Dänemark nicht. Vielmehr beschränkt sich das Land auf den Versuch, eine weitere Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu verhindern. Von herausgehobener Bedeutung scheint dabei auch das Bestreben, eine Verfestigung der Spaltung von Euro- und Nicht-Eurostaaten zu verhindern, wie Dänemarks Bemühen bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) zeigt, die aus dänischer Sicht rechtlich unverbindlich, aber auch für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültig sein soll. Überraschend gering fallen auch die Interload-Aktivitäten Dänemarks aus. Zwar pflegt das Land traditionell einen engen Austausch mit seinen nördlichen Nachbarn und koordiniert mit diesen auch weitgehend institutionell geregelt sozial- und beschäftigungspolitische Belange, um keine neuen „Grenzhindernisse“ aufzubauen. In der Regel fällt Dänemark aber die Rolle des passiven „Ansprechpartners“ zu, welcher von anderen europäischen Mitgliedstaaten kontaktiert und als Lernobjekt verwendet wird. Eigene Lern- und Austauschprozesse fallen demgegenüber gering aus und hatten bislang offenkundig keinen Niederschlag in einer konkreten Policy.

Für *Österreich* fällt die Bewertung des rentenpolitischen Downloads ambivalent aus. Die Offene Methode der Koordinierung hatte scheinbar keinen Einfluss auf die österreichische Rentenpolitik. Die in der Koordinierungsmethode ausgerufenen sozialpolitischen Ziele für angemessene Rentenleistungen waren nach Analyse der Reformprozesse kein Gegenstand in der parlamentarischen Auseinandersetzung. Auch die Regierung begründete ihre Reformen nicht mit Verweis auf die Koordinierungsmethode, weshalb die auch von den Gesprächspartnern geäußerte zurückhaltende Bewertung des Einflusses der Koordinierungsmethode gerechtfertigt er-

scheint. Mehrdeutig fällt hingegen die Bewertung der makroökonomischen Instrumente aus. In der ersten Hälfte der Untersuchungsperiode hat die Mitte-Rechts-Regierung den europäischen Haushaltsdruck vornehmlich als Argumentationshilfe verwendet, um die eigene parteiideologisch motivierte Konsolidierung des Rentensystems und der öffentlichen Haushalte voranzutreiben. Stärker scheint der europäische Haushaltsdruck bereits in der zweiten Untersuchungshälfte auszufallen. Die von den europäischen Institutionen bereits zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise identifizierten kurz- wie langfristigen Finanzlücken haben den Reformdruck zweifelsohne verschärft und das Niveau einer rein oberflächlichen Argumentationshilfe überstiegen. Diese Wertung eines hohen, aber indirekten Reformdrucks wird auch von den Gesprächspartnern bestätigt. Einen unzweifelhaften Einfluss auf das österreichische Alterssicherungssystem hatte aber allein der Europäische Gerichtshof (EuGH), auf dessen Entscheidung hin die Regierung erst die vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit und anschließend die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit abgeschafft hat. Die längerfristigen Upload-Bemühungen Österreich fallen zurückhaltend aus. Eine weitere Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen wird zwar abgelehnt, doch setzt sich die Regierung insgesamt für eine stärkere Balance der beiden rentenpolitischen Ziele Angemessenheit der Leistungen und finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems ein. Zudem kann sich das Land eine verbindlichere und konkretere Definition des Faktors Angemessenheit vorstellen, weshalb die rentenpolitische Strategie zwischen einem „Foot-dragging“ und einem limitierten „Pace-setting“ eingeordnet werden kann. Teils einen weitreichenden Niederschlag haben Lern- und Austauschprozesse in der österreichischen Pensionspolitik hinterlassen. Nach Auskunft der Gesprächspartner wurde die mit der Reform 2004 eingeführte Kontomitteilung in wesentlichen Teilen den Informationsschreibern Deutschlands und Schwedens nachempfunden, während die Einführung des Pensionskontos das Ergebnis von Lernprozessen und eines Abgleichs entsprechender Arrangements in Dänemark und Schweden ist.

Für *Tschechien* lässt sich in der Gesamtschau ein hoher rentenpolitischer Download erkennen. Einen unzweifelhaft deutlichen Einfluss hatte dabei der Europäische Gerichtshof (EuGH), auf dessen Urteil hin die Pensionsfonds-Richtlinie 2008 vollständig implementiert werden musste. Zudem löste die Entscheidung des EuGH zur Causa „slowakische Renten“ einen erheblichen politischen wie rechtlichen Prozess

aus, in dessen Verlauf die Sonderzulage von der tschechischen Regierung vollständig abgeschafft wurde. Das tschechische Verfassungsgericht wiederum hat die Kontroverse zu einer grundsätzlichen Neubestimmung seiner eigenen Position zum EuGH genutzt und bei letzterem als erstes nationales Verfassungsgericht überhaupt einen ausbrechenden Rechtsakt festgestellt. Eher indirekt fällt die Wirkung der Instrumente der europäischen Haushaltsüberwachung aus, die einen erhöhten Reformdruck insbesondere im Vorfeld der Rentenreform 2008 aufbauen konnten und von den politischen Akteuren im parlamentarischen Prozess auf vielfältige Weise instrumentalisiert wurden. Keinen Einfluss hatte die Koordinierungsmethode, wie ein Abgleich des parlamentarischen Prozesses gezeigt hat und wie es auch von den Gesprächspartnern bestätigt wird. Jenseits der einzelnen Download-Kanäle insgesamt auffällig ist, dass die politischen Akteure auf beiden Seiten des politischen Spektrums in den Reformprozessen wiederkehrend Bezug genommen haben auf Reformempfehlungen und Strategien der europäischen Institutionen oder ihre Unterstützung bzw. Ablehnung einzelner Reformmaßnahmen mit einem Verweis auf das europäische Ausland begründet haben. Selbst ohne konkreten Einflussversuch europäischer Akteure auf konkrete Policies hat sich die Wahrnehmung der tschechischen Rentenpolitik damit offenkundig schon in Ansätzen europäisiert und an der europäischen Dimension ausgerichtet. Die tschechischen Upload-Bemühungen in der Alterssicherungspolitik fallen insgesamt betrachtet zurückhaltend aus. Eine rentenpolitische Strategie zur aktiven Gestaltung der europäischen Rentendimension verfolgt das Land nicht („Fence-Sitting“), sondern beschränkt sich allenfalls im Sinne eines „Foot-draggings“ auf die punktuelle Verhinderung von weiteren Kompetenzübertragungen auf die supranationale Ebene, sowohl in der Sozial- und Rentenpolitik wie auch in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik. Interload-Aktivitäten in der Form von Lern- und Austauschprozessen lassen sich zwar in einer institutionellen Ausgestaltung feststellen, allerdings haben diese bislang keinen nennenswerten konkreten Niederschlag in der Rentenpolitik gefunden.

Für *Portugal* lässt sich in der Gesamtschau ein ebenfalls hoher rentenpolitischer Download erkennen. Klar erkennbar ist der europäische Einfluss während der Eurokrise in der Form eines konditionierten Rettungspakets, als Portugal auf internationale Hilfszahlungen angewiesen war und sich im Gegenzug zu teils weitreichenden Strukturreformen und Sparprogrammen verpflichtete. Zugleich zeigt sich an

diesem Hilfsprogramm deutlich der iterative Charakter von Europäisierungsprozessen, wie es in der Theoriediskussion insbesondere von Saurugger (2014) eingebracht wurde. So war das Rentensystem zwar zu Beginn des Rettungsprogramms noch kein Bestandteil des Reformprogramms, rückte im weiteren Verlauf aufgrund eines sich weiter eintrübenden Haushaltsumfelds und aufgrund von gegenläufigen Interventionen des nationalen Verfassungsgerichts aber in den kurzfristigen Konsolidierungsfokus. Der haushaltspolitische Druck war allerdings bereits zu Beginn der Untersuchungsperiode hoch und wurde durch entsprechende Langfristprognosen und Reformempfehlungen der europäischen Institutionen maßgeblich transportiert. Es kann argumentiert werden, dass die weitreichenden Reformen 2005 und 2007 nur vor dem Hintergrund dieses europäisch vermittelten Reformdrucks umgesetzt werden konnten. Ähnlich, in der Tendenz aber skeptischer, bewerten die befragten Gesprächspartner den europäischen Einfluss auf diese zwei Reformen und sprechen eher von einem indirekten Spardruck, der auf die portugiesische Rentenpolitik einwirkte. Die Koordinierungsmethode hatte jedenfalls keinen erkennbaren Einfluss auf die Rentenpolitik, wie der Abgleich der Reformprozesse zeigt und wie es die Gesprächspartner bestätigen. Die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters 1999 wird zwar von der Regierung explizit mit einer gleichlautenden Empfehlung des Rats der Europäischen Union aus dem Jahr 1982 begründet, bleibt angesichts der erheblichen zeitlichen Verzögerung wohl aber nur eine Argumentationshilfe. Die langfristige Upload-Strategie Portugals schwankt in der Alterssicherungspolitik zwischen einem „Fence-Sitting“ und einem „Pace-Setting“, da zwar keine ganzheitliche Rentenstrategie verfolgt wird, gleichwohl der Versuch erkennbar ist, der Angemessenheit der Rentensysteme zu einem stärkeren Gewicht in der europäischen Renten-debatte zu verhelfen. Erkennbar wird dieser übergeordnete „Meta-Upload“, der auch bei Österreich zu finden ist, etwa durch die Forderung nach einer einheitlichen und verbindlichen Definition angemessener Rentenleistungen. Teils einen weitreichenden Niederschlag haben Lern- und Austauschprozesse in der portugiesischen Rentenpolitik hinterlassen. Nach Auskunft der Gesprächspartner stellen insbesondere die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und die Kopplung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung das konkrete Ergebnis von Lernprozessen dar.

5.2 Beantwortung Forschungsfragen und Hypothesen

Das vorliegende Forschungsinteresse wurde eingeleitet mit der von Eberhard Eichenhofer aufgestellten These, wonach die Europäische Union „[...] bereits heute unmittelbar und umfassend Anteil an der Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherung der Mitgliedstaaten [...]“ (Eichenhofer 2007: 16) nehme und der damit erreichte Europäisierungsgrad sozialen Schutzes und sozialer Sicherheit deutlich höher liege, als dies gemeinhin gesehen und anerkannt werde. Tatsächlich kann nach Auswertung der nationalen Reformprozesse Dänemarks, Österreichs, Portugals und der Tschechischen Republik in den Jahren 1999 bis 2015 diese These für die Rentenpolitik zumindest in Ansätzen bestätigt werden: „Die vertraglichen Regelungen spiegeln nicht mehr die tatsächliche Politik wider.“ (Interview #13)

Forschungsleitend war hierbei zunächst die Frage, wie groß der konkrete rentenpolitische Download ausfällt, und ob solche Einflussversuche der Europäischen Union jenseits von rechtlichen Interventionen nur dann auftreten, wenn sich ein Mitgliedstaat in einer akuten Krise befindet. Der bisherige Forschungsstand stellt eine solche Abhängigkeit auf, wobei unter Krise insbesondere akute wirtschaftliche und haushaltspolitische Notlagen verstanden werden. Abgeleitet aus der Debatte zu besonderen Handlungsbedingungen kleinerer Mitgliedstaaten wurde aber eine gegenläufige Hypothese aufgestellt, die eine solche Verknüpfung von Krise und Europäisierung für kleine Länder aufgrund ihrer besonderen Handlungsbedingungen in Frage stellt:

Download-Hypothese 1: *Weicht das nationale Alterssicherungssystem gänzlich oder in Teilen von den auf europäischer Ebene getroffenen Vorgaben und Vorstellungen ab, werden bei europäischen Small States auch außerhalb eines akuten Krisenmoments Downloadprozesse feststellbar sein.*

Die vertiefte Betrachtung der vier Fallstudienländer liefert allerdings keine evidenzbasierten Hinweise, dass die mit dem Faktor „Größe“ assoziierten politischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten unmittelbar dazu führen, dass kleinere Länder bereits außerhalb akuter wirtschaftlicher und finanzieller Problemlagen einem erhöhten europäischen Haushaltsdruck unterliegen. Alle Reformen, denen ein rentenpolitischer Download zumindest in Ansätzen unterstellt werden kann, wurden in einem wirtschafts- und haushaltspolitisch gereizten Umfeld umgesetzt. In diesem

Sinne meint ein Gesprächspartner: „Size may be relevant in other European settings, but not in pension policy. The state of the economy is more important here.“ (Interview #6) Allerdings kritisieren einzelne Gesprächspartnern, dass kleinere Mitgliedstaaten im europäischen Politikprozess durchaus einer Benachteiligung ausgesetzt seien, diese (bislang) aber nur mittelbar auf die konkrete europäische Rentenpolitik durchschlage. Ein Gesprächspartner berichtet etwa davon, dass kleine Länder bereits in der Phase des Agenda-Settings und der Politikformulierung aufgrund nur begrenzter zur Verfügung stehender materieller wie personeller Ressourcen oftmals nicht den notwendigen fachlichen Input generieren könnten, um den europäischen Akteuren in den relevanten europäischen Gremien argumentativ entgegenzutreten. Offenkundig sei diese Benachteiligung nach Auskunft des Gesprächspartners etwa in der Ageing Working Group, die mit ihrem Ageing Report die europäische Rentendebatte maßgeblich mitbestimmt: „[...] smaller states do not have the capacity and the expertise to argue against the Commission and Eurostat, to provide different figures and to foresee possible political implications.“ (Interview #1) Andere Gesprächspartner berichten zudem davon, dass die Europäische Kommission in Ausschusssitzungen und Peer-Review-Seminaren gegenüber kleineren Ländern mitunter „strenger“ und „penibler“ auftrete als gegenüber größeren Ländern: „We certainly have the impression that the European Commission is tougher on us than on larger states. Sometimes they demand more information from us or they ask questions that go beyond what is clearly necessary. We do wonder if this could happen with Germany.“ (Interview #29) Die in der Small States-Debatte oftmals vornehmlich aus institutionellen Überlegungen abgeleitete Vorstellung, nach der „the Commission is a small state’s ‚best friend‘“ (Bunse/Magnette/Nicolaïdis 2006: 6), erscheint vor diesem Hintergrund also fragwürdig. Aber auch was den Zugang zur Europäischen Kommission als dem zentralen Akteur auf europäischer Ebene angeht, berichten einzelne Gesprächspartner davon, dass in der politischen Praxis große Mitgliedsländer leichter Gehör fänden (Interviews #23; #30). Evident ist der Größenunterschied in der Phase der Politikentscheidung durch das geringere Abstimmungsgewicht kleinerer Mitgliedstaaten: „Voting-power is a good indicator for that“ (Interview #4). Mangels direkter politischer Zugriffsrechte ist das Politikfeld Rente allerdings bestimmt von einer rechtlich weitgehend unverbindlichen Koordinierung, insbesondere in Form der Koordinierungsmethode Rente (OMK/R), sowie mit Abstrichen bei den Instrumenten der makroökonomischen Steuerung. Trotzdem

sehen einzelne Gesprächspartner auch in dieser Phase kleine Mitgliedstaaten benachteiligt: "Peer-pressure on smaller states is higher than on larger states" (Interview #1). Bestätigt wird diese Wertung durch einen Abgleich der Umsetzungsgeschichte der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die bei kleinen Mitgliedstaaten teils deutlich besser ausfällt als bei großen Mitgliedstaaten. Die in der wissenschaftlichen Debatte vorgebrachten Erklärungsansätze, warum die europäische Haushaltsüberwachung eine tendenziell disziplinierendere Wirkung auf kleine Mitgliedstaaten hat als auf große Mitgliedstaaten, konzentrieren sich dabei in der Regel auf ökonomische oder politische Variablen.

Ein zweiter Komplex dieser Arbeit fragte nach der Relevanz der einzelnen europäischen Wirkkanäle in der Download-Dimension. Aufbauend auf den bisherigen Forschungsstand und nach Analyse der institutionellen und rechtlichen Ausgestaltung der europäischen Rentendimension wurde die Erwartung formuliert, dass in erster Linie rechtliche Interventionen und die Instrumente der makroökonomischen Steuerung einen europäischen Zugriff auf die nationale Rentenpolitik erlauben.

Download-Hypothese 2: *Einflüsse der europäischen Ebene werden vornehmlich mittels rechtlicher oder haushaltspolitischer Instrumente erfolgen. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK/R) mit ihren primär sozialpolitischen Zielen spielt keine Rolle.*

Diese Annahme kann bestätigt werden. In keinem der untersuchten vier Fallstudienländer hatte die Koordinierungsmethode einen signifikanten Einfluss auf die nationale Rentenpolitik. Bemerkenswert ist hierbei allerdings der Befund, dass auch in Ländern wie Dänemark und Portugal, die anfänglich durchaus kritische Anmerkungen zur Angemessenheit ihrer Rentenleistungen von Seiten der europäischen Institutionen erhalten haben, die Koordinierungsmethode mit ihren sozialpolitischen Zielen den europäischen Akteuren keinen Zugriff auf die nationale Rentendebatte erlaubte. In allen vier Ländern ist die Koordinierungsmethode faktisch nicht präsent in der politischen Auseinandersetzung. Als zentraler Grund hierfür wird von allen Gesprächspartnern die Ausgestaltung als rechtlich unverbindliches und sanktionsloses „soft-law“-Instrument angeführt (exemplarisch Interviews #1; #12; #24). Ein Gesprächspartner merkt zudem an, dass die Koordinierungsmethode mit ihrer Fokussierung auf angemessene Leistungen keinen „Mehrwert“ für die politische Diskussion auf nationaler Ebene bereitstellen würde (Interview #6). Ergänzt werden kann

zumindest für die zweite Untersuchungshälfte, dass die Koordinierungsmethode von den europäischen Akteuren (Europäische Kommission und Rat der Europäischen Union) nicht mehr aktiv als hierarchisches Instrument verwendet wurde, und die Koordinierungsmethode damit allenfalls noch als horizontales Lerninstrument eine Rolle spielen konnte (s. Interload unten). Einen deutlich größeren Einfluss wird demgegenüber den Instrumenten der makroökonomischen Steuerung und dabei insbesondere dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zugesprochen: „Die Instrumente der europäischen Haushaltsüberwachung haben einen ganz anderen Zug als die OMK, das ist klar.“ (Interview #3) Tatsächlich finden sich auch in der Analyse der Reformprozesse in den hier untersuchten vier Fallstudienländern einzelne deutliche Hinweise auf eine (zumindest) mittelbare Beeinflussung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Begründen lässt sich dies kontrastierend zur Koordinierungsmethode mit der primärrechtlichen Stellung, die dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dessen haushaltspolitischen Zielvorgaben eine stärkere politische Gewichtung und Legitimität verleihen. Zudem können die Haushaltsvorgaben in letzter Instanz sanktionsbewährt durchgesetzt werden, wenngleich ein solcher „harter“ hierarchischer Eingriff bislang noch nicht vollzogen wurde. Einen direkten und teils folgenreichen Einfluss konnten jedenfalls die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) über rechtliche Interventionen auf die Rentensysteme der Fallstudienländer ausüben. Einschlägig waren hierbei in erster Linie die aus dem gemeinsamen Binnenmarkt abgeleiteten Grundfreiheiten und das mittlerweile umfassende und weitreichende Antidiskriminierungsrecht. Die in den Fallstudien beobachtbaren Europäisierungsprozesse fußten dabei nicht immer auf einem direkten hierarchischen Impuls, ausgehend etwa von einem entsprechenden Urteil des EuGH, sondern zeigten sich beispielsweise in Österreich auch in der Form einer antizipierten Reaktion. In der Gesamtschau zeigt der rentenpolitische Download jedenfalls eine ähnliche Schlagseite zugunsten finanz- und haushaltspolitischer Erwägungen und Handlungsrestriktionen, wie es dem europäischen Integrationsprojekt von Kritikern insgesamt unterstellt wird.

Das Auftreten von Download-Europäisierungsprozessen, aber auch deren beobachtbare Varianz zwischen den Fallstudienländern, können schlüssig mit den etablierten Ansätzen der Europäisierungs- und Policy-Forschung erklärt werden. Insbesondere der Goodness-of-fit-Ansatz kann das Auftreten von Einflussversu-

chen in der Download-Dimension sinnvoll aufzeigen, wenngleich das in der Rentenpolitik vorgegebene Politikmodell auf europäischer Ebene in weiten Teilen unbestimmt ausfällt und damit einen gewissen politischen Interpretations- und Ausweichspielraum für alle Akteure bietet. So lässt sich exempli causa das faktische Ausbleiben eines rentenpolitischen Drucks auf Dänemark angesichts der hohen Kompatibilität des nationalen Rentensystems mit den europäischen Zielvorgaben Angemessenheit und Nachhaltigkeit ebenso plausibel erklären wie der hohe haushaltspolitische Anpassungsdruck auf Portugal bereits in der ersten Untersuchungshälfte: „Despite the fact that the new reforms adopted have in many aspects strengthened more than changed the intrinsic logic of the Portuguese model [...], the EU played a key role in setting the national political agenda in this area and giving a broader political legitimacy to government reforms. For example, the Maastricht criteria and the need to comply with the EMU operating rules have not only introduced significant changes in the pension system, but also facilitated the adoption of restrictive rules such as EMU membership and respect for the Stability and Growth Pact was considered crucial for all relevant national stakeholders.“ (Interview #28) Gleichzeitig zeigen sich beispielhaft anhand der als Verfassungsgesetz festgeschriebenen unterschiedlichen Altersgrenzen für Männer und Frauen in Österreich die Umsetzungs- und Anpassungsschwierigkeiten bei einem Misfit, der auf einem grundlegenden politischen Gegensatz zwischen nationaler und europäischer Ebene beruht. Die sich aus der primärrechtlichen Ausgestaltung des Politikfelds ergebende Dominanz von Koordinierungsformen und die sich daraus ebenfalls ableitende Ambivalenz der europäischen Rentendimension, die von einem Gesprächspartner (vorschnell) mit „there is no EU-pension policy“ (Interview #26) zusammengefasst wird, bestätigt abschließend auch die von De la Porte/Pochet (2012) aufgestellte Forderung einer stärkeren Verzahnung der Europäisierungs- und Policy-Forschung, um die Varianz an Europäisierungsprozessen auf nationaler Ebene sinnvoll erklären zu können: „By considering policy coordination broadly within the process of domestic reform, the scholarship on Europeanisation and comparative welfare state reform should come closer together and not move further apart.“ (De la Porte/Pochet 2012: 345).

Neben dem Umfang und der Ausgestaltung eines potentiellen rentenpolitischen Downloads war diese Arbeit auch an der umgekehrten Beeinflussung der supranationalen Ebene durch die Mitgliedstaaten interessiert. Theoretisch leitet sich die

Frage nach der Upload-Dimension aus dem konzeptionellen Verständnis von Europäisierung als zirkulären Prozess ab. Relevanz erfährt die Upload-Dimension zudem durch die in der Small States-Debatte postulierte Behauptung von „structural disadvantages in uploading national policies to the EU-level“ (Panke 2010: 18) für kleinere Länder. Von herausgehobenem Forschungsinteresse war dabei in erster Linie die Frage nach der inhaltlichen Stoßrichtung eines solchen Einflussversuchs der Fallstudienländer auf europäischer Ebene:

Upload-Hypothese: *Kurzfristig werden die Upload-Bemühungen eines Small States auf das Moderieren oder Begrenzen des europäischen Einflusses in konkreten Einzelfällen gerichtet sein, langfristig in der Verhinderung einer weiteren Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene liegen.*

Diese Annahme kann in einer engen Auslegung bestätigt werden. In den wenigen Fällen, in denen ein erkennbarer Dialog zwischen den nationalen und supranationalen Akteuren stattfand, konzentrierten sich die nationalen Regierungen auf eine Begrenzung des europäischen Einflusses, insbesondere durch die Konkretisierung von geplanten Reforminhalten oder durch das Bereitstellen von weitergehenden Informationen und Erklärungen (Upload-eng). In diesem Sinne beschreibt ein Gesprächspartner die Upload-Bemühungen seines Landes als den allgemeinen Versuch „[...] to influence the general picture about our country and our pension system. To this end, we provide facts, data and information to clarify matters and to prevent any negative repercussions and developments. But this is more a damage control than a pro-active influence.“ (Interview #26) Die weitergehenden langfristigen Upload-Bemühungen differieren zwar im Detail, übergeordnet sprechen sich aber alle vier Fallstudienländer gegen eine weitere Übertragung von Kompetenzen in der Sozial- und Rentenpolitik aus. Allenfalls Portugal spricht sich in einzelnen Punkten für eine stärkere Gewichtung der europäischen Rentendimension aus. Deutlicher fallen aber schon die Unterschiede bei der Frage einer möglichen Weiterentwicklung der Eurozone in Richtung Fiskalunion aus, was langfristig Rückwirkungen auch für die nationale Sozial- und Alterssicherungspolitik haben könnte (s. auch Kapitel 5.3). Hier ist es wiederum allein Portugal, welches eine dezidiert befürwortende Position einnimmt, während Österreich zurückhaltender argumentiert und Dänemark und Tschechien eine solche Weiterentwicklung kategorisch ablehnen. Die Frage nach festen Gruppen und Koalitionen bei Versuchen der mittelfristigen Beeinflussung

(Upload-weit) liefert keine generalisierbaren Erkenntnisse: Ähnlich wie in der Interload-Dimension (s. u.) folgen die Abstimmungen und Kooperation in der Upload-Dimension keinem festen und wiederkehrenden Muster, sondern erfolgen zumeist themenspezifisch den unterschiedlichen Interessenlagen.

Weniger noch als mit der Upload-Dimension beschäftigt sich die Forschung bislang mit der Interload-Dimension. Dies gilt im Besonderen auch für das Politikfeld Alterssicherung, weshalb die Arbeit auch der Frage nachging, ob sich in der Rentenpolitik der vier Fallstudienländer Lern- und Austauschprozesse mit anderen Mitgliedstaaten (außerhalb bestehender EU-Strukturen) feststellen lassen, wie diese Interload-Prozesse von den beteiligten Akteuren begründet werden, und welche Muster sich hierbei zeigen. Ausgehend von ressourcenbasierten Überlegungen wurde die Vermutung aufgestellt, dass kleinere Länder insbesondere mit auf dem Gebiet der Rentenpolitik anerkannten Benchmark-Settern einen intensiven Austausch pflegen.

Interload-Hypothese 1: *Kleine Mitgliedstaaten werden auch außerhalb des institutionalisierten europäischen Rahmens Konsultations- und Austauschprozesse mit anderen EU-Mitgliedstaaten etablieren, wenn sie nur über eingeschränkte finanzielle, ministerielle und/oder fachliche Ressourcen verfügen und in diesem Politikfeld Defizite feststellen.*

Diese Vermutung lässt sich allerdings nur in Teilen bestätigen. Tatsächlich sind Lern- und Austauschprozesse in einzelnen der hier untersuchten kleinen Mitgliedstaaten umfangreich beobachtbar und haben partiell bereits einen konkreten und weitreichenden Niederschlag in den jeweiligen Rentensystemen hinterlassen, so etwa in Portugal und Österreich. Die in der Hypothese genannte Bedingung scheint hierfür aber keine Gültigkeit zu besitzen. Vielmehr berichten alle Gesprächspartner davon, dass sie einen solchen Blick über den eigenen Tellerrand als selbstverständlich erachten: „Why should we not benefit from the experiences of others?“ (Interview #5). Dies steht im deutlichen Kontrast zu den Erkenntnissen von Varwick/Eichenhofer/Windwehr/Wäschle (2016: 262-264), die bei den von ihnen untersuchten (großen) Mitgliedstaaten nur vereinzelt Kooperations- und Austauschformate sowie Lernprozesse identifizieren konnten, die überdies nur bei paradigmatischen Reformen oder in wirtschaftlichen Krisenzeiten auftraten. Bei den hier untersuchten kleinen Mitgliedstaaten scheint demgegenüber eine grundlegende Lernkultur veran-

kert, dank der unkompliziert einzelne Arrangements und Details in Gänze übernommen oder für die eigenen Zwecke modifiziert werden: „The size of a country does not impact the need to learn. I think it is the *normal* thing to do.“ (Interview #18; Hervorhebung durch Autor) Einzelne Gesprächspartner geben aber zu bedenken, dass solche Lern- und Übernahmeprozesse aufgrund der jeweiligen komplexen nationalen Strukturen und Eigenheiten zumeist nicht gelingen (könnten): „In my opinion it is impossible to learn from other member states.“ (Interview #11) Grundsätzlich kann aber angenommen werden, dass die Europäische Union die Hürden für solche Interload-Aktivitäten zumindest auf der Angebotsseite erleichtert hat und kleine Länder diese Angebotserweiterung stärker nutzen als größere Länder: „Knowledge travels faster because of the European Union.“ (Interview #12; ähnlich: #8)

Interload-Hypothese 2: *Sucht ein kleiner Mitgliedstaat die Kooperation/den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten, wird er sich an (vermeintliche) Benchmark-Setter wenden, die bereits eine hohe Kompatibilität mit den europäischen Zielvorgaben aufweisen.*

Zwar werden von den Gesprächspartnern regelmäßig wiederkehrend einzelne Mitgliedstaaten als Vorbilder genannt (insbesondere Dänemark und Schweden), allerdings scheinen sich die konkreten Lern- und Austauschprozesse im Einzelfall nicht an solchen (vermeintlichen) Benchmark-Settern auszurichten. Vielmehr nennen die Gesprächspartner vielfältige andere, sich teils auch widersprechende Muster und Gruppenbildungen, die eine Systematisierung nicht zulassen: Während einzelne Experten eine gewisse Systemähnlichkeit als Voraussetzung nennen, führen andere Gesprächspartner regionale und kulturelle Faktoren an.

5.2.1 Offene Forschungsfragen und Anknüpfungspunkte

Die vorliegende Arbeit hatte eine spezifische Fragestellung und konnte die vielfältigen und komplexen Eigenheiten der Europäisierungsforschung und der Small States-Debatte ebenso wenig in ihrer Gänze berücksichtigen wie in thematischer Hinsicht die gesamte Breite der europäischen Rentendimension. Als ausgewählte Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung sollen deshalb genannt werden:

1. Bestätigen sich die empirischen Befunde und die davon abgeleiteten generalisierten Aussagen, wenn das Forschungsdesign auf die hier nicht untersuchten weiteren 15 kleinen Mitgliedstaaten ausgeweitet wird?

2. Welche Konsequenzen für Europäisierungsprozesse und die besonderen Handlungsbedingungen kleiner Mitgliedstaaten hat es, wenn das konkrete Forschungsinteresse thematisch den Bereich der zweiten Säule in den Fokus nimmt und damit einen Politikbereich berücksichtigt, der eine enge Verbindung zum europäischen Binnenmarkt hat und weitaus stärker vergemeinschaftet ist als die gesetzlichen Rentensysteme?
3. Bestätigen sich die hier für das abgeschlossene Untersystem Rentenpolitik gewonnenen Erkenntnisse in anderen sozialpolitischen Handlungsfeldern (Beschäftigung, Familie, Gesundheit) mit ihren ganz eigenen politikfeldspezifischen Problemlagen, Interessenkonstellationen und europäischen Zugriffsrechten?¹³ Und wie gestaltet sich dies wiederum unter Berücksichtigung der speziellen Handlungsbedingungen für kleine Mitgliedstaaten?

5.3 Konsequenzen und mögliche Entwicklungsszenarien

Die Europäische Union sieht sich im Nachgang der Eurokrise und des britischen Austrittsvotums mit einer grundlegenden Diskussion konfrontiert, in welche Richtung sich das europäische Integrationsprojekt künftig entwickeln soll. Sinnbildlich hierfür steht das von der Europäischen Kommission im März 2017 vorgelegte Weißbuch zur Zukunft der Europäischen Union, in welchem mögliche Integrations-, erstmals aber auch Desintegrationsszenarien skizziert werden (vgl. Europäische Kommission 2017). Gewichtiger Diskussionsgegenstand ist auch die wiederkehrende Frage, in welchem Maße die Europäische Union künftig sozialpolitisch tätig werden kann – und muss. Von sozialpolitischen Akteuren wird regelmäßig der Vorwurf erneuert, die Sozialpolitik der Europäischen Union beschränke sich noch immer auf „Nischen- und Symbolpolitiken“ (Lamping 2008: 118), ungeachtet des eigentlich „in den Verträgen durchaus enthaltenen Potenzials des sozialen Acquis“ (Hacker 2018: 47). Wenn aber das „viel beschworene europäische Gesellschaftsmodell [...] auf dem inneren Zusammenhang von Sozialstaat und Demokratie“ (Habermas 2014: 86) beruhe, sei diese selbstgewählte Zurückhaltung fragwürdig, insbesondere dann, wenn die einzelnen Sozialschutzniveaus der Mitgliedstaaten noch immer erheblich divergierten (vgl. Becker 2015: 27). Zudem habe spätestens die Eurokrise einen „insgesamt erhöhte[n] sozial- und arbeitspolitische[n] Steuerungsbedarf“ (Platzer

¹³ Einen vertieften Einblick und Vergleich von Europäisierungsprozessen in unterschiedlichen sozialpolitischer Handlungsfeldern und unter besonderer Berücksichtigung der „Eurokrise“ findet sich bei Windwehr (im Erscheinen), die Schweden, Deutschland, Großbritannien, Polen und Italien in den Blick nimmt.

2015: 38) offenbart. Allerdings werde die Eurokrise von den handelnden politischen Akteuren bislang noch immer überwiegend „eindimensional auf das Problem der Staatsverschuldung“ (Bofinger 2012: 80) reduziert. Die daraus abgeleitete verstärkte Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken und die einseitige Konzentration auf „harsh austerity measures“ (Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten 2013) hätten aber „[...] destructive consequences for the internal stability of the eurozone.“ (Nida-Rümelin et al. 2013: 4). Aus soziologischer und integrationspolitischer Perspektive beklagen exemplarisch Von Alemann et al. (2015: 358), dass das Vertrauen in das europäische Integrationsprojekt und in die Solidarität Europas erschüttert werde, „[...] wenn extreme Sparmaßnahmen der sozialen Absicherung den Boden entziehen und Menschen in größte soziale Unsicherheiten und Schwierigkeiten bringen.“ Aus politikökonomischer Perspektive wiederum wird eingeworfen, dass „[b]ecause the EU is captive to the faulty design of the Maastricht Treaty and a false diagnosis of the crisis the euro crisis has got worse and worse since it began in 2010.“ (Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten 2013: 5). Dahinter verbirgt sich das keynesianische Argument, dass eine antizyklische Fiskalpolitik und eine stärkere Harmonisierung und Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken den wirtschaftlichen Einbruch verkürzt und in seiner Tiefe abgemildert hätte: „First, a monetary union requires systemic support for the member states, in the form of a fiscal stabilisation capacity. Second (but related), there is a limit to the diversity of national social systems that can be accommodated in a monetary union [...].“ (Vandenbroucke 2017: 7f.) Nicht allein von sozialpolitischen Akteuren wird deshalb die Forderung erhoben, die sozialpolitische Dimension der Europäischen Union substantziell zu stärken. Die eingebrachten Vorschläge haben dabei entweder einen dezidiert sozialpolitischen Charakter, wie etwa die Forderung nach der Festlegung von Bandbreiten für Sozialleistungsquoten (sog. „Korridormodell“; vgl. Busch 2011) oder wie die Forderung nach einer „sozialen Fortschritts-Klausel“ in den europäischen Verträgen, die festschreiben soll, „dass die sozialen Grundrechte Vorrang vor den wirtschaftlichen Grundfreiheiten im Binnenmarkt haben.“ (Leinen, in: Scharpf/Leinen 2009: 7; vgl. zudem Becker 2015: 26) Oder die Vorschläge sind Teil des übergeordneten Bestrebens, die Währungsunion in Richtung einer Fiskalunion umzubauen, mit deren Hilfe makroökonomische Schocks künftig absorbiert und die betroffenen Länder wie auch die Eurozone insgesamt (auch sozialpolitisch) langfristig stabilisiert

werden sollen. Kritiker halten dem entgegen, dass die Heterogenität der Mitgliedstaaten, sowohl hinsichtlich ihres verfolgten Sozialmodells als auch hinsichtlich ihrer volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, eine weitergehende Integration nicht zulasse und diese politisch auch nicht durchsetzbar sei: „Und natürlich stimmt es, dass es in Europa gemeinsame Traditionen und Werte gibt. Aber die europäischen Staaten haben ihre Sozialpolitik national entwickelt und dabei ganz unterschiedliche Strukturen und Niveaus durchgesetzt.“ (Scharpf, in: Scharpf/Leinen 2009: 6). Der Forderung nach einer Fiskalunion wird mit dem Argument widersprochen, dass den Mitgliedstaaten bereits die nötigen Instrumente auf nationaler Ebene zur Verfügung stünden, um auf die makroökonomischen Schocks angemessen zu reagieren. Zudem wird befürchtet, dass es zu bedeutenden Fehlanreizen und in der Folge zu dauerhaften Transfers zwischen den Mitgliedstaaten komme, wenn auf europäischer Ebene Versicherungsmechanismen etabliert werden sollten (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018: 213-217). Dem oftmals erhobenen Vorwurf der mangelnden Solidarität begegnen Gerhards/Lengfeld (2013) mit einem Verweis auf die in der Eurokrise gewährten Hilfskredite und den mittlerweile dauerhaft institutionalisierten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM): „Die finanzielle Größenordnung der Hilfsmaßnahmen ist dabei ganz außergewöhnlich. So viel – gleichsam erzwungene – *inter*-nationale Solidarität ist ein historisches Novum. Umverteilung in einem solchen Ausmaß kennen wir nur als Solidarität innerhalb von Nationalstaaten.“ (Gerhards/Lengfeld 2013: 10).

In welche Richtung sich die Europäische Union in den kommenden Jahren entwickeln wird und welche Auswirkungen dies auf die europäische Sozial- und Alterssicherungspolitik haben könnte, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) nicht seriös abzuschätzen. Dies ist auch die einhellige Meinung der Gesprächspartner. Offen bleibt etwa, welche politische Dynamik sich aus dem Austritt Großbritanniens ergibt, wenn der regelmäßig größte Kritiker einer stärkeren (auch sozialpolitischen) Integration die Europäische Union verlässt (s. Kapitel 3.1). Damit bot Großbritannien als politisch mächtiger Gegenspieler zu Frankreich und Deutschland regelmäßig „souveränistischen Strömungen [...] eine Art Rückversicherung gegen das Konzept einer »immer engeren Union«, aber auch gegen ein Abkoppeln der Gesamtunion von inneren Staatengruppen.“ (Lang 2016: 2) Tatsächlich scheint einerseits die Eurozone durch das Ausscheiden Großbritanniens als (in ihren Interessen und Präfe-

renzen vermeintlich homogene) Gruppe innerhalb der Europäischen Union unzweifelhaft an politischem Gewicht zu gewinnen, was die von Von Ondaarza (2012) in der Eurokrise beobachtete weitreichende Verschiebung der politischen Gewichte in der Union zusätzlich verstärken dürfte. Andererseits sieht eine Reihe von Autoren langfristig jene Mitgliedstaaten gestärkt, die einen Umbau der Europäischen Union in Richtung einer Transfer- und Sozialunion anstreben: „Dies wird als Gelegenheit gesehen, nun in der Eurozone und der EU als ganzer den »großen Sprung nach vorn« in eine politische Union, Sozialunion oder Fiskalunion zu wagen.“ (Wohlgemuth 2016: 15; vgl. zudem Cameron 2013; Zuleeg 2014; Oliver 2016) Die in diesem Sinne bereits vom französischen Präsident Emmanuel Macron in seiner „Initiative für Europa“ (vgl. Macron 2017) vorgelegte Vision einer Fiskalunion wurde zwar von deutscher Seite noch nicht aufgegriffen, trifft aber schon auf erbitterten Widerstand acht nordeuropäischer Staaten, die sich gegen eine weitgehende Vertiefung der Währungsunion aussprechen (vgl. Dams 2018). Angesichts der fluktuierenden politischen Debatte soll deshalb auf eine kleinteilige und ausschweifende Gesamtdarstellung möglicher Szenarien verzichtet werden. Stattdessen scheint es angebracht, zunächst die Pole einer möglichen Weiterentwicklung der Europäischen Union, namentlich die Konzepte einer Stabilitätsunion und einer Fiskalunion, cursorisch vorzustellen und im Hinblick auf ihre möglichen Rückwirkungen auf die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten zu diskutieren. Zudem sollen mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) und dem europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukt (PEPP) zwei Maßnahmen analysiert werden, die jüngst umgesetzt bzw. angestoßen wurden und bereits mittelfristig konkrete Auswirkungen auf die nationale Alterssicherungspolitik vermuten lassen.

5.3.1 Grundsatzentscheidung: Stabilitäts- oder Fiskalunion?

Teil der breit geführten politischen wie wissenschaftlichen Grundsatzdebatte über den weiteren Fortgang des europäischen Integrationsprojekts ist auch die Währungsunion, für die im Wesentlichen mit der Stabilitätsunion und der Fiskalunion zwei gegenläufige Konzepte diskutiert werden, die bereits bei der Konstruktion der Währungsunion ventiliert wurden. Für die nationale Alterssicherungspolitik ist diese zuweilen abstrakte Diskussion allein schon deshalb von Bedeutung, weil die gesetzlichen Rentensysteme trotz primärrechtlicher Beschränkungen in die Wirtschafts-

und Währungsunion eingebettet sind und damit nicht losgelöst von deren institutioneller wie politischer Ausgestaltung operieren können. Das ist auch ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit. Es scheint deshalb lohnenswert, beide Pole einer möglichen Weiterentwicklung der Eurozone knapp vorzustellen und denkbare Rückwirkungen auf die nationale Alterssicherungspolitik und die in diesem Politikfeld festgestellten Europäisierungsprozesse aufzuzeigen.

Stabilitätsunion

Vertreter einer Stabilitätsunion stellen die Preis- und Währungsstabilität der Gemeinschaftswährung in den Vordergrund, die als notwendige Voraussetzung für nachhaltiges wirtschaftliches Handeln angesehen werden. Die Einrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das primärrechtliche Festschreiben einer Nichtbeistandsklausel (Artikel 125 AEUV) und die Ausgestaltung der Europäischen Zentralbank (EZB) sind Ausdruck des Versuchs einer stabilitätsorientierten Ausgestaltung der Währungsunion, bei der zwar die Geldpolitik vergemeinschaftet, die Fiskal- und Wirtschaftspolitik aber in mitgliedstaatlicher Verantwortung verbleibt. Ziel ist die Begrenzung des öffentlichen Finanzierungsdefizits und das Vermeiden eines Regimes fiskalpolitischer Dominanz (s. Kapitel 3.3.2). Tatsächlich hat aber die Eurokrise in ihrer Ausgestaltung als Schuldenkrise offenbart, dass das intendierte Ziel einer Begrenzung öffentlicher Schulden zumindest in einzelnen Mitgliedstaaten nicht eingehalten werden konnte. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird dabei in der wissenschaftlichen Wahrnehmung mehrheitlich als „zahnloser Tiger“ (Mankiw/Taylor 2008: 943) beschrieben, der insbesondere (aber nicht ausschließlich) größere Mitgliedstaaten in der Vergangenheit nicht von übermäßigen Defiziten abhalten konnte. Zudem entfiel offenkundig die den Kapitalmärkten zugesprochene disziplinierende Wirkung, wie ein Blick auf die auf einem historisch niedrigen Niveau konvergierten Zinssätze für Staatsanleihen zeige. Grund hierfür dürfte sein, dass trotz primärrechtlichen No-Bailout-Versprechens die Finanzmarktakteure die Eurozone von Anfang an als Haftungsgemeinschaft angesehen haben, bei der die Mitgliedstaaten sich im Falle von Refinanzierungsschwierigkeiten finanziell unterstützen würden. In der Tat können der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die einzelnen Rettungspakete auch in diesem Sinne interpretiert werden (vgl. Fuest/Heinemann/Schröder 2014). Vertreter des stabilitätspolitischen Ansatzes fordern deshalb die glaubwürdige Wiederherstellung der Nichtbeistandsklausel. Die

konkreten Vorschläge reichen dabei von der Einführung einer Ausschlussklausel gegen Mitgliedstaaten, die anhaltend gegen die Defizitgrenzen verstoßen oder bereits ihre Zahlungsverpflichtungen nicht mehr bedienen können, bis zur Einführung einer freiwilligen Austrittsoption für „Staaten, die den Nutzen der Teilnahme niedriger bewerten als die Vorteile“ (Dieter 2012: 6). Prominentester Reformvorschlag ist aber zweifelsohne die Einführung einer Insolvenzordnung für Staaten. Ein solches Regime würde aus Sicht der Befürworter nicht nur das Haftungsrisiko wieder auf nationaler Ebene verankern, sondern auch die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte reaktivieren, die das individuelle Insolvenzrisiko eines Staates in der Form von angemessenen Risikoaufschlägen berücksichtigen würden. Zudem wird argumentiert, dass ein geordnetes und im Vorfeld allen Marktteilnehmern bekanntes Umstrukturierungsverfahren das unkontrollierte Übergreifen der Krise auf andere Mitgliedstaaten verhindern könnte, wie dies in der Eurokrise noch der Fall gewesen ist (vgl. Dullien/Schwarzer 2010: 30-33). In ihrer Ausgestaltung wie Zielstellung unterscheidet sich eine Insolvenzordnung für Staaten dabei grundlegend von einem privatrechtlichen Insolvenzverfahren (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011: 20f.). Während in letzterer der Schuldner unter Zwangsverwaltung gestellt und das noch vorhandene Vermögen zur Deckung der bestehenden Forderungen vollständig liquidiert wird, dient ein staatliches Insolvenzrecht zuvorderst der Umstrukturierung und Rückführung der staatlichen Schuldenlast auf ein langfristig wieder tragbares Niveau. Zudem operiert ein solches Verfahren im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und der Aufrechterhaltung staatlicher Aufgaben und Funktionen einerseits und den berechtigten Interessen der Gläubiger andererseits.

Die Idee einer staatlichen Insolvenzordnung ist nicht neu. Bereits 2001 behandelte der Internationale Währungsfonds mit dem „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ (SDRM) einen Vorschlag für einen globalen Schuldenumstrukturierungsmechanismus, der seinerzeit aber vom Exekutivdirektorium als nicht praktikabel bewertet und fallengelassen wurde (vgl. Berensmann/Herzberg 2007: 3). Für die Eurozone gesondert existiert seit dem Beginn der Eurokrise ebenfalls eine Reihe von Vorschlägen für eine solche Insolvenzordnung, etwa von Paulus (2010), Fuest/Hellwig/Sinn/Franz (2010), Dullien/Schwarzer (2010), Berensmann (2010), Gros/Mayer (2010), Gerken et al. (2013), vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministe-

rium für Wirtschaft und Technologie (2011) und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015). Gemein ist allen Vorschlägen, dass die Gläubiger sowohl auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten („Hair-Cut“), als auch einer Umstrukturierung der verbleibenden Forderungen zustimmen müssen. Zudem koppeln die Vorschläge die Umstrukturierungsverfahren zumeist mit einem makroökonomischen Anpassungsprogramm, um überschuldeten Staaten einerseits im Vorfeld keinen Anreiz für eine erhöhte Schuldenaufnahme zu geben und um andererseits die strukturellen Schuldenursachen zu beseitigen.

Von Kritikern einer solchen staatlichen Insolvenzordnung wird insbesondere eingeworfen, dass überhaupt nicht klar sei, wann ein Staat „insolvent“ sei und folglich zu welchem Zeitpunkt eine Umstrukturierung der staatlichen Schulden nötig sei. Schmidt (2014) beispielsweise argumentiert, dass weniger die Höhe der Staatsverschuldung ausschlaggebend für die Bewertung der Solvenz eines Staates sei als vielmehr die Möglichkeit der Verschuldung in eigener Währung, in welchem Fall die nationale Notenbank als Kreditgeber letzter Instanz („lender of last resort“) die Refinanzierung jederzeit sicherstellen könne. Dies ist für Bofinger (2015: 44) auch der Grund, warum eine staatliche Insolvenzordnung die Eurozone auch weiter destabilisieren, mithin kontraproduktiv wirken würde: „Die Marktteilnehmer müssten dann davon ausgehen, dass es grundsätzlich zu einer Umstrukturierung von Staatsanleihen kommt, sobald ein Land auf den Kapitalmärkten unter Druck gerät. Somit könnte es schon bei kleineren Störungen zu einem Bond-run kommen, der dann nicht mehr zu stoppen ist.“ Lindner (2015) wiederum wirft ein, dass mit dem gewünschten Anstieg der Risikoprämien der ohnehin schon schleppende wirtschaftliche Konvergenzprozess der Eurozone gefährdet sei, da typischerweise jene Mitgliedstaaten höhere Refinanzierungskosten zu tragen hätten, deren wirtschaftliches Niveau unter dem europäischen Durchschnitt lägen: „Sind höhere Zinsen für Staatsanleihen zu zahlen, dann auch höhere Zinsen für Unternehmenskredite.“

Die (sozial-) politischen Auswirkungen einer solchen staatlichen Insolvenzordnung werden bislang nicht eingehender behandelt, was sicherlich auch darin begründet liegen mag, dass etwaige Vorschläge zwar in der (ordnungspolitisch orientierten) ökonomischen Fachöffentlichkeit periodisch behandelt werden, eine Umsetzung politisch bislang aber weder angedacht ist noch langfristig absehbar erscheint. In den einschlägigen Publikationen der europäischen Institutionen zur möglichen Weiterentwicklung der Eurozone jedenfalls finden sich – im Gegensatz zu einer möglichen

Fiskalunion – keine Hinweise und Verweise auf eine solche Reformoption (vgl. Dulien 2016: 544). Angenommen werden kann aber sicherlich, dass eine solche staatliche Insolvenzordnung (wie auch die anderen genannten Reformvorschläge) die Governance-Struktur der Europäischen Union erheblich verändern würde, wovon dann *ceteris paribus* auch die Europäisierungsprozesse in der Alterssicherungspolitik betroffen wären. Dies folgt aus der in dieser Arbeit bestätigten These, dass die haushaltspolitischen Instrumente der Europäischen Union in der Download-Dimension jene Instrumente sind, die regelmäßig den nationalstaatlichen Handlungsraum begrenzen und in variierendem Maße die nationale Alterssicherungspolitik beeinflussen. Sinnbildlich hierfür steht das in den betroffenen Mitgliedstaaten dann oftmals bemühte Bild eines „europäischen Spardiktats“, welches zu Einschnitten in den Sozialsystemen führe. Wenn, wie von ihren Befürwortern erhofft, die Einführung einer Insolvenzordnung den Gläubigern eine glaubhafte Verlustbeteiligung vermitteln kann, werden diese die jeweiligen Ausfallrisiken von Staatsanleihen wieder in der Form von angemessenen Risikoaufschlägen berücksichtigen. Die bislang implizit auf die supranationale Ebene ausgelagerte Haftung für nationalstaatliche Haushaltsentscheidungen würde damit zurück auf die nationale Ebene fallen und den dortigen politischen Akteuren Anreize für eine solide Haushaltsführung geben. Zumindest *ex ante* würde dies den europäisch induzierten Druck zur Haushaltsdisziplin in der Form der Maastricht-Grenzwerte durch die Kapitalmärkte ersetzen und entsprechende Europäisierungsprozesse in ihrer Ausgestaltung und Wirkung dann wohl deutlich herabsetzen.

Fiskalunion

Während Forderungen nach einem weiteren Ausbau stabilitätsorientierter Elemente in der politischen wie akademischen Auseinandersetzung im Verlauf der Eurokrise zunehmend an Rückenwind verloren haben und auf ordnungspolitische Kreise beschränkt bleiben, erfährt das Konzept einer Fiskalunion anhaltenden und vielfältigen Zuspruch. Die Präsidenten der europäischen Institutionen sprechen sich in ihrem gemeinsamen „Fünf-Präsidenten-Bericht“ (vgl. Europäische Kommission 2015e) ebenso für eine solche Weiterentwicklung der Eurozone aus wie der französische Präsident Emmanuel Macron in seiner „Initiative für Europa“ (vgl. Macron 2017). Für Jürgen Habermas ist die weitere fiskal- und wirtschaftspolitische Integration gar „[...] the key fault-line – namely, whether a currency union operating under sub-optimal

conditions should just be made 'weatherproof' against the risk of further speculation, or whether we should hold fast to the broken promise about developing economic convergence in the euro area and therefore develop the monetary union into a proactive and effective European political union." (Habermas 2017) Ausgangspunkt für die Forderung nach einer Weiterentwicklung der Eurozone ist auch hier die asymmetrische Konstruktion der Gemeinschaftswährung, in der die Geldpolitik vergemeinschaftet ist, die Fiskal- und Wirtschaftspolitik aber in nationalstaatlicher Kompetenz verbleibt. De Grauwe (2015) beschreibt dies als eines der zentralen „design failures of the Eurozone“, das dazu geführt habe, dass sich in der Eurozone als nicht optimalem Währungsraum makroökonomische Ungleichgewichte hätten aufbauen können. Kritiker bemängeln zudem, dass die Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die einseitige Konzentration auf Strukturreformen auf der Angebotsseite in der Eurokrise eine antizyklische Wirtschafts- und Konjunkturpolitik verhindert und damit den wirtschaftlichen Abschwung noch erheblich verlängert und vertieft hätten (vgl. Bofinger 2012: 111; Nida-Rümelin et al. 2013: 4-6; Dullien 2014: 2). Damit die Eurozone künftig besser auf asymmetrische Schocks reagieren und langfristig bestehende Ungleichgewichte abbauen könne, sprechen sich Befürworter einer Fiskalunion deshalb für eine stärkere fiskal- und wirtschaftspolitische Integration aus. Die eingebrachten Vorschläge reichen dabei von der Ausgabe von gemeinschaftlichen Staatsanleihen (sog. Eurobonds) über die Einführung eines gemeinsamen Budgets, aus welchem öffentliche Güter und Investitionen angestoßen und gefördert werden sollen, bis zur Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem dauerhaften Europäischen Währungsfonds, „[...] der sich selbst verstärkenden Liquiditätskrisen glaubhaft entgegentreten kann.“ (Bogdandy et al. 2013). Gekoppelt wird dies zumeist mit der Forderung nach einer weiteren „Demokratisierung“ der Europäischen Union und der Eurozone durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments und die Einrichtung einer demokratisch kontrollierten europäischen Wirtschaftsregierung (vgl. Featherstone 2018). Der zumindest aus sozialpolitischer Perspektive wohl prominenteste Vorschlag ist jedoch sicherlich die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Eine solche Versicherungslösung auf europäischer Ebene wird bereits seit geraumer Zeit diskutiert (vgl. Dullien 2007), hat aber erst mit Ausbruch der Eurokrise und den sichtbar gewordenen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten zwischen den Eurostaaten einen Schub erfahren. Erstmals auf die politische Agenda gesetzt wurde die

Idee vom damaligen EU-Sozialkommissar László Andor, der sich bereits 2014 für eine europäische Basisversicherung ausgesprochen hatte (vgl. Andor 2014; ders. 2016). Befürworter einer solchen europäisch organisierten Arbeitslosenversicherung argumentieren einerseits, dass eine solche Maßnahme die soziale Dimension der Europäischen Union stärken und „Europa ein konkretes Gesicht bei den Unionsbürgern“ geben würde, wenn diese beim Verlust ihres Arbeitsplatzes künftig einen Teil der Arbeitslosenunterstützung von der Europäischen Union erhalten würden (Bogdandy et al. 2013). Andererseits wird auf die potentielle Wirkung einer Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator verwiesen, die bei konjunkturellen Einbrüchen fiskalpolitische Impulse gegenläufig zum Konjunkturverlauf setzen und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einem Mitgliedstaat stützen könnte (vgl. inter alia Dolls/Fuest/Neumann/Peichl 2014; Dullien 2014; Beblavý/Masselli 2014; Andor 2016). In der Debatte stehen sich dabei zumeist zwei Varianten gegenüber. In der ersten Variante werden die nationalen Arbeitslosenversicherungen durch eine europäische Basisversicherung ergänzt. Ein Teil der Beiträge der Versicherten würde in einem solchen System künftig in einen europäischen Versicherungstopf eingezahlt, aus dem jedem abhängig Beschäftigten im Versicherungsfall eine vom letzten Lohn abhängige Ersatzleistung auszahlen würde. Den Mitgliedstaaten frei stünde es in diesem Modell, über die europäische Basisabsicherung hinaus zusätzliche Leistungen über ihre eigenen nationalen Arbeitslosenversicherungen bereitzustellen (vgl. Dullien 2014: 2f.). Die zweite Variante sieht demgegenüber eine europäische Rückversicherung vor, die nicht selbst Leistungen bereitstellen, sondern die nationalen Arbeitslosenversicherungen bei Auftreten eines wirtschaftlichen Schocks finanziell unterstützen würde. Zuletzt hatte sich etwa das unter sozialdemokratischer Führung befindliche deutsche Finanzministerium für einen solchen „European Unemployment Stabilization Fund (EUSF)“ ausgesprochen (vgl. Schäfers 2018). Dank der von diesem europäischen Topf bereitgestellten Überbrückungskredite müssten die betroffenen Mitgliedstaaten idealerweise die Leistungen der Arbeitslosensysteme in einer Konjunkturkrise nicht zurückfahren bzw. könnten den Beitragssatz stabil halten, weshalb die nationalen Systeme ihr Potential als automatische Stabilisatoren voll ausschöpfen könnten. Zudem könnten die Überbrückungskredite den Mitgliedstaaten den finanziellen Spielraum erhalten, anderweitige konjunkturstützende Ausgabenprogramme aufzusetzen. Finanziert werden soll die europäische Arbeitslosenrückversicherung aus Beiträgen der teilnehmenden

Länder, wobei die Überbrückungskredite nach einigen Jahren vollständig zurückgezahlt werden müssten. Kritiker bemängeln an den Vorschlägen – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung – hauptsächlich, dass diese „die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Schaffung funktionstüchtiger Arbeitsmärkte“ (Eichhorst 2013: 5) mindern und damit notwendige Strukturreformen in den einzelnen Mitgliedstaaten verhindern würden. Dies führe aus Sicht der Kritiker dazu, dass die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten dauerhaft festgeschrieben würden und der nur über strukturelle Reformen zu erreichende langfristige Konvergenzprozess ausbleibe. Dies mache die Eurozone entgegen der eigentlichen Intention anfälliger für wirtschaftliche Schocks und damit insgesamt instabiler. Zudem befürchten Kritiker, dass ein solches System zu permanenten Transfers zwischen den Mitgliedstaaten führen werde. Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung etwa zeigen, dass allein Deutschland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke knapp 30 Prozent des finanziellen Volumens einer europäischen Basisversicherung stellen müsste und seit 2006 ein negatives Finanzierungssaldo in Höhe von -20 Mrd. Euro verzeichnen würde (vgl. Rhein 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Fichtner/Haan (2014: 850), die für Deutschland eine „überwiegend negative Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt“ sehen. Strittig bleibt zudem, auf welcher primärrechtlichen Grundlage eine europäische Arbeitslosenversicherung eingeführt werden könnte. Kullas/Sohn (2015) sehen allein für eine europäische Rückversicherung unter engen Voraussetzungen eine europäische Kompetenz vorliegen, wonach einem Mitgliedstaat bei „[...] Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, [...]“ (Art. 122 Abs. 2 AEUV) ein finanzieller Beistand der Union gewährt werden könne.

Die Debatte über automatische Stabilisatoren auf europäischer Ebene konzentriert sich bislang im Wesentlichen auf eine Arbeitslosenversicherung. Dieser wird aufgrund ihrer unmittelbaren Verknüpfung mit den nationalen Arbeitsmärkten der größte Beitrag zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage unterstellt. Meinhardt/Rietzler/Zwiener (2009), Döring/Greß/Logeay/Zwiener (2009) und Leiber (2011) merken aber an, dass auch die gesetzlichen Rentensysteme als automatische Stabilisatoren wirken und zum Konjunkturverlauf gegenläufige Impulse setzen können, sofern sie im Umlageverfahren ausgestaltet sind und sich aus Beiträgen finanzieren. Die Einnahmen in einem Umlagesystem folgen im Grundsatz dem Kon-

junkturverlauf, da sie sich aus den Löhnen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten generieren, wobei kurzfristige Einnahmeschwankungen zumeist über Reservefonds ausgeglichen werden. Die Ausgaben der Rentensysteme in der Form von Rentenzahlungen hingegen folgen dem Konjunkturverlauf versetzt, da die Leistungen der Rentenversicherungen zumeist (direkt oder indirekt) an die zurückliegende wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt sind und erst zeitverzögert angepasst werden. Die Rentenzahlungen steigern aber das verfügbare Einkommen der Leistungsempfänger und stärken so über einen erhöhten Konsum die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Jenseits der Forderung nach einem auf europäischer Ebene angesiedelten einheitlichen Rentensystem (so etwa bei Holzmann 2006) ist dem Grundsatz nach das Modell einer europäischen Rückversicherung, wie sie für den Zweig der Arbeitslosenversicherung diskutiert wird, damit auch für die Rentenversicherung denkbar. Die Krisenreaktionen Portugals und das Aussetzen der 13. und 14. Rentenzahlung haben gezeigt, dass zur kurzfristigen Haushaltssanierung regelmäßig auch auf die gesetzlichen Rentensysteme und deren Leistungen zurückgegriffen wird (s. Kapitel 4.4.3). Eine solche temporäre Sparmaßnahme kann aber prozyklisch wirken und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter schwächen. Die für die europäische Arbeitslosenrückversicherung vorgebrachten (Gegen-) Argumente scheinen in diesem Sinne deshalb auch für die gesetzlichen Rentensysteme schlüssig. Anzumerken ist gleichwohl, dass in den gesetzlichen Rentensystemen regelmäßig weitaus größere Mittel aufgebracht werden als in den Arbeitslosensystemen, weshalb die finanziellen und damit auch politischen Hürden für ein solches System noch weitaus höher liegen. Grundsätzlich kann aber angenommen werden, dass mit dem Einstieg in eine Fiskalunion, etwa über die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, die politischen Diskussionen und Begehrlichkeiten für eine Ausweitung auf andere Zweige der Sozialversicherungssysteme nicht mehr unterdrückt werden können und – zumindest aus ordnungspolitischer Perspektive – die „Büchse der Pandora“ für eine weitere Ausdehnung damit geöffnet ist. Die Möglichkeit eines solchen mittel- und langfristigen Spill-Overs wird auch von einer Reihe von Gesprächspartnern benannt, und sie wird mit dem Ausscheiden Großbritanniens sicherlich nicht unwahrscheinlicher (s. o.; vgl. Interviews #1; #30): „Insgesamt muss konstatiert werden, dass der Binnenmarkt ohne Sozialraum nicht vollständig ist. Die Entwicklung dahin wird graduell, inkrementell und technisch sein – der Funktionalismus lässt grüßen.“ (Interview #17)

5.3.2 Konkrete Einzelmaßnahmen – ESSR und PEPP

Jenseits der andauernden Grundsatzdiskussion um die künftige Ausrichtung der Europäischen Union und die Ausgestaltung der Eurozone hat die Europäische Kommission mit der Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) und dem europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukt (PEPP) bereits in jüngerer Vergangenheit zwei Maßnahmen umgesetzt bzw. angestoßen, die qua ihrer Ausgestaltung und Zielstellung Rückwirkungen auf die nationale Alterssicherungspolitik erwarten lassen. Sie sollen deshalb nachfolgend in der gebotenen Kürze vorgestellt werden.

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR)

Zu den zweifelsohne sichtbarsten Maßnahmen für ein sozialeres Europa gehört die Europäische Säule sozialer Rechte. Bereits im Jahr 2016 legte die Europäische Kommission einen ersten Entwurf für eine solche Säule vor und stellte diesen im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsverfahrens zur Diskussion. Anfang 2017 schließlich wurde die Europäische Säule sozialer Rechte dann in der Form einer Empfehlung von der Europäischen Kommission verabschiedet sowie als interinstitutionelle Proklamation von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat der Europäischen Union angenommen (vgl. Europäische Kommission 2017e; Rat der Europäischen Union 2017b). In der Säule werden 20 Grundsätze aufgestellt, die „im Europa des 21. Jahrhunderts für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme unerlässlich sind.“ (Europäische Kommission 2017e: Rn. 14) Die Grundsätze unterteilen sich in die drei Kapitel „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „Faire Arbeitsbedingungen“ sowie „Sozialschutz und soziale Inklusion“ (s. Tabelle unten). Für die Alterssicherungspolitik sind dabei vor allem zwei Grundsätze von Bedeutung. Im zwölften Grundsatz wird zunächst noch allgemein festgehalten, dass Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses das Recht auf angemessenen Sozialschutz haben sollen (vgl. Europäische Kommission 2017b: 54-57). Für die Alterssicherung spezifiziert wird dies dann im 15. Grundsatz, der festlegt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige im Ruhestand das Recht auf ein Ruhegehalt hätten, das ihren Beiträgen entspricht und ein angemessenes Einkommen sicherstellt. Zudem sollen Frauen und

Männer gleichberechtigt beim Erwerb von Rentenansprüchen sein (vgl. Europäische Kommission 2017b: 64-67).

Tabelle 25: Die Europäische Säule sozialer Rechte (Überblick)

Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Faire Arbeitsbedingungen	Sozialschutz und soziale Inklusion
1. Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen	5. Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung	11. Hochwertige, bezahlbare frühkindliche Bildung und Betreuung
2. Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Männern und Frauen	6. Gerechte und lebensstandardsichernde Löhne und Gehälter	12. Angemessener Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses
3. Chancengleichheit unabhängig von individuellen Merkmalen (z.B. Rasse, Geschlecht, Alter, Religion)	7. Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz	13. Angemessene Leistungen bei Arbeitslosigkeit
4. Aktive Unterstützung für Beschäftigung	8. Sozialer Dialog und Einbeziehung der Beschäftigten	14. Angemessene Mindesteinkommensleistungen
	9. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben	15. Angemessene und beitragsgerechte Alterseinkünfte und Ruhegehälter
	10. Gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld und Datenschutz	16. Rechtzeitige, hochwertige und bezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung
		17. Inklusion von Menschen mit Behinderungen
		18. Bezahlbare und hochwertige Langzeitpflege-dienste
		19. Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose
		20. Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation

Quelle: eigene Darstellung, auf Grundlage von Europäische Kommission (2017b).

Bei der Europäischen Säule sozialer Rechte handelt es sich um eine rechtlich unverbindliche Empfehlung der Europäischen Kommission nach Artikel 292 AEUV. Allerdings umfasst die Säule sowohl Themenbereiche, in denen die Europäische Union legislativ tätig werden darf und die bereits weitreichend europäisch gestaltet

sind (z. B. Antidiskriminierung), als auch Gebiete, auf denen die Europäische Union nur unterstützend und ergänzend tätig werden darf (Sozial- und Rentenpolitik) oder in denen sie über keinerlei Befugnisse verfügt (Allgemeine und berufliche Bildung) (vgl. Rasnača 2017: 11). Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte kommt es damit zu keiner Änderung der primärrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene. Die Europäische Kommission erhofft sich dennoch, dass die bereits im gemeinschaftlichen Besitzstand verbindlich festgeschriebenen sozialen Grundsätze und Rechte durch die erneute Proklamation und Zusammenfassung in der Säule „[...] sichtbarer, verständlicher und eindeutiger für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Akteure aller Ebenen [werden].“ (Europäische Kommission 2017b: 4). Zudem soll die Säule den Mitgliedstaaten bei ihren sozial- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten und Reformen als „Kompass für einen erneuerten Konvergenzprozess in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen“ dienen (Europäische Kommission 2017c: 2). Damit dies gelingt, hat die Europäische Kommission bereits angekündigt, im Rahmen des Europäischen Semesters verstärkt auf die Grundsätze der Säule als Referenzrahmen zurückzugreifen und sozialpolitische Trends in den Mitgliedstaaten stärker zu berücksichtigen: „Im Europäischen Semester geht es nicht nur um Wirtschaft und Finanzen. Im Europäischen Semester, in den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission vorlegen wird, dürfen die sozialen Aspekte der wirtschaftlichen und monetären Architektur Europas nicht fehlen.“ (Juncker 2014) Ergänzend hat die Europäische Kommission ein begleitendes „Sozialpolitisches Scoreboard“ entwickelt, mit dessen Hilfe die soziale Lage und die Umsetzung der Grundsätze in den Mitgliedstaaten jährlich quantitativ abgebildet werden sollen (vgl. Europäische Kommission 2017d). Insgesamt umfasst das Scoreboard 14 Indikatoren, die sich an den drei Kapiteln der Säule orientieren. Vorgesehen ist, dass die Indikatoren sowohl die nationale Situation isoliert abbilden als auch dem europäischen Durchschnitt vergleichend gegenübergestellt werden: „Ein solches Benchmarking kann als empirische Grundlage für einen neuerlichen Prozess dienen, bei dem ausgehend von den bewährten Verfahren voneinander gelernt wird.“ (vgl. Europäische Kommission 2017d: 2) Das Scoreboard der Europäischen Säule sozialer Rechte tritt damit neben das bereits in der Koordinierungsmethode vorhandene Indikatoren-Set, welches aber letztlich nur vom Ausschuss für Sozialschutz (SPC) betrieben wird und im Europäischen Semester nicht zum Einsatz kommt.

Die Bewertung der Europäischen Säule sozialer Rechte fällt mehrheitlich kritisch aus. Insbesondere die Ausgestaltung als rechtlich unverbindliche Empfehlung wird in der Literatur als zentraler Schwachpunkt der Säule identifiziert. Für Rasnača (2017: 15) ist die Säule deshalb vorerst „[...] more of a promise rather than a binding pledge to use the principles and rights embedded in it for fashioning a more substantial social dimension and achieving better future protection for workers in Europe.“ Seikel (2017: 10) bezweifelt aber, ob die Säule so langfristig an der Dominanz haushalts- und binnenmarktrechtlicher Zwänge etwas ändern könne, da diese „are all based on binding law that can be enforced either judicially or by the use of sanctions.“ Ähnlich sieht es auch Bonciu (2018: 60), weshalb die Säule “may represent too little for achieving substantial and sustainable results.“ Stärker noch fällt die Bewertung bei Mason (2018: 312) aus, der die Europäische Säule sozialer Rechte aufgrund ihrer fehlenden rechtlichen Verankerung als „[...] the latest example of a serious failing in European social policy [...]“ bezeichnet. Hacker (2018) beklagt in einer breit angelegten Studie zur (erstmaligen) Nutzung der Säule und des Scoreboards im Europäischen Semester 2018, dass diese durchaus „hohes Potenzial zur Kenntlichmachung sozialer Missstände in der EU“ hätten, von Seiten der Europäischen Kommission bislang aber nur eingeschränkt verwendet würden und „auf weitgehend reservierte Mitgliedstaaten“ träfen (Hacker 2018: 48). Von einer Reihe von Autoren wird zudem kritisiert, dass inhaltlich unklar bleibe, welchen Mehrwert die Säule überhaupt biete und auf welchen sozialpolitischen Zielvorstellungen sie beruhe. Lörcher/Schönmann (2016) etwa bemängeln, dass die Europäische Kommission keine Auskunft darüber gebe, was letztlich unter den von ihr propagierten „fairen und gut funktionierenden“ Arbeitsmärkten und Sozialsystemen zu verstehen sei: „Is a well-functioning welfare system one in which, for example, social security offers a high level of protection or in which minimum protection is proposed, possibly coupled with conditionality, time constraints and a financial participation requirement?“ (Lörcher/Schönmann 2016: 22) Ähnlich fragen sich Busch/Bischoff/Funke (2018: 40), was die Europäische Kommission konkret unter angemessenen Leistungen verstehe: „Ständig ist die Rede von ‚angemessenen‘ Löhnen, Mindestlöhnen, Leistungen, Unterstützungen und einem ‚angemessenen‘ Lebensstandard. Was das sein soll, wird [...] nicht erläutert.“ Trotz der rechtlich unverbindlichen Ausgestaltung und der inhaltlichen Unzulänglichkeiten wird der Säule verein-

zelt aber durchaus auch das Potential zugesprochen, eine ähnliche politische (Eigen-) Dynamik zu entwickeln, wie es bei der Charta der Grundrechte der Europäischen Union der Fall war: “It also started a reflection on fundamental rights in the EU and this led to our current (binding) Charter of Fundamental Rights of the EU, legally much more important than the Social Pillar. So, where the Pillar will lead us, may be further than we could expect.” (Hendrickx 2018: 6)

Die Bewertung durch die Gesprächspartner deckt sich weitgehend mit diesen Kritikpunkten. Aufgrund der fehlenden rechtlichen Durchsetzbarkeit erwartet keiner der befragten Experten, dass die Säule einen unmittelbaren Einfluss auf die nationale Rentenpolitik haben wird (vgl. exemplarisch: Interview #18). Letztlich sei die Säule wohl nur ein Versuch der Europäischen Kommission, sich „selbst zu profilieren und einen sozialeren Anstrich zu verpassen“ (Interview #3). Interessanterweise berichten einige Experten, dass anfänglich nicht klar war, welche Richtung die Europäische Kommission mit der Säule einschlagen werde, weshalb es in der Folge zu einiger Aufregung unter den haushaltspolitischen Akteuren auf europäischer Ebene gekommen sei: „We have analysed the pillar in detail. In the beginning, there were fears that the pillar could generate costs in the long term. However, we are no longer nervous. The Pillar is merely a decoration.“ (Interview #1)

Ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP)

Im Juni 2017 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsentwurf für ein „europaweites privates Altersvorsorgeprodukt“ (Pan-European Personal Pension Product; PEPP) vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2017a). Entgegen der aus dem Titel der Verordnung ableitbaren Vermutung handelt es sich dabei allerdings nicht um ein eigenständiges europäisches Rentenprodukt. Vielmehr beabsichtigt die Europäische Kommission mit der Verordnung die Etablierung eines europäischen Rahmens, der neben die bestehenden 27 nationalen Systeme der dritten Säule treten soll. Hierfür schlägt die Europäische Kommission ein europäisches Lasten- und Pflichtenheft für private Altersvorsorgeprodukte hinsichtlich „Zulassung, Vertrieb (einschließlich der Bereitstellung von Informationen und der Beratung), Anlagepolitik, Anbieterwechsel und grenzüberschreitende[n] Bereitstellung und Mitnahmefähigkeit“ vor (Europäische Kommission 2017a: 6). Dies soll es privaten Anbietern erlauben, weitgehend standardisierte und in allen Mitgliedstaaten erhältliche Altersvorsorgeprodukte anbieten zu können, die von den Sparern auch bei einem

grenzüberschreitenden Wohnortwechsel innerhalb der Europäischen Union weitergeführt und genutzt werden können. Die so konzipierten privaten Produkte sollen nach dem Willen der Europäischen Kommission zwar auch weiterhin unter nationaler Aufsicht stehen, müssen vor ihrer Zulassung aber durch die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) zertifiziert werden. Konkret sieht der Verordnungsentwurf vor, dass die einzelnen Anbieter den Sparern maximal fünf Anlageoptionen mit unterschiedlichen Risikostufen zur Auswahl stellen dürfen. Zwingend angeboten werden muss dabei eine Standard-Anlageoption, die eine Garantie des eingezahlten Kapitals beinhaltet und eine vorsichtige Veranlagungsstrategie vorsieht (Art. 37 Verordnungsentwurf). Außerdem wird den Sparern die Möglichkeit eingeräumt, in der Ansparphase alle fünf Jahre sowohl die Anlagestrategie als auch den Anbieter zu wechseln, wobei erstere Option für den Sparer kostenfrei sein soll. Der Entwurf der Europäischen Kommission sieht insgesamt vier mögliche Leistungsformen vor (Einmalauszahlung, befristete Entnahmepläne, lebenslange Rente oder kombinierte Leistungsformen), die von den Anbietern angeboten werden können (Art. 52 Verordnungsentwurf). In der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten verbleibt aufgrund fehlender legislativer Kompetenzen die steuerrechtliche Behandlung der Altersvorsorgeprodukte, wobei die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten aufruft, „nach Einführung des PEPP die steuerliche Förderung, die sie nationalen privaten Altersvorsorgeprodukten zukommen lassen, auch dem PEPP einzuräumen [...]“ (Europäische Kommission 2017g: Rn. 9) Zudem müssten die Mitgliedstaaten bei Umsetzung des Vorhabens rentenpolitische Parameter in der Auszahlungsphase individuell festlegen, etwa durch die Verknüpfung des Leistungsbeginns mit der in der gesetzlichen Säule geltenden Regelaltersgrenze oder der Festlegung von Mindestversicherungszeiten (Art. 51 Verordnungsentwurf).

Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „europaweite private Altersvorsorgeprodukt“ gründet sich auf den Versuch, sowohl die soziale Dimension der Europäischen Union zu stärken als auch das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten zu fördern. Beide Ziele werden von der Europäischen Kommission im Nachgang der Eurokrise als prioritär angesehen (vgl. Europäische Kommission 2015d: 2). Integraler Bestandteil des europäischen Sozialmodells seien dabei aus Sicht der Europäischen Kommission die nationalen Sozialschutzsysteme, welche die Mitgliedstaaten zu den „gerechtesten Gesellschaften

der Welt“ machen würden, die ihrerseits aber mit Herausforderungen konfrontiert seien (Europäische Kommission 2017f: 11). Bei den nationalen Alterssicherungssystemen plädiert die Europäische Kommission deshalb für die Aufteilung des Ruhestandseinkommens auf mehrere Säulen (s. Kapitel 3.2). Tatsächlich hat in den vergangenen Jahren auch eine Reihe von Mitgliedstaaten versucht, die private Zusatzvorsorge zu steigern. Allerdings beruhen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Ruhestandseinkommen noch immer zu einem dominierenden Teil auf Leistungen aus den gesetzlichen Rentensystemen (vgl. Demary/Kochskämper 2017). Als Hauptgrund für die variierende, in der Mehrzahl aber noch immer unterentwickelte Bedeutung der – in der Weltbank-Terminologie – dritten Säule macht die Europäische Kommission den auf diesem Gebiet faktisch nicht existierenden europäischen Binnenmarkt verantwortlich: „Die Marktfragmentierung hindert private Vorsorgeanbieter daran, Risikodiversifizierung, Innovation und Skaleneffekte zu maximieren.“ (Europäische Kommission 2017a: 2) Folge des fehlenden Wettbewerbs und der geografisch abgegrenzten Märkte seien eine beschränkte Auswahl an verfügbaren Produkten und tendenziell höhere Kosten für die Verbraucher. Zugleich beklagt die Europäische Kommission, dass die bestehenden privaten Altersvorsorgeprodukte in der Regel nicht mitnahmefähig seien und damit der Personenfreizügigkeit entgegenstünden (vgl. Europäische Kommission 2017a: 2). Bei der Frage, wie das Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten gesteigert werden kann, verweist die Europäische Kommission auf die Notwendigkeit von größeren Investitionen in europäische Unternehmen und in die Infrastruktur (vgl. Europäische Kommission 2015d: 2). Auf dem Höhepunkt der Eurokrise sollte dies kurzfristig durch eine mehrjährige „Investitionsoffensive für Europa“ (sog. „Juncker-Plan“) gelingen, die im November 2014 aufgelegt wurde. Abgesichert von der Europäischen Investitionsbank und durch Eigenmittel der Europäischen Union, sollten so zusätzliche private Investitionen in einer Gesamthöhe von 315 Mrd. EUR angestoßen und das Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Union bis 2020 um zusätzliche 1,3 Prozent gesteigert werden (vgl. Europäische Kommission 2018f). Langfristig lasse sich das Investitionsniveau in der Europäischen Union nach Ansicht der Europäischen Kommission aber nur durch die Schaffung einer Kapitalmarktunion nachhaltig steigern. Bislang seien die Kapitalmärkte in der Europäischen Union noch weitgehend fragmentiert und insgesamt unterentwickelt, was dazu führe, dass die Finanzsys-

teme instabil seien und ein nur niedriges Investitionspotential böten (vgl. Europäische Kommission 2015d: 2) Aus diesem Grund startete die Europäische Kommission im Frühjahr 2015 einen öffentlichen Konsultationsprozess, mit dessen Hilfe geklärt werden sollte, wie bis zum Jahr 2019 die ersten Grundsteine für eine Kapitalmarktunion gelegt werden könnten (vgl. Europäische Kommission 2015d: 3). Im begleitenden Grünbuch wies die Europäische Kommission unter anderem darauf hin, dass allein in der Altersversorgung und der Versicherungsbranche Vermögenswerte in Höhe von rund 12 Billionen Euro angelegt seien, die für langfristige Investitionsprojekte genutzt werden könnten (vgl. Europäische Kommission 2015d: 18f.). Damit lag die Verbindung aus Kapitalmarktunion und Stärkung der dritten Rentensäule in der Form eines europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts für die Europäische Kommission nahe.

Gegenwärtig befindet sich der Verordnungsentwurf noch in der Verhandlungsphase zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament (vgl. Rat der Europäischen Union 2018). Die Europäische Kommission bezeichnet den Vorschlag in ihrem Arbeitsprogramm 2019 aber als prioritär und drängt das Parlament und den Rat, den Verordnungsentwurf noch vor der Europawahl anzunehmen (vgl. Europäische Kommission 2018d: 5; ders. 2018e: 14) Unklar ist damit noch, wann und ggf. mit welchen Änderungen der Verordnungsentwurf letztlich umgesetzt werden kann. Dies mag erklären, warum das europaweite private Altersvorsorgeprodukt in der wissenschaftlichen Debatte bislang noch wenig Aufmerksamkeit erhalten hat. Aus sozialpolitischer Perspektive erscheint die Europäische Säule sozialer Rechte zudem von größerer Relevanz für die soziale Dimension der Europäischen Union. Tatsächlich betrifft das europaweite private Altersvorsorgeprodukt auch zunächst nur die kapitalgedeckte freiwillige Altersvorsorge. Zudem zielt es als Maßnahme der geplanten Kapitalmarktunion zuvorderst darauf, „[...] mehr Ersparnisse der privaten Haushalte weg von traditionellen Instrumenten wie Spareinlagen hin zu den Kapitalmärkten“ (Europäische Kommission 2017a: 4) zu lenken und für Investitionen in der Realwirtschaft nutzbar zu machen. Primärrechtlich stützt sich das Vorhaben entsprechend auf das Verfahren der Rechtsangleichung (Art. 114 AEUV), mit dem der Binnenmarkt verwirklicht und dessen Funktionieren gewährleistet werden soll (Art. 26 AEUV). Allerdings verspricht sich die Europäische Kommission von der Maßnahme durchaus auch einen Beitrag zur weiteren Diversifizie-

rung des individuellen Ruhestandseinkommens, was die „Tragfähigkeit und Angemessenheit der Pensions- und Rentensysteme“ unterstützen würde (Europäische Kommission 2015d: 19). Das Vorhaben hat damit durchaus eine „erhebliche sozialpolitische Bedeutung“ (Roßbach 2017: 11), zumindest für jene Mitgliedstaaten, „where the second and third pillar of the pension system is underdeveloped“ (Demary/Kochskämper 2017: 3). Langfristig könnte sich so die Gewichtung von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung in einzelnen Mitgliedstaaten verschieben, wenn die private Vorsorge in der dritten Säule wie von der Europäischen Kommission erhofft deutlich zunimmt. Notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass das europaweite private Altersvorsorgeprodukt jene Hindernisse zu beseitigen hilft, die von der Europäischen Kommission als ursächlich für die bislang unterentwickelte Rolle der dritten Säule in einzelnen Mitgliedstaaten festgemacht werden. Demary/Kochskämper (2017: 3) bezweifeln allerdings, ob tatsächlich Marktbarrieren zwischen den Mitgliedstaaten den variierenden Verbreitungsgrad privater Vorsorgeinstrumente erklären, oder ob nicht vielmehr die nationalen Steuerregelungen und entsprechende Förderanreize die Sparneigung der Verbraucher bestimmen: „If this is the case, then PEPP alone will probably not encourage enough citizens to save more. A prerequisite for PEPP’s success will be that the national legislator adjusts the legal framework in that way that private pension schemes are attractive to citizens, or in the case of occupational pension plans to employers and employees.“ (Demary/Kochskämper 2017: 3) Tatsächlich hat etwa der Deutsche Bundesrat in einer Stellungnahme einer solchen steuerrechtlichen Gleichstellung bereits eine Absage erteilt, „schon deshalb, weil der Kreis der PEPP-Sparer und -Sparerinnen nach dem Verordnungsvorschlag weiter gefasst ist als der Kreis der Riester-Förderberechtigten.“ (Deutscher Bundesrat 2017: Rn. 9) Zusätzlich sehen Eckhardt/Baran/Van Roosebeke (2017) unterschiedliche sozioökonomische Vorstellungen und Präferenzen über die Rolle und Notwendigkeit privater Vorsorge als entscheidend für die Ausgestaltung und Gewichtung der einzelnen Säulen in den Alterssicherungssystemen, was der angestrebten Verbreitung entsprechender Produkte entgegenstehen würde. Ein Gesprächspartner wirft zudem ein, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten das durchschnittlich zur Verfügung stehende Einkommen derart niedrig ausfalle, dass eine zusätzliche private Vorsorge von den Bürgern finanziell überhaupt nicht geleistet werden könne (Interview

#26). Aus dezidiert sozialpolitischer Perspektive kritisiert wird zudem, dass im Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission vornehmlich nur finanztechnische, nicht aber die für ein Altersvorsorgeprodukt entscheidenden Aspekte festgelegt werden: „Das gilt etwa für die Beitragsgestaltung, die Details der Leistungsgestaltung, Rechnungsgrundlagen, Risikoeinschlüsse, Risk-Sharing, Leistungsstörungen, Rückkauf, Mindestinhalte des PEPP-Vertrages, Vermögensbewertung, Gewinnbeteiligung, Garantien, Art und Höhe der Kosten etc..“ (Reiner/Horvath 2018: 8). Ob damit aber das von der Europäischen Kommission angestrebte „quality label for EU personal pension products“ (Ungureanu 2017: 355) und die erhoffte Eigenschaft als „trustworthy product“ (Demary/Kochskämper 2017: 3) erreicht werden können, ist zweifelsohne fraglich, lässt sich aber auch erst nach Umsetzung der Verordnung bewerten. Auch die Gesprächspartner bewerten das Vorhaben zurückhaltend. Überwiegend vertreten diese die Meinung, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht seriös über das Vorhaben geurteilt werden könne. Einzelne Gesprächspartner erkennen in dem Vorhaben aber „die klassische europäische Vorgehensweise“, über angrenzende Politik- und Themenfelder in die nationalstaatliche Alterssicherungspolitik einzudringen (Interview #26). Interessanterweise bewerten Vertreter der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) den sozialpolitischen Nutzen eines europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts in den Gesprächen zurückhaltender, als dem Vorhaben offiziell von der Europäischen Kommission zugeschrieben wird: „It is part of the Capital Markets Union and thus framed by DG FISMA. Mobile worker will clearly benefit mostly. But it will not alter national pension systems.“ (Interview 31; ähnlich: #19)

Literatur- und Quellenverzeichnis

Im hier vorliegenden Literatur- und Quellenverzeichnis wird zwischen Primärquellen (offizielle Dokumente staatlicher Institutionen bzw. internationaler Organisationen, Reden und Beiträge von Entscheidungsträgern) und Sekundärquellen (wissenschaftliche Literatur, Zeitungsartikel und sonstige Beiträge) unterschieden. Aufgrund der amerikanischen Zitierweise ist es in Einzelfällen erforderlich, für den Nachweis in beiden Kategorien zu suchen. Die als Interviews gesondert im Text gekennzeichneten Nachweise aus den Experteninterviews sind im Gesprächsverzeichnis aufgelistet.

Primärliteratur

- Andor, László (2014): Basic European Unemployment Insurance - The Best Way Forward in Strengthening the EMU's Resilience and Europe's Recovery. In: *Intereconomics*, Volume 49, Issue 4, S. 184-203.
- Ano (2018): *Teď nebo nikdy*, online abrufbar unter: <https://www.anobudelip.cz/cs/volby/program/>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Barr, Nicholas (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. IMF Working Paper WP/00/139. Washington D.C.
- Bezděkovy komise (2005): *Závěrečná Zpráva - Výkonný tým*, online abrufbar unter: https://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2018.
- Bezděkovy komise (2010): *The Expert Advisory Forum's Final Report*, online abrufbar unter: https://www.mpsv.cz/files/clanky/8897/Final_Report_PES.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2018.
- Bezděkovy komise (2010a): *Podkladový materiál pro rozhodnutí o zavedení možnosti opt out ze základního důchodového pojištění*, online abrufbar unter: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6279/material.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.08.2018.
- Bofinger, Peter (2015): *Eine andere Meinung*. In: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum. Sondergutachten*. Wiesbaden. S. 42-50.
- Borger (2017): *Bidragssatser ved indbetaling til ATP Livslang Pension*, online abrufbar unter: <https://www.borger.dk/pension-og-efterloen/ATP-Livslang-pension-oversigt/-/media/E41E6253F98D40FEA1EE8C63632B3789.ashx>, zuletzt abgerufen am 30.01.2018.
- Bundesarbeitskammer (2000): *Stellungnahme zum Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000*, 26.05.2000, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/SNME/SNME_00753/index.shtml, zuletzt abgerufen am 27.11.2018.
- Bundesarbeitskammer (2003): *Stellungnahme zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden*, 24.04.2003, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/SNME/SNME_00485/index.shtml, zuletzt abgerufen am 29.11.2018.

- Bundesarbeitskammer (2004): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Allgemeines Pensionsgesetz erlassen wird sowie das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz und das Dienstgeberabgabengesetz geändert werden (Pensionsharmonisierungsgesetz), 14.10.2004, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/SNME/SNME_03669/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Bundesarbeitskammer (2010): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Allgemeine Pensionsgesetz geändert werden (Beitrag zum BBG 2011-2014), 25.11.2010, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_05208/index.shtml, zuletzt abgerufen am 05.12.2018.
- Bundesarbeitskammer (2012): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Allgemeine Pensionsgesetz und das Nachtschwerarbeitsgesetz geändert werden (pensionsversicherungsrechtlicher Teil des Stabilitätsgesetzes 2012), 28.02.2012, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_08533/index.shtml, zuletzt abgerufen am 05.12.2018.
- Bundesarbeitskammer (2015): Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz geändert werden („Teilpension“), 26.05.2015, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03876/index.shtml, zuletzt abgerufen am 25.11.2018.
- Bundeskanzleramt (2018): Kanzler und Regierungen seit 1945, online abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungen-seit-1945>, zuletzt abgerufen am 12.02.2018.
- Bundesministerium für Finanzen (2018): Finanzmarkt – Altersvorsorge, online abrufbar unter: <https://www.bmf.gv.at/finanzmarkt/altersvorsorge/ueberblick-altersvorsorge.html>, zuletzt abgerufen am 29.01.2018.
- Bundesverfassungsgericht (1993): BVerfGE 89, 155-Maastricht. Az: 2 BvR 2134, 2159/92.
- Bundesverfassungsgericht (2009): BVerfG v. 30.06.2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.
- Bureau of the Census (2016): An Aging World 2015. International Population Reports. Washington D.C.
- Cameron, David (2013): Speech on Britain's membership of the EU, online abrufbar unter: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camersons-EU-speech-in-full.html>, zuletzt abgerufen am 08.11.2018.
- Campos, Maria Manuel/Pereira, Manuel Coutinho (2008): Impact Of The Recent Reform Of The Portuguese Public Employees' Pension System. Working Papers 12/2008, Banco de Portugal. Lissabon.
- Chlon-Dominczak, Agnieszka/Mora, Marek (2006): The NDC Reform in the Czech Republic. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. The World Bank. Washington, D.C. S. 551-572.
- Chlon-Dominczak, Agnieszka/Mora, Marek/Rutkowski, Michal (1999): Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity. Social Protection Discussion Paper series, SP 9923, The World Bank. Washington, D.C.
- CDS-PP (1999): Projeto de Lei 7/VIII - Cria as bases do Sistema Nacional de Segurança Social, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhelIniciativa.aspx?BID=6370>, zuletzt abgerufen am 28.08.2018.
- Cunha, Vanda/Paulo, Ariana/Pereira, Nuno Sousa/Reis, Hélder (2009): The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results. WP-002, Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lissabon.
- Danmark Statistik (2011): Folketingsvalg Torsdag 15. September 2011, online abrufbar unter: <http://www.dst.dk/valg/Valg1204271/valgpg/valgpgHL.htm>, zuletzt abgerufen am 01.03.2018.

- Danmarks Statistik (2015): Folketingsvalg Torsdag 18. Juni 2015, online abrufbar unter: <http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgpg/valgpgHL.htm>, zuletzt abgerufen am 27.02.2018.
- Dänische Regierung (1998): Updated Danish convergence programme 1999-2005. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (1999): Updated Danish convergence programme 2000-2005. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2002): Updated Danish convergence programme 2002-2010. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2003): Updated Danish convergence programme 2003-2010. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2005): National Strategy Report on the Danish Pension System. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2005a): Updated Danish convergence programme 2005-2010. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2006): Denmark's Convergence Programme 2006. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2007): Mulighedernes samfund, Regeringsgrundlag VK Regeringen III, online abrufbar unter: http://stm.dk/multimedia/Mulighedernes_samfund__Regeringsgrundlag.pdf, zuletzt abgerufen am 28.12.2018.
- Dänische Regierung (2007a): Denmark's Convergence Programme 2007. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2008): Denmark's Convergence Programme 2008. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2009): Denmark's Convergence Programme 2009. Kopenhagen
- Dänische Regierung (2010): Høringssvar fra den danske regering vedrørende Kommissionens Grønbog om sikre, tilstrækkelige og bæredygtige pensionssystemer i Europa, KOM (2010) 365. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2010a): Denmark's Convergence Programme 2009. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2010b): Denmark 2020. Knowledge, Growth, Prosperity, Welfare. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2011): Denmark's national Reform Programme. Kopenhagen.
- Dänische Regierung (2015): Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Denmark, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/denmark_contribution_1_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.10.2018.
- Dänische Regierung (2017): Svar på spørgsmål. Kopenhagen.
- Dänisches Finanzministerium (2011): Aftale om en senere tilbagetrækning, online abrufbar unter: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2011/05/20110513-aftale-om-senere-tilbage-traekning>, zuletzt abgerufen am 03.01.2019.
- Department for Business, Innovation and Skills (2011): Phasing out the Default Retirement Age: Government Response to Consultation, online abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79303/11-536-phasing-out-default-retirement-age-government-response.pdf, zuletzt abgerufen am 25.05.2018.
- Deutsche Bundesbank (2013): Hohe Staatsschulden bergen Inflationsrisiken, online abrufbar unter: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_01_11_hohe_staatsschulden_bergen_inflationsrisiken.html, zuletzt abgerufen am 14.03.2018.
- Deutsche Bundesbank (2017): EU-Gremien, online abrufbar unter: https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Aufgaben/Finanz_und_Waehrungssystem/Zusammenarbeit/EU_Gremien/eu_gremien.html, zuletzt abgerufen am 02.08.2017.
- Deutsche Bundesbank (2017a): Monatsbericht Juni 2017, 69. Jahrgang, Nr. 6. Frankfurt/Main.
- Deutscher Bundesrat (2017): Beschluss des Bundesrates, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP) COM(2017) 343 final, Drucksache 588/17. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz). Drucksache 15/2149 vom 09.12.2003.
- Deutscher Bundestag (2017): Gesetzliche Rente stärken, Rentenniveau anheben und die solidarische Mindestrente einführen. Drucksache 18/10891 vom 18.01.2017.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2018): Die Renteninformation – mehr wissen. 14. Auflage, online abrufbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/die_renteninformation_mehr_wissen.pdf?__blob=publicationFile&v=26, zuletzt abgerufen am 29.06.2018.

- Deutsche Rentenversicherung Bund (2018a): Forschungsnetzwerk Alterssicherung Jahresbericht 2017, online abrufbar unter: https://www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/FNA-Jahresbericht/FNA-Jahresbericht%202017.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- Diop, Assane (2008): Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned. Address by Assane Diop, Executive Director Social Protection Sector International Labour Office at the Wissenschaftliches Kolloquium "Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik" 2 April 2008. Berlin.
- Disney, Richard (1999): Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation. Social Protection Discussion Paper series, SP 21302, The World Bank. Washington, D.C.
- Economic and Financial Committee (2017): About the EFC, online abrufbar unter: https://europa.eu/efc/about-efc_en, zuletzt abgerufen am 02.08.2017.
- Economic Policy Committee (2001): Budgetary challenges posed by ageing populations, EPC/ECFIN/655/01-EN-final. Brüssel.
- Economic Policy Committee (2003): The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme, EPC/ECFIN/435/03 final. Brüssel.
- Europäischer Gerichtshof (1963): Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung. Rechtssache 26-62. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1964): Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1964. Flaminio Costa gegen E.N.E.L. Rechtssache 6-64. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1971): Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1971. Gabrielle Defrenne gegen Belgischen Staat. Rechtssache 80-70. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1986): Urteil des Gerichtshofes vom 13. Mai 1986. Bilka - Kaufhaus GmbH gegen Karin Weber von Hartz. Rechtssache 170/84. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1990): Urteil des Gerichtshofes vom 17. Mai 1990. Douglas Harvey Barber gegen Guardian Royal Exchange Assurance Group. Rechtssache C-262/88. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1994): Urteil des Gerichtshofes vom 28. September 1994. Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds gegen G. A. Beune. Rechtssache C-7/93. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (1997): Schlussanträge im Urteil des Gerichtshofes vom 28. April 1998. Nicolas Decker gegen Caisse de maladie des employés privés. Rechtssache C-120/95. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2000): Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 25. Mai 2000. Jean-Marie Podesta gegen Caisse de retraite par répartition des ingénieurs cadres & assimilés (CRICA) u. a. Rechtssache C-50/99. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2000a): Urteil des Gerichtshofes vom 23. Mai 2000. Johann Buchner u. a. gegen Sozialversicherungsanstalt der Bauern. Rechtssache C-104/98. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2002): Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 12. September 2002. Pirkko Niemi. Rechtssache C-351/00. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2008): Urteil des Gerichtshofes (Vierte Kammer) vom 13. November 2008. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik. Rechtssache C-46/07. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2009): Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 26. März 2009. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik. Rechtssache C-559/07. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2009a): Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 5. März 2009. The Queen, auf Antrag von The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing (Age Concern England) gegen Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform. Rechtssache C-388/07. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2009b): Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 6. Oktober 2009. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Tschechische Republik. Rechtssache C-343/08. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2010): Urteil des Gerichtshofes vom 14. Januar 2010 (Dritte Kammer). Europäische Kommission gegen Tschechische Republik. Rechtssache C-343/08. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2011): Urteil des Gerichtshofes (Dritte Kammer) vom 21. Dezember 2011. Europäische Kommission gegen Republik Polen. Rechtssache C-271/09. Luxemburg.

- Europäischer Gerichtshof (2011a): Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 22. Juni 2011. Marie Landtová gegen Česká správa sociálního zabezpečení. Rechtssache C-399/09. Luxemburg.
- Europäischer Gerichtshof (2012): Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 6. November 2012. Europäische Kommission gegen Ungarn. Rechtssache C-286/12. Luxemburg.
- Europäische Kommission (1999): Mitteilung der Kommission über eine konzertierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes, KOM (1999) 347 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Entwicklung des Sozial-schutzes in Langzeitperspektive: Zukunftssichere Renten, KOM(2000) 622 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000a): Commission assesses the updated Stability Program of Austria, IP/00/403. Brüssel.
- Europäische Kommission (2000b): Commission assesses the updated Convergence Programm of Denmark, IP/00/152. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Unterstützung nationaler Strategien für zukunftsichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise, KOM(2001) 362 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001a): Commission assesses the updated Danish Convergence Programme (2000-2005), IP/01/100. Brüssel.
- Europäische Kommission (2002): Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Art. 5 of Council Regulation (EC) No. 1466/97 of 7 July 1997 on the Updated Stability Programme for Portugal, 2002-2005, SEC(2002) 114 final/2. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003): 2002 Update of the Convergence Programme of Portugal (2003-2006) - An Assessment, ECFIN/79/03-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003a): 2002 Update of the Convergence Programme of Austria (2003-2007) - An Assessment, ECFIN/192/03-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): 2003 Update of the Convergence Programme of Portugal (2004-2007) - An Assessment, ECFIN/71/04-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004a): Convergence Programme of the Czech Republic (2004-2007) - An Assessment, ECFIN/50101/04-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004b): Recommendation for a Council Decision on the existence of an excessive deficit in the Czech Republic, SEC(2004) 831 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004c): 2004 Update of the Stability Programme for Austria (2003-2007) - An Assessment, ECFIN/513/03-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004d): 2003 Update of the Convergence Programme of Denmark (2003-2010) - An Assessment, ECFIN/498/03-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005): June 2005 Update of the Stability Programme of Portugal (2005-2009) - An Assessment, ECFIN/B1/2005/REP52788. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005a): Report from the Commission – Portugal, Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty, SEC(2005) 838. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union, KOM(2005) 706 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005c): November 2004 Update of the Stability Programme of Austria (2004-2008) - An Assessment, ECFIN/2004/REP/50798-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006): Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006, SEC(2006) 304. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006a): December 2005 Update of the Stability Programme of Portugal (2005-2009) - An Assessment, ECFIN/B1/REP/50461/06-EN. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006b): The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), European Economy Special Report 1/2006. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006c): November 2005 Update of the Convergence Programme of Denmark (2005-2010) - An Assessment, ECFIN/B4/2005/REP 56280-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2007): Economic Assessment of the Stability Programme of Portugal (Update of December 2006), ECFIN F2 D(2007) REP 50890-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2007a): Economic Assessment of the Convergence Programme of the Czech Republic (Update of March 2007), ECFIN/G3(2007)REP/52857-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2007b): Economic Assessment of the Convergence Programme of Denmark (Update of November 2006), ECFIN/B4/2006/REP 57914-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2008): Czech Republic: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the November 2007 Update of the Convergence Programme, ECFIN/G3(2008)REP/50305-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2009): Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009, SEC(2009) 141. Brüssel.

Europäische Kommission (2009a): Report from the Commission – Portugal. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty, SEC(2009) 1274 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2009b): 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), European Economy 2/2009. Brüssel.

Europäische Kommission (2009c): Czech Republic: Macro Fiscal Assessment. An analysis of the November 2008 Update of the Convergence Programme, ECFIN/G3(2009)REP/50419-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2009d): Recommendation for a Council Recommendation to Austria with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, SEC (2009) 1519 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2009e): Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009. Brüssel.

Europäische Kommission (2009f): Denmark: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the December 2008 Update of the Convergence Programme, ECFIN/F2/REP51050/09-EN. Brüssel.

Europäische Kommission (2010): Grünbuch. Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, KOM(2010) 365 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2010a): Bericht zu den Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand, KOM(2010) 1 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2010b): MISSOC. Das Gegenseitige Informationssystem zur sozialen Sicherheit in den EU-Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz, online abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5549&langId=de>, zuletzt abgerufen am 03.08.2018.

Europäische Kommission (2010c): Mitteilung der Kommission an den Rat. Bewertung der Maßnahmen, die Belgien, die Tschechische Republik, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei aufgrund der Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2009 getroffen haben, um das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden, KOM(2010) 329 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2010d): Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, SEC(2010) 98 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2010e): Czech Republic: Macro Fiscal Assessment. An analysis of the February 2010 Update of the Convergence Programme. Brüssel.

Europäische Kommission (2010f): Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions, Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe - Country profiles. Brüssel.

Europäische Kommission (2010g): Denmark: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the February 2010 Update of the Convergence Programme, ECFIN/Ares (2010) 171709. Brüssel.

Europäische Kommission (2010h): Report from the Commission – Denmark. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty, SEC(2010) 585. Brüssel.

Europäische Kommission (2011): Jahreswachstumsbericht 2011. Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an, KOM(2011) 11 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2011a): Jahreswachstumsbericht 2012, KOM(2011) 815 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2011b): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Occasional Papers, Issue 79. Brüssel.

Europäische Kommission (2011c): The Economic Adjustment Programme for Portugal, First review – Summer 2011, Occasional Papers, Issue 83. Brüssel.

Europäische Kommission (2011d): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Second review - Autumn 2011, Occasional Papers, Issue 89. Brüssel.

Europäische Kommission (2011e): Commission Staff Working Paper - Assessment of the 2011 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic, SEC(2011) 712 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2011f): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - Bewertung des nationalen Reformprogramms 2011 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SEK(2011) 728 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2011g): Commission Staff Working Paper - Analysis by the Commission services of the action taken by Denmark in response to the Council Recommendation of 13 July 2010 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit, SEC(2011) 115 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2011h): Communication from the Commission to the Council - Current state of the excessive deficit procedure in the Member States and assessment of the action taken by Cyprus, Finland, Bulgaria and Denmark in response to the Council Recommendation of 13 July 2010 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit, COM(2011) 22 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2012): Weissbuch. Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, KOM(2012) 55 endgültig. Brüssel.

Europäische Kommission (2012a): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Fifth review – Summer 2012, Occasional Papers, Issue 117. Brüssel.

Europäische Kommission (2012b): The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060). Brüssel.

Europäische Kommission (2012c): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SWD(2012) 306 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2013): Commission Staff Working Document - Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for the Czech Republic, SWD(2013) 353 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2013a): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Bewertung des nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Österreichs, SWD(2013) 370 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2013b): Commission Staff Working Document - Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Denmark, SWD(2013) 354 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2013c): Statement by the European Commission on Portugal, MEMO/13/307. Brüssel.

Europäische Kommission (2014): The Economic Adjustment Programme for Portugal - Eleventh Review. Occasional Papers, Issue 191. Brüssel.

Europäische Kommission (2015): The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU. Statistical Annex - Country fiches. Brüssel.

Europäische Kommission (2015a): The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy, Issue 3/2015. Brüssel.

Europäische Kommission (2015b): Demography Report. Short Analytical Web Note 3/2015. Brüssel.

Europäische Kommission (2015c): The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Country Profiles - Volume II. Brüssel.

Europäische Kommission (2015d): Grünbuch. Schaffung einer Kapitalmarktunion, COM(2015) 63 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2015e): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission/files/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_de, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.

Europäische Kommission (2015f): Commission Staff Working Document Country Report Czech Republic 2015, SWD(2015) 23 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2016): The EU social acquis, SWD(2016) 50 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2016a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Jahreswachstumsbericht 2017, COM(2016) 725 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017): Weißbuch zur Zukunft der Europas, COM(2017) 2025. Brüssel.

Europäische Kommission (2017a): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europaweites privates Altersvorsorgeprodukt (PEPP), COM(2017) 343 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017b): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer europäischen Säule sozialer Rechte, SWD(2017) 201 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, COM(2017) 250 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017d): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Sozialpolitisches Scoreboard, SWD(2017) 200 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017e): Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte, (EU) 2017/761. Brüssel.

Europäische Kommission (2017f): Reflexionspapier zur Sozialen Dimension Europas, COM(2017) 206 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2017g): Empfehlung der Kommission vom 29.6.2017 zur steuerlichen Behandlung privater Altersvorsorgeprodukte und insbesondere des europaweiten privaten Altersvorsorgeprodukts, C(2017) 4393 final.

Europäische Kommission (2018): Peer reviews, online abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>, zuletzt abgerufen am 26.06.2018.

Europäische Kommission (2018a): Post-Programme Surveillance Report - Portugal, Autumn 2017, Institutional Paper, Issue 70. Brüssel.

Europäische Kommission (2018b): The 2018 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070), European Economy Institutional Papers, Issue 079. Brüssel.

Europäische Kommission (2018c): The 2018 Ageing Report: cross country tables, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/cross_country_tables.xlsx, zuletzt abgerufen am 13.10.2018.

Europäische Kommission (2018d): Commission Work Programme 2019 - Delivering what we promised and preparing for the future, COM(2018) 800 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2018e): Annexes 1 to 5, Commission Work Programme 2019 - Delivering what we promised and preparing for the future, COM(2018) 800 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2018f): Factsheet: Juncker Plan reaches €315 billion investment target, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheet-juncker-plan-reaches-eu315-billion-investment-target_de, zuletzt abgerufen am 01.02.2019.

Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union (2003): Angemessene und nachhaltige Renten. Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates. Brüssel.

Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union (2005): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Brüssel.

Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union (2006): Adequate and Sustainable Pensions - Synthesis Report 2006. Brüssel.

Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union (2010): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010. Brüssel.

Europäisches Parlament (2014): Implementation of the 2013 Country Specific Recommendations, online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/528763/IPOL_ATA\(2014\)528763_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/528763/IPOL_ATA(2014)528763_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 23.03.2018.

Europäisches Parlament (2014a): A "traffic-light approach" to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs), online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/497735/IPOL-ECON_ET\(2014\)497735_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/497735/IPOL-ECON_ET(2014)497735_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 23.03.2018.

Europäisches Parlament (2015): Implementation of the 2014 Country Specific Recommendations, online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542649/IPOL_ATA\(2015\)542649_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542649/IPOL_ATA(2015)542649_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 23.03.2018.

Europäisches Parlament (2016): Implementation of the 2015 Country Specific Recommendations, online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/574398/IPOL_ATA\(2016\)574398_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/574398/IPOL_ATA(2016)574398_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 23.03.2018.

Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2003): Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, Amtsblatt Nr. L 235 vom 23/09/2003, S. 0010-0021.

Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Göteborg, 15. und 16. Juni 2001 (SN 200/1/01 REV 1). Göteborg.

Europäischer Rat (2001a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Laeken, 14. und 15. Dezember 2001 (SN 300/1/01 REV 1). Laeken.

Europäischer Rat (2001b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Lissabon, 23. und 24. März 2000. Lissabon.

Europäischer Rat (2011): Revidierte Fassung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Tagung vom 24./25. März 2011 (EUCO 10/1/11 REV 1). Brüssel.

Europäischer Rat (2011a): Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 11. März 2011. Brüssel.

Europäische Zentralbank (2013): The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the first wave. Statistics Paper Series 2/2013. Frankfurt am Main.

Eurostat (2017): Bevölkerung, Strukturindikatoren (demo_pjanind), zuletzt abgerufen am 24.03.2017.

Eurostat (2017a): Fertility indicators [demo_find], zuletzt abgerufen am 10.05.2017.

Eurostat (2017b): Mortality and life expectancy statistics, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Mortality_and_life_expectancy_statistics, zuletzt abgerufen am 10.05.2017.

Eurostat (2017c): Life expectancy by age and sex [demo_mlexpec], zuletzt abgerufen am 10.05.2017.

Eurostat (2017d): Einnahmen nach Typen [spr_rec_sumt], zuletzt abgerufen am 18.07.2017.

Eurostat (2018): BIP und Hauptkomponenten (Produktionswert, Ausgaben und Einkommen) [nama_10_gdp], zuletzt abgerufen am 12.02.2018.

Eurostat (2018a): Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte [une_rt_a], zuletzt abgerufen am 13.02.2018.

Eurostat (2018b): Beschäftigte und Erwerbspersonen nach Alter und Geschlecht - jährliche Daten [lfsi_emp_a], zuletzt abgerufen am 12.02.2018.

Eurostat (2018c): Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten [gov_10dd_edpt1], zuletzt abgerufen am 13.02.2018.

Eurostat (2018d): Fruchtbarkeitsziffern [demo_find], zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

Eurostat (2018e): Bevölkerung Strukturindikatoren [demo_pjanind], zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

Eurostat (2018f): Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%) [lfsa_ergan], zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

Eurostat (2018g): Lebenserwartung nach Alter und Geschlecht [demo_mlexpec], zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

Eurostat (2018h): Ausgaben - wichtigste Ergebnisse [spr_exp_sum], zuletzt abgerufen am 10.04.2018.

Eurostat (2018i): Bevölkerung am 1. Januar nach breite Altersgruppe und Geschlecht [demo_pjan-broad], zuletzt abgerufen am 11.04.2018.

Eurostat (2019): Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten [gov_10dd_edpt1], zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

Eurostat (2019a): Ausgaben: wichtigste Ergebnisse [spr_exp_sum], zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

- Eurostat (2019b): Produktbeschreibung „BIP pro Kopf in KKS [tec00114]“, online abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/TEC00114>, zuletzt abgerufen am 22.02.2019.
- Expert Committee on Pension Reform (2014): Návrh způsobu ukončení systému důchodového spoření (tzv. II. penzijního pilíře) - Odborná komise pro důchodovou reformu, 31. 7. 2014, online abrufbar unter: <http://duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/08/N%C3%A1vrh-zp%C5%AFsobu-ukon%C4%8Den%C3%AD-d%C5%AFchodov%C3%A9ho-spo%C5%99en%C3%AD-OK-pro-vl%C3%A1du.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Expert Committee on Pension Reform (2016): Jednání OK 2. 6. 2016, podklad k bodu 3: Přehled pozic politických stran a hnutí k Cestovní mapě české důchodové reformy, online abrufbar unter: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2016/06/P%C5%99ehled-pozic-politick%C3%BDch-stran-a-hnut%C3%AD-k-Cestovn%C3%AD-map%C4%9B-%C4%8Desk%C3%A9-d%C5%AFchodov%C3%A9-reformy-stav-k-1.-%C4%8Dervnu-2016-2.-%C4%8Derna-2016.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Expert Committee on Pension Reform (2017): Final Report on Activities of the Expert Committee on Pension Reform 2014–2017, online abrufbar unter: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2017/11/Final-report-2014-2017.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Folketing (1999): 175 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år m.v.), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/lovforslag_som_fremsat/L175.htm, zuletzt abgerufen am 14.12.2018.
- Folketing (1999a): 1998-99 - L 175 (oversigt): Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år m.v.), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/lovforslag_oversigtsformat/L175.htm, zuletzt abgerufen am 14.12.2018.
- Folketing (1999b): 1998-99 - L 174 BEH1 fredag 12 februar 1999, Tale 116, Arbejdsministeren (Ove Hygum), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/salen/L174_BEH1_53_2_116.htm, zuletzt abgerufen am 14.12.2018.
- Folketing (1999c): 1998-99 - L 174 BEH1 fredag 12 februar 1999, Tale 66, Villy Søvndal (SF), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/salen/L174_BEH1_53_2_66.htm, zuletzt abgerufen am 14.12.2018.
- Folketing (1999d): 1998-99 - S 1108 onsdag 10 februar 1999, Tale 35, Arbejdsministeren (Ove Hygum), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/salen_spor/S1108_35.htm, zuletzt abgerufen am 14.12.2018.
- Folketing (2001): L 137 - Forslag til lov om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/samling/20001/lovforslag_oversigtsformat/L137.htm, zuletzt abgerufen am 17.12.2018.
- Folketing (2001a): L 137 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20001/lovforslag_som_fremsat/L137.htm, zuletzt abgerufen am 17.12.2018.
- Folketing (2001b): Første behandling af lovforslag nr. L 137: Forslag til lov om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform), Erik Larsen (V), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20001/salen/L135_BEH1_45_9_15.htm, zuletzt abgerufen am 17.12.2018.
- Folketing (2001c): Første behandling af lovforslag nr. L 137: Forslag til lov om ændring af lov om social pension og andre love (Førtidspensionsreform), Aase D. Madsen (DF), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20001/salen/L135_BEH1_45_9_38.htm, zuletzt abgerufen am 17.12.2018.
- Folketing (2002): L 83 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Supplerende engangsydelse til folkepensionister), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/lovforslag_som_fremsat/L83.htm, zuletzt abgerufen am 18.12.2018.
- Folketing (2002a): L 83 - Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Supplerende engangsydelse til folkepensionister), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/lovforslag_oversigtsformat/L83.htm, zuletzt abgerufen am 18.12.2018.
- Folketing (2002b): Første behandling af lovforslag nr. L 83: Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Supplerende engangsydelse til folkepensionister), Margrethe Vestager (RV), online abrufbar unter: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/salen/L83_BEH1_20_4_56.htm, zuletzt abgerufen am 18.12.2018.

Folketing (2003): L 79 - Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Supplerende pensionsydelse), online abrufbar under: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20031/lovforslag_oversigtsformat/L79.htm, zulett abgerufen am 18.12.2018.

Folketing (2003a): Første behandling af lovforslag nr. L 79: Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Supplerende pensionsydelse), Grete Schødts (S), online abrufbar under: http://webarkiv.ft.dk/Samling/20031/salen/L79_BEH1_22_10_16.htm, zulett abgerufen am 18.12.2018.

Folketing (2006): L 57 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år m.v.), online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l57/20061_l57_som_fremsat.htm, zulett abgerufen am 19.12.2018.

Folketing (2006a): L 60 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om delpension, (Udfasning af delpensionsordningen), online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l60/20061_l60_som_fremsat.htm, zulett abgerufen am 19.12.2018.

Folketing (2006b): L 57 Forslag til lov om ændring af lov om social pension, online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l57/index.htm>, zulett abgerufen am 20.12.2018.

Folketing (2006c): L 59 Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og lov om påligningen af indkomstskat til staten, online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l59/index.htm>, zulett abgerufen am 20.12.2018.

Folketing (2006d): Første behandling af lovforslag nr. L 57: Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år m.v.), online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/L57/BEH1-17/forhandling.htm>, zulett abgerufen am 20.12.2018.

Folketing (2009): L 168 Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og lov om beskatning af pensionsordninger m.m., online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/L168/index.htm>, zulett abgerufen am 29.12.2018.

Folketing (2009a): L 168 (Lovforslag som fremsat) Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og lov om beskatning af pensionsordninger m.m., online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/l168/20081_l168_som_fremsat.htm, zulett abgerufen am 29.12.2018.

Folketing (2009b): 1. behandling af lovforslag nr. L 168: Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og lov om beskatning af pensionsordninger m.m., online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/L168/BEH1-75/forhandling.htm>, zulett abgerufen am 29.12.2018.

Folketing (2009c): L 65 Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond, lov om beskatning af pensionsordninger m.v. og lov om pensionsafkastbeskatning, online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L65/index.htm>, zulett abgerufen am 30.12.2018.

Folketing (2009d): L 65 (Lovforslag som fremsat) Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond, lov om beskatning af pensionsordninger m.v. og lov om pensionsafkastbeskatning, online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l65/20091_l65_som_fremsat.htm, zulett abgerufen am 30.12.2018.

Folketing (2009e): 1. behandling af lovforslag nr. L 65: Forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension, lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond, lov om beskatning af pensionsordninger m.v. og lov om pensionsafkastbeskatning. (Forlængelse af den særlige udbetalingsmulighed i Særlig Pensionsopsparring og afvikling af ordningen), online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/L65/BEH1-18/forhandling.htm>, zulett abgerufen am 30.12.2018.

Folketing (2011): L 22 Forslag til lov om ændring af lov om social pension (Forhøjelse af folkepensionsalder, indførelse af seniorførtidspension m.v.), online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/l22/index.htm>, zulett abgerufen am 03.01.2019.

Folketing (2011a): L 19 Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og flere andre love (Forhøjelse af efterlønsalder, forkortelse af efterlønsperiode og tilbagebetaling af efterlønsbidrag m.v.), online abrufbar under: <https://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/l19/index.htm>, zulett abgerufen am 03.01.2019.

Folketing (2011b): L 22 (Lovforslag som fremsat), Forslag til lov om ændring af lov om social pension, online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/l22/20111_l22_som_fremsat.htm, zulett abgerufen am 04.01.2019.

- Folketing (2011c): L 19 (Lovforslag som fremsat), Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og flere andre love (Forhøjelse af efterlønsalder, forkortelse af efterlønsperiode og tilbagebetaling af efterlønsbidrag m.v.), online abrufbar under: https://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/l19/20111_l19_som_fremsat.htm, zulezt abgerufen am 04.01.2019.
- Folketing (2011d): 1. behandling af lovforslag nr. L 22: Forslag til lov om ændring af lov om social pension. (Forhøjelse af folkepensionsalder og seniorførtidspension m.v.), online abrufbar unter: <https://www.ft.dk/samling/20111/lovforslag/L22/BEH1-18/forhandling.htm>, zulezt abgerufen am 04.01.2019.
- Folketing (2015): Valg og tendenser, online abrufbar unter: http://www.ft.dk/~media/pdf/publikationer/informationsark/tal-og-fakta/valg_og_tendenser.ashx, zulezt abgerufen am 01.03.2018.
- Folketing (2015a): L 40 Forslag til lov om ændring af lov om social pension, lov om arbejdsskadesikring og lov om afgift af bidraget til Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring og af arbejdsulykkeerstatninger m.v., online abrufbar unter: <https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l40/index.htm>, zulezt abgerufen am 05.01.2019.
- Folketing (2015b): L 40 (Lovforslag som fremsat) Forslag til lov om ændring af lov om social pension, lov om arbejdsskadesikring og lov om afgift af bidraget til Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring og af arbejdsulykkeerstatninger m.v., online abrufbar unter: https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l40/20151_l40_som_fremsat.htm, zulezt abgerufen am 05.01.2019.
- Folketing (2015c): 1. behandling af lovforslag nr. L 40: Forslag til lov om ændring af lov om social pension og lov om arbejdsskadesikring. (Regulering af folkepensionsalderen, ændring af revisionsbestemmelsen m.v.), online abrufbar unter: <https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L40/BEH1-17/forhandling.htm>, zulezt abgerufen am 05.01.2019.
- Fultz, Elaine/Ruck, Markus (2001): Pension reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries. International Labour Office. Budapest.
- Gagnon, Etienne/Johannsen, Benjamin K./Lopez-Salido, David (2016): Understanding the New Normal: The Role of Demographics. Finance and Economics Discussion Series 2016-080, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Gerichtshof der Europäischen Union (2018): Jahresbericht 2017. Überblick über die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union. Luxemburg.
- Gillion, Colin (2000): The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office. In: International Social Security Review, Volume 53, Issue 1, S. 35-63.
- Goulart, Noémia/Camacho, Carmen (2014): Social protection systems. Notebook by the Portuguese Public Finance Council No. 2/2014.
- Hagemann, Robert P./Nicoletti, Giuseppe (1989): Population ageing: economic effects and some policy implications for financing public pensions. In: OECD Economic Studies, No. 12, S. 51-96.
- Holub, Martin (2010): The assessment of the pension base calculation, online abrufbar unter: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_311.pdf, zulezt abgerufen am 30.07.2018.
- Holub, Martin/Havá, Peter (2012): Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care Czech Republic. Prague.
- Holub, Martin/Pollnerová, Štěpánka/Šlapák, Milan (2015): Způsoby automatického přizpůsobení důchodového věku naději dožití v zemích EU, online abrufbar unter: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_397.pdf, zulezt abgerufen am 30.07.2018.
- Holub, Martin/Šlapák, Milan (2015): Minimální podmínky pro nárok na starobní důchod, online abrufbar unter: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_402.pdf, zulezt abgerufen am 30.07.2018.
- Holzmann, Robert (2006): Toward a Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, D.C.. S. 225-265.
- Holzmann, Robert/Hinz, Richard (2005): Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform, World Bank. Washington, D.C.
- Holzmann, Robert/Hinz, Richard/Dorfman, Mark (2008): Pension Systems and Reform Conceptual Framework. SP Discussion Paper No. 0824, World Bank. Washington, D.C.

- Holzmann, Robert/MacKellar, Landis/Repensek, Jana (2009): Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reforms. Washington D.C.
- Holzmann, Robert/MacKellar, Landis/Rutkowski, Michal (2003): Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings. In: Holzmann, Robert/Orenstein, Mitchell/Rutkowski, Michal (Hrsg.): Pension Reform in Europe: Process and Progress. Washington D.C. S. 1-46.
- Industriellenvereinigung (2015): Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und das Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz geändert werden, 28.05.2015, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03826/imfname_420262.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.2018.
- Internationale Arbeitsorganisation (2001): Social security: A new consensus. Genf.
- Internationale Arbeitsorganisation (2019): Mission and impact of the ILO, online abrufbar unter: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>, zuletzt abgerufen am 04.03.2019.
- Internationaler Währungsfonds (2013): Portugal: Rethinking the State - Selected Expenditure Reform Options, IMF Country Report No. 13/6. Washington D.C.
- Juncker, Jean-Claude (2014): Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission am 22. Oktober 2014, online abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_de.htm, zuletzt abgerufen am 12.10.2018.
- Klaus, Václav (2011): Stát není pojišťovna, online abrufbar unter: <https://www.klaus.cz/clanky/2863>, zuletzt abgerufen am 12.11.2018.
- Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (2017): Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung über die voraussichtliche Gebarung der Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung (§ 108e Abs. 9 Z 2 ASVG) in den Jahren 2016 bis 2021 – Teil II, online abrufbar unter: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/5/5/CH3434/CMS1478178195122/gutachten_2017_teil_ii.pdf, zuletzt abgerufen am 25.01.2018.
- Kritzer, Barbara E./Smith, Barbara A. (2016): Public Pension Statements in Selected Countries: A Comparison. Social Security Bulletin, Volume 76, Number 1.
- Lisack, Noémie/Sajedi, Rana/Thwaites, Gregory (2017): Demographic trends and the real interest rate. Staff Working Paper No. 701, Bank of England.
- Macron, Emmanuel (2017): President Macron's Initiative for Europe: A sovereign, united, democratic Europe, online abrufbar unter: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe>, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.
- Mácha, Martin (2002): The Political Economy of Pension Reform in the Czech Republic. In: Fultz, Elaine (Hrsg.): Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2, Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia. International Labour Organization. Budapest. S. 75-112.
- Ministry of Education, Youth and Sport of the Czech Republic (2018): Rejstřík veřejných výzkumných institucí. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. I, online abrufbar unter: <http://rvvi.msmt.cz/detail.php?ic=45773009>, zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- Missoc (2017): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Stand 01.01.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 20.07.2017.
- Missoc (2017a): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Czech Republic, Datensatz für I. Financing und VI. Old-Age, Stand 01.07.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 24.01.2018.
- Missoc (2017b): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Austria, Datensatz für I. Financing und VI. Old-Age, Stand 01.07.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 25.01.2018.

- Missoc (2017c): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Denmark, Datensatz für I. Financing und VI. Old-Age, Stand 01.07.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 30.01.2018.
- Missoc (2017d): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Portugal, Datensatz für I. Financing und VI. Old-Age, Stand 01.07.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 01.02.2018.
- Missoc (2017e): Mutual Information System on Social Protection. Organisation der sozialen Sicherheit in Portugal, online abrufbar unter: http://missoc.org/MISSOC//INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2017_07/PT-Org-07-17-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 01.02.2018.
- Missoc (2017f): Mutual Information System on Social Protection. Organisation der sozialen Sicherheit in Tschechien, online abrufbar unter: http://missoc.org/MISSOC//INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2017_07/CZ-Org-07-17-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 01.02.2018.
- Missoc (2017g): Mutual Information System on Social Protection. Organisation der sozialen Sicherheit in Österreich, online abrufbar unter: http://missoc.org/MISSOC//INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2017_07/AT-Org-07-17-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 01.02.2018.
- Missoc (2017h): Mutual Information System on Social Protection. Organisation der sozialen Sicherheit in Dänemark, online abrufbar unter: http://missoc.org/MISSOC//INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2017_07/DK-Org-07-17-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 01.02.2018.
- Missoc (2017i): Mutual Information System on Social Protection. Comparative Tables Database, Portugal, Datensatz für XI. Guaranteed Minimum Resources, Stand 01.07.2017, online abrufbar unter: <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/informationBase.jsp>, zuletzt abgerufen am 02.02.2018.
- Missoc (2018): MISSOC-Netzwerktreffen, Sofia, 31. Mai bis 1. Juni 2018, Tagesordnung, online abrufbar unter: https://www.missoc.org/documents/networkmeetings/sofia/Agenda_DE.pdf, zuletzt abgerufen am 03.08.2018.
- Nationalrat (2000): Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000 (181 d.B.), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/II_00181/index.shtml, zuletzt abgerufen am 27.11.2018.
- Nationalrat (2000a): Stenographisches Protokoll, 32. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXI. Gesetzgebungsperiode, Mittwoch, 5., und Donnerstag, 6. Juli 2000. Wien.
- Nationalrat (2000b): Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000 (123/A), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/A/A_00123/index.shtml, zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Nationalrat (2000c): Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über den Antrag 123/A betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz geändert werden (Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2000 - SVÄG 2000), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/II_00187/index.shtml, zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Nationalrat (2003): Budgetbegleitgesetz 2003 (59 d.B.), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/II_00059/index.shtml, zuletzt abgerufen am 29.11.2018.
- Nationalrat (2003a): Stenographisches Protokoll, 12. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, Dienstag, 29. April 2003. Wien.
- Nationalrat (2003b): Stenographisches Protokoll, 20. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, Dienstag, 10., und Mittwoch, 11. Juni 2003. Wien.
- Nationalrat (2004): Pensionsharmonisierungsgesetz (653 d.B.), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/II_00653/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2004a): Minderheitsbericht gemäß § 42 Abs. 4 GOG der Abgeordneten Heidrun Silhavy, Dr. Richard Leutner und Gabriele Heinisch-Hosek zum Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über die Regierungsvorlage (653 d.B.), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/II_00694/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.

- Nationalrat (2004b): Stenographisches Protokoll, 87. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXII. Gesetzgebungsperiode, Donnerstag, 18. November 2004. Wien.
- Nationalrat (2004c): Pensionsharmonisierungsgesetz (653 d.B.) – Materialien, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00653/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2010): Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz u.a., Änderung (232/ME), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00232/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2010a): Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz u.a., Änderung (232/ME) – Materialien, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00232/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2012): Pensionsversicherungsrechtlicher Teil des Stabilitätsgesetzes 2012 (Beitrag des BMASK) (359/ME), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00359/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2012a): Pensionsversicherungsrechtlicher Teil des Stabilitätsgesetzes 2012 (Beitrag des BMASK) (359/ME) – Materialien, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00359/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2012b): Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 (2000 d.B.), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02000/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2012c): Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 (2000 d.B.) – Materialien, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_02000/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Nationalrat (2015): Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, Änderung (119/ME), online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00119/index.shtml, zuletzt abgerufen am 25.11.2018.
- Nationalrat (2015a): Unselbständiger Entschließungsantrag der Abgeordneten Mag. Gerald Loacker, Kolleginnen und Kollegen betreffend Einbringung einer Regierungsvorlage zur Einführung einer Teilpension, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/UEA/UEA_00483/index.shtml, zuletzt abgerufen am 26.11.2018.
- Nationalrat (2015b): 674 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und WFA, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/I/I_00674/fname_422741.pdf, zuletzt abgerufen am 26.11.2018.
- Nationalrat (2018): Zusammensetzung des Nationalrates seit 1945 (aufgrund des jeweiligen Wahlergebnisses), online abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/WWER/NR/MandateNr1945/index.shtml>, zuletzt abgerufen am 12.02.2018.
- Nerlich, Carolin/Schroth, Joachim (2018): The economic impact of population ageing and pension reforms. In: ECB Economic Bulletin, Issue 2/2018, S. 85-109.
- Nordic Council of Ministers of Labour (2016): The Joint Nordic Declaration on the European Pillar of Social Rights. Helsinki.
- Nordic Social-Statistical Committee (2008): Old-age Pension Systems in the Nordic Countries. Kopenhagen.
- Nordischer Ministerrat (2019): About the Nordic Council of Ministers, online abrufbar unter: <https://www.norden.org/en/information/about-nordic-council-ministers>, zuletzt abgerufen am 14.01.2019.
- OECD (2003): OECD-Beschäftigungsausblick. Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen. Paris.
- OECD (2005): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Sonderausgabe der DRV. Paris/Berlin.
- OECD (2007): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich. Paris.
- OECD (2013): Renten auf einen Blick 2013. OECD- und G20-Länder-Indikatoren. Paris.
- Oesterreichische Nationalbank (2014): Konjunktur Aktuell. Berichte und Analysen zur wirtschaftlichen Lage, Ausgabe Dezember 2014, online abrufbar unter: <https://www.oenb.at/dam/jcr:6f82035d-c20a-4d6e-adce-833f2c8c2ac6/Konjunktur%20aktuell-Dezember2014.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2018.
- Orenstein, Mitchell A. (2003): Mapping the Diffusion of Pension Innovation. In: Holzmann, Robert/Orenstein, Mitchell A./Rutkowski, Michal (Hrsg.): Pension Reform in Europe: Process and Progress. World Bank. Washington D.C. S. 171-194.

- Österreichische Bundesregierung (2000): Österreich neu regieren. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2000a): Österreichisches Stabilitätsprogramm - Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2000b): Österreichisches Stabilitätsprogramm - Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2003. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2000c): Entwurf eines Sozialrechts-Änderungsgesetzes. Begutachtungsverfahren, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/ME/ME_00046/index.shtml zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Österreichische Bundesregierung (2003): Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2003-2006. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2003a): Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden; Begutachtungsverfahren, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/ME/ME_00028/index.shtml, zuletzt abgerufen am 29.11.2018.
- Österreichische Bundesregierung (2003b): Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2003c): 2. Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2004): Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2004 bis 2008. Wien
- Österreichische Bundesregierung (2007): Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2008): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2010): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2010a): Responses from EU Member States – Austria, in: Europäische Kommission (2010): Online consultation on Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems. Brüssel.
- Österreichische Bundesregierung (2011): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2010 bis 2014. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2013): Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2014): Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2018 sowie Übersichten über die österreichische Haushaltsplanung 2014 (Update) und 2015. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2015): Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report, Austria. Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2016): Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte, Beitrag des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien.
- Österreichische Finanzmarktaufsicht (2016): Studie „Prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge“, online abrufbar unter: <https://www.fma.gv.at/download.php?d=3021>, zuletzt abgerufen am 29.01.2018.
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (2003): Stellungnahme zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden, 28.04.2003, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/SNME/SNME_00475/index.shtml, zuletzt abgerufen am 29.11.2018.
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (2010): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Allgemeine Pensionsgesetz geändert werden (Beitrag zum BBG 2011-2014), 19.11.2010, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_05196/index.shtml, zuletzt abgerufen am 05.12.2018.

- Österreichischer Gewerkschaftsbund (2015): Stellungnahme zum Bundesgesetz, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und das Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz geändert werden soll, 22.05.2015, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_03825/index.shtml, zuletzt abgerufen am 25.11.2018.
- Palmer, Edward (2000): The Swedish pension reform model: framework and issues. Social Protection discussion paper SP 0012. The World Bank. Washington, D.C.
- Parlament der Portugiesischen Republik (2011): Resultados eleitorais (XII - I Legislatura), online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ResultadosEleitoraisAnteriores.aspx>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Portugiesischen Republik (2015): Resultados eleitorais (XIII Legislatura), online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/ResultadosEleitorais.aspx>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2002): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (3. schůze, 48. hlasování, 7. srpna 2002), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=29821&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2004): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (34. schůze, 7. hlasování, 24. srpna 2004), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=36419&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2005): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (44. schůze, 228. hlasování, 13. května 2005), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=38995&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2006): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (5. schůze, 4. hlasování, 3. října 2006), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=43953&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2007): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (9. schůze, 4. hlasování, 19. ledna 2007), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=44767&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2008): Stenografický zápis 28. schůze, 12. března 2008, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/028schuz/28-2.html#q101>, zuletzt abgerufen am 12.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2008a): Sněmovní tisk 435 - Novela z. o důchodovém pojištění, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=435>, zuletzt abgerufen am 12.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2009): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (58. schůze, 3. hlasování, 7. června 2009), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=49812&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2010): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (3. schůze, 5. hlasování, 10. srpna 2010), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=52444&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2011): Sněmovní tisk 277 - Novela z. o důchodovém pojištění, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=277&O=6>, zuletzt abgerufen am 14.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2011a): Stenografický zápis 14. schůze, 15. března 2011, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/014schuz/s014019.htm#r1>, zuletzt abgerufen am 14.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2011b): Sněmovní tisk 412 - VI.n.z. o důchodovém spojení – EU, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=412>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2011c): Stenografický zápis 22. schůze, 9. září 2011, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/022schuz/s022096.htm#r4>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2013): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (57. schůze, 11. hlasování, 7. srpna 2013), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=58140&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2014): Žádost vlády ČR o vyslovení důvěry (6. schůze, 175. hlasování, 18. února 2014), online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=58720&l=cz>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.

- Parlament der Tschechischen Republik (2015): Sněmovní tisk 493 - VI.n.z. o ukončení důchodového spoření, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=493>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Parlament der Tschechischen Republik (2015a): Stenografický zápis 29. schůze, 7. července 2015, online abrufbar unter: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/29-5.html>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Pensionsreformkommission (2002): Zweiter Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionsystems. Wien.
- Pensionsversicherungsanstalt (2017): Korridor pension, online abrufbar unter: <http://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636763&version=1483009007>, zuletzt abgerufen am 26.01.2018.
- Pensionsversicherungsanstalt (2017a): Pensionskontoberechnung, online abrufbar unter: <http://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.577795&version=1501661489>, zuletzt abgerufen am 26.01.2018.
- Pensionsversicherungsanstalt (2018): Alterspension, online abrufbar unter: <http://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636756&version=1513857202>, zuletzt abgerufen am 26.01.2018.
- Pensionsversicherungsanstalt (2018a): Vorzeitige Alterspension – Langzeitversicherungspensionen, online abrufbar unter: <http://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636568&version=1482395316>, zuletzt abgerufen am 23.11.2018.
- Pérez-Díaz, Víctor et al. (2013): Report by the Committee of Experts on the sustainability factor of the public pension system, online abrufbar unter: <https://www.eeyps.es/app/download/11108394925/report%20on%20the%20sustainability%20factor.pdf?t=1433518198>, zuletzt abgerufen am 10.09.2018.
- Pollnerová, Štěpánka et al. (2008): Charakter nositelů důchodového pojištění, online abrufbar unter: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_285.pdf, zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- Portugiesisches Parlament (2000): Proposta de Lei 2/VIII - Aprova as Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=6341>, zuletzt abgerufen am 29.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2002): Proposta de Lei 20/IX, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=19185>, zuletzt abgerufen am 14.09.2018.
- Portugiesisches Parlament (2005): Proposta de Lei 38/X, online abrufbar unter: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=21012>, zuletzt abgerufen am 22.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2006): Proposta de Lei 101/X, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33302>, zuletzt abgerufen am 12.09.2018.
- Portugiesisches Parlament (2006a): Projeto de Lei 326/X, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33309>, zuletzt abgerufen am 12.09.2018.
- Portugiesisches Parlament (2006b): Parlamentsdebatte vom 24. November 2006 (DAR I Serie Nr.22 / X / 2 2006.11.24). Lissabon. S. 29-62.
- Portugiesisches Parlament (2010): Parlamentsdebatte vom 04. November 2010 (DAR I Serie N.º21/XI/2 2010.11.04). Lissabon. S. 7-24.
- Portugiesisches Parlament (2010a): Proposta de Lei 42/XI, online abrufbar unter: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=35719>, zuletzt abgerufen am 13.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2011): Proposta de Lei 27/XII, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=36533>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2012): Proposta de Lei 103/XII, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37290>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2012a): Parlamentsdebatte vom 04.05.2011 (DAR I Serie Nr. 104 / XII / 1 2012.05.04). Lissabon. S. 56-66.

- Portugiesisches Parlament (2012b): *Apreciação Parlamentar 12/XII*, online abrufbar unter: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhIniciativa.aspx?BID=36911>, zuletzt abgerufen am 17.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2012c): *Apreciação Parlamentar 11/XII*, online abrufbar unter: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhIniciativa.aspx?BID=36907>, zuletzt abgerufen am 17.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2013): *Proposta de Lei 178/XII*, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhIniciativa.aspx?BID=37987>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2013a): *Proposta de Lei 182/XII*, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhIniciativa.aspx?BID=38018>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Portugiesisches Parlament (2013b): *Parlamentsdebatte vom 29./30. November 2013 (DAR I Serie Nr. 22/XII/3 2013.11.30)*. Lissabon. S. 3-25.
- Portugiesisches Parlament (2015): *Projeto de Lei 35/XIII*, online abrufbar unter: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailhIniciativa.aspx?BID=39813>, zuletzt abgerufen am 13.08.2018.
- Portugiesische Regierung (1993): *Decreto-Lei n.º 329/93*, online abrufbar unter: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/653127/details/normal?q=329%2F1993>, zuletzt abgerufen am 19.08.2018.
- Portugiesische Regierung (1995): *Programa do XIII Governo Constitucional*, online abrufbar unter: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.08.2018.
- Portugiesische Regierung (2000): *Lei n.º 17/2000*, online abrufbar unter: <http://data.dre.pt/eli/lei/17/2000/08/08/p/dre/pt/html>, zuletzt abgerufen am 29.08.2018.
- Portugiesische Regierung (2001): *Stability and Growth Programme - Update for the Period 2002-2005*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2003): *Stability and Growth Programme Updated for the Period 2003-2006*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2005): *Stability and Growth Programme 2005- 2009*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2005a): *Decreto-Lei n.º 232/2005*, online abrufbar unter: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/469064/details/normal?p_p_auth=cjWtysk2, zuletzt abgerufen am 28.08.2018.
- Portugiesische Regierung (2005b): *Stability and Growth Programme 2005-2009 December 2005 Update*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2006): *Stability and Growth Programme 2006-2010*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2008): *National Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2009): *Stability and Growth Programme 2008 - 2011. January 2009 Update*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2010): *Stability and Growth Programme 2010 - 2013. March 2010*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2010a): *Contributo Portugal - Consulta Livro Verde - Sistemas Europeus de Pensões Adequados, Sustentáveis e Seguros*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2014): *National Social Report 2014*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2015): *Portugal Country Fiche - 2014 Ageing Working Group pension projection exercise Third draft version*. Lissabon.
- Portugiesische Regierung (2015a): *Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Portugal, First Contribution*, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/portugal_contribution_1_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.10.2018
- Portugiesische Regierung (2015b): *Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Portugal, Second Contribution*, online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/portugal_contribution_2_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.10.2018.

- Portugiesische Regierung (2015c): Decreto-Lei n.º 8/2015, online abrufbar unter: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/66147743/details/normal?p_p_auth=Rwhj5MmU, zuletzt abgerufen am 03.02.2019.
- Portugiesische Regierung (2016): Pilar Europeu dos Direitos Sociais - Consulta Pública. Lissabon.
- Portugiesische Regierung/Bank von Portugal (2011): Letter of Intent vom 13. Mai 2011. Abgedruckt in: Europäische Kommission (2011): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Occasional Papers, Issue 79. Brüssel. S. 38-40.
- Portugiesische Regierung/Bank von Portugal (2011a): Portugal - Memorandum of Economic and Financial Policies. Abgedruckt in: Europäische Kommission (2011): The Economic Adjustment Programme for Portugal, First review - Summer 2011, Occasional Papers, Issue 83. Brüssel. S. 46-57.
- Portugiesische Regierung/Bank von Portugal (2011b): Portugal - Memorandum Of Economic And Financial Policies. Abgedruckt in: Europäische Kommission (2011): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Second review - Autumn 2011, Occasional Papers, Issue 89. Brüssel. S. 62-74.
- Portugiesische Regierung/Bank von Portugal (2012): Letter of Intent vom 14. Oktober 2012. Abgedruckt in: Europäische Kommission (2012): The Economic Adjustment Programme for Portugal, Fifth review – Summer 2012, Occasional Papers, Issue 117. Brüssel. S. 51-52.
- PSD (1999): Projeto de Lei 24/VIII - Lei de bases da Segurança Social, online abrufbar unter: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=6332>, zuletzt abgerufen am 29.08.2018.
- Rat der Europäischen Union (2000): Stellungnahme des Rates vom 8. Mai 2000 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für den Zeitraum 2000 bis 2003 (2000/C 162/01). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2000a): Stellungnahme des Rates vom 28. Februar 2000 zum aktualisierten Konvergenzprogramm Dänemarks für 1999 bis 2005 (2000/C 98/06). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2001): Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten (14098/01). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2002): Stellungnahme des Rates vom 5. März 2002 zum aktualisierten Konvergenzprogramm Dänemarks für 2001-2005 (2002/C 64/01). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2003): Stellungnahme des Rates vom 13. Mai 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2003-2007 (2003/C 123/01). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2004): Stellungnahme des Rates vom 20. Januar 2004 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2003 bis 2007 (2004/C 29/02). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2005): Council Decision of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in the Czech Republic (2005/185/EC). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2005a): Council Decision of 20 September 2005 on the existence of an excessive deficit in Portugal (2005/730/EC). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2005b): Stellungnahme des Rates vom 12. Juli 2005 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Portugals für 2005-2009 (2005/C 228/01). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2005c): Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal (12401/05). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2005d): Stellungnahme des Rates vom 18. Januar 2005 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Österreichs für 2004-2008 (2005/C 79/03). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2007): Stellungnahme des Rates vom 27. Februar 2007 zum aktualisierten Konvergenzprogramm Dänemarks für 2006-2010 (2007/C 71/04). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2008): Council Decision of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/185/EC on the existence of an excessive deficit in the Czech Republic (2008/563/EC). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2008a): Council Decision of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/730/EC on the existence of an excessive deficit in Portugal (2008/561/EC). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2008b): Stellungnahme des Rates vom 4. März 2008 zum aktualisierten Konvergenzprogramm der Tschechischen Republik für 2007-2010 (2008/C 74/06). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2009): Council Recommendation to Portugal with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit (15759/09). Brüssel.

- Rat der Europäischen Union (2009a): Stellungnahme des Rates vom 10. März 2009 zum aktualisierten Konvergenzprogramm der Tschechischen Republik für 2008-2011 (2009/C 62/02). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010): Council Decision of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Austria (2010/282/EU). Brüssel
- Rat der Europäischen Union (2010a): Council Decision of 13 July 2010 on the existence of an excessive deficit in Denmark (2010/407/EU). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010b): Council Decision of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in the Czech Republic (2010/284/EU). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010c): Council Decision of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Portugal (2010/288/EU). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010d): Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Dänemarks für 2009-2015 (2010/C 138/02). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2010e): Council Recommendation to Denmark with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit (11301/10). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2011): Die Zukunft der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich – Billigung der Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz (10405/11). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2011a): Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm der Tschechischen Republik 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm der Tschechischen Republik für 2011-2014 (2011/C 212/02). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2013): Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm der Tschechischen Republik für 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm der Tschechischen Republik für die Jahre 2012 bis 2016 (2013/C 217/04). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2014): Council Decision abrogating Decision 2010/282/EU on the existence of an excessive deficit in Austria (10518/14). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2014a): Council Decision abrogating Decision 2010/407/EU on the existence of an excessive deficit in Denmark (10525/14). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2014b): Council Decision abrogating Decision 2010/284/EU on the existence of an excessive deficit in the Czech Republic (10521/14). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2016): Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates (5183/16). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2017): Council Decision (EU) 2017/1225 of 16 June 2017 abrogating Decision 2010/288/EU on the existence of an excessive deficit in Portugal. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2017a): Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact) (9344/17). Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2017b): Europäische Säule sozialer Rechte: Proklamation und Unterzeichnung, Pressemitteilung 673/17. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2018): Regulation on Pan-European Pension Product - Mandate for negotiations with the European Parliament (9975/18). Brüssel.
- Regierung der Portugiesischen Republik (2017): Consulta de Governos Anteriores, online abrufbar unter: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/governos-antteriores>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Regierung der Tschechischen Republik (2018): Liste der Regierungen der Tschechischen Republik (1993-2017), online abrufbar unter: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.
- Research Institut for Labour and Social Affairs (2018): People, online abrufbar unter: <http://www.vupsv.cz/index.php?p=people&site=en>, zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- Rhein, Thomas (2013): Verteilungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung – Simulationsrechnung, Aktueller Bericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Rodgers, Gerry/Lee, Eddy/Swepston, Lee/Van Daele, Jasmien (2009): The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009. Genf.

- Roßbach, Gundula (2017): Europäische Perspektiven. Rede der Präsidentin der Deutschen Rentenversicherung Bund, 13. aktuelles Presseseminar, 14. und 15. November 2017 in Würzburg, online abrufbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/4_Presse/medieninformationen/04_reden/Presseseminare/2017_11_15_14_wuerzburg/rede_rossbach.pdf?__blob=publicationFile&v=7, zuletzt abgerufen am 22.10.2018.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum. Sondergutachten. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018): Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19. Wiesbaden.
- Schuknecht, Ludger/Moutot, Philippe/Rother, Philipp/Stark, Jürgen (2011): The stability and growth pact, crisis and reform. European Central Bank Occasional Paper 129. Frankfurt/Main.
- Škorpík, Jan/Suchomel, Marek (2011): The Czech Republic. In: Hirose, Kenichi (Hrsg.): Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond. International Labour Organization. Budapest. S. 141-170.
- Social Protection Committee (2008): Privately Managed Funded Pension Provision And Their Contribution To Adequate And Sustainable Pensions, online abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3917&langId=en>, zuletzt abgerufen am 02.02.2018.
- Social Protection Committee (2015): Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion - 2015 update, online abrufbar unter: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14239&langId=en, zuletzt abgerufen am 25.09.2018.
- Sozialministerium (2018): Betriebliche Mitarbeiter- und Selbstständigenvorsorge, online abrufbar unter: https://www.sozialministerium.at/site/Arbeit_Behinderung/Arbeitsrecht/Entlohnung_und_Entgelt/betriebliche_MitarbeiterInnenvorsorge/, zuletzt abgerufen am 29.01.2018.
- Tribunal Constitucional de Portugal (2018): Jurisdiction and Procedure, online abrufbar unter: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/jurisdiction.html>, zuletzt abgerufen am 09.04.2018.
- Tschechische Regierung (2004): Convergence Programme of the Czech Republic May 2004. Prague.
- Tschechische Regierung (2006): Observations submitted in accordance with Article 226 of the Treaty establishing the European Community, Czech Republic in Treaty infringement proceedings N°2006/2353, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. Prague.
- Tschechische Regierung (2007): Programové prohlášení vlády, online abrufbar unter: https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/mirek-topolaneck-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf, zuletzt abgerufen am 10.10.2018.
- Tschechische Regierung (2008): National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008–2010. Prague.
- Tschechische Regierung (2008a): Convergence Programme Czech Republic November 2008. Prague.
- Tschechische Regierung (2010): Pozice České republiky k dokumentu ZELENÁ KNIHA na cestě k přiměřeným, udržitelným a spolehlivým důchodovým systémům v Evropě (COM(2010)365 v konečném znění ze dne 7.7.2010. Prague.
- Tschechische Regierung (2011): Convergence Programme of the Czech Republic April 2011. Prague.
- Tschechische Regierung (2011a): National Reform Programme of the Czech Republic 2011. Prague.
- Tschechische Regierung (2012): National Social Report 2012. Prague.
- Tschechische Regierung (2014): Mandate of the Expert Committee on Pension Reform, Annex No. 1 to Ministerial Order No. 9/2014. Prague.
- Tschechische Regierung (2015): Deepening the Economic and Monetary Union – Preparation of the Four Presidents Report Czech Answers to Questions for Sherpas 15 May 2015. Prague.
- Tschechische Republik/Slowakische Republik (1992): SMLOUVA mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, online abrufbar unter: https://www.mpsv.cz/files/clanky/1542/smlouva_slovensko.pdf, zuletzt abgerufen am 16.11.2018.
- Tschechisches Verfassungsgericht (2003): Entscheidung II. ÚS 405/02 vom 03.06.2003, online abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/20030603-ii-us-40502-pension-insurance/>, zuletzt abgerufen am 17.11.2018.

- Tschechisches Verfassungsgericht (2010): Entscheidung Pl. ÚS 8/07 vom 23.03.2010, online abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/20100323-pl-us-807-right-to-adequate-material-security-1/>, zuletzt abgerufen am 13.11.2018.
- Tschechisches Verfassungsgericht (2012): Entscheidung Pl. ÚS 5/12 vom 31.01.2012, online abrufbar unter: <https://www.usoud.cz/en/decisions/20120131-pl-us-512-slovak-pensions-1/>, zuletzt abgerufen am 17.11.2018.
- Velfærdskommissionen (2005): Fremtidens velfærd – vores valg. Kopenhagen.
- Velfærdskommissionen (2005a): Fremtidens velfærd – vores valg (resumé). Kopenhagen.
- Vereinte Nationen (2015): World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390). New York.
- Verfassungsgerichtshof (2003): Entscheidung G 300-314/02 vom 27.06.2003, online abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_300-314-02.pdf, zuletzt abgerufen am 27.11.2018.
- Verfassungsgericht von Portugal (2012): Ruling No. 353/12, 5 of July of 2012, online abrufbar unter: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20120353s.html>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Verfassungsgericht von Portugal (2013): Ruling No. 187/13, 5 of april of 2013, online abrufbar unter: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20130187s.html>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Verfassungsgericht von Portugal (2014): Ruling No. 572/14, 30 of July of 2014, online abrufbar unter: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20140572s.html>, zuletzt abgerufen am 14.08.2018.
- Vylítová, Markéta et al. (2002): Speciální systémy důchodového pojištění (zabezpečení, zaopatření), online abrufbar unter: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/spesys.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.07.2018.
- Weidmann, Jens (2012): Solide Staatsfinanzen für eine stabile Währungsunion - Rede beim Institute for Law and Finance am 12.12.2012, online abrufbar unter: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2012/2012_12_12_weidmann.html, zuletzt abgerufen am 14.03.2018.
- Weltbank (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford [u. a.].
- Weltbank (2006): Pension Reform and the Development of Pension Systems. An Evaluation of World Bank Assistance. Washington, D.C.
- Wirtschaftskammer Österreich (2003): Stellungnahme zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das ASVG, GSVG, BSVG und B-KUVG im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2003 geändert werden, 22.04.2003, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/SNME/SNME_00461/index.shtml, zuletzt abgerufen am 29.11.2018.
- Wirtschaftskammer Österreich (2004): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Allgemeines Pensionsgesetz erlassen wird sowie das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz und das Dienstgeberabgabengesetz geändert werden (Pensionsharmonisierungsgesetz), 11.10.2004, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/SNME/SNME_03650/index.shtml, zuletzt abgerufen am 04.12.2018.
- Wirtschaftskammer Österreich (2010): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Allgemeine Pensionsgesetz geändert werden (Beitrag zum BBG 2011-2014), 18.11.2010, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_05192/index.shtml, zuletzt abgerufen am 05.12.2018.
- Wirtschaftskammer Österreich (2012): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Allgemeine Pensionsgesetz und das Nachtschwerarbeitsgesetz geändert werden (pensionsversicherungsrechtlicher Teil des Stabilitätsgesetzes 2012), 27.02.2012, online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_08528/index.shtml, zuletzt abgerufen am 05.12.2018.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): *Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union*. Gutachten Nr. 01/11. Berlin.
- Zagorskis, Valdis/Jacob, Ralf (2014): *EU: Mobilitätshindernisse in Betriebsrentensystemen reduzieren*. In: *Handelsblatt Newsletter Betriebliche Altersvorsorge* 1/2014, S. 10.

Sekundärliteratur

- Abrahamson, Peter/Wehner, Cecilie (2003): *Pension Reforms in Denmark*. Arbeitspapier, Department of Sociology, University of Copenhagen. Online abrufbar unter: <https://pdfs.semanticscholar.org/b2d6/d0a894f84f4f54761d429971a00b41c5adcb.pdf>, zuletzt abgerufen am 18.01.2018.
- Adascalitei, Dragos/Domonkos, Stefan (2015): *Reforming against all odds: Multi-pillar pension systems in the Czech Republic and Romania*. In: *International Social Security Review*, Volume 68, Issue 2, S. 85-104.
- Agostini, Chiara/Lisi, Valentina/Natali, David/Sabato, Sebastiano (2016): *Balancing protection and investment: structural reforms in five countries*. ETUI. Brüssel.
- Alber, Jens (1982): *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main.
- Albuquerque, P. C. (2015): *Demographics and the Portuguese economic growth*. Working Paper WP17/2015/DE/SOCIUS/CSG, School of Economics & Management. Lissabon.
- Alcidi, Cinzia/Gros, Daniel (2017): *In-Depth Analysis: How to further strengthen the European Semester?* Online abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602114/IPOL_IDA\(2017\)602114_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602114/IPOL_IDA(2017)602114_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 23.03.2018.
- Alves, Sónia (2015): *Welfare State Changes and Outcomes - The Cases of Portugal and Denmark from a Comparative Perspective*. In: *Social Policy & Administration*, Volume 49, Issue 1, S. 1-23.
- Andersen, Jørgen Goul (2008): *From people's pension to an equality-oriented multipillar system. The silent revolution of the Danish pension system*. Paper prepared for NOPSAs Conference, Tromsø, 6.-8. August 2008.
- Andersen, Jørgen Goul (2016): *The Danish Pension System*. Policy Network, online abrufbar unter: http://vbn.aau.dk/files/249048683/Goul_Andersen_Danish_Pension_System.Short_paper.2016.pdf, zuletzt abgerufen am 30.01.2018.
- Andersen, Jørgen Goul/Carstensen, Martin B. (2009): *The welfare state and welfare reforms in Denmark*. In: Golinowska, Stanisława/Hengstenberg, Peter/Żukowski, Maciej (Hrsg.): *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*. Warschau. S. 70-109.
- Andersen, Jørgen Goul/Larsen, Christian Albrekt (2002): *Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Policy Outcome*. Paper presented at XV World Congress of Sociology, July 7-13th, 2002. Brisbane.
- Andersen, Torben M. (2015): *Robustness of the Danish Pension System*. In: *CESifo DICE Report* Volume 13, Issue 2, S. 25-30.
- Andersen, Torben M./Pedersen, Lars Haagen (2006): *Financial Restraints in a Mature Welfare State: The Case of Denmark*. In: *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 22, Issue 3, S. 313-329.
- Anderson, Karen M. (2004): *Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden, and the Netherlands*. In: *Canadian Journal of Sociology*, Volume 22, Issue 2, S. 289-312.
- Anderson, Karen M. (2015): *Social Policy in the European Union*. London [u. a.].
- Andor, László (2016): *Towards shared unemployment insurance in the euro area*, in: *IZA Journal of European Labor Studies*, Volume 5, Issue 10, S. 1-15.
- Anwar, André (2009): *Dänischer Dickschädel*. In: *Zeit Online*, 01.08.2009, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/online/2009/32/nato-rasmussen>, zuletzt abgerufen am 02.01.2019.
- Archer, Clive/Nugent, Neill (2002): *Introduction: Small States and the European Union*. In: *Current Politics and Economics of Europe*, Volume 11, Issue 1, S. 1-10.
- Arltová, Markéta/Langhamrová, Jitka (2010): *Migration and Ageing of the Population of the Czech Republic and the EU Countries*. In: *Prague Economic Papers*, Issue 1/2010, S. 54-73.

- Armstrong, H. W./Read, R. (2000). Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign microstates. In: *Economic Development and Cultural Change*, Volume 48, Issue 2, S. 285-306.
- Arter, David (2002): Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 38, Issue 5, S. 677-697.
- Ash, Timothy Garton (2010): *Jahrhundertwende: weltpolitische Betrachtungen 2000-2010*.
- Auel, Katrin (2012): Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 247-269.
- Auel, Katrin/Benz, Arthur (2005): The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. In: dies. (Hrsg.): *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, Sonderband des *Journal of Legislative Studies*, Volume 11, Issue 3-4, S. 372-393.
- Auerbach, Alan J./Lee, Ronald (2009): Notional Defined Contribution Pension Systems in a Stochastic Context: Design and Stability. In: Brown, Jeffrey/Liebman, Jeffrey/Wise, David A. (Hrsg.): *Social Security Policy in a Changing Environment*. Chicago. S. 43-68.
- Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 48. Jahrgang, Heft 1, S. 136-149.
- Badinger, Harald/Mühlböck, Monika/Nindl, Elisabeth/Reuter, Wolf Heinrich (2013): *Theoretical vs. Empirical Power Indices: Do Preferences Matter?* Department of Economics Working Paper No. 153, University of Economics and Business. Vienna.
- Baerg, Nicole Rae/Hallerberg, Mark (2016): Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. In: *Comparative Political Studies*, Volume 49, Issue 7, S. 968-1009.
- Baldwin, David A. (2013): Power and International Relations. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. London [u. a.]. S. 273-297.
- Balik, Peter (2008): *Role of Small States in International Organizations: The Case of Slovakia in the United Nations Security Council*. Central European University. Budapest.
- Barr, Nicholas (2001): Reforming welfare states in post-communist countries. In: Lucjan T. Orłowski (Hrsg.): *Transition and Growth in Post-Communist Countries*. Cheltenham. S. 169-218.
- Barner, Matthias/Resl, Alena (2016): Generalprobe ein Jahr vor den Parlamentswahlen in Tschechien. . Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, online abrufbar unter: <https://www.kas.de/laenderberichte/detail/-/content/generalprobe-ein-jahr-vor-den-parlamentswahlen-in-tschechien1>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Barner, Matthias/Resl, Alena (2017): Parlamentswahlen in Tschechien. Weitere Umgestaltung des Parteiensystems in Sicht. Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung, online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_50272-544-1-30.pdf?171012081525, zuletzt abgerufen am 06.04.2018.
- Batty, Iain/Hailichova, Helena (2012): Major pension fund reform in the Czech Republic: Creating a three-pillar system. In: *Pensions*, Volume 17, Issue 4, S. 225-228.
- Bauer, Elisabeth/Cornelius, Nadja (2016): Rochade Mitte-Rechts: Løkke stabilisiert seine Minderheitsregierung in Dänemark. Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, online abrufbar unter: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=517d6d9d-a6b9-be49-02defc9f1df7e278&groupId=252038, zuletzt abgerufen am 04.01.2019.
- Beblavý Miroslav/Maselli, Ilaria (2014): An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A simulation exercise of two options, Special Report 98/2014, Centre for European Policy Studies. Brussels.
- Beck, Hanno/Prinz, Aloys (2012): *Staatsverschuldung. Ursachen, Folgen, Auswege*. München.
- Becker, Peter (2014): *Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union. Europäisierung ohne Souveränitätsverlust*. SWP-Studie 19. Berlin.
- Becker, Peter (2015): *Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit*. SWP-Studie 21. Berlin.
- Beichelt, Timm (2015): *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Beichelt, Timm/Keudel, Dorothea (2011): Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente. In: Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden. S. 68-85.

- Beier Sørensen, Ole (2015): The interaction of public and private pensions - the Danish case. Analysis report no. 2/2015. Hilleroed.
- Beier Sørensen, Ole et al. (2016): The interaction of pillars in multi-pillar pension systems: A comparison of Canada, Denmark, Netherlands and Sweden. In: *International Social Security Review*, Volume 69, Issue 2, S. 53-84.
- Behring, Karin/Helbrecht, Ilse (2002): *Wohneigentum in Europa. Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher Wohneigentumsquoten im Vergleich*. Hrsg. von der Wüstenrotstiftung. Ludwigsburg.
- Belke, Ansgar (2015): Der Fiskalpakt als Vertrag außerhalb des EU-Rahmens. Strategische, ökonomisch-konzeptionelle und Operationalisierungsprobleme. In: Von Alemann, Ulrich et al. (Hrsg.): *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*. Wiesbaden. S. 285-309.
- Bellers, Jürgen (1984): Europäische Sozialpolitik. In: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Europäische Gemeinschaft. Problemfelder - Institutionen - Politik*. München. S. 246-253.
- Benner, Thorsten (1998): *Die soziale Dimension der europäischen Integration. Redistributive und sozialregulative Politik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Schriften des Faches Politikwissenschaft an der Universität-GH Siegen, Band 2. Siegen.
- Berensmann, Kathrin (2010): Braucht Europa eine Insolvenzordnung für Staaten? In: *ifo Schnelldienst*, 63. Jahrgang, Issue 23, S. 11-15.
- Berensmann, Kathrin/Herzberg, Angélique (2007): *Insolvenzrecht für Staaten: Ein Vergleich von ausgewählten Vorschlägen*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 9/2007. Bonn.
- Berka, Walter (2005): *Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*. Wien.
- Beyer, Jürgen (2015): Pfadabhängigkeit. In: Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden. S. 149-172.
- Bickerton, Christopher J./Hodson, Dermot/Puetter, Uwe (2015): The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 53, Issue 4, S. 703-722.
- Bielawska, Kamila/Chłoń-Domińczak, Agnieszka (2015): Recommendations for new fiscal rules: how to balance fiscal considerations with the social policy needs? In: Bielawska, Kamila/Chłoń-Domińczak, Agnieszka/Stańko, Dariusz (Hrsg.): *Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: Causes, effects and recommendations for fiscal rules*. Warschau. S. 77-87.
- Bieling, Hans-Jürgen (2012): Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Monika (2012): *Theorien der europäischen Integration*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 77-98.
- Bieling, Hans-Jürgen/Große Hüttmann, Martin (2016): Zur Einführung: Staatlichkeit der Europäischen Union in Zeiten der Finanzkrise. In: dies. (Hrsg.): *Europäische Staatlichkeit. Zwischen Krise und Integration*. Wiesbaden. S. 11-30.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Monika (2012): *Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch*. In: dies. (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 9-34.
- Bijak, Jakub et al. (2007): Population and labour force projections for 27 European countries, 2002–2052: impact of international migration on population ageing. In: *European Journal of Population*, Volume 23, Issue 1, S. 1-31.
- Bingley, Paul/Gupta, Nabanita Datta/Pedersen, Peder J. (2007): Fiscal Implications of Reforms in Retirement Systems in Denmark. In: Gruber, Jonathan/Wise, David A. (Hrsg.): *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications of Reform*. Chicago. S. 119-154.
- Biniossek, Lukas H./Gurol, Julia (2016): *Struktur als Primat? Über die Entwicklung politikwissenschaftlicher Machtbegriffe zu einem neuen Konzept struktureller Macht*. CGS Discussion Paper 19. Bonn.
- Björkdahl, Annika (2007): Swedish Norm Entrepreneurship in the UN. In: *International Peacekeeping*, Volume 14, Issue 4, S. 538-552.
- Björkdahl, Annika (2008): Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 15, Issue 1, S. 135-154.
- Björkdahl, Annika (2013): Ideas and Norms in Swedish Peace Policy. In: *Swiss Political Science Review*, Volume 19, Issue 3, S. 322-337.

- Blank, Florian et al. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 27, 1/2016, Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.
- Blankart, Charles B. (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 6. Auflage. München.
- Blum, Ulrich/Pies, Ingo/Sievekings, Nikolaus (2012): Die europäische Tragödie: Ein politisches Ordnungsproblem. In: Wirtschaftsdienst, Volume 92, Issue 10, S. 667-672.
- Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin (2006): Sozialpolitik in Deutschland. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bofinger, Peter (1997): Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch den Markt - nicht durch starre Regeln oder Bürokraten. In: Wirtschaftsdienst, Volume 77, Issue 1, S. 12-15.
- Bofinger, Peter (2012): Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro. München.
- Bogdandy, Armin von (1993) Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung. In: Integration, Volume 16, Issue 4, S. 210-224.
- Bogdandy, Armin von et al. (2013): Aufbruch in die Euro-Union (Glienicker Gruppe), online abrufbar unter: <http://www.glienickergruppe.de/>, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.
- Bogdandy, Armin von (2017): Von der technokratischen Rechtsgemeinschaft zum politisierten Rechtsraum - Probleme und Entwicklungslinien in der Grundbegrifflichkeit des Europarechts. MPIL Research Paper Series No. 2017-12, online abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=2971097>, zuletzt abgerufen am 05.06.2018.
- Bonciu, Florin (2018): The European Pillar of Social Rights: Too Little, Too Late? In: Romanian Journal of European Affairs, Volume 18, Issue 1, S. 60-70.
- Bonoli, Giuliano (1997): Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. In: Journal of Social Policy, Volume 26, Issue 3, S. 351-372.
- Bonoli, Giuliano/Shinkawa, Toshimitsu (2005): Population ageing and the logics of pension reform in Western Europe, East Asia and North America. In: ebd. (Hrsg.): Ageing and Pension Reform Around the World. Evidence from Eleven Countries. Cheltenham/ Northampton. S. 1-23.
- Borrás, Susana/Radaelli, Claudio M. (2010): Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages. Report No. 7, Swedish Institute for European Policy Studies. Stockholm.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2015): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis. Wien.
- Borkowski, Agnieszka (2003): Machtverteilung im Ministerrat: nach dem Vertrag von Nizza und den Konventsvorschlägen in einer erweiterten Europäischen Union. Discussion Paper 54, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies. Halle.
- Bosworth, Barry/Burtless, Gary (1998): Population aging and economic performance. In: ebd (Hrsg.): Aging societies: the global dimension. Washington, D.C. S. 1-32.
- Boysen-Hogrefe, Jens et al. (2015): Das europäische Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte – Auswertung der bisherigen Erfahrung und mögliche Reformansätze. Kieler Beiträge Zur Wirtschaftspolitik, Nr. 7, Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Börsch-Supan, Axel (2000): Was für die Kapitaldeckung und was für das Umlageverfahren spricht. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, No. 587-00, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim.
- Börsch-Supan, Axel (2001): Rentabilitätsvergleiche im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren: Konzepte, empirische Ergebnisse, sozialpolitische Konsequenzen. In: Theurl, Engelbert (Hrsg.): Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende. Analysen und Perspektiven. Heidelberg. S. 207-233.
- Börsch-Supan, Axel (2006): What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?? In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, D.C. S. 35-56.
- Börsch-Supan, Axel (2011): Ökonomische Auswirkungen des demografischen Wandels. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 10-11/2011, S. 19-26.
- Börsch-Supan, Axel (2013): Mikro- und makroökonomische Dimensionen des demografischen Wandels. In: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hrsg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden. S. 96-122.
- Börzel, Tanja A. (2002): Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2, S. 193-214.

- Börzel, Tanja A. (2003): Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. Queen's Papers on Europeanisation No 2/2003, online abrufbar unter: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.535.1021>, zuletzt abgerufen am 19.02.2019.
- Börzel, Tanja A. (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. Wiesbaden. S. 118-131.
- Börzel, Tanja A. (2008a): European Governance - Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie. In: Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden. S. 61-91.
- Börzel, Tanja A./Hofmann, Tobias/Panke, Diana (2012): Caving in or Sitting it Out? Longitudinal Patterns of Non- Compliance in the European Union. In: Journal of European Public Policy, Volume 19, Issue 4, S. 454-471.
- Börzel, Tanja A./Hofmann, Tobias/Panke, Diana/Sprungk Carina (2010): Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law. In: Comparative Political Studies, Volume 43, Issue 11, S. 1363-1390.
- Börzel, Tanja A./Panke, Diana (2015): Europäisierung. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 225-246.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: European Integration online Papers, Volume 4, Issue 15, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, zuletzt abgerufen am 26.05.2017.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2007): Europeanization. The Domestic Impact of EU Politics. In: Joergensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.): Handbook of European Union Politics. London [u. a.]. S. 483-504.
- Breyer, Friedrich (2000): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Volume 1, Issue 4, S. 383-405.
- Brooks, Sarah M. (2005): Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization Around the World. In: International Studies Quarterly, Volume 49, Issue 2, S. 273–294.
- Brooks, Sarah M. (2007): Globalization and Pension Reform in Latin America. In: Latin American Politics and Society, Volume 49, Issue 4, S. 31-62.
- Brown, Jennifer (2000): Small States in the European Institutions. Jean Monnet Centre of Excellence. University of Turku. Turku.
- Brunn, Gerhard (2009): Die europäische Einigung von 1945 bis heute. 3. Auflage. Stuttgart.
- Bulmer, Simon J./Burch, Martin (2001): The „Europeanisation“ of Central Government. The UK and Germany in Historical Institutional Perspective. In: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.): The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe. Manchester. S. 73-97.
- Bulmer, Simon J./Joseph, Jonathan (2015): European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics. In: European Journal of International Relations, Volume 22, Issue 4, S. 725-748.
- Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M. (2004): The Europeanisation of National Policy? In: Queen's Papers on Europeanisation, No 1/2004.
- Bunse, Simone/Magnette, Paul/Nicolaïdis, Kalypso (2005): Is the Commission the Small Member States' Best Friend? Swedish Institute for European Policy Studies Report Number 9, online abrufbar unter: <http://www.sieps.se/en/publications/2005/is-the-commission-the-small-member-states-best-friend-20059/Sieps-2005-9.pdf?>, zuletzt abgerufen am 05.06.2018.
- Busch, Klaus (2006): Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union. Arbeitspapier 108, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Busch, Klaus (2011): Das Korridormodell – relaunched. Ein Konzept zur Koordinierung wohlfahrtsstaatlicher Politiken in der EU. Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Busch, Klaus/Bischoff, Joachim/Funke, Hajo (2018): Rechtspopulistische Zerstörung Europas? Wachsende politische Instabilität und die Möglichkeiten einer Kehrtwende. Hamburg.
- Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten (2013): Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension. International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

- Busemeyer, Marius R. (2004): Chasing Maastricht: The Impact of the EMU on the Fiscal Performance of Member States. In: *European Integration online Papers*, Volume 8, Issue 8, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-008a.htm>, zuletzt abgerufen am 06.03.2018.
- Buti, Marco/Pench, Lucio R. (2004): Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It? In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Issue 5, S. 1023-1059.
- Butler, Petra/Morris, Caroline (2017): *Small states in a legal world*. New York.
- Buzogány, Aron (2015): Institutionalisierung durch Imitation? Die Europäisierung des Parlamentarismus in Mittel- und Osteuropa. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, S. 257-271.
- Callies, Patricia (1997): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt - ein Pakt für mehr Glaubwürdigkeit? In: *Wirtschaftsdienst*, Volume 77, Issue 3, S. 153-158.
- Calliess, Christian/Schoenfleisch, Christopher (2012): Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages. In: *Juristen Zeitung*, Volume 67, Issue 10, S. 477-528.
- Cameron, David R. (1978): The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. In: *American Political Science Review*, Volume 72, Issue 4, S. 1243-1261.
- Campos, Antonio Correia de (2003): Social Security Reform in Europe: The Difficult Step to Second Generation Reform. In: Monteiro, Fatima/Tavares, Jose/Glatzer, Miguel/Cardoso, Angelo (Hrsg.): *Portugal - Strategic Options in a European Context*. Lanham [u. a.]. S. 153-170.
- Caporaso, James (2007): The Three Worlds of Regional Integration Theory. In: Vink, Maarten Peter/Graziano, Paolo (Hrsg.): *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke [u. a.]. S. 23-34.
- Carone, Giuseppe/Eckefeldt, Per/Giamboni, Luigi/Laine, Veli/Sumner, Stéphanie Pamies (2016): Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *European Economy Discussion Paper 042*. Brüssel.
- Carrera, Leandro/Angelaki, Marina/Carolo, Daniel (2009): Structures, political competition and societal veto players: the politics of pension reform in Southern Europe. Paper presented at the 7th Espanet Conference "The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities", 17-19 September 2009. Urbino.
- Casey, Bernard H. (2014): From pension funds to piggy banks: (Perverse) consequences of the Stability and Growth Pact since the crisis. In: *International Social Security Review*, Volume 67, Issue 1, S. 27-48.
- Castles, Francis G./Mitchell, Deborah (1993): Worlds of Welfare and Families of Nations. In: Castles, Francis G. (Hrsg.): *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot. S. 93-128.
- Cesaratto, Sergio (2005): *Pension Reform and Economic Theory. A Non-Orthodox Analysis*. Cheltenham [u. a.].
- Chang, Michele (2006): Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policy-making. In: *European Integration*, Volume 28, Issue 1, S. 107-120.
- Chang, Michele (2016): *Economic and Monetary Union*. London/New York.
- Chlon, Agnieszka/Góra, Marek/Rutkowski, Michal (1999): *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 9923, World Bank. Washington D.C.
- Chong, Dennis/Druckman, James N. (2007): Framing Theory. In: *Annual Review of Political Science*, Volume 10, S. 103-126.
- Chuliá, Elisa/Asensio, María (2006): Portugal: in search of a stable framework. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): *The handbook of West European pension politics*. Oxford [u. a.]. S. 605-659.
- Cichon, Michael (1999): Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles? In: *International Social Security Review*, Volume 52, Issue 4, S. 87-105.
- Clauwaert, Stefan (2015): The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison Update including the CSRs 2015-2016. Background analysis 2015.03, european trade union institute. Brüssel.
- Coleman, David A. (1992): Does Europe need immigrants? Population and work force projections. In: *International Migration Review*, Volume 26, Issue 2, S. 413-61.
- Correia, José Alfredo Henriques (2004): *A sustentabilidade financeira da Segurança Social em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa.

- Curtin, Deirdre (2013): Challenging Executive Dominance in European Democracy. Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013/06. Amsterdam.
- Czina, Veronika (2013): Small State Influence in the European Union: The Case of 'E-stonia'. Central European University. Budapest.
- Dallinger, Ursula (2016): Sozialpolitik im internationalen Vergleich. Konstanz/München.
- Damijan, Joze P. (2001): Main Economic Characteristics of Small Countries: Some Empirical Evidence. In: Salvatore, Dominick/Svetlicic, Marjan/Damijan, Joze P. (Hrsg.): Small Countries in a Global Economy: New Challenges and Opportunities. Basingstoke. S. 91-130.
- Damijan, Joze P./Damijan, Sandra/Parcero, Osiris Jorge (2013): Is there a premium in the size of nations? Vives Discussion Paper 40/2013, KU Leuven. Leuven.
- Dams, Jan (2018): Brandbrief gegen „mehr Europa“ ist eine Warnung an Deutschland. In: Die Welt, 07.03.2018, online abrufbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article174302785/Warnung-an-Bruessel-Brandbrief-der-EU-Nordlaender-gegen-mehr-Europa.html>, zuletzt abgerufen am 08.11.2018.
- Danmarks Radio (2004): Lykketoft vil genindføre den Særlige Pensionsopsparing. In: Danmarks Radio, 29.03.2004, online abrufbar unter: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/lykketoft-vil-genindfoere-den-saerlige-pensionsopsparing>, zuletzt abgerufen am 30.12.2018.
- Däubler, Wolfgang (2002): Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn. S. 477-489.
- Deacon, Bob (2000): Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization, in: Journal of European Social Policy, Volume 10, Issue 2, S. 146-161.
- De Grauwe, Paul (2015): Design failures of the Eurozone, online abrufbar unter: <https://voxeu.org/article/design-failures-eurozone>, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.
- Dehousse, Renaud (2015): The New Supranationalism. Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference Panel P298. Reflections on the Euro-crisis and the Future of Representative Democracy. Montreal, August 26-29, 2015, online abrufbar unter: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613-eed8cd5d36bd.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.03.2018.
- De Haan, Jakob/Berger, Helge/Jansen, David-Jan (2004): Why has the Stability and Growth Pact Failed? International Finance, Volume 7, Issue 2, S. 235-260.
- De la Porte, Caroline (2011): The OMC in Denmark: European ideas meet domestic politics. In: Barcevicus, Egidijus/Weishaupt, Timo/Zeitlin, Jonathan (Hrsg.): Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Basingstoke. S. 161-180.
- De la Porte, Caroline (2017): EU governance of welfare states and labour EU markets. In: Kennett, Patricia/Lendvai-Bainton, Noemi (Hrsg.): Handbook of European Social Policy. Cheltenham. S. 141-154.
- De la Porte, Caroline/Heins, Elke (2016): The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform. London.
- 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 Volume 11, Issue 2, S. 267-288.
- De la Porte, Caroline/Natali, David (2014): Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared. In: West European Politics, Volume 37, Issue 4, S. 732-749.
- De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2012): Why and how (still) study the Open Method of Coordination (OMC)? In: Journal of European Social Policy, Volume 22, Issue 3, S. 336-349.
- Demary, Markus/Kochskämper, Susanna (2017): A new chance for private pension saving? IW-Kurzberichte, Issue 50. Köln.
- De Neve, Jan-Emmanuel (2007): The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU. In: Journal of European Integration, Volume 29, Issue 2, S. 503-521.
- De Swaan, Abram (1992): Perspectives for Transnational Social Policy. In: Government and Opposition, Volume 27, Issue 1, S. 33-52.
- De Swaan, Abram (1994): Perspectives for Transnational Social Policy in Europe: Social Transfers from West to East", in: ders. (Hrsg.): Social Policy Beyond Borders. The Social Question in Transnational Perspective. Amsterdam. S. 101-115.

- Der Spiegel (2000): Neue Regierung löst Sturm des Protests aus. In: Der Spiegel, 05.02.2000, online abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/oesterreich-neue-regierung-loest-sturm-des-protests-aus-a-63041.html>, zuletzt abgerufen am 27.11.2018.
- Der Spiegel (2003): Österreich steuert auf Schwarz-Grün zu. In: Der Spiegel, 06.02.2003, online abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/koalition-oesterreich-steuert-auf-schwarz-gruen-zu-a-233981.html>, zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Der Standard (2003): Chronologie: Diskussion um Reform führte 2002 zum Bruch der Koalition. In: Der Standard, 11.12.2003, online abrufbar unter: <https://derstandard.at/1503669/Chronologie-Diskussion-um-Reform-fuehrte-2002-zum-Bruch-der-Koalition>, zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Der Standard (2013): SPÖ- und ÖVP-Gremien einigten sich auf Koalitionsverhandlungen. In: Der Standard, 14.10.2013, online abrufbar unter: <https://derstandard.at/1381368504514/Parteien-beraten-uebers-Koalieren>, zuletzt abgerufen am 26.11.2018.
- Der Standard (2013a): Was im Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP steht. In: Der Standard, 12.12.2013, online abrufbar unter: <https://derstandard.at/1385170890964/Das-Regierungsprogramm-von-SPOe-und-OeVP>, zuletzt abgerufen am 26.11.2018.
- Deubner, Christian (2006): A Dynamic Perspective for the Reform of the Stability and Growth Pact. CEPII Working Paper No. 2006-06, online abrufbar unter: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2006/wp2006-06.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2018.
- Dialer, Doris (2014): Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014. Baden-Baden. Seite 151-154.
- Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe (2015): Handbuch zum Europäischen Parlament. Baden-Baden.
- Dickmann, Nicola (2003): Demographischer Wandel: Geburtenraten im internationalen Vergleich. In: IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Volume 30, Issue 1, S. 45-57.
- Diekmann, Andreas (2010): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 4. Auflage. Reinbek bei Hamburg.
- Diekmann, Berend/Meurers, Martin (2008): Der Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft. In: Wirtschaftsdienst, Volume 88, Issue 9, S. 618-624.
- Dieringer, Jürgen (2008): Föderalismus in Europa - Europäischer Föderalismus. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 550-578.
- Dieter, Heribert (2012): Maastricht 2.0: Bei der Weiterentwicklung der Währungsunion hat Europa Alternativen zum Zentralisierungsfetisch. SWP-Aktuell 54. Berlin.
- Dietz, Berthold/Frevel, Bernhard/Toens, Katrin (2015): Sozialpolitik kompakt. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Volume 13, Issue 1, S. 5-23.
- Dolls, Mathias/Fuest, Clemens/Neumann, Dirk/Peichl, Andreas (2014): An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data, Discussion Paper No. 14-095, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, online abrufbar unter: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14095.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.11.2018.
- Domonkos, Stefan/Simonovits, András (2017): Pension reforms in EU11 countries: An evaluation of post-socialist pension policies. In: International Social Security Review, Volume 70, Issue 2, S. 109-128.
- Döring, Diether/Greß, Stefan/Logeay, Camille/Zwiener, Rudolf (2009): Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf. Viso Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Döring, Herbert/Hönnige, Christoph (2008): Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 451-481.
- Drahokoupil, Jan/Domonkos, Stefan (2013): Reforming pensions: the limits of diversification. In: ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy, Issue 3.
- Druckman, James N. (2004): Political Preference Formation: Competition, Deliberation and the (Ir)relevance of Framing Effects. In: American Political Science Review, Volume 98, Issue 4, S. 671-686.

- Dufek, J./Minařík, B. (2009): Age of population and the development of population ageing in the regions of the Czech Republic. In: *Agricultural Economics*, Volume 55, Issue 6, S. 259-270.
- Dullien, Sebastian (2007): Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area can learn from the United State's Unemployment Insurance. Working Paper FG 1/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Dullien, Sebastian (2014): Eine Europäische Arbeitslosenversicherung als Stabilisator für die Euro-Zone. *Wiso-Direkt*, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Dullien, Sebastian (2016): Die Europäische Währungsunion: Viel reformiert, aber noch nicht am Ziel. In: *Wirtschaftsdienst*, Volume 96, Issue 8, S. 541-546.
- Dullien, Sebastian/Schwarzer, Daniela (2009): Fiskalpolitik im Euroraum: Reformbedarf und Reformoptionen. In: *Wsi-Mitteilungen*, Ausgabe 09/2009, 498-504.
- Dullien, Sebastian/Schwarzer, Daniela (2010): Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone. Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds. SWP-Studie 19. Berlin.
- Dye, Thomas R. (1976): *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes.* Tuscaloosa.
- Dyson, Kenneth (2003): Die Wirtschafts- und Währungsunion als Prozess der Europäisierung. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. 2. Auflage. Wiesbaden. S. 449-478.
- Dyson, Kenneth/Sepos, Angelos (2010): Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration, in: dies. (Hrsg.): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Basingstoke. S. 3-23.
- Easterly, William/Kraay, Aart (2000): Small states, small problems? Income, growth, and volatility in small states. In: *World Development*, Volume 28, Issue 11, S. 2013-2027.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York [u. a.].
- Ebbinghaus, Bernhard (2005): Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. *MPIfG Discussion Paper 05/2*. Köln.
- Ebbinghaus, Bernhard (2015): Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden. S. 55-80.
- Eckardt, Martina (2005): The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms. In: *Journal of European Social Policy*, Volume 15, Issue 3, S. 247-267.
- Eckert, Florian (2008): *Vom Plan zum Markt. Parteipolitik und Privatisierungsprozesse in Osteuropa*. Wiesbaden.
- Eckhardt, Philipp/Baran, Anne-Kathrin/Van Roosebeke, Bert (2017): Pan-European-Personal Pension Product, *cepPolicyBrief No. 28/2017*.
- Ehs, Tamara (2015): Der VfGH als politischer Akteur. Konsequenzen eines Judikaturwandels? In: *Austrian Journal of Political Science*, Volume 44, Issue 2, S. 15-28.
- Eichenhofer, Eberhard (2007): *Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der „sozialen Frage“ bis zur Globalisierung*. München.
- Eichenhofer, Eberhard (2012): Sozialrecht in der Europäischen Union – aus föderaler Perspektive zu erschließen? In: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt*. Berlin/Heidelberg. S. 519-542.
- Eichenhofer, Eberhard (2016): Rentenpolitik und makroökonomische Steuerung in Europa. *Deutsche Rentenversicherung*, Ausgabe 1/2016, S. 41-48.
- Eichhorst, Werner (2013): Nur auf den ersten Blick charmant, in: *Wirtschaftsdienst*, Volume 93, Issue 1, S. 4-6.
- Eitenmüller, Stefan/Schüssler, Reinhard (2003): Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung. Forschungsbericht im Auftrag für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutsche Rentenversicherung Bund. Berlin/Basel.
- Elgström, Ole/Jönsson, Christer (2000): Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving? In: *Journal of European Public Policy*, Volume 7, Issue 5, S. 684-704.
- Elman, Miriam Fendius (1995): The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. In: *British Journal of Political Science*, Volume 25, Issue 2, S. 171-217.
- Enderlein, Henrik/Gnath, Katharina/Haas, Jörg (2016): Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Böttger, Katrin/Jopp, Mathias (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden. S. 246-259.

- Erdmenger, Katharina/Gran, Stefan/Kowalsky, Wolfgang/Polzer, Ursula (2009): Die soziale Dimension der EU Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen – ein Gegensatz? Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Ervik, Rune (2005): The Battle of Future Pensions. Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms. In: *Global Social Policy*, Volume 5, Issue 1, S. 29-54.
- Ervik, Rune (2006): European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy. Working Paper 10-2006, Stein Rokkan Centre for Social Studies, University of Bergen. Bergen.
- Ervik, Rune/Kildal, Nanna/Nilssen, Even (2009): Introduction. In: dies. (Hrsg.): *The Role of International Organizations in Social Policy. Ideas, Actors and Impact*. Cheltenham. S. 1-19.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Faix, Martin (2012): Genesis eines mehrpoligen Justizkonflikts: Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik wertet ein EuGH-Urteil als Ultra-vires-Akt. In: *EuGRZ*, Jahrgang 39, Heft 20-21, S. 597-605.
- Falkner, Gerda (2007): Social policy. In: Graziano, Paolo/Vink, Marten P. (Hrsg.): *Europeanisation. New research agendas*. Houndmills/New York. S. 253-265.
- Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver (2004): Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? In: *West European Politics*, Volume 27, Issue 3, S. 452-473.
- Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Treib, Oliver (2007): Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU Implementation Are Only "Sometimes-True Theories". In: *European Journal of Political Research*, Volume 46, Issue 3, S. 395-416.
- Fath, Ralf/Urbitisch, Christian (2017): *Lexikon Altersversorgung 2018. Die Betriebsrente von A bis Z*. 14. Auflage. München.
- Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of ‚Europe‘. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford. S. 3-26.
- Featherstone, Kevin (2018): Can the Eurozone be more democratic? Online abrufbar unter: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/06/25/can-the-eurozone-be-more-democratic/>, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.
- Fehmel, Thilo (2017): Besprechung zu „Varwick, Johannes; Eichenhofer, Eberhard; Windwehr, Jana; Wäschle, Manuel. Europäisierung der Alterssicherungspolitik. Up-, Down- und Interload-Prozesse zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene.“ In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jahrgang 58, Heft 4, S. 635-637.
- Ferge, Zsuzsa/Juhász, Gábor (2004): Accession and social policy: the case of Hungary. In: *Journal of European Social Policy*, Volume 14, Issue 3, S. 233–251.
- Ferreira, Silvia (2003): The past in the present Portuguese social security reform. Paper for the inaugural ESPAnet conference "Changing European Societies - The Role for Social Policy", Danish National Institute of Social Research, 13-15 November 2003. Copenhagen
- Ferrera, Maurizio (1996): The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. In: *Journal of European Social Policy*, Volume 6, Issue 1, S. 17-37.
- Fichtner, Ferdinand/Haan, Peter (2014): Europäische Arbeitslosenversicherung: Konjunkturstabilisierung ohne große Umverteilung der Haushaltseinkommen, Wochenbericht Nr. 37/2014, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Fink, Marcel (2014): ASISP Country Document Update 2014 Austria. Brüssel.
- Fonseca, Sara Claro da (2009): Das politische System Portugals. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Auflage. Wiesbaden. S. 765-818.
- Franco, Daniele/Sartor, Nicola (2006): NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C. S. 467-492.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Klaus ernannt Necas als neuen Ministerpräsidenten. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.06.2010, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/tschechische-republik-klaus-ernennt-necas-als-neuen-ministerpraesidenten-1996978.html>, zuletzt abgerufen am 13.11.2018.
- Freire, André (2006): The Party System of Portugal. In: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/ Haas, Melanie (Hrsg.): *Die Parteiensysteme Westeuropas*. Wiesbaden. S. 373-396.
- Freise, Matthias (2005): Rekombinante Wohlfahrtsstaaten. Osteuropäische Sozialpolitik im Wandel. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, Band 46, S. 323-345.

- Fuchs, Deike (2009): Unterschiede bei den Alterssicherungssystemen in der EU als Integrationshemmnis – Bewertung und Perspektiven für die Weiterentwicklung von Politikmaßnahmen auf europäischer Ebene. Dissertation. Hamburg.
- Fuest, Clemens/Heinemann, Friedrich/Schröder, Christoph (2014): Geregelt in die Staats-Insolvenz. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.07.2014, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/vorschlag-fuer-insolvenz-von-staaten-von-clemens-fuest-13050946.html>, zuletzt abgerufen am 30.10.2018.
- Fuest, Clemens/Hellwig, Martin/Sinn, Hans-Werner/Franz, Wolfgang (2010): Zehn Regeln zur Rettung des Euro. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2010, S. 10.
- Führmann, Bettina (2003): Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung. INEF-Report, Nr. 71.
- Gago, Angie (2014): Trade Unions' Strategies and Austerity Politics in Southern Europe: The Role of Labour in Spain, Italy and Portugal vis-à-vis Austerity Measures. Paper prepared for the ECPR General Conference 2014. Glasgow.
- Ganghof, Steffen/Schulze, Kai (2015): Vetospieler und Institutionen. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 113-148.
- Garcia, Cardiff (2011): PM-elect aims to implement Portugal bail-out, online abrufbar unter: <https://ftalphaville.ft.com/2011/06/07/586591/pm-elect-aims-to-implement-portugal-bail-out/>, zuletzt abgerufen am 07.08.2018.
- Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger (2013): Wir, ein europäisches Volk? Sozialintegration Europas und die Idee der Gleichheit aller europäischen Bürger. Wiesbaden.
- Gerken, Lüder et al. (2013): Die Euro-Reform - Eine neue Ordnung für die Euro-Zone. Erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Centrum für Europäische Politik (CEP). Freiburg.
- Gjerding, Allan Næs (2006): The Danish Welfare Commission. Main assumptions and overall proposals. Mimeo, Faculty of Social Science, Aalborg University. Aalborg.
- Glass, Susanne/Trinker, Werner (2002): Das Scheitern der Mitte-Rechts-Koalition in Österreich. In: Deutschlandfunk, 10.09.2002, online abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/das-scheitern-der-mitte-rechts-koalition-in-oesterreich.724.de.html?dram:article_id=97447, zuletzt abgerufen am 28.11.2018.
- Gloetz, Tanja Anette (2005): Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat: Etappen ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main [u. a.].
- Godinez-Olivares, Humberto/Boado-Penas, Maria del Carmen/Haberman, Steven (2015): Pay-as-you-go pension systems: Automatic balancing mechanism based on nonlinear programming to restore the sustainability, online abrufbar unter: <http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-GoodinzOlivares&BoPe&Haberm.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2018.
- Goetz Klaus H. (2006): Territory, temporality and clustered Europeanization. Forschungsbericht des Instituts für Höhere Studien. Wien. Online abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-245779>, zuletzt abgerufen am 12.07.2017.
- Goetz Klaus H./Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008): The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. In: Living Reviews in European Governance, Volume 3, Issue 2.
- Gohr, Antonia (2001): Maastricht als Herausforderung und Chance: die Auswirkungen der europäischen Integration auf den italienischen Wohlfahrtsstaat. ZeS-Arbeitspapier Nr. 8/2001. Bremen.
- Grande, Edgar (2002): Parteiensystem und Föderalismus – Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden. S. 179-212.
- Graziano, Paolo R./Jacquot, Sophie/Palier, Bruno (2011): The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae. London.
- Graziano, Paolo R./Jacquot, Sophie/Palier, Bruno (2011a): Introduction: The Usages of Europe in National Employment- friendly Welfare State Reforms. In: dies. (Hrsg.): The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae. London. S. 1-18.
- Grech, Aaron (2015): Convergence or divergence? How the financial crisis affected European pensioners. In: International Social Security Review, Volume 68, Issue 2, S. 43-62.
- Green-Pedersen, Christoffer (2006): Denmark: a "World Bank" pension system. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of West European pension politics. Oxford [u. a.]. S. 454-498.

- Green-Pedersen, Christoffer/Lindbom, Anders (2006): Politics within paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions. In: *Journal of European Social Policy*, Volume 16, Issue 3, S. 245-258.
- Grimaud, Jean Micallef (2018): Small states and EU governance: Malta in EU decision-making processes. Cham.
- Grøn, Caroline Howard/Wivel, Anders (2011): Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy. In: *Journal of European Integration*, Volume 33, Issue 5, S. 523-539.
- Gros, Daniel/Mayer, Thomas (2010): How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now! CEPS Policy Brief, No. 202/February 2010. Brüssel.
- Gröpl, Christoph (2013): Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts. In: *Der Staat*, Band 52, Heft 1, S. 1-25.
- Grünberger, Thomas (2008): Pensionsreformen in Schweden und Österreich. Ein Vergleich. Diplomarbeit. Universität Wien.
- Guardiancich, Igor (2010): Country Report Denmark. Current pension system: first assessment of reform outcomes and output. European Social Observatory. Brüssel.
- Guardiancich, Igor/Natali, David (2017): The Changing EU "Pension Programme": policy tools and ideas in the shadow of the crisis. In: Natali, David (Hrsg.): *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brüssel. S. 239-266.
- Guenther, Franziska (2007): Mehrheit gesucht. In: *Zeit Online*, 13.11.2007, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/online/2007/46/daenemark-wahl>, zuletzt abgerufen am 28.12.2018.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. London.
- Haas, Ernst B. (1970): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. In: *International Organization*, Volume 24, Issue 4, S. 607-646.
- Haase, Gudrun/Struger, Katrin (2009): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa*. Wien.
- Habermas, Jürgen (2014): »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das? In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3/2014, S. 85-94.
- Habermas, Jürgen (2017): "New" Perspectives For Europe, Speech given at a conference on "New Perspectives for Europe" at Humanities College, Goethe University (Frankfurt), in Bad Homburg (21 September 2018), translated by David Gow, online abrufbar unter: <https://www.socialeurope.eu/new-perspectives-for-europe>, zuletzt abgerufen am 04.11.2018.
- Hacke, Christian (2015): Macht. In: Woyke, Wichard/Varwick, Johannes (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 13. Auflage. Opladen/Toronto. S. 277-286.
- Hacker, Björn (2010): *Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung*. Baden-Baden.
- Hacker, Björn (2018): *Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest*. IEP Research Paper 02/2018. Berlin.
- Hacker, Björn/Van Treeck, Till (2010): *Wie einflussreich wird die europäische Governance? Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics*, Volume 25, Issue 3, S. 275-296.
- Hallerberg, Mark/Bridwell, Joshua (2008): Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes. In: Dyson, Kenneth (Hrsg.): *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford. S. 69-86.
- Hamblin, Kate A. (2013): *Active Ageing in the European Union. Policy Convergence and Divergence*. Basingstoke [u. a.]
- Hanke, Peter (2000): Macht und Herrschaft. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Politik-Lexikon*. 3. Auflage. München [u. a.]. S. 364-367.
- Hartmann, Jürgen/Kempf, Udo (2011): *Staatsoberhäupter in der Demokratie*. Wiesbaden.
- Hartleb, Florian (2011): Extremismus in Österreich. In: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): *Extremismus in den EU-Staaten*. Wiesbaden. S. 265-282.
- Hausner, Jerzy (2002): Poland - Security through Diversity. In: Feldstein, Martin/Siebert, Horst (Hrsg.): *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago/London. S. 349-364.

- Hayder, Roberto (2010): Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) – eine unterschätzte EU-Institution. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 21. Jahrgang, Heft 5, S. 171-176.
- Háva, Petr (2009): Annual National Report 2009 - Pensions, Health and Long-term Care Czech Republic. Brüssel.
- Háva, Petr (2010): Annual National Report 2010 - Pensions, Health and Long-term Care Czech Republic. Brüssel.
- Haverland, Markus (2000): National Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: Journal of Public Policy, Volume 20, Issue 1, S. 83-103.
- Haverland, Markus (2005): Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research. In: European Integration online Paper, Volume 9, Issue 2, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm>, zuletzt abgerufen am 13.06.2017.
- Haverland, Markus (2007): Methodology. In: Vink, Maarten Peter/Graziano, Paolo (Hrsg.): Europeanization: New Research Agendas. Basingstoke [u. a.]. S. 59-70.
- Härtel, Ines (2012): Zuwachsende Legitimität: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union. In: dies (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band IV. Berlin/Heidelberg. S. 317-388.
- Häsing, Jens/Buzogány, Aron (2015): Europäisierung des deutschen Landesparlamentarismus? Zur Rolle der Landtagsverwaltungen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, S. 136-150.
- Heertje, Arnold/Wenzel, Heinz-Dieter (2002): Grundlagen der Volkswirtschaftslehre. 6. Auflage. Wiesbaden.
- Heidenreich, Martin (2009): The Open Method of Coordination. A pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes? In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (Hrsg.): Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms. Abingdon/New York. S. 10-36.
- Heidenreich, Martin/Bischoff, Gabriele (2008): The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? In: Journal of Common Market Studies, Volume 46, Issue 3, S. 497-532.
- Heinemann, Friedrich/Moessinger, Marc-Daniel/Osterloh, Steffen (2012): Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags. In: Integration, Volume 35, Issue 3, S. 167-182.
- Heinisch, Reinhard/Hauser, Kristina (2014): Rechtspopulismus in Österreich: Die Freiheitliche Partei Österreichs. In: Decker, Frank/Henningsen, Bernd/Jakobsen, Kjetil (Hrsg.): Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Baden-Baden. S. 91-110.
- Heins, Elke/De la Porte, Caroline (2015): Introduction: The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform. In: Comparative European Politics, Volume 13, Issue 1, S. 1-7.
- Heipertz, Martin/Verdun, Amy (2004): The dog that would never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact. In: Journal of European Public Policy, Volume 11, Issue 5, S. 765-780.
- Hellmann, Gunther et al. (2005): De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum. In: Foreign Policy Analysis, Volume 1, Issue 1, S. 143-164.
- Helms, Ludger (2006): Ursprünge und Wandlungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den konsolidierten liberalen Demokratien. In: Zeitschrift für Politik, Volume 53, Issue 1, S. 50-73.
- Helms, Ludger/Wineroither, David M. (2017): Nationalrat, Bundesregierung und Bundespräsident: Die gouvernementale Arena im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 191-222.
- Hemerijck, Anton (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s). In: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), 4/2002, S. 39-66.
- Hendrickx, Frank (2018): The European Social Pillar: A first evaluation. In: European Labour Law Journal, Volume 9, Issue 1, S. 3-6.
- Hering, Martin (2004): Institutionelle Konflikte zwischen Währungsunion und staatlicher Alterssicherung in Deutschland und Europa. In: Lutz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat - Transformation und Perspektiven. Wiesbaden. S. 348-372.

- Herndon, Thomas/Ash, Michael/Pollin, Robert (2013): Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. Working Paper, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, online abrufbar unter: <https://www.peri.umass.edu/publication/item/526-does-high-public-debt-consistently-stifle-economic-growth-a-critique-of-reinhart-and-rogoff>, zuletzt abgerufen am 20.02.2019.
- Herzmann, Karsten (2012): Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt. Ein Überblick über den Fiskalpakt. In: Zeitschrift für das Juristische Studium, Ausgabe 2/2012, S. 168-174.
- Hey, Jeanne A. K. (2003): Luxembourg: Where Small Works (and Wealthy Doesn't Hurt). In: ders. (Hrsg.): Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior. London. S. 75-94.
- Hey, Jeanne A. K. (2003a): Introducing Small State Foreign Policy. In: ders. (Hrsg.): Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior. London. S. 1-12.
- Hildebrandt, Achim (2015): Experteninterviews. In: Hildebrandt, Achim/Jäckle, Sebastian/Wolf, Frieder/Heindl, Andreas (Hrsg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Wiesbaden. S. 241-256.
- Hilpold, Peter (2014): Eine neue europäische Finanzarchitektur - Der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion als Reaktion auf die Finanzkrise. In: Hilpold, Peter/ Steinmair, Walter (Hrsg.): Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU. Wiesbaden. S. 3-82.
- Hinrichs, Karl (2015): In the Wake of the Crisis: Pension Reforms in Eight European Countries. ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2015. Bremen.
- Hinrichs, Karl/Brosig, Magnus (2013): Die Staatsschuldenkrise und die Reform von Alterssicherungssystemen in europäischen Ländern. ZeS-Arbeitspapier Nr. 02/2013. Bremen.
- Hinz, Richard (2011): The World Bank's Pension Policy Framework and the Dutch Pension System. A Paradigm for the Multi-Pillar Design? In: Netspar Discussion Paper No. 05/2011.
- Hix, Simon/Hagemann, Sara/Francescu, Doru (2016): Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament. VoteWatch Europe. Brussels.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. In: Daedalus, Volume 95, Issue 3, S. 862-915.
- Holub, Martin (2014): ASISP country document update 2014 Czech Republic. Brüssel.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig et al. (2015): Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. Berlin.
- Holtmann, Dieter (2016): Politik, Wirtschaft und Gesellschaft: Die Performanzprofile von 43 Ländern und 6 Wohlfahrtsregimen. Potsdamer Beiträge zur Sozialforschung, Nr. 37. Potsdam.
- Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. In: dies. (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38. Wiesbaden. S. 11-38.
- Holzmann, Robert (2013): Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges. In: International Social Security Review, Volume 66, Issue 2, S. 1-29.
- Holzmann, Robert (2017): The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes. Institute of Labor Economics, IZA Policy Paper No. 130. Bonn.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): Multi-Level Governance und European Integration. Lanham.
- Howell, Kerry E. (2004): Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches. In: Queen's Papers on Europeanization, Issue 3, online abrufbar unter: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary;jsessionid=1DE721389B44D2D1536D4E8F20C38537?doi=10.1.1.496.9117>, zuletzt abgerufen am 19.02.2019.
- Höchstetter, Klaus (2007): Die offene Methode der Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven. Baden-Baden.
- Hölscheidt, Sven (2013): Parlamentarische Kontrolle in der Eurokrise. In: Eberbach-Born, Birgit/Kropp, Sabine/Stuchlik, Andrey/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union. Baden-Baden.
- Hölscheidt, Sven/Hoppe, Tilman (2010): Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 41, Heft 3, S. 543-551.
- Hönnige, Christoph (2009): Die Vertrauensfrage als Instrument der Agendakontrolle. In: Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring. Wiesbaden. S. 25-39.
- Hönnige, Christoph (2011): Verfassungsgerichte: neutrale Verfassungshüter oder Vetospieler? In: Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden. S. 262-280.

- Höpner, Martin (2009): Kein soziales Defizit? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem. Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin. S. 26-30.
- Hrbek, Rudolf (2001): Der Vertrag von Nizza - eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess. In: Wirtschaftsdienst, Volume 81, Issue 1, S. 21-29.
- Hughes, Steve/Haworth, Nigel (2011): The International Labour Organization (ILO): coming in from the cold. London/New York.
- Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin/Boeckh, Jürgen (2004): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. Wiesbaden.
- Imbusch, Peter (2016): Macht und Herrschaft. In: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.): Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. 9. Auflage. Wiesbaden. S. 195-220.
- Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M. (2006): Editors' introduction: the dynamics of pension politics. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of West European pension politics. Oxford [u. a.]. S. 1-48.
- Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (2006): The handbook of West European pension politics. Oxford [u. a.].
- Irondelle, Bastien (2001): Europeanization without European Union? French Military Reforms 1991-1996. Paper delivered to the European Union Studies Association Biennial Conference, online abrufbar unter: <http://aei.pitt.edu/2106/>, zuletzt abgerufen am 18.12.2017.
- Ismayr, Wolfgang (2009): Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: ders (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Auflage. Wiesbaden. S. 9-64.
- Ismayr, Wolfgang (2010): Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich. In: ders (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 9-79.
- Jachtenfuchs, Markus (2008): Institutionelle Struktur und Governance in der EU. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. Wiesbaden. S. 383-400.
- Jahn, Detlef (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009): Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP. In: Journal of Common Market Studies, Volume 47, Issue 1, S. 81-102.
- Jalali, Carlos/Pinheiro, Teresa (2011): Extremismus in Portugal. In: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten. Wiesbaden. S. 299-312.
- Janeba, Eckhard/Schröder, Christoph (2016): Können Fiskalräte die europäische Schuldenkrise lösen? In: Wirtschaftsdienst, Volume 96, Issue 10, S. 755-762.
- Jochem, Sven (2012): Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden.
- Joenniemi, Pertti (1998): From Small to Smart: Reflections on the Concept of Small States. In: Irish Studies in International Affairs, Volume 9, S. 61-62.
- Jopp, Mathias/Heinemann, Friedrich (2012): Wege aus der europäischen Schuldenkrise. Arbeitspapier des Instituts für Europäische Politik. Berlin.
- Kachlíková, Markéta (2013): Premierminister Petr Nečas tritt zurück. In: Radio Praha, 17.06.2013, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/tagesecho/premierminister-petr-necas-tritt-zurueck>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Kachlíková, Markéta (2013a): Tschechisches Abgeordnetenhaus offiziell aufgelöst. In: Radio Praha, 28.08.2013, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/nachrichten/tschechisches-abgeordnetenhaus-offiziell-aufgeloeset>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Kachlíková, Markéta (2013b): Sieben Parteien im Abgeordnetenhaus - Sozialdemokraten vorn, Überraschungserfolg für Ano. In: Radio Praha, 26.10.2013, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/bulletin/nachrichten--4603>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Kachlíková, Markéta (2014): Bohuslav Sobotka ist elfter Premierminister Tschechiens. In: Radio Praha, 20.01.2014, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/tagesecho/bohuslav-sobotka-ist-elfter-premierminister-tschechiens>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Kaina, Viktoria/Karolewski, Ireneusz Pawel (2013): EU governance and European identity. In: Living Reviews in European Governance, Volume 8, Issue 1.
- Kangas, Olli/Lundberg, Urban/Ploug, Niels (2010): Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden. In: Social Policy & Administration, Volume 44, Issue 3, S. 265-284.
- Karrasch, Arne (2006): Sozialpolitik als Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Diplomarbeit. Universität Potsdam. Potsdam.

- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London.
- Keohane, Robert O. (1969): *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics*. In: *International Organization*, Volume 23, Issue 2, S. 291-310.
- Kimmel, Adolf (2008): *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen*. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 62-88.
- Kipke, Rüdiger (2002): *Die Politischen Systeme Tschechiens und der Slowakei*. Wiesbaden.
- Kirsch, Werner (2016): *A Mathematical View on Voting and Power*, online abrufbar unter: <http://www.fernuni-hagen.de/stochastik/downloads/voting.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.11.2018.
- Klein, Martin/Engelhardt (2015): *Handelspolitik*. In: Woyke, Wichard/Varwick, Johannes (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 13. Auflage. Opladen/Toronto. S. 157-164.
- Kneip, Sascha (2008): *Verfassungsgerichtsbarkeit*. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 631-658.
- Knelangen, Wilhelm (2005): *"Sozialstaatswerdung" Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik*. In: Baum-Ceisig, Alexandra/Faber, Anne (Hrsg.): *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*. Festschrift für Klaus Busch. Wiesbaden. S. 20-44.
- Knelangen, Wilhelm (2015): *Europäische Union*. In: Woyke, Wichard/Varwick, Johannes (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 13. Auflage. Opladen/Toronto. S. 91-106.
- Knell, Markus/Köhler-Töglhofer, Walpurga/Prammer, Doris (2006): *The Austrian Pension System - How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits*. In: *Monetary Policy & the Economy*, Issue 2, S. 69-93.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2002): *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*. In: *European Journal of Political Research*, Volume 41, Issue 2, S. 255-280.
- Knodt, Michèle (2002): *Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?* In: *Politische Vierteljahresschrift*, Volume 43, Issue 2, S. 211-234.
- Koch, Ursula (2013): *Das System der Pensionsanpassung*. In: *Sozial Sicherheit*, Ausgabe 10/2013, S. 482-488.
- Komarek, Jan (2012): *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*. In: *Verfassungsblog*, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>, zuletzt abgerufen am 16.11.2018.
- Konow, Christian (2002): *Der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Ein Rechtsrahmen für Stabilität in der Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden-Baden.
- Koopmans, Ruud/Erbe, Jessica (2003): *Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication*. Discussion Paper SP IV 2003-403, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Kopeinig, Margaretha (2014): *Der dreizehnte Stern. Wie Österreich in die EU kam*. Wien.
- Korpi, Walter/Palme, Joakim (1998): *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*. In: *American Sociological Review*, Volume 63, Issue 5, S. 661-687.
- Kowalsky, Wolfgang (1999): *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte, Entwicklungspotentiale*. Opladen.
- Könberg, Bo/Palmer, Edward/Sundén, Annika (2006). *The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present*. In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington D.C. S. 449-466.
- König, Thomas/Mäder, Lars (2008): *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Volume 49, Issue 3, S. 438-463.
- Kratochvíl, Petr (2012): *Pension System Reform*. Magisterarbeit, Universität Wien.
- Krieger, Tim/Traub, Stefan (2013): *The Bismarckian Factor*. In: *CESifo DICE Report*, Volume 11, Issue 1, S. 64-66.

- Kropp, Sabine (2008): Koalitionsregierungen. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 514-549.
- Kröger, Sandra (2009): The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. In: European Integration online Papers, Special Issue 1, Volume 13, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>, zuletzt abgerufen am 08.03.2019.
- Kruis, Tobias (2013): Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis. Tübingen.
- Kullas, Matthias/Sohn, Klaus-Dieter (2015): Europäische Arbeitslosenversicherung - Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum? Centrum für europäische Politik. Freiburg.
- Kvist, Jon (2007): Denmark: from foot dragging to pace setting in European Union social policy. In: Kvist, Jon/Saari, Juho (Hrsg.): The Europeanisation of Social Protection. Bristol. S.195-210.
- Kvist, Jon (2010): Annual National Report 2010 - Pensions, Health and Long-term Care Denmark. Brüssel.
- Kvist, Jon (2011): Annual National Report 2011 - Pensions, Health and Long-term Care Denmark. Brüssel.
- Kvist, Jon (2014): ASISP Country Document Update 2014 Denmark. Brüssel.
- Kvist, Jon/Saari, Juho (2007): The Europeanisation of Social Protection. University of Bristol. Bristol.
- Kytir, Josef (1995): Das demographische Altern der österreichischen Bevölkerung. Zum langfristigen Wandel der Altersstruktur in Österreich. In: Demographische Informationen 1995/96, S. 107-119.
- Ladrech, Robert (1994): Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: Journal of Common Market Studies, Volume 32, Issue 1, S. 69-88.
- Ladrech, Robert (2009): Europeanization and political parties. In: Living Reviews in European Governance, Volume 4, Issue 1.
- Lang, Gunnar (2008): Reverse Mortgage als Alterssicherungsinstrument in Deutschland. ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 86. Baden-Baden.
- Lang, Kai-Olaf (2016): Die Visegrád-Staaten und der Brexit. SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Lange, Peter (1992): The Politics of the Social Dimension. In: Sbragia, Alberta M. (Hrsg.): Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community. Washington, D.C. S. 225-256.
- Lamping, Wolfram (2008): Grenzverschiebungen. Das Verhältnis von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene und die Neubestimmungen des „Sozialen“. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden. S. 115-135.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Leech, Dennis/Leech, Robert (o. J.): Computer Algorithms for Voting Power Analysis, online abrufbar unter: <http://homepages.warwick.ac.uk/~ecaae/index.html>, zuletzt abgerufen am 13.10.2018.
- Lehmkuhl, Dirk (2007): Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research. In: Vink, Maarten Peter/Graziano, Paolo (Hrsg.): Europeanization: New Research Agendas. Basingstoke [u. a.]. S. 337-357.
- Lehtonen, Tiia (2009): Small States Big Negotiations. Decision-Making Rules and Small States Influence in EU Treaty Negotiations. Dissertation. Florence.
- Leiber, Simone (2011): Aufwachen oder Weitermachen? Alterssicherung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, Fachtagung der Hans Böckler Stiftung „10 Jahre Riester-Reform“, 12.12.2011 in Berlin, online abrufbar unter: http://www.boeckler.de/pdf/v_2011_12_13_leiber.pdf, zuletzt abgerufen am 05.11.2018.
- Leibfried, Stephan (1992): Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Ferge, Zsuzsa/Kohlberg, Jon Eivind (Hrsg.): Social Policy in a changing Europe. Boulder/Frankfurt am Main. S. 245-279.
- Leibfried, Stephan (1994): The Social Dimension of the European Union. En Route to Positively Joint Sovereignty? ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/94. Bremen.
- Leibfried, Stephan (1995): Die soziale Dimension der Europäischen Integration. Arbeitspapier, Universität Frankfurt, online abrufbar unter: http://www.fb03.uni-frankfurt.de/50805579/leibfried_1995.pdf, zuletzt abgerufen am 29.01.2019.

- Leibfried, Stephan (1997): Der Wohlfahrtsstaat zwischen "Integration" und "Desintegration": Europäische Union, nationale Sozialpolitiken und "Globalisierung". ZeS-Arbeitspapier Nr. 15/1997. Bremen.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1995): European social policy: between fragmentation and integration. Washington D.C.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1998): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik. In: dies. (Hrsg.): Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt a. M.. S. 58-99.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (1999): European Social Policy. ZeS-Arbeitspapier Nr. 15/1999. Bremen.
- Leibfried, Stephan/Rieger, Elmar (2002): Grundlagen der Globalisierung: Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt.
- Lepsius, M. Rainer (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Wildenmann, Rudolf/Besters, Hans (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Nomos. S. 19-40.
- Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2013): Differentiated integration: explaining variation in the European Union. Basingstoke [u. a.].
- Leutner, Richard (2003): Die Alternative zum Pensionsrecht. In: Arbeit&Wirtschaft, Ausgabe Dezember 2003, online abrufbar unter: http://archiv.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?page-name=X03/Page/Index&n=X03_1.a_2003_12.a&cid=1188829130365, zuletzt abgerufen am 03.12.2018.
- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method. In: The American Political Science Review, Volume 65, Issue 3, S. 682-693.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London.
- Lindner, Fabian (2015): Eine Insolvenzordnung für Staaten würde den Euroraum instabiler machen. In: Die Zeit, online abrufbar unter: https://blog.zeit.de/herdentrieb/2015/08/12/eine-insolvenzordnung-fuer-staaten-wuerde-den-euroraum-instabiler-machen_8772, zuletzt abgerufen am 30.10.2018.
- List, Martin (1999): Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration. Opladen.
- Lodge, Martin (2006): The Europeanisation of Governance - Top Down, Bottom Up or Both? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): The Europeanisation of Governance. Baden-Baden. S. 59-67.
- Lodge, Martin (2007): Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Coordination in Pensions and Information Society. In: Journal of Common Market Studies, Volume 45, Issue 2, S. 343-365.
- Loth, Wilfried (2014): Europas Einigung: eine unvollendete Geschichte. Frankfurt am Main [u. a.].
- Lorenz, Astrid (2011): Der konstitutionelle Rahmen: Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung. In: Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden. S. 47-67.
- Lörcher, Klaus/Schömann, Isabelle (2016): The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals. Etui Report 139. Brüssel.
- Maes, Ivo/Verdun, Amy (2005): Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers. In: Journal of Common Market Studies, Volume 43, Issue 2, S. 427-448.
- Maggetti, Martino/Gilardi, Fabrizio (2013): How Policies Spread: A Meta-Analysis of Diffusion Mechanisms. Conference Paper, ISA Annual Convention, San Francisco, 3-6 April 2013.
- Maier-Rigaud, Remi (2009): Global Pension Policies. Programs, frames and paradigms of the World Bank and the International Labour Organization. Berlin.
- Mairhuber, Ingrid (2003): Pensionsreform In Österreich: Akteure und Inhalte (1980-2003). FORBA Forschungsbericht 12/2003. Wien.
- Major, Claudia/Pomorska, Karolina (2005): Europeanisation: Framework or Fashion? In: CFSP Forum Maastricht University, Volume 3, Issue 5, S. 1-4.
- Mailand, Mikkel (2009): Perspektiven des skandinavischen Korporatismus – Dänemark und Norwegen im Vergleich. WSI Mitteilungen 1/2009. Berlin.

- Mankiw, N. Gregory/Taylor, Mark P. (2008): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 4. Auflage. Stuttgart.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York/London.
- Marcussen, Martin (2008): The Lisbon Process and Economic Reform: Learning by Benchmarking? In: Dyson, Kenneth (Hrsg.): The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence. Oxford. S. 87-110.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): European Integration since the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance. In: Journal of Common Market Studies, Volume 34, Issue 3, S. 341-378.
- Marshall, Katherine (2008): The World Bank: from reconstruction to development to equity. London [u. a.].
- Martin, Andrew (1997): What Does Globalization Have to Do With the Erosion of Welfare States? Sorting Out the Issues. ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/1997. Bremen.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2005): The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security. In: Journal of Common Market Studies, Volume 43, Issue 5, S. 1027-1054.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2007): The Europeanization of gender equality – who controls the scope of non-discrimination? In: Journal of European Public Policy, Volume 14, Issue 4, S. 544-562.
- Mason, Luke (2018): Brexit, the end of history and the constitution of Social Europe: Critical reflections on the European Pillar of Social Rights and its limits. In: Lex Social: Revista de Derechos Sociales, Volume 8, Issue 2, S. 311-340.
- Matthes, Jörg (2014): Zum Gehalt der Framing-Forschung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Marcinkowski, Frank (Hrsg.): Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation. Baden-Baden. S. 17-28.
- Mattila, Mikko (2004): Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. In: European Journal of Political Research, Volume 43, Issue 1, S. 29–50.
- Matuschek, Peter (2008): Erfolg und Misserfolg konservativer Parteien. Die spanische AP-PP und das portugiesische CDS-PP im Vergleich. Wiesbaden.
- Maurer, Andreas (2001): National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change? In: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Baden-Baden. S. 27-76.
- Mayer, Franz C. (2005): Europa als Rechtsgemeinschaft. WHI-Paper 8/05, online abrufbar unter: <http://whi-berlin.de/documents/whi-paper0805.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.06.2018.
- Meier, Sabine (1992): Die arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zum Königreich Dänemark. Hamburg.
- Meinhardt, Volker/Rietzler, Katja/Zwiener, Rudolf (2009): Konjunktur und Rentenversicherung - gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen. Forschungsbericht im Auftrag für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutsche Rentenversicherung Bund. Berlin/Düsseldorf.
- Mendes, Fernando Ribeiro (2009): Annual National Report 2009 - Pensions, Health and Long-term Care Portugal. Brüssel.
- Mendes, Fernando Ribeiro (2012): Annual National Report 2012 - Pensions, Health Care and Long-term Care Portugal. Brüssel.
- Mendes, Fernando Ribeiro (2013): ASISP Country Document 2013 - Pensions, health care and long-term care. Brüssel.
- Mendes, Fernando Ribeiro (2014): ASISP Country Document Update 2014 Portugal. Brüssel.
- Mercer (2018): Melbourne Mercer Global Pension Index. Australian Centre for Financial Studies. Melbourne
- Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Stiehl, Volker (2003): Das politische System Portugals. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Auflage. Opladen. S. 651-686.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Journal of Common Market Studies, Volume 31, Issue 4, S. 473-524.

- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca.
- Moreira, Maria João Guardado/Henriques, Filipa de Castro (2016): *Demographic and Health Changes in Portugal (1900–2013)*. In: *Hygiea Internationalis*, Volume 12, Issue 1, S. 9-39.
- Morgenthau, Hans J. (1964): *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3. Auflage. New York.
- Morisse-Schilbach, Melanie (2012): *Historischer Institutionalismus*. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 225-246.
- Mouritzen, Hans/Wivel, Anders (2005): *Introduction*. In: dies (Hrsg.): *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. Abingdon. S. 1-12.
- Möstl, Markus (2010): *Vertrag von Lissabon. Einführung und Kommentierung*. München.
- Murteira, Maria Clara (2013): *The Reform Of Pensions In Portugal: A Critical Assessment*. In: Szczepański, Marek (Hrsg.): *Old-Age Crisis and Pension Reform. Where do we stand?* Poznan. S. 77-98.
- Müller, Christoph/Raffelhüschen, Bernd/Weddige, Olaf (2009): *Pension obligations of government employer pension schemes and social security pension schemes established in EU countries*. Research Center for Generational Contracts. Freiburg.
- Müller, Katharina (2002): *Beyond privatization: pension reform in the Czech Republic and Slovenia*. In: *Journal of European Social Policy*, Volume 12, Issue 4, S. 293-306.
- Müller, Katharina (2002a): *From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union*. In: *Social Policy & Administration*, Volume 36, Issue 2, S. 156-175.
- Müller, Katharina (2003): *Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern*. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Volume 72, Issue 4, S. 551-564.
- Nannestad, Peter (2009): *Das politische System Dänemarks*. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Auflage. Wiesbaden. S. 65-106.
- Natali, David (2007): *Pensions Omc: Why Did It Emerge And How Does It Evolve?* Online abrufbar unter: aei.pitt.edu/7981/1/natali-d-08f.pdf, zuletzt abgerufen am 08.02.2019.
- Natali, David (2017): *The New Pension Mix in Europe. Inequality and Two Further Risks*. In: ders. (Hrsg.): *The New Pension Mix In Europe. Recent Reforms, Their Distribtuional Effects and Political Dynamics*. Brüssel. S. 267-290.
- Natali, David (2017a): *The New Pension Mix in Europe. Reform Trends, Policy and Political Challenges, Open Research Questions*. In: ders. (Hrsg.): *The New Pension Mix In Europe. Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brüssel. S. 17-44.
- Natali, David/Stamati, Furio (2013): *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis*. Working Paper 2013.08, European Trade Union Institute. Brüssel.
- Naurin, Daniel/Lindahl, Rutger (2009): *Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders*. European Policy Analysis Issue 13/2009, Swedish Institute for European Policy Studies. Stockholm.
- Nettesheim, Martin (2012): *Verfassungsrecht und Politik der Staatsschuldenkrise*. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, Band 65, Heft 20, S. 1409-1413.
- Nettesheim, Martin (2012a): *Bundesverfassungsgericht und Staatsschuldenkrise: Parlamentarisierung und Repolitisierung der „Eurorettung“*. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden. S. 259-282.
- Neumann, Iver B./Gstöhl, Sieglinde (2004): *Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations*. Centre for Small State Studies, Working Paper 1/2004. Reykjavik.
- Nida-Rümelin, Julian et al. (2013): *We Need a Europe That is Truly Social and Democratic. The Case for a Fundamental Reform of the European Union*. Social Europe Occasional Paper. Brussels.
- Niedermayer, Oskar (2008): *Parteiensysteme*. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 351-388.
- Novotný, Lukáš (2011): *Extremismus in Tschechien*. In: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): *Extremismus in den EU-Staaten*. Wiesbaden. S. 397-412.
- Novotný, Lukáš (2018): *Ein Machtgefüge in Bewegung? Parlament, Regierung und Präsident in der Tschechischen Republik*. In: Lorenz, Astrid/Formánková Hana (Hrsg.): *Das politische System Tschechiens*. Wiesbaden. S. 111-130.

- Obermaier, Andreas J. (2008): Social policy. In: Falkner, Gerda (Hrsg.): EU Policies in the Lisbon Treaty. A Comparative Analysis. Working Paper 3/2008, Institute for European Research, Austria Academy of Science. Wien.
- Obinger, Herbert (2015): Funktionalismus. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 35-54.
- Obinger, Herbert et al. (2010): Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons. Oxford.
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition. Wiesbaden.
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich (2010): Janus-Faced Developments in a Prototypical Bismarckian Welfare State: Welfare Reforms in Austria since the 1970s. In: Palier, Bruno (Hrsg.): A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe. Amsterdam. S. 101-128.
- Offe, Claus (1998): Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration. In: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt am Main. S. 99-136.
- Ohr, Renate/Schmidt, André (2003): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zielkonflikt zwischen fiskalischer Flexibilität und Glaubwürdigkeit: Ein Reformansatz unter Berücksichtigung konstitutionen- und institutionenökonomischer Aspekte. CeGE DiscussionPaper No. 19.
- Oliver, Tim (2016): A European Union without the United Kingdom. The geopolitics of a British Exit from the EU. Strategic Update 16.1, London School of Economics. London.
- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. In: Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 5, S. 921-952.
- Opitz, Christian/Etzold, Tobias (2018): Seeking Renewed Relevance. Institutions of Nordic Cooperation in the Reform Process. SWP Comment 3, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Orenstein, Mitchell A. (2005): The New Pension Reform as Global Policy. In: Global Social Policy, Volume 5, Issue 2, S.175-202.
- Orenstein, Mitchell A. (2008): Out-liberalizing the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe. In: Journal of European Public Policy, Volume 15, Issue 6, S. 899-917.
- Orenstein, Mitchell A. (2011): Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend? In: International Social Security Review, Volume 64, Issue 3, S. 65-80.
- Orenstein, Mitchell A. (2013): Pension Privatization: Evolution of a Paradigm. In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Volume 26, Issue 2, S. 259-281.
- Orszag, Peter R./Stiglitz, Joseph E. (1999): Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Presented at the World Bank Conference, "New Ideas About Old Age Security" September 14.-15. 1999.
- Ostheim, Tobias/Schmidt, Manfred G. (2007): Die Machtressourcentheorie. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. S. 40-50.
- Öhlinger, Theo (2017): Die Verfassung der demokratischen Republik: ein europäischer Sonderfall? In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 105-128.
- Palmer, Edward (2006): What is NDC? In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington D.C. S. 17-34.
- Panke, Diana (2008): The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies. UCD Dublin European Institute Working Paper 08-3. Dublin.
- Panke, Diana (2010): Small States in the European Union. Coping with Structural Disadvantages. Farnham/Burlington.
- Papadimitriou, Dimitris G. (2002): Exporting Europeanisation: EU enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe. European Consortium for Political Research-Joint Sessions, online abrufbar unter: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/f050a748-8021-442e-9ce6-b436bb3e2261.pdf>, zuletzt abgerufen am 18.12.2017.
- Parsons, Nick/Pochet, Philippe (2008): Wages and Collective Bargaining. In: Dyson, Kenneth (Hrsg.): The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence. Oxford. S. 341-358.

- Paulus, Christoph (2010): Braucht Europa eine Insolvenzordnung für Staaten? In: ifo Schnelldienst, 63. Jahrgang, Issue 23, S. 7-11.
- Pedersen, Lars Haagen (2009): Retirement Reform in a Mature Welfare State: The Danish Experience. In: Holzmann, Robert/MacKellar, Landis/Repensek, Jana (Hrsg.): Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reforms. Washington D.C. S. 149-162.
- Pelinka, Anton (2002): Die FPÖ im internationalen Vergleich: Zwischen Rechtspopulismus, Deutschnationalismus und Österreich-Patriotismus. In: conflict & communication online, Volume 1, Issue 1, S. 1-12.
- Pelinka, Anton (2009): Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Auflage. Wiesbaden. S. 607-642.
- Pernice, Ingolf (2001): Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas. Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft. WHI-Paper 9/01, online abrufbar unter: <http://whi-berlin.eu/documents/whi-paper0901.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.06.2018.
- Petmesidou, Maria/Glatzer, Miguel (2015): The crisis imperative, reform dynamics and rescaling in Greece and Portugal. In: European Journal of Social Security, Volume 17, Issue 2, S. 158-181.
- Petschko, Martin (2012): Tschechiens Höchststrichter düpierten den EuGH. In: Der Standard vom 18. September 2012, online abrufbar unter: <https://derstandard.at/1347492901060/Tschechische-Hoechststrichter-duepierten-den-EuGH>, zuletzt abgerufen am 16.11.2018.
- Pickel, Susanne (2010): Methoden der Regierungssystemanalyse und des Regierungssystemvergleichs. In: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag. Wiesbaden. S. 31-46.
- Pierson, Paul (1994): Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge.
- Pierson, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State. In: World Politics, Volume 48, Issue 2, S. 143-179.
- Pierson, Paul (1998): Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. In: Journal Journal of European Public Policy, Volume 5, Issue 4, S. 539-560.
- Pierson, Paul/Weaver, R. Kent (1993): 'Imposing Losses in Pension Policy. In: Weaver, R. Kent/Rockman, B. (Hrsg.): Do Institutions Matter? Washington, D.C.. S. 110-150.
- Pilz, Stefan (2012): Ein fiskalpolitischer Pakt als Brücke in die Stabilitätsunion? In: Wirtschaftsdienst, Volume 92, Issue 7, S. 457-464.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2015): Sozialpolitische Integration als Grundbaustein der EU. In: Von Alemann, Ulrich/Heidbreder, Eva G./Hummel, Hartwig/Dreyer, Domenica/Gödde, Anne (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen. Wiesbaden. S. 25-42.
- Ploug, Niels (2003): The recalibration of the Danish old-age pension system. In: International Social Security Review, Volume 56, Issue 2, S. 65-80.
- Pohl, Carsten (2004): Demographischer Wandel in Mittel- und Osteuropa. In: ifo Dresden berichtet, Volume 11, Issue 5, S. 29-36.
- Poier, Klaus/Saywald-Wedl, Sandra/Unger, Hedwig (2017): Die Themen der „Populisten“. Mit einer Medienanalyse von Wahlkämpfen in Österreich, Deutschland, der Schweiz, Dänemark und Polen. Baden-Baden.
- Poteraj, Jaroslaw (2008): Pension Systems in 27 EU Countries. MPRA Paper No. 31053, online abrufbar unter: <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/35069/>, zuletzt abgerufen am 20.07.2017.
- Potucek, Martin (2007): The Czech Republic: tradition compatible with modernisation? In: Kvist, Jon/Saari, Juho (Hrsg.): The Europeanisation of Social Protection. Bristol. S. 137-152.
- Potucek, Martin (2009): The Czech national model of the welfare state. Tradition and changes. In: Golinowska, Stanisława/Hengstenberg, Peter/Żukowski, Maciej (Hrsg.): Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model. Warschau. S. 33-69.
- Potucek, Martin/Rudolfova, Veronika (2015): Czech pension reform: how to reconcile equivalence with fiscal discipline. In: Central European Journal of Public Policy, Volume 9, Issue 1, S.170-195.

- Potucek, Martin/Rudolfova, Veronika (2016): Rivalry of Advocacy Coalitions in the Czech Pension Reform. In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Volume 9, Issue 1, S. 117-134.
- Puetter, Uwe (2015): Deliberativer Intergovernmentalismus und institutioneller Wandel: die Europäische Union nach der Eurokrise. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jahrgang 56, Issue 3, S. 406-429.
- Queisser, Monika (2000): Pension reform and international organizations: From conflict to convergence. In: *International Social Security Review*, Volume 53, Issue 2, S. 31-45.
- Queisser, Monika (2015): Rentenreformen - die internationale Perspektive. In: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jahrgang, Heft 13, S. 28-33.
- Radaelli, Claudio M. (1995): The role of knowledge in the policy process. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 2, Issue 2, S. 159-183.
- Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford. S. 27-56.
- Radaelli, Claudio M. (2004): Europeanisation: Solution or problem? In: *European Integration online Papers*, Volume 4, Issue 8, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, zuletzt abgerufen am 26.05.2017.
- Radaelli, Claudio M./Pasquier, Romain (2007): Conceptual Issues. In: Vink, Maarten Peter/Graziano, Paolo (Hrsg.): *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke [u. a.]. S. 35-45.
- Rasnača, Zane (2017): Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking. *Etui Working Paper 2017.05*. Brüssel.
- Reinhart, Carmen M./Rogoff, Kenneth S. (2010): Growth in a Time of Debt. In: *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Volume 100, Issue 2, S. 573-578.
- Reiner, Michael/Horvath, Robert (2018): Das neue europäische private Altersvorsorgeprodukt PEPP (Pan European Personal Pension Product) und seine Marktgängigkeit im Binnenmarkt - Eine kritische Intervention. In: *Working Paper Series*, Issue 98, University of Applied Sciences BFI. Wien.
- Reiter, Renate (2017): Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse. In: dies. (Hrsg.): *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive*. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 1-50.
- Ribhegge, Hermann (2011): *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*. 2. Auflage. Berlin/Heidelberg.
- Risak, Martin (2012): Der OGH als Sozialversicherungshöchstgericht und das Unionsrecht. In: *Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht*, Sonderheft 5a, September 2012, S. 289-295.
- Risse, Thomas (2010): *A Community of Europeans? Transnational identities and public spheres*. Ithaca [u. a.].
- Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James A. (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, Maria Green/Caporaso, James A./Risse, Thomas (Hrsg.): *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca [u. a.]. S. 1-20.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas (2013): *Internationale Organisationen*. 4. Auflage. Wiesbaden.
- Rode, Reinhard/Kabus, David (2012): *Strukturen und Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft*. In: Staack, Michael (Hrsg.): *Einführung in die Internationale Politik*. 5. Auflage. München. S. 679-709.
- Rodrigues, Pedro G. (2006): *Pension Reform in Portugal: A Dynamic General Equilibrium Analysis*, Universidade Nova de Lisboa, online abrufbar unter: <https://10envolver.files.wordpress.com/2012/05/pedro-rodrigues-phd-thesis-final-dec-21-2006.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.08.2018.
- Rodrigues, João/Santos, Ana C./Teles, Nuno (2016): *Financialisation of Pensions in Europe: Systemic and Variegated Effects in Semi-Peripheral Portugal*. FESSUD Working Paper Series No 175, Leeds University Business School. Leeds.
- Rodrik, Daniel (1998): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? In: *Journal of Political Economy*, Volume 106, Issue 5, S. 997-1032.
- Rohwer, Anja (2008): Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa. In: *ifo Schnelldienst*, Jahrgang 61, Nr. 21, S. 26-29.

- Ruggie, John Gerard (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization*, Volume 36, Issue 2, S. 379-415.
- Ruggie, John Gerard (1993): Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. In: *International Organization*, Volume 47, Issue 1, S. 139-174.
- Ruland, Franz (2003): Die Offene Methode der Koordinierung in der EU-Alterssicherung. Quo Vadis? In: *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung. Quo Vadis? DRV-Schriften Nr. 47*. Berlin. S. 7-9.
- Rüther, Christina (2009): Europäisierung politischer Parteien? Optionen und Restriktionen am Beispiel der Parti socialiste von 1971 bis 2005. Dissertation, online abrufbar unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-ku-eichstaett/frontdoor/index/index/docId/38>, zuletzt abgerufen am 18.12.2017.
- Riedeberger, Anja (2016): Die EU zwischen einheitlicher und differenzierter Integration. Wiesbaden.
- Sakellariopoulos, Theodoros/Angelaki, Marina (2007): The Politics of Pension Reform in South European Welfare States. In: Langendonck, J. van (Hrsg.): *The Right to Social Security*. Antwerpen [u. a.]. S. 121-144.
- Saurugger, Sabine (2014): Europeanisation in Times of Crisis. In: *Political Studies Review*, Volume 12, Issue 2, S. 181-192.
- Saxonberg, Steven/Sirovátka, Tomáš (2014): From a Garbage Can to a Compost Model of Decision-Making? Social Policy Reform and the Czech Government's Reaction to the International Financial Crisis. In: *Social Policy & Administration*, Volume 48, Issue 4, S. 450-467.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research. Boulder [u. a.].
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Aus dem Englischen von Christoph Schmid. Frankfurt am Main [u. a.].
- Scharpf, Fritz W. (2000): The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 7, Issue 2, S. 190-228.
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. MPIfG Working Paper 02/8, Max Planck Institute for the Study of Societies. Köln.
- Scharpf, Fritz W./Leinen, Jo (2009): Eine gemeinsame EU-Sozialpolitik – wünschenswert, aber unmöglich? Ein Streitgespräch. In: *Gesellschaftsforschung Nr. 2/09*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln.
- Schäfer, Armin (2004): Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. In: *European Integration online Papers*, Volume 8, Issue 13, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>, zuletzt abgerufen am 08.03.2019.
- Schäfer, Armin (2006): A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 13, Issue 1, S. 70-88.
- Schäfers, Manfred (2018): So könnte die EU-Arbeitslosenversicherung aussehen, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/so-koennte-die-eu-arbeitslosenversicherung-aussehen-15842379.html>, zuletzt abgerufen am 05.11.2018.
- Schellinger, Alexander (2015): Reform der Währungsunion: Probleme, Reformvorschläge und Akteure. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Schieren, Stefan (2012): Europäische Sozialpolitik. Schwalbach/Ts.
- Schimmelfennig, Frank (2015): Europeanization beyond Europe. In: *Living Reviews in European Governance*, Volume 10, Issue 1.
- Schimmelfennig, Frank (2015a): *Internationale Politik*. 4. Auflage. Paderborn.
- Schimmelfennig, Frank (2015b): What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter. In: *Journal of Common Market Studies*, Volume 53, Issue 4, S. 723-730.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (2005): Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: dies. (Hrsg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca/London. S. 1-25.
- Schipfer, Rudolf Karl (2005): Der Wandel der Bevölkerungsstruktur in Österreich: Auswirkungen auf Regionen und Kommunen. Working Paper 51, Österreichisches Institut für Familienforschung. Wien.

- Schludi, Martin (2001): The politics of pensions in European social insurance countries. MPIfG Discussion Paper 01/11. Köln.
- Schludi, Martin (2005): The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden. Amsterdam.
- Schmähl, Winfried (2003): Pensions. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Social protection in the 13 candidate countries - a comparative analysis. Brüssel. S. 33-78.
- Schmähl, Winfried (2003a): Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union. ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/03. Bremen.
- Schmähl, Winfried (2005): Nationale Rentenreformen und die Europäische Union - Entwicklungslinien und Einflusskanäle. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/2005. Bremen.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin.
- Schmid, Josef (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Schmidt, Johann (2014): Von der Staatsverschuldung zum Staatsbankrott? Über die Bedingungen staatlicher Zahlungs(un)fähigkeit. Diskussionsbeiträge aus der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, 1/2014, Hochschule Karlsruhe.
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft Nr. 24. Opladen. S. 371-393.
- Schmidt, Manfred G. (1999): Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1999. Bremen.
- Schmidt, Manfred G. (2016): Europäische und nationale Sozialpolitik. In: Atkinson, Anthony B./Huber, Peter M./James, Harold/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Nationalstaat und Europäische Union. Eine Bestandsaufnahme. Baden-Baden. S. 201-228.
- Schmidt, Susanne K. (2006): Probleme der Osterweiterung. Kleine Länder in der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 16. Jahrgang, Heft 1, S. 81-101.
- Schmidt, Vivien A. (2002): Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. In: Journal of European Public Policy, Volume 9, Issue 6, S. 894-912.
- Schmidt, Vivien A. (2011): Small Countries, Big Countries under Conditions of Europeanisation and Globalisation. In: Becker, Uwe (Hrsg.): The Changing Political Economies of Small West European Countries. Amsterdam. S. 149-172.
- Schmidt, Vivien A. (2016a): The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism. IAI Documents and Working Papers, online abrufbar unter: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/iaiw1611.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.03.2018.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007): Einführung. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. S. 21-28.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007a): Die Sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. S. 29-39.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007b): Politisch-institutionalistische Theorien. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. S. 63-74.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007c): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden. S. 51-62.
- Schmidt-Häuer, Christian (2009): Groß-Mirek. In: Die Zeit, 26.03.2009, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2009/14/Tschechien>, zuletzt abgerufen am 12.11.2018.
- Schmitt, Volker (2009): Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung. Über Ziele zu Gemeinsamkeiten. In: Devetzi, Stamatia/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven. Stuttgart. S. 321-333.

- Schneibergová, Martina (2013): Präsident Zeman wird Čssd-Parteichef Sobotka mit Regierungsbildung beauftragen. In: Radio Praha, 13.11.2013, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/nachrichten/president-zeman-wird-cssd-partiechef-sobotka-mit-regierungsbildung-beauftragen>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Schorkopf, Frank (2015): Methodenpluralismus in der europäischen Integration. Zur Errungenschaft der Gemeinschaftsmethode und zur Notwendigkeit einer Unionsmethode. In: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa? Baden-Baden. S. 93-114.
- Schölkopf, Martin (2000): Demographische Entwicklung. In: Becker, Susanne/Veelken, Ludger/Wallraven, Klaus P. (Hrsg.): Handbuch Altenbildung: Theorien und Konzepte für Gegenwart und Zukunft. Wiesbaden. S. 50-60.
- Schönheinz, Helene (2014): The social OMC in the UK: beyond cheap talk? In: Barcevičius, Egidijus/Weishaupt, J. Timo/Zeitlin, Jonathan (Hrsg.): Assessing the Open Method of Coordination. Basingstoke. S. 181-202.
- Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination
- Schrader, Niklas (2009): Auf dem Weg zum sozialen Europa? Eine Untersuchung zur Effektivität der offenen Koordinierung in der Rentenpolitik. Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (2008): Europäische Wohlfahrtssysteme: Stand der Forschung – theoretisch-methodische Überlegungen. In: dies. (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 13-46.
- Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (2008a): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Schubert, Klaus/Villota, Paloma/Kuhlmann, Johanna (2016): Challenges to European Welfare Systems. Heidelberg [u. a.].
- Schubert, Thomas (2011): Extremismus in Dänemark. In: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten. Wiesbaden. S. 65-82.
- Schulz, Matthias (2009): Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815 – 1860. München.
- Schulz, Martin (2010): Verfassungsgerichtsbarkeit im globalen Kontext. GIGA Focus Global Nummer 5, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburg.
- Schulze, Isabelle/Schludi, Martin (2006): Austria: from electoral cartels to competitive coalition-building. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hrsg.): The handbook of West European pension politics. Oxford [u. a.]. S. 555-604.
- Schulze, Ralph (2010): Generalstreik - In Portugal geht nichts mehr. In: Tagesspiegel, 24.11.2010, online abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/generalstreik-in-portugal-geht-nichts-mehr/3273146.html>, zuletzt abgerufen am 10.08.2018.
- Schuster, Robert (2011): Rentenreform: Gewerkschaften, Arbeitgeber und Fachleute kritisieren Regierungspläne. In: Radio Praha, 23.05.2011, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/schauplatz/rentenreform-gewerkschaften-arbeitgeber-und-fachleute-kritisieren-regierungsplaene>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Schuster, Robert/Janzer, Till (2010): Christdemokraten greifen zum Rettungsanker: Neuer, junger Parteichef gewählt. In: Radio Praha, 22.11.2010, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/schauplatz/christdemokraten-greifen-zum-rettungsanker-neuer-junger-partiechef-gewaehlt>, zuletzt abgerufen am 20.11.2018.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Siefken, Sven T. (2008): Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 482-513.
- Schwarzer, Daniela/Wolff, Guntram B. (2013): Neuer Anlauf für die Eurozone: Drei Maßnahmen würden kurzfristige Risiken mildern und die Chance auf eine notwendige Vertragsreform verbessern. SWP-Aktuell 55, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Schymik, Carsten (2008): Neue Normalitäten in Dänemark - Die Folketingswahl 2007 und die Zukunft der dänischen EU-Ausnahmen. Nordic Countries, Februar 2008, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Sebaldt, Martin (2009): Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt. Wiesbaden.
- Sedelmeier, Ulrich (2011): Europeanisation in new member and candidate states. In: Living Reviews in European Governance, Volume 6, Issue 1.

- Seikel, Daniel (2017): The European Pillar of Social Rights: An Analysis. WSI Policy Brief, Issue 17e. Düsseldorf.
- Seiter, Hubert (2012): Kapitel 15 – Rentenberechnung, Rentenzahlung, Rentenanpassung, in: Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. 2. Auflage. Köln.
- Servais, Jean-Michel/Van Goethem, Valérie (2016): International Labour Organization (ILO). 2. Auflage. Alphen aan den Rijn.
- Siebert, Horst (1997): Stabilitätspakt - Die Geldpolitik in der Währungsunion ent-politisieren. In: Wirtschaftsdienst, Volume 77, Issue 1, S. 7-10.
- Siebert, Horst (1997a): Umlagesystem versus Kapitaldeckung in der Alterssicherung. Kiel Working Paper, No. 817, Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Siebert, Horst (2002): Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht. Kieler Arbeitspapier Nr. 1134, online abrufbar unter: <https://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/weshalb-die-europaische-wahrungsunion-den-stabilitatspakt-braucht/kap1134.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2018.
- Sievert, Stephan/Neubecker, Nina/Klingolz, Reiner (2017): Europe's Demographic Future. Where the Regions are headed after a Decade of Crises. Institute for Population and Development. Berlin.
- Silzer, Martin (2014): Europäisierung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik. Eine interessenbasierte Analyse. Baden-Baden.
- Simmons, Beth A./Elkins, Zachary (2004): The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. In: American Political Science Review, Volume 98, Issue 1, S. 171-189.
- Sinn, Hans Werner/Werding, Martin (2000): Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung. In: ifo Schnelldienst 18/2000, S. 12-25.
- Sirovátka, Tomáš (2011): EU and Czech Instrumentalism in Employment and Social Inclusion Strategy. In: Graziano, Paolo R./Jacquot, Sophie/Palier, Bruno (2011): The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae. London. S. 201-229.
- Slaný, Antonín/Lipovská, Hana (2018): Die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Tschechischen Republik als Reaktion auf ökonomische Krisen und Aufschwung. In: Lorenz, Astrid/Formánková, Hana (Hrsg.): Das politische System Tschechiens. Wiesbaden. S. 177-200.
- Slavik, Michal (2006): The Czech Pension System and the Perspectives of Its Reform. In: Prague Economic Papers Volume 15, Issue 3, S. 214-230.
- Sommer, Jörg (2007): Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem: Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission bei der "Europäisierung" der Alterssicherung in der historischen Entwicklung. Münster.
- Spiegelhauer, Reinhard (2010): Portugal will kein zweites Griechenland sein. In: Tagesschau.de vom 28.04.2010, online abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/portugal122.html>, zuletzt abgerufen am 10.02.2019.
- Stanovnik, Tine (2002): The Political Economy of Pension Reform in Slovenia. In: Fultz, Elaine (Hrsg.): Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 2. Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia. International Labour Organization. Budapest. S. 19-74.
- Starke, Peter (2008): Radical Welfare State Retrenchment: a comparative analysis. Basingstoke [u. a.].
- Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Wiesbaden.
- Steffani, Winfried (1995): Semi-Präsidentialismus: ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26. Jahrgang, Heft 4, S. 621-641.
- Steinmetz, Robert/Wivel, Anders (2010): Introduction. In: dies (Hrsg.): Small States in Europe. Challenges and Opportunities. Farnham [u. a.]. S. 3-14.
- Stern, Joachim (2008): Tschechische Republik. In: Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (Hrsg.): Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee. Wien. S. 417-423.
- Stone, Randall W. (2011): Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy. Cambridge.

- Stone Sweet, Alec (2004): *The Judicial Construction of Europe*. Oxford.
- Stone Sweet, Alec (2010): *The European Court of Justice and the judicialization of EU Governance*. In: *Living Reviews in European Governance*, Volume 5, Issue 2.
- Stone Sweet, Alec/Brunell, Thomas L. (2013): *Trustee Courts and the Judicialization of International Regimes: The Politics of Majoritarian Activism in the ECHR, the EU, and the WTO*. Faculty Scholarship Series Paper 4625, online abrufbar unter: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4625, zuletzt abgerufen am 05.06.2018.
- Stöhr, Sabine (2005): *Regierungskrise in Tschechien - Die wieder erstarkte Macht der Kommunisten sorgt für Unbehagen*, online abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/regierungskrise-in-tschechien.724.de.html?dram:article_id=98144, zuletzt abgerufen am 10.10.2018.
- Stöger, Harald (2011): *Rentensysteme und Altersarmut im internationalen Vergleich*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Linzenausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Berlin/Bonn.
- Sturm, Roland (2016): *Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems*. In: Böttger, Katrin/Jopp, Mathias (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Europapolitik*. Baden-Baden. S. 61-76.
- Stübig, Steffen (2015): *Flexibilität und Legitimität in der ILO. Ursachen der Akzeptanz von Kernarbeitsnormen*. Wiesbaden.
- Sundén, Annika (2006): *How Much Do People Need to Know about Their Pensions and What Do They Know?* In: Holzmann, Robert/Palmer, Edward (Hrsg.): *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank. Washington, D.C. S. 325-344.
- Tarp, Maria Nilaus/Hansen, Jens Ole Bach (2013): *Size and Influence How small states influence policy making in multilateral arenas*. DIIS Working Paper 11/2013, Danish Institute for International Studies. Copenhagen.
- Tekin, Funda (2012): *Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. In: *integration* 4/2012, S. 237-257.
- Tetzlaff, Rainer (1996): *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrations-Regime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft*. Opladen.
- Theodoropoulou, Sotiria (2015): *National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal*. In: *Comparative European Politics*, Volume 13, Issue 1, S. 29-55.
- Thomson, Robert (2013): *Double versus Triple Majorities: Will the New Voting Rules in the Council of the European Union Make a Difference?* In: *West European Politics*, Volume 36, Issue 6, S. 1221-1238.
- Thomson, Robert (2011): *Resolving Controversy in the European Union: Inputs, Processes and Outputs in Legislative Decision-Making before and after Enlargement*. Cambridge. Hier zitiert nach Skript des Autors, online abrufbar unter: http://www.robertthomson.info/wp-content/uploads/2011/01/Resolving_controversy_full_text2.pdf, zuletzt abgerufen am 28.02.2019.
- Thorhallsson, Baldur (2006): *The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives*. In: *European Integration*, Volume 28, Issue 1, S. 7-31.
- Thorhallsson, Baldur (2012): *Small States in the UN Security Council: Means of influence*. In: *The Hague Journal of Diplomacy*, Volume 7, S. 135-160.
- Thorhallsson, Baldur (2015): *How Do Little Frogs Fly? Small States in the European Union*. Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief 12/2015. Oslo.
- Thorhallsson, Baldur (2018): *Studying small states: A review*. In: *Small States & Territories*, Volume 1, Issue 1, S. 17-34.
- Thorhallsson, Baldur/Wivel, Anders (2006): *Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?* In: *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 19, Number 4, S. 651-668.
- Tiemann, Guido (2011): *Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad*. In: Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden. S. 127-146.
- Tivig, Thusnelda/Frosch, Katharina/Kühntopf, Stephan (2008): *Mapping regional demographic change and regional demographic risk in Europe*. Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels. Rostock.

- Töller, Annette Elisabeth (2008): Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 39, Heft 1, S. 3-17.
- Treib, Oliver (2014): Implementing and complying with EU governance outputs. In: Living Reviews in European Governance, Volume 9, Issue 1.
- Treib, Oliver (2015): Akteurszentrierter Institutionalismus. In: Wenzelburger, Georg/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 277-304.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Turner, John A. (2007): Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems. Society of Actuaries, online abrufbar unter: <https://www.soa.org/Files/Research/Projects/self-adjustment-mechanisms8.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2018.
- Ungureanu, Dragoş Mihai (2017): Pan-European Personal Pension Product, a New Path Forward, online abrufbar unter: <http://icesba.eu/ocs/index.php/ICESBA2017/icesba2017/paper/view/172/167>, zuletzt abgerufen am 22.10.2018.
- Vahlpahl, Tobias (2007): Europäische Sozialpolitik. Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien. Wiesbaden.
- Valdés-Prieto, Salvador (2006): Market innovations to better allocate generational risk. In: Blitzstein, David/Mitchell, Olivia S./Utkus, Stephen P. (Hrsg.): Restructuring Retirement Risks. Philadelphia. S. 226-242.
- Vandenbosch, Amry (1964): The Small States in International Politics and Organization. In: The Journal of Politics, Volume 26, Issue 2, S. 293-312.
- Vandenbroucke, Frank (2017): The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction. In: Vandenbroucke, Frank/Barnard, Catherine/De Baere, Geert (Hrsg.): A European Social Union After the Crisis. Cambridge. S. 3-46.
- Vanhercke, Bart (2006): Political Spill-Over, Changing Advocacy Coalition, Path Dependency Or Domestic Politics? Theorizing The Emergence Of The Social Protection Omc's. Paper presented at the Conference on "Governing Work and Welfare in an Enlarged Europe" University of Wisconsin 19-20 May 2006. Madison.
- Vanhercke, Bart (2009): Against the odds. The Open Method of Coordination as a selective amplifier for reforming Belgian pension policies. In: European Integration online Papers, Special Issue 1, Volume 13, Article 16, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-016a.htm>. zuletzt abgerufen am 31.01.2019.
- Varwick, Johannes (2011): Krise und Zukunft der Europäischen Integration. Von der „European Union“ zur „European Onion“? In: ebd. (Hrsg.): Die Europäische Union. Krise, Neuorientierung, Zukunftsperspektiven. Schwalbach/Ts. S. 12-38.
- Varwick, Johannes (2012): Die "Europäisierung" der Rentenpolitik in Europa vor dem Hintergrund der Krise. Projektbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund, online abrufbar unter: http://www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/Projektberichte/Projektbericht%202012-05.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 31.07.2017.
- Varwick, Johannes/Eichenhofer, Eberhard/Windwehr, Jana/Wäschle, Manuel (2016): Europäisierung der Alterssicherungspolitik: Up-, Down- und Interload-Prozesse zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene. Opladen/Berlin/Toronto.
- Varwick, Johannes et al. (2017): Forschungskonzept der Interdisciplinary Research Group on the Europeanisation of Strategic Policies (IRESP). Universität Halle-Wittenberg. Halle (Saale).
- Vaubel, Roland (1997): Kein Pakt für Preisstabilität. In: Wirtschaftsdienst, Volume 77, Issue 1, S. 10-12.
- Vereinte Nationen (2015): World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390). New York.
- Vink, Maarten Peter (2003): What is europeanisation? And other questions on a new research agenda. In: European Political Science, Volume 3, Issue 1, S. 63-74.
- Vink, Maarten Peter/Graziano, Paolo (2007): Challenges of a New Research Agenda. In: dies. (Hrsg.): Europeanization: New Research Agendas. Basingstoke [u. a.]. S. 3-20.
- Vodicka, Karel (2010): Das politische System Tschechiens. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 275-316.
- Von Alemann, Ulrich et al. (2015): Fazit: Optionen für ein soziales Europa. In: ebd. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen. Wiesbaden. S. 357-364.

- Von Hagen, Jürgen (2003): Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact. Working Paper B 06, Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Bonn.
- Von Ondarza, Nicolai (2012): Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Vostatek, Jaroslav (2012): Czech Pension Reform: What Further? Paper presented at the 3rd International Scientific Conference organized by the University of Finance and Administration, 27th November 2012. Prague.
- Wagner, Tilo (2011): Portugal – Politische Krise. FES Briefing Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Wagschal, Uwe (1996): Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich. Opladen.
- Waltz, Kenneth N. (1979): Theory of International Politics. New York.
- Weaver, R. Kent (1986): The Politics of Blame Avoidance. In: Journal of Public Policy, Volume 6, Issue 4, S. 371-398.
- Weber, Max (1919): Politik als Beruf. Abgedruckt in: Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund. Zweiter Vortrag. München, online abrufbar unter http://www.deutschestextarchiv.de/weber_politik_1919, zuletzt abgerufen am 05.02.2019.
- Weber, Max ([1921] 2002): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. revidierte Auflage, Studienausgabe, besorgt von Johannes Winkelmann. Tübingen.
- Wenzelburger, Georg (2012): Wege aus dem Defizit. Eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten. In: dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jahrgang 5, Nummer 2, S. 313-340.
- Wenzelburger, Georg (2015): Parteien. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 81-112.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (2015): Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden. S. 15-34.
- Wessels, Wolfgang (1992): Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. In: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft. Opladen. S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang/Gläser, Cyril (2012): Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen für den „acquis académique“. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Wiesbaden. S. 361-388.
- White, Jonathan (2014): Politicizing Europe: The Challenge of Executive Discretion. LEQS Paper No. 72/2014, London School of Economics and Political Science. London.
- Wildenmann, Rudolf (1991): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden.
- Williamson, John B. (2004): Assessing the notional defined contribution model. Center for Retirement Research at Boston College. Chestnut Hill.
- Windwehr, Jana (2017): Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? In: Journal of Contemporary European Research, Volume 13, Issue 3, S. 1301-1318.
- Windwehr, Jana (im Erscheinen): Europäisierung einer nationalen Domäne? Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem im Zeichen der Krise. Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Berlin/Halle.
- Windwehr, Jana/Wäschle, Manuel (2017): Mehr, weniger, anders? Europäisierung und Europäisierungsforschung im Zeichen von Dauerkrise und Neuem Intergouvernementalismus. In: Integration, Volume 40, Issue 4, S. 295-307.
- Wineroither, David M. (2009): Kanzlermacht - Machtkanzler? Die Regierung Schlüssel im historischen und internationalen Vergleich. Wien.
- Wineroither, David M./Kitschelt, Herbert (2017): Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs in Österreich im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 251-286.
- Wirries, Clemens (2014): Populismus und Pragmatismus. Genese und Etablierung der Dänischen Volkspartei. In: Decker, Frank/Henningsen, Bernd/Jakobsen, Kjetil (Hrsg.): Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Baden-Baden. S. 129-146.
- Wissmann, Daniel (2008): Das österreichische Pensionssystem. In: Schmid, Josef/Klenk, Johannes/Wissmann, Daniel (Hrsg.): Österreich – Modell eines erfolgreichen Wohlfahrtsstaats? Working Paper Nr. 38, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.
- Wivel, Anders (2010): From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union. In: Steinmetz, Robert/Wivel, Anders (Hrsg.): Small States in Europe. Challenges and Opportunities. Farnham/Burlington. S. 15-30.

- Wivel, Anders/Bailes, Alyson J. K./Archer, Clive (2014): Setting the scene: small states and international security. In Archer, Clive/Bailes, Alyson J. K./Wivel, Anders (Hrsg.): Small states and international security: Europe and beyond. New York. S. 3-25.
- Wodsak, Veronika (2011): Wandel und Kontinuität in der globalen Alterssicherungsdebatte: Die Rolle der Weltbank. In: Leisering, Lutz (Hrsg.): Die Alten der Welt. Neue Wege in der Alterssicherung im globalen Norden und Süden. Frankfurt/New York. S. 343-374.
- Wohlgemuth, Michael (2016): Nach einem Brexit: Heikle Optionen für Großbritannien und die EU. In: ifo Schnelldienst 10/2016, S. 13-15.
- Wolf, Frieder (2015): Methodenverbindende Forschungsdesigns. In: Hildebrandt, Achim/Jäckle, Sebastian/Wolf, Frieder/Heindl, Andreas (Hrsg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Wiesbaden. S. 335-360.
- Wolf, Sebastian (2016): Die Erforschung von Politik und Recht in Kleinstaat und Monarchie – Eine konzeptionelle Einführung. In: ders. (Hrsg.): State Size Matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie. Wiesbaden. S. 1-14.
- Woyke, Wichard (1998): Die Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft. München.
- Wysuwa, Matthias (2015): Liberale Opposition gewinnt, Rechtspopulisten legen stark zu. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2015, online abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/parlamentswahlen-daenemark-13655501.html>, zuletzt abgerufen am 04.01.2019.
- Zapka, Klaus (2008): Europäische Sozialpolitik. Zur Effizienz (supra-) nationaler Sozialpolitik. Göttingen.
- Zartaloudis, Sotirios (2011): A Compass or a Spear? The Partisan Usage of Europe in Portuguese Employment-friendly Reforms. In: Graziano, Paolo R./Jacquot, Sophie/Palier, Bruno (Hrsg.): The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europae. London. S. 175-200.
- Zartaloudis, Sotirios (2014): The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up? In: Social Policy & Administration, Volume 48, Issue 4, S. 430-449.
- Zbiral, Robert (2012): Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires. In: Common Market Law Review, Volume 49, S. 1-18.
- Zeitlberger, Otto (2006): Die Entwicklung der österreichischen staatlichen Pensionsvorsorge mit besonderer Berücksichtigung der Reformen 2003/2004 und der Finanzierungsproblematik. Dissertation, Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Wien.
- Zeitlin, Jonathan (2005): Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.): The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel. S. 447–503.
- Zeitlin, Jonathan (2009): The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies. Influences, mechanisms, effects. In: Heidenreich, Martin/ Zeitlin, Jonathan (Hrsg.): Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms. Abingdon/New York. S. 214-245.
- Zeitlin, Jonathan (2011): Is the Open Method of Coordination an Alternative to the Community Method? In: Dehousse, Renaud (Hrsg.): The 'Community Method' Obsolete or Obsolete? Basingstoke. S. 135-147.
- Zeitlin, Jonathan/Barcevicus, Egidijus/Weishaupt, J. Timo (2014): Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination: Advancing a Contradictory Debate. In: dies (Hrsg.): Assessing the Open Method of Coordination. Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Basingstoke. S. 16-39.
- Zeitlin, Jonathan/Barcevicus, Egidijus/Weishaupt, J. Timo (2014a): Tracing the Social OMC from its Origins to Europe 2020. In: dies (Hrsg.): Assessing the Open Method of Coordination. Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Basingstoke. S. 1-15.
- Zimmermann, Marco (2013): Präsident ernennt Regierung, Abgeordnetenhauschefin feiert nicht mit. In: Radio Praha, 10.07.2013, online abrufbar unter: <https://www.radio.cz/de/rubrik/tagesecho/president-ernennt-regierung-abgeordnetenhauschefin-feiert-nicht-mit>, zuletzt abgerufen am 19.11.2018.
- Zirra, Sascha (2010): Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik. Europäische Koordinierung und institutionelle Reformen. Wiesbaden.

Zohlhöfer, Reimut (2008): Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden. S. 157-174.

Żukowski, Maciej (2013): Pension Reforms in Poland and in Other CEE Countries 1998-2012. In: Szczepański, Marek (Hrsg.): Old-Age Crisis and Pension Reform. Where do we stand? Poznań. S. 99-106.

Zuleeg, Fabian (2014): The View from Brussels. In: Möller, Almut/Oliver, Tim (Hrsg.): The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World? DGAPanalyse 16, German Council on Foreign Relations. Berlin.

Gesprächsverzeichnis

Kz.	Name, Vorname	Land/Ebene	Institution	Datum
#1		EU	Europäische Kommission, Abteilungsleiter Sekretariat EPC	09.10.2018
#2		Portugal	Ständige Vertretung Portugals bei der Europäischen Union, Attaché für Arbeits- und Sozialpolitik	24.07.2018
#3		Österreich	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Referat Grundsätzliche Angelegenheiten der Sozialversicherung und Internationales, Mitglied im SPC	12.06.2018
#4		Dänemark	Ständige Vertretung Dänemarks bei der Europäischen Union, Botschaftsrat für Beschäftigungspolitik	31.05.2018
#5		Portugal	Ministerium für Finanzen, Referat für Wirtschaftspolitik und internationale Angelegenheiten, Mitglied im EPC und der Ageing Working Group	17.07.2018
#6		Dänemark	Wirtschaftsuniversität Kopenhagen, Abteilung für Wirtschaft und Politik	26.06.2018
#7		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen	25.08.2015
#8		Deutschland	Bundesministerium der Finanzen, Referat Tragfähigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen, Subventionspolitik, Mitglied der Ageing Working Group	20.03.2015
#9		Portugal	Ministerium für Beschäftigung, Solidarität und soziale Sicherheit, Mitglied im SPC und der Ageing Working Group	17.07.2018
#10		Polen	Wirtschaftsuniversität Warschau, Polish Pension Group SGH	13.04.2015
#11		Dänemark	Universität Aarhus, Abteilung für Politikwissenschaft	15.08.2018
#12		Dänemark	Universität Roskilde, Abteilung für Sozialwissenschaften und Wirtschaft	02.07.2018

#13		Deutschland	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Koordinierung, Internationale Angelegenheiten der Sozialversicherung, Mitglied im SPC	11.03.2015
#14		Tschechien	Forschungsinstitut für Arbeit und soziale Angelegenheiten	20.06.2018
#15		Österreich	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Referat Grundsätzliche Angelegenheiten der Sozialversicherung und Internationales, Mitglied im SPC	12.06.2018
#16		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	23.04.2015
#17		Deutschland	Zentrum für Europäische Integrationsforschung	12.06.2015
#18		Dänemark	Ministerium für Beschäftigung, Abteilung für Analysen und internationale Beziehungen	03.07.2018
#19		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	15.10.2018
#20		Tschechien	Ministerium für Finanzen, Abteilung Finanzpolitik und Nachhaltigkeit, Mitglied im EPC und der Ageing Working Group	19.06.2018
#21		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	23.04.2015
#22		Portugal	Ministerium für Finanzen, Abteilung Wirtschaftspolitik und internationale Beziehungen, Mitglied im EPC und der Ageing Working Group	17.07.2018
#23		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Direktor des Sekretariats des Wirtschafts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und der Eurogruppe/EWG	22.05.2015
#24		Tschechien	Karls-Universität, Fakultät für Sozialwissenschaften, Vorsitzender der Expertenkommission zu Rentenreformen	19.06.2018
#25		Österreich	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Referat Grundsätzliche Angelegenheiten der Sozialversicherung und Internationales, Mitglied im SPC	12.06.2018
#26		Tschechien	Ministerium Arbeit und Soziales, Referatsleiter Versicherungsmathematische Grundsatzangelegenheiten, Mitglied im SPC	20.06.2018
#27		Tschechien	Forschungsinstitut für Arbeit und soziale Angelegenheiten	20.06.2018

#28		Portugal	Generaldirektion für soziale Sicherheit, Abteilungsleiterin Internationale Beziehungen, Mitglied im SPC	09.10.2018
#29		Tschechien	Ministerium für Finanzen, Referatsleiter Wirtschaftsentwicklung, Mitglied im ECP und der Ageing Working Group	19.06.2018
#30		Tschechien	Ständige Vertretung Tschechiens bei der Europäischen Union, Attaché für Arbeits- und Sozialpolitik	03.07.2018
#31		EU	Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	15.10.2018

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass die vorliegende Arbeit ohne Hilfe Dritter oder nicht genannter Quellen erstellt wurde. Alle den angegebenen Quellen entnommenen wörtlichen oder sinngemäßen Inhalte wurden von mir entsprechend kenntlich gemacht. Diese Arbeit wurde in gleicher oder ähnlicher Form noch nicht von mir bei einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Name: Manuel Wäschle

Geburtsdatum: 14. April 1989

Unterschrift: Halle (Saale), den 26.04.2019