

Sozialschutz durch offene Koordinierung

—

Ansatzpunkt für ein Europäisches Sozialmodell oder Quantité négligeable?

Ein State-of-the-Art-Bericht

Björn Hacker

Universität Osnabrück

bjoern.hacker@uni-osnabrueck.de

Paper für die Konferenz „Ein europäisches Sozialmodell? Entwicklungen, Perspektiven und Herausforderungen“

14./15.03.2008 in Düsseldorf

1. Einleitung

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) in den Bereichen Renten und Gesundheitsversorgung/Langzeitpflege, die zusammen die OMK/Sozialschutz darstellen, sind die beiden zeitlich zuletzt institutionalisierten Verfahren dieser Art in der Europäischen Union (EU). Schon mit der Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) im Jahr 1997 verband sich – aufbauend auf den von Jacques Delors aufgezeigten Perspektiven – die Hoffnung, die sozialpolitische Dimension der EU zu stärken (Goetschy 1999). Ein erneuter Anlauf zur besseren Austarierung der ökonomischen und sozialen Integration wurde im Jahr 2000 mit der Lissabonstrategie unternommen, in deren Folge sukzessive die Verfahren der OMK Soziale Eingliederung (OMK/SI), der OMK Renten (OMK/R) und der OMK Gesundheit und Langzeitpflege (OMK/G) eingeführt wurden.

Ob es gelingt, den bislang undefinierten, doch weitläufig verwendeten Begriff eines „Europäischen Sozialmodells“ in ein festes Fundament politischer Gemeinsamkeit zu gießen, wird sich vor allem am Diskurs um die europäische Dimension der Bereiche Rente und Gesundheit zeigen. Beide Sektoren stellen die finanziellen Schwergewichte nationalstaatlich organisierten Sozialschutzes dar. Die in Europa mehrere Generationen umfassende Tradition ihrer institutionalisierten Systeme gehört zu den Grundfesten des souveränen Wohlfahrtsstaats. Unbestreitbar existieren heute durch die demographische Entwicklung, hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, die Verschuldung der öffentlichen Hand und die Zwänge der ökonomischen Integration Europas gemeinsame Herausforderungen für die national geprägten Renten- und Gesundheitssysteme. Ob die OMK im Bereich des Sozialschutzes angesichts der starken Pfadabhängigkeiten, des Bestehens der Mitgliedstaaten auf ihre sozialpolitische Souveränität, der großen Varianz möglicher Antworten auf die beschriebenen Herausforderungen und der Konzeption des Verfahrens als „weiche“ politische Steuerung jedoch einen Erfolg versprechenden Ansatzpunkt für den Aufbau eines Europäischen Sozialmodells darstellt, bleibt fraglich.

Dieser Frage wird hier nachgegangen, indem die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur OMK/Sozialschutz im Rahmen einer deskriptiven Analyse systematisiert werden. Im ersten Kapitel werden die Genese, die Funktionsweise und der bisherige Verlauf des seit 2006 als OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK/SSSI) zusammengefassten Verfahrens der OMK/SI, OMK/R und OMK/G vorgestellt. Im zweiten Kapitel findet sich die Darstellung der ersten wissenschaftlichen Evaluationen zu den Koordinierungsverfahren in den Bereichen Rente und Gesundheit. In dieser analytischen Annäherung wird differenziert zwischen den in der Literatur am häufigsten zu identifizierenden Ansätzen, deren Fokussierungen den Fragen nachgehen

- in welchen europäischen Rahmen die OMK eingebettet ist;
- welche Akteure das Verfahren prägen und gestalten;
- wie maßgebend die technischen Grundlagen für den Prozess sind;
- ob und inwieweit Effekte der Koordinierung festgestellt werden können.

Dabei zeigt sich, dass für die OMK/G aufgrund ihrer erst 2004 erfolgten Einführung nur eine vorsichtige Vorausschau möglicher Effekte vorgenommen werden kann und auch für die OMK/R wird deutlich, dass viele Annahmen zur OMK nicht empirisch belegt sind, was symptomatisch für das Forschungsfeld zu sein scheint (Barbier 2004; Borrás/Jacobsson 2004). Die Analyse schließt mit einer zusammenfassenden Diskussion der aufbereiteten Erkenntnisse im Lichte des Stellenwertes der OMK/Sozialschutz innerhalb eines Europäischen Sozialmodells.

2. Beschreibung der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung

2.1 Implementierung der OMK

Der OMK/Sozialschutz voraus gingen bereits die Koordinierung im Bereich der Grundzüge der europäischen Wirtschaftspolitik, einschließlich der fiskalpolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, sowie die 1997 eingeführte Europäische Beschäftigungsstrategie. Die Entscheidung zur Implementierung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialer Eingliederung fiel auf dem Europäischen Rat in Lissabon im März 2000. Der Rat von Nizza im Dezember 2000 konkretisierte dies durch die Verabschiedung von Zielsetzungen für die OMK. Das Verfahren orientiert sich am Prozess der EBS.

Dies gilt auch für die weiteren Koordinierungsverfahren, die im Bereich des Sozialschutzes in den Folgejahren auf den Weg gebracht wurden. Sie alle berufen sich auf die Lissabonstrategie, die in ihrer ursprünglichen Konzeption neben einer ökonomischen Stärkung der EU auch die sozialpolitische Perspektive im Blick hatte. Man strebte an, innerhalb eines Jahrzehnts „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000). Explizit wird hier die OMK als primäres Instrument zur Umsetzung der Strategie genannt.

Der Europäische Rat in Stockholm implementierte das OMK-Verfahren für den Rentenbereich (Europäischer Rat 2001a), im Dezember 2001 wurde es auf dem Europäischen Rat in Laeken durch die Nennung von elf Einzelzielen und drei übergeordneten Zielvorgaben in Gang gesetzt (Europäischer Rat 2001c; Rat der EU 2001; vgl. Anhang I). Die Gipfeltreffen in Göteborg im Juni 2001 und Barcelona im März 2002 bereiteten den Weg für die Nutzung der OMK im Bereich Gesundheit und Langzeitpflege durch Identifizierung dreier Grundprinzipien (Europäischer Rat 2001b; Europäischer Rat 2002; vgl. Anhang II).

2.2 Funktionsweise der OMK

Der Mechanismus der OMK wird in der Lissabonstrategie als vierstufiger rekursiver Prozess definiert, bestehend aus:

1. der Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
2. der Formulierung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks zum Vergleich der Mitgliedstaaten untereinander und mit anderen Staaten in der Welt;
3. der Umsetzung der europäischen Leitlinien in nationale Politik durch die Entwicklung konkreter Ziele und das Erlassen entsprechender Maßnahmen;
4. regelmäßiger Überwachung, Bewertung und gegenseitiger Prüfung im Rahmen eines gegenseitigen Lernprozesses.

Deutlich gemacht wird, dass die OMK im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips hauptsächlich dezentral funktioniert, die Primärzuständigkeit der Nationalstaaten für den Sozialschutz also respektiert wird (Europäischer Rat 2000).

Man muss auf die Unterschiede hinweisen, die zwischen der für den Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung ab dem Jahr 2000 auf den Weg gebrachten OMK und der zu diesem Zeitpunkt bereits existierenden EBS bestehen: Während die Beschäftigungsstrategie vertraglich in den Artikeln 125ff. fixiert ist, beruhen die Koordinierungsverfahren im Bereich der sozialen Inklusion und des Sozialschutzes auf Beschlüssen des Europäischen Rats. Damit kann der OMK nicht die gleiche Legitimation zugesprochen werden, wie der EBS, zumal der Europäische Rat keine formale Institution der EU ist. Auch in Ablaufde-

tails weicht die OMK vom Verfahren der EBS ab und zeichnet sich durch eine geringere Strenge aus. Während die Leitlinien der EBS bereits quantitative Zielvorgaben enthalten, sind die bereits allgemeiner titulierte „Ziele“ der OMK weniger speziell formuliert. Sie werden zudem vom Europäischen Rat und nicht vom zuständigen Fachministerrat verabschiedet. Erst durch einen Satz von Indikatoren, auf den sich die Mitgliedstaaten verständigen müssen, ist es möglich, die Fortschritte zum Erreichen der Ziele zu messen. Lange existierte allein für den Bereich der sozialen Eingliederung ein Set von 18 primären und sekundären Indikatoren, die vom Europäischen Rat in Laeken 2001 angenommen wurden. Für die OMK/R existierte zunächst nur ein unvollständiges Set an Indikatoren. Erst im Rahmen des Streamliningprozesses seit 2005 (s.u.) haben sich die Mitgliedstaaten 2006 auf eine umfassende Indikatorenliste in den Koordinierungsverfahren auch für Renten und Gesundheit/Langzeitpflege einigen können (vgl. Anhang II).

Die Umsetzung der europäischen Ziele in nationale Politiken stellen die Mitgliedstaaten in nationalen Plänen und Berichten vor, deren Design in den drei sozialpolitischen OMKs unterschiedlich ist. Während die OMK/SI – orientiert an der EBS – mit Nationalen Aktionsplänen (NAP) arbeitet, die alle zwei Jahre vorgelegt werden, sind in der OMK/R Nationale Strategieberichte (NSB) alle drei Jahre vorgesehen. In der OMK/G lagen 2005 nur vorläufige Berichte vor. Im Rahmen des Streamlining-Prozesses haben die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2006-2008 das erste Mal Nationale Berichte über Strategien zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung (NBS/SSSI) vorgelegt, die alle drei Sektoren umfassen. Die nationalen Pläne sollen sich ab 2008 über einen Dreijahreszyklus erstrecken. In der EBS findet dieser Prozess jährlich statt. Die Europäische Kommission und der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO, früher: Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik) überwachen, prüfen und bewerten die nationalen Pläne und Berichte, indem ein gemeinsamer Bericht zu den Fortschritten der OMK veröffentlicht wird. In der OMK/R ist zusätzlich der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beteiligt. Hierauf sollen Lernprozesse im Rahmen von Peer Review und Best Practices aufbauen. Der Gemeinsame Bericht wird dem Europäischen Rat nach Abschluss einer Berichtsrunde auf seiner jährlichen Frühjahrstagung vorgelegt. Im Gegensatz zur EBS kann der Rat in der OMK keine Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten.

Dieser hier beschriebene strenge Ablauf beinhaltet in der Realität vielfältige Überlappungen. In der Regel wird die nächste Runde an nationalen Aktionsplänen und Strategieberichten bereits vor Präsentation des Abschlussberichts auf dem Europäischen Rat vorbereitet. Deutlich wird, welche hohe Formalität der OMK-Prozess unterliegt. Die Leitlinien für das Erstellen der nationalen Berichte 2006-2008 legen bis auf den Seitenumfang der Erläuterungen zu den Sektoren jedes Detail genau fest. Zugleich fallen die Unterschiede zur EBS auf, die als Koordinierungsmethode wesentlich stärker in den Governance-Prozess des europäischen Mehrebenensystems eingebunden scheint.

2.3 Bisheriger Verlauf der OMK

Die drei Koordinierungsverfahren im Sozialbereich wurden schrittweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt. Entsprechend unterschiedlich sind die vorliegenden Erfahrungen und Bilanzen in den drei Sektoren soziale Eingliederung, Renten und Gesundheit/Langzeitpflege.

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats im Dezember 2000 in Nizza wurden die vom Rat für Beschäftigung und Sozialpolitik vorbereiteten Ziele für die OMK/SI beschlossen (Rat der EU 2000). Die ersten zweijährigen NAPs 2001-2003 bildeten die Grundlage für den ersten Gemeinsamen Bericht des Rats und der Kommission, der vom Europäischen Rat im Dezember 2001 in Laeken angenommen wurde. Hier wurden auch die zugehörigen Indikatoren beschlossen, bestehend aus zehn primären und acht sekundären Indikatoren. Der Rat hat die Ziele 2002 für die zweite Berichtsrunde 2003-2005 verändert (Rat der EU 2002), deren NAPs in einen zweiten Gemeinsamen Bericht im Jahr 2004 mündeten. Im Jahr 2004 lieferten

auch die zehn Neumitglieder der EU ihre NAPs, die in einen eigenen Bericht für die Jahre 2004-2006 einfließen.

In der OMK/R beschloss der Gipfel von Laeken 2001 drei übergeordnete und elf Einzelziele, woraufhin die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Strategieberichte im September 2002 vorlegten. Sie mündeten in einem Gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat im Frühjahr 2003. Die zweite Runde der OMK/R begann mit Erstellung der NSBs bis Juli 2005, die in einem Synthesebericht im Jahr 2006 reflektiert werden. Die elf Ziele der OMK/R wurden für die zweite Berichtsreihe nicht verändert, im Leitfaden zur Erstellung der NSBs werden die Mitgliedstaaten 2005 jedoch erstmals aufgefordert, die bis dahin entwickelten Indikatoren für neun der elf Ziele zu verwenden.

In der OMK/G haben die Mitgliedstaaten im Frühjahr 2005 vorläufige Berichte vorgelegt, die in einem Memorandum des Ausschusses für Sozialschutz (SPC) aus dem gleichen Jahr analysiert wurden.

Die schlechte Halbzeitbilanz der Lissabonstrategie im Jahr 2005 und ihre Neuausrichtung mit einem verengten Fokus auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führte zu einem neuen System von 24 integrierten Leitlinien der bis dahin separaten Grundzüge für Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Diese zunächst für den Zeitraum 2005-2008 aufgestellten Leitlinien enthalten auch die übergeordneten Ziele der EBS: Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Die bisher existierenden NAPs für die EBS werden nun als Nationale Reformprogramme (NRPs) verfasst und jährlich in einem Fortschrittsbericht (bislang: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht) von Kommission und Rat analysiert und bewertet.

Bereits 2003 hat die Kommission Pläne zu einer Straffung der Koordinierungsverfahren im Sozialbereich entwickelt (Europäische Kommission 2003), um Synergien zu nutzen und eine bessere Abstimmung auf die europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu gewährleisten. Hierzu kam es zeitgleich mit der überarbeiteten Lissabonstrategie. Nachdem der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats im März 2005 die Mechanismen der neu konzipierten Lissabonstrategie festlegte (Europäischer Rat 2005), begrüßten die Staats- und Regierungschefs im März 2006 die neuen Ziele und Arbeitsmethoden des von Kommission und Rat vorbereiteten Streamliningprozesses zur Integration der drei OMK-Verfahren in den Sozialpolitiken (Europäischer Rat 2006a, 2006b; Europäische Kommission 2005). 2005 und 2006 wurden die ersten Gemeinsamen Berichte über Sozialschutz und soziale Eingliederung noch auf Grundlage der Berichte in den einzelnen OMK-Verfahren erstellt. Bis September 2006 legten die Mitgliedstaaten dann unter Berücksichtigung der neuen Ziele der gestrafften OMK ihre NBS/SSSI bis zum Ende des laufenden Lissabonzyklus 2008 vor. Der zugehörige Gemeinsame Bericht von Kommission und Rat wurde dem Europäischen Rat im März 2007 vorgelegt (Rat der Europäischen Union 2007). Im neuen Verfahren können die Mitgliedstaaten jährlich nationale Ergänzungsberichte nachliefern, die in aktualisierte Versionen des Gemeinsamen Berichts einfließen. In jedem Jahr nach Eingang der üblicherweise für eine Dreijahresperiode erstellten NBS/SSSI findet eine Konzentration auf Einzelaspekte der vorhandenen und u.U. von den Staaten aktualisierten Daten statt. Der nächste Berichtszyklus startet 2008.

Die im Juni 2006 vom Ausschuss für Sozialschutz (SPC) verabschiedeten Indikatorensets bestehen aus 14 umfassenden und elf kontextuellen Indikatoren, mit denen die neu vereinbarten übergeordneten Ziele der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung aufgegriffen werden sollen (Europäischer Rat 2006b). In den Einzelverfahren stehen für die OMK/SI elf primäre, drei sekundäre und elf kontextuelle Indikatoren, für die OMK/R elf primäre, elf sekundäre und fünf kontextuelle Indikatoren und für die OMK/G die noch unvollständige Liste aus ebenfalls elf primären, einem sekundären Indikator und acht Kontextindikatoren zur Verfügung (Europäische Kommission 2006a; vgl. Anhang II).

3. Analyse der OMK für Sozialschutz

3.1 OMK Altersrenten

Im Bereich der Altersrenten liegen bereits zwei vollständige Verfahrensdurchläufe vor. Im Rahmen des Streamliningprozesses könnte man gar von einer dritten Runde in den Jahren 2006 und 2007 sprechen, die Länderberichte hatten hier jedoch mehr ergänzenden Charakter und waren darauf angelegt „to be very light in nature“ (Europäische Kommission 2006b: 12).

Erste Analysen der OMK/R beschäftigten sich mit der Frage, wie es überhaupt dazu kommen konnte, dass ein derart bedeutender Bereich der Sozialpolitik als ein Kernelement nationalstaatlicher Souveränität zu einem Schlüsselthema auf der europäischen Agenda für Sozialpolitik wurde. Über die Evaluierung der prozessualen Bedingungen hinaus werden mögliche Auswirkungen der in der OMK/R formulierten Ziele auf die nationalen Politiken der Alterssicherung abgeschätzt und in die allgemeinen Rahmenbedingungen der Europäischen Integration eingebettet.

3.1.1 Europäischer Rahmen und Akteurskonstellationen

Zentral ist der Befund eines besonderen Konkurrenzverhältnisses zwischen ökonomisch und sozialpolitisch orientierten Akteuren, das sich im finanziell besonders schwergewichtigen Bereich der Rentensysteme deutlicher artikuliert als in anderen Koordinierungsverfahren. Die „Basislager“ der Kontrahenten sind dabei im Institutionengefüge der EU der Ausschuss für Wirtschaftspolitik (EPC) als koordinierendes Organ des Ecofin-Rates und der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) als im Jahr 2000 neu eingesetzte Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Die von Caroline de la Porte und Philippe Pochet innerhalb dieser Lager identifizierten Hauptakteure sind auf Seiten des EPC neben den Finanzministern der Mitgliedstaaten, die Europäische Zentralbank, private Investmentfirmen und Versicherungsgesellschaften sowie Arbeitgeberverbände; auf Seiten des SPC die Arbeits- und Sozialminister der Mitgliedstaaten, die Generaldirektion für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten der Kommission sowie Institutionen und Organisationen, „that support a strong public pension pillar“ (De la Porte/Pochet 2002: 233f.), wie etwa die Gewerkschaften. Das bereits seit 1997 vom EPC artikuliert Bedürfnis, Politiken der Alterssicherung zu europäisieren hängt zusammen mit den Vorbereitungen auf die EWWU. Die Konvergenzkriterien und der noch strengere Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1996 haben die Kontrolle der öffentlichen Haushalte in den Mittelpunkt europäischer Politik gerückt. Angesichts steigender Ausgaben für den Bereich der Alterssicherung infolge der demographischen Entwicklung wurden Strategien entwickelt, wie der erhebliche Anteil der Rentenausgaben an den nationalen Bruttoinlandsprodukten über eine europäische Koordinierung reduziert werden könnte. Zusätzlich verspürten die Mitgliedstaaten durch die Vollendung der Binnenmarktintegration einen ansteigenden Druck in einem sich ankündigenden Wettlauf um Produktionsstandorte, orientiert an den national unterschiedlichen Belastungen der Unternehmen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Eine Reduktion und Umschichtung der Beiträge für die Rentenversicherungen von den Arbeitgebern zu den Arbeitnehmern entsprach neben der allgemeinen Haushaltskonsolidierung somit ebenfalls dem Ziel der Finanzministerien (Anderson 2002).

Der SPC möchte diesen einseitig formulierten Vorstellungen einer europäischen Koordinierungspolitik in der Alterssicherung die Notwendigkeit der Wahrung des sozialen Zusammenhalts, insbesondere eine Verhinderung von Altersarmut, hinzufügen. Darüber hinaus erkennt er jedoch auch die Herausforderungen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Rentensysteme und die Notwendigkeit ihrer Adaption an veränderte Lebens- und Arbeitsbedingungen an, die auch der EPC auf die Reformagenda gesetzt hat (Ausschuss für Sozialschutz 2001). Bemerkenswert ist, dass der ursprüngliche Auftrag des Lissabonner Gipfels

zur Erstellung einer „Studie über die Entwicklung des Sozialschutzes in Langzeitperspektive“ (Europäischer Rat 2000) zunächst allein an den SPC gegangen war; die vorliegenden Arbeiten des EPC sollten dabei Berücksichtigung finden. Auf den Gipfeln von Stockholm und Göteborg im Jahr 2001 wurde dieses Mandat geändert, indem beiden Ausschüssen ein gleiches Gewicht bei der Erstellung künftiger Berichte eingeräumt wurde (De la Porte/Pochet 2002: 227; Europäischer Rat 2001a und 2001b).

Für Autoren, die sich mit der Entstehungsphase der OMK/R beschäftigen, ist eindeutig, dass „[...] the economically-oriented players, through the imperative of the need to maintain the sustainability of public finances, dominate the debate“ (De la Porte/Pochet 2002: 238). Die Spaltung der Akteure setzt sich in der Kommission in einem Konkurrenzverhältnis zwischen den für Sozial- bzw. Finanzfragen zuständigen Generaldirektionen fort. Neben den Spillover-Effekten durch Binnenmarkt und WWU hatten die sozialpolitisch orientierten Akteure in der Anfangsphase zusätzlich mit der Verständigung auf eine gemeinsame Strategie zu kämpfen (De la Porte 2002; Pochet 2003).

Im weiteren Verlauf der Koordinierung im Rentensektor fällt auf, dass im Unterschied zur OMK/SI wesentlich weniger gesellschaftliche Akteure in den Prozess eingebunden sind. Dies sind vor allem die Sozialpartner, die Sozialversicherungen und die Rentnerverbände. Nichtregierungsorganisationen spielen dagegen ebenso wie regionale oder lokale Gebietskörperschaften nur eine unbedeutende Rolle (Lang 2003: 41f.). Im Unterschied zur EBS ist im OMK-Prozess keine verpflichtende Konsultation gesellschaftlicher Akteure vorgesehen. Den Grad ihrer Einbindung in die Gestaltung der nationalen Berichte ist den Mitgliedstaaten selbst überlassen. Umso erstaunlicher ist die Feststellung, dass selbst die Gewerkschaften, die oftmals eng in nationale Rentenreformvorhaben eingebunden sind, in der OMK/R nur über ein relativ geringes Potenzial an Mitsprachemöglichkeiten verfügen. Die Gründe hierfür sind teilweise bei den Akteuren selbst zu suchen, da sie von der plötzlichen europäischen Dimension des Themas überrascht wurden und erst langsam zu einer einheitlichen Strategie finden:

„The trade unions for example were fairly divided as to the advisability of addressing the topic of social protection at European level, and only finally resolved to do so at their Helsinki Congress in 1999.“ (De la Porte/Pochet 2003: 14)

Demgegenüber muss dem OMK/SI-Prozess eine hohe Partizipation attestiert werden. Seit Beginn der Koordinierung stellte die Bildung eines möglichst breiten Netzwerkes relevanter gesellschaftlicher Akteure ein Schlüsselement des Prozesses dar. Anders als die Rentenpolitik ist die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung jedoch ein unstrittiges Thema auf europäischer Ebene, das kaum Potenzial zu heftigen Grabenkämpfen zwischen ökonomisch und sozialpolitisch orientierten Akteuren besitzt.

Auch in der öffentlichen Berichterstattung spielt die OMK/R bislang keine Rolle (De la Porte/Nanz 2004; Natali/De la Porte 2004). Ebenso wenig findet in nationalen Parlamenten eine politische Debatte hierüber statt. Für das Europäische Parlament, das gerne mehr in den Koordinierungsprozess eingebunden wäre (Europäisches Parlament 2003), ist in der OMK im Gegensatz zur EBS keinerlei Beteiligung, noch nicht einmal die Information über den Prozessverlauf, vorgesehen (Natali 2004: 15f.; De la Porte/Nanz 2004). Von einem transparenten und unter demokratischer Beteiligung stattfindendem Prozess im Sinne einer neuen Form von *deliberative governance* kann daher nicht gesprochen werden.

„The overall dynamics of the process, in particular the objective-setting and benchmarking, remains centralized and a top-down rather than decentralized and bottom-up.“ (De la Porte/Nanz 2004: 284)

Diesen Eindruck einer eher geschlossenen Methode, die ihrem Attribut „offen“ zu sein, nicht gerecht wird, bestätigt auch David Natali in einem Vergleich zwischen europäischer „harter“ und „weicher“ Gesetzgebung im Rentenbereich. So entwickelte sich etwa rund um die Direk-

tive der Europäischen Kommission zur betrieblichen Altersvorsorge ein Diskussionsprozess mit hoher Partizipation gesellschaftlicher Akteure. Insbesondere die Sozialpartner wurden in einem eigens geschaffenen Rentenforum am Diskurs beteiligt. Die Einflussmöglichkeiten des europäischen Gesetzgebungsverfahrens erscheinen dabei um ein Vielfaches offener als die OMK/R (Natali 2005). Ähnliches gilt für die Diskussion um die Portabilität von Rentenansprüchen innerhalb der EU.

„It is interesting to note that 'open' co-ordination actually takes place in closed meetings.“ (Berghman/Okma 2003: 6)

3.1.2 Technische Grundlagen

Auch die Verständigung beider Lager auf elf Einzelziele unter den übergreifenden Zielsetzungen der Angemessenheit der Renten, der Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit der Rentensysteme und ihrer Modernisierung im Jahr 2001 (vgl. Anhang I) spiegelt den Vorrang fiskalpolitischer Interessen wider. Dies wiederholt sich 2005 bei der Neudefinition der Ziele im Rahmen des Streamliningprozesses (Laitinen-Kuikka 2006). Pochet stellt daher eine eindeutige Priorität zugunsten der makroökonomischen Themen fest (Pochet 2003). Nicht alle Autoren teilen diese Meinung und heben stattdessen die unverbindliche Allgemeinheit der vereinbarten Ziele hervor (Schmitt 2005; Schludi 2003). Offensichtlich ist, dass die Interessenkonflikte zwischen ökonomisch und sozialpolitisch orientierten Akteuren auf die Indikatorenbildung verlagert werden. Deren Konzeption (vgl. Anhang II) kann einen erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse des Koordinierungsprozesses haben. Sollten die Indikatoren vor allem finanzpolitisch ausgerichtet sein, würden beispielsweise zwischen den Generationen umverteilende Alterssicherungssysteme mit hohem Leistungsniveau immer schlechter dastehen als kapitalgedeckte Systeme, die durch ein hohes Maß an Individualisierung eine geringere Belastung für die öffentlichen Haushalte darstellen (Vandenbroucke 2002; Husmann 2002; Schmähl 2003).

„Offensichtlich handelt es sich bei der Wahl der Indikatoren und der Definition der Benchmarks um politische Entscheidungen, die keineswegs neutral sind und deshalb nur konsensual getroffen werden können.“ (Kern/Theobald 2005: 306)

Diese Sichtweise wird bestätigt durch die vergleichsweise langsame Entwicklung einsatzfähiger Indikatoren für die OMK/R.

Quantifizierbar sind zumeist nur jene Indikatoren, die den *Input* messen, und so zeigt auch der erste Gemeinsame Bericht von Kommission und Rat über die OMK/R von 2003 eine Fixierung auf den Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit. Dabei werden einzelne Reformen als besonders vorbildlich herausgestellt, die eine Gewichtsverlagerung von der öffentlichen umlagefinanzierten zur privaten kapitalfundierte Altersvorsorge vorgenommen haben. Im Bereich der *Outputs* bleibt als relativ leicht messbare Größe dagegen oft nur der Beitrag der Systeme zur Altersarmut, die darüber hinausreichende Ziele in den Hintergrund treten lässt (Schmähl 2005; Wehlau/Sommer 2004: 28ff.; Deutsche Rentenversicherung 2003). Damit Länder, in denen das Rentensystem vornehmlich der Lebensstandardsicherung und nicht der Armutsvermeidung dient, im europäischen Vergleich nicht automatisch schlecht abschneiden, ist es notwendig, mittels der Indikatoren die Leistungsseite stärker zu betonen. Dazu gehört auch die im SPC seit 2004 vorbereitete Projektion der Entwicklung von Lohnersatzraten äquivalent zu Prognosen über die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme bis 2050 (Schmitt 2005).

Im ersten Gemeinsamen Bericht der OMK/R wird trotz des Verzichts auf ein formales Ranking der Staaten nach dem Grad der Erfüllung der Ziele dennoch eine Rangordnung bezüglich des Ziels der finanziellen Nachhaltigkeit der Systeme sichtbar. So werden Schweden und Großbritannien für ihre Rentensysteme gelobt. Demgegenüber wird in Griechenland, Spanien, Frankreich und Österreich ein hoher Reformbedarf diagnostiziert (Schludi 2003:

28ff.). Das unterschiedliche Design der nationalen Rentensysteme wird dabei nur unzureichend berücksichtigt. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Systeme werden die entwickelten qualitativen Indikatoren nie völlig systemneutral sein können, sondern jeweils bestimmte Strukturen in der Bewertung bevorzugen (Schulte 2002: 23ff.). Eine „Quasi-Objektivität“ lässt sich in der Folge nur durch ein möglichst umfangreiches Indikatorenbündel herstellen (Schmitt 2005). Dabei bleibt das Problem, dass die Aufnahme quantifizierbarer Größen in der Regel von der Öffentlichkeit gegenüber komplexen qualitativen Informationen bevorzugt wird (Schludi 2003: 33).

3.1.3 Perzipierte Effekte

Die Einschätzungen, welche Auswirkungen die OMK/R auf die nationalen Politiken der Alterssicherung hat, fallen mehrheitlich zurückhaltend bis negativ aus. Dazu tragen die oben beschriebenen Probleme der lähmenden Auseinandersetzung zwischen ökonomisch und sozialpolitisch orientierten Akteuren, die Allgemeinheit der vereinbarten Ziele und die schleppende Einigung auf anwendbare Indikatoren sowie die unzureichende Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Prozess bei. Hinzu kommt, dass anders als bei der EBS keine formalen Politikempfehlungen an die Mitgliedstaaten, abgeleitet aus den Ergebnissen der Koordinierung, vorgesehen sind, Benchmarking und Peer Review nur bedingt funktionieren (Schludi 2003; Lang 2003: 48) und die nationalen Strategieberichte eher eine Beschreibung der Rentensysteme als eine kritische Analyse künftiger Reformbereiche darstellen (Natali 2007: 3). Die OMK/R wird in der Wissenschaft daher als ein „leichter“ Koordinierungsprozess bezeichnet (Eckardt 2005: 254; Lang 2003: 40).

„Open co-ordination on pensions is still a fairly light mode of governance. While it establishes a number of common but general objectives, it lacks not only the possibility of real sanctions but also clearly specified recommendations to individual member states as well as quantitative targets as they were for instance established by the EES.“ (Schludi 2003: 46)

In ersten Analysen zum Einfluss der OMK/R auf die nationalen Rentensysteme bzw. auf den jeweiligen politischen Diskurs in diesem Zusammenhang bestätigt sich der aus den Voraussetzungen der Methode und dem sie umgebenden Rahmen abzuleitende geringe Wirkungsgrad. Die genauere Betrachtung der Nationalen Strategieberichte offenbart für die Länder Deutschland, Großbritannien und Österreich eine Darstellung des jeweiligen Rentensystems und eine Aufzählung der bis zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts durchgeführten oder in Planung befindlichen Reformen. Herausforderungen, Unzulänglichkeiten und Reformbedarf im Hinblick auf die elf gemeinsamen Ziele der OMK/R werden nur am Rande erwähnt. Stattdessen enthalten die Berichte viel Eigenlob für die nationale Rentenpolitik, die das Bild eines bereits nahezu optimalen Rentensystems zeichnen. Wenn aber alle Systeme bereits optimal funktionieren, bietet sich auch kein Informationsaustausch an und ein gegenseitiger Lernprozess ist überflüssig (Lodge 2007: 355). So rühmt sich Deutschland in den NSBs 2002 und 2005, durch die Einführung der sog. Riesterrente im Jahr 2001 einen wichtigen Schritt zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des Systems gemacht zu haben. Hervorgehoben wird die größere Risikodiversifikation durch die ergänzende kapitalfundierte private Vorsorge. Das Problem künftiger geringerer Lohnersatzraten für die Rentner durch die gesetzliche Rentenversicherung wird dabei durch die Darstellung eines Best case-Szenarios für die Entwicklung der individuellen Vorsorge umgangen. Großbritannien stellt in den NSBs 2002 und 2005 den generellen nachhaltigen Charakter seines Rentensystems in den Vordergrund, das schon lange auf geringe öffentliche Ausgaben setzt und bereits früh die individuelle Privatvorsorge eingeführt hat. Hervorgehoben wird, dass jüngste Reformen Personen mit niedrigem Einkommen eine Minimalrente garantieren. Dass sich eine Stärkung der Mindestsicherung auch als Notwendigkeit steigender Altersarmutsraten infolge der starken Risikoindividualisierung des Rentensystems ergibt, wird dabei nicht explizit erwähnt (Ervik 2006: 18ff.). Helmut Lang zeigt am Beispiel Österreich, wie fern die Erstellung des ersten NSB im Jahr

2002 von den auf nationaler Ebene geführten Debatten um eine Rentenreform war. Zunächst wurde im Zuge der Erstellung des NSB auf administrativer Ebene vor der Gefahr einer Reformdiskussion kurz vor den Neuwahlen gewarnt und daher ausdrücklich eine Darstellung bisheriger Politiken empfohlen. Als dann die neue Regierung – die auf einer Neuauflage der alten Regierungskoalition beruhte und in den relevanten Schlüsselpositionen die selben Personen beließ – ein halbes Jahr nach Verfassung des NSB in ihrem Regierungsprogramm eine umfassende Rentenreform ankündigte, spielten die im NSB hervorgehobenen Maßnahmen einer künftigen Rentenpolitik kaum noch eine Rolle (Lang 2003: 50ff.).

So schwach wie die einzelnen Strategieberichte der EU-Mitgliedstaaten muss entsprechend ein zusammenfassender gemeinsamer Bericht ausfallen. Martina Eckardt zufolge stellt der Gemeinsame Bericht von Kommission und Rat 2003 nicht mehr dar, als einen Überblick über die unterschiedlichen Rentensysteme und die Darstellung einiger Maßnahmen, mit Hilfe derer die sehr allgemein formulierten Ziele zu erreichen seien. Schuld daran ist nach ihrer Analyse vor allem der Konflikt zwischen ökonomisch und sozialpolitisch orientierten Akteuren, sich auf eine eindeutige Richtung künftiger Rentenreformen zu einigen und die Politiken der Mitgliedstaaten auf diesem Weg anhand entsprechender Indikatoren zu messen.

„As long as the OMC on pensions reflects the general struggle about the proper pension-policy paradigm to be adopted, it has only little potential to influence the debate about pension reforms within the member states.“ (Eckardt 2005: 262)

De la Porte/Pochet teilen diese Einschätzung, sehen aber in der Unterschiedlichkeit der Rentensysteme in der EU eine noch viel grundsätzlichere Hürde für die Entwicklung einer europaweiten sozialpolitischen Strategie, die sich in der OMK/R manifestieren könnte. Anhand der Rentenpolitiken Spaniens und Irlands zeigen sie, wie gering der europäische Einfluss auf den nationalen Reformdiskurs zu veranschlagen ist (De la Porte/Pochet 2002). Dennoch können David Natali und Caroline de la Porte in einer Analyse des ersten OMK/R-Zyklus in zwei Ländern mit unterschiedlichem Design ihrer Altersrentensysteme – Frankreich als Vertreter der Sozialversicherungssysteme und die Niederlande als Vertreter der Säulensysteme – feststellen, dass die Ziele der OMK/R durchaus Relevanz in beiden Ländern besitzen (Natali/De la Porte 2004). Während in Frankreich Reformbedarf beim Erreichen finanzieller Tragfähigkeit und bei der Anpassung an veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse konstatiert werden kann, zeigen die Niederlande Schwächen bei der adäquaten Angemessenheit der Renten für atypische Karrieremuster. Herausforderungen, wie etwa die demographische Entwicklung, die Verhinderung von Altersarmut und die Gleichbehandlung der Geschlechter bezüglich der Rentenansprüche, spielten jedoch bereits vor dem Start der OMK/R eine Rolle in den nationalen Politiken der beiden Länder. Gleiche Herausforderungen wurden entsprechend der Pfadabhängigkeiten der Systeme jedoch unterschiedlich beantwortet. Normativ hat die OMK/R somit bislang keinen wesentlichen Einfluss auf die Veränderung der Rentensysteme der Mitgliedstaaten gehabt. Und in kognitiver Hinsicht stellen sich die vereinbarten Ziele als zu allgemein und der Prozess als zu schwach dar, um einen Austausch zu ermöglichen, der auf nationaler Ebene fortgesetzt wird. Dazu trägt auch ein Peer Review-Prozess bei, der diesen Namen nicht verdient, da er nicht mehr als einen zweitägigen Austausch einzelner Ideen aus den NSB darstellt (Lange 2003: 48; Natali/De la Porte 2004: 14).

Der Eindruck, dass die zentralen Reformschritte in der Rentenpolitik von den Mitgliedstaaten bereits vor Einführung der OMK/R aufgrund eines gemeinsamen Problemdrucks durch die demographische Entwicklung, steigende Arbeitslosenraten und eine hohe öffentliche Verschuldung auf den Weg gebracht wurden (De la Porte 2003; Lodge 2007: 356f.), scheint sich in den ersten vorliegenden Länderanalysen zu bestätigen. Kevin Featherstone konstatiert in einer Analyse der Einflüsse der OMK/R-Ziele auf die Bestrebungen um eine Rentenreform in Griechenland zwar die Stimulierung des nationalen Interesses an Reformen aus Gründen der Reputation. Doch sind die nationalen Widerstände letztlich größer, da die OMK/R nur beschränkt Druck ausüben kann:

„The empowerment offered by the EU is limited in nature: it lacks precision; sufficient temporal discipline; and the costs of non-compliance are too low.“ (Featherstone 2005: 734)

Dagegen war der Druck zur Erfüllung der Konvergenzkriterien zum Beitritt zur WWU sehr hoch und hat in Griechenland stark zur Veränderung der nationalen politischen Agenda beigetragen. Die Durchsetzung von Rentenreformen, deren Ziel eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben war, konnte im Zuge des Konvergenzdrucks durch die WWU auch in Italien, Schweden und Deutschland festgestellt werden (Anderson 2002).

Der verbreiteten Lehrmeinung, dass der OMK/R alle wesentlichen Voraussetzungen fehlen, um eine neue Form von *governance* in der europäischen Sozialpolitik zu repräsentieren (Lodge 2007; Natali/De la Porte 2004), widerspricht Bart Vanhercke in Teilen. Er weist darauf hin, dass die OMK/SI ebenso wenig wie die OMK/R in den Verträgen der EU verankert ist, über die Zeit aber dennoch einen hohen Grad an Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten kreiert hat (Vanhercke 2006).

„Thus, a 'soft', non-Treaty based institution like the social inclusion OMC, which was, like the pensions OMC, launched as a 'voluntary' cooperation between Member States, seems to have become, over time, much more binding ('growing teeth'), than could ever have been expected.“ (Vanhercke 2006: 25)

Allerdings sieht Vanhercke erhebliche Differenzen im Wirkungsgrad zwischen der OMK/SI und der OMK/R, die jedoch nicht allein auf die institutionellen Voraussetzungen zurückzuführen seien. Wie bereits in der Entstehungsphase der OMK/R scheint auch der politische Kontext, die strategische Verwendung der Ziele der Koordinierungsmethode, bedeutend für die Weiterentwicklung des Verfahrens. Die Nutzung einzelner OMK/R-Indikatoren in den nationalen Politikarenen, wie es die flämischen Sozialdemokraten im belgischen Wahlkampf 2007 – mit ihrer Ankündigung einer Erhöhung der durchschnittlichen Lohnersatzrate von im OMK-Prozess identifizierten 62 Prozent des letzten Nettogehalts auf 70 Prozent – gemacht haben, deutet an, wie die europäische Dimension der Rentenpolitik gestärkt werden könnte (Vanhercke 2007).

3.1.4 Zwischenfazit OMK/R

Im Jahr 2001 hat der belgische Minister für Soziales und Renten, Frank Vandenbroucke, ein bekennender Unterstützer der OMK, als „political entrepreneur“ (Natali 2007: 14) eine wichtige Rolle bei der Überzeugung kritischer Mitgliedstaaten gespielt, die OMK/R einzuführen (Vandenbroucke 2002; Vanhercke 2006: 16; De la Porte/Pochet 2003: 14). Dabei nutzte er Natali zufolge ein „window of opportunity“, in dem eine Mehrheit von Mitte-links-Regierungen in der EU Ende der 1990er Jahre die soziale Dimension gegenüber der ökonomischen Integration stärken wollten und in der Ausweitung des Koordinierungsverfahrens auf den Sozialbereich eine Möglichkeit hierzu sahen. Die starken nationalen Pfadabhängigkeiten der Rentensysteme und ihre Diversität haben jedoch zum Gegenteil einer stärkeren supranationalen Kooperation geführt, so dass sich das Subsidiaritätsprinzip in jedem Stadium der OMK/R wieder findet (Natali 2007: 14). Wenn die OMK/R einen Einfluss hat, so zeigt sich dieser in der Wiederholung längst festgelegter nationaler Reformlinien. Die anders als ihre sozial orientierten Gegenspieler besser vorbereiteten ökonomischen Akteure, ihre leichter messbaren politischen Ziele der finanziellen Nachhaltigkeit und die Unterstützung dieser Ziele durch den allgemeinen öffentlichen Diskurs haben dazu geführt, dass in der OMK/R bislang vor allem ökonomische Zwänge aus Binnenmarktintegration und Währungsunion abgebildet werden. Deren ständige Wiederholung könnte durch die enge Interaktion im Rahmen der OMK über die Zeit eine noch höhere Bedeutung erlangen als entsprechende Empfehlungen anderer internationaler Akteure, wie OECD oder Weltbank (Ervik 2006: 38f.).

Um den grundsätzlich unterschiedlich gestalteten Rentenpolitiken, insbesondere der Aufteilung in Bismarck- und Beveridge-Systeme, im Rahmen der OMK/R besser begegnen zu kön-

nen, empfehlen einige Autoren eine entsprechend differenziert anzuwendende Koordinierung. In Ländergruppen mit ähnlichen systemischen Voraussetzungen ließe sich eher eine europäisch determinierte Politik für gemeinsame Herausforderungen abbilden, als wenn institutionell nicht miteinander arrangierbare Rentenpolitiken auf der Suche nach vermeintlichen konsensualen Reformstrategien miteinander verglichen werden (Natali/de la Porte 2004: 17; Lange 2003: 64; Scharpf 2002: 666).

3.2 OMK Gesundheit und Langzeitpflege

Die OMK im Bereich Gesundheit und Langzeitpflege startete als Verfahren erst relativ spät. Nach vorläufigen Berichten der Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2005 enthalten erst die Nationalen Strategieberichte zu sozialer Eingliederung und zum Sozialschutz für die Jahre 2006-2008 die ersten in das reguläre Koordinierungsverfahren einbezogenen Daten. Daher liegen bislang keine ausführlichen empirischen Analysen zur OMK/G vor. Gleichwohl existieren erste Abschätzungen ihrer Relevanz und Wirksamkeit und Einordnungsversuche in den größeren sozialpolitischen Zusammenhang in der EU.

3.2.1 Europäischer Rahmen und Akteurskonstellationen

Die Diskussion um die mögliche Einführung einer OMK im Gesundheitssektor wurde in der Wissenschaft zunächst skeptisch beurteilt. Die Probleme, sich im Rentensektor auf einheitliche Benchmarks und Indikatoren zu verständigen, würden im Gesundheitsbereich durch dessen noch stärkere Komplexität vervielfacht werden und durch die unüberschaubare Zahl von Interessengruppen und Vetospielern vielleicht nicht auflösbar sein (De la Porte 2002).

Auf der anderen Seite wurde im Verlauf der 1990er Jahre im Gesundheitsbereich deutlich, wie stark Einfluss und Kompetenzen der EU gegenüber den Mitgliedstaaten gewachsen sind. Dazu gehört die Aufnahme des Bereichs der öffentlichen Gesundheit („Public Health“) in die Gemeinschaftsverträge ebenso wie die Gründung eines gemeinsamen Marktes für Gesundheitsgüter und die Ausweitung des Arbeits- und Verbraucherschutz-Mandats der Europäischen Kommission. Europaweite Gesundheitskrisen, wie im Falle von BSE, SARS, Vogelgrippe, oder die Angst vor terroristisch eingesetzten biologischen Waffen haben die Zentralisierungstendenzen zusätzlich gestärkt. Noch bedeutungsvoller waren jedoch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der zwar die Gestaltung der Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten verortete, dabei aber der Achtung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes eine Höherwertigkeit zusprach (Gerlinger/Urban 2004: 266ff.; Lamping 2006: 4ff.; Rosenbrock/Gerlinger 2006: 323ff.). Reinhard Busse stellt 2002 fest, dass es aufgrund dieses schleichenden Übergangs von Kompetenzen in der Gesundheitspolitik von den Mitgliedstaaten auf die EU der Entwicklung einer europäischen Gesundheitspolitik bedürfe:

„Ansonsten werden die nicht beabsichtigten Effekte der europäischen Integration zunehmend die Systeme der gesundheitlichen Versorgung aushöhlen.“ (Busse 2002: 14)

In den Urteilen des EuGH vermengen sich nach Rainer Pitschas Liberalisierungstendenzen der nationalen Gesundheitsmärkte und Rahmenbedingungen für einen sozialen Gesundheitsschutz. Da dem „Wettbewerbs- und dem Solidaritätsparadigma“ gleichermaßen entsprochen werden soll, bietet sich die OMK/G als Rahmen zur Einbettung der „europäische[n] marktliche[n] Dimension der sozialen Krankenversicherung in den Rahmen einer »sozialen« Kohäsion“ an (Pitschas 2002: 88; siehe auch Jorens 2003).

Erste Aufschlüsse über die Relevanz der OMK/G scheint die Betrachtung der Akteursverhältnisse zu geben, wie sie Wolfram Lamping für Deutschland untersucht hat (Lamping 2006). Die meisten nationalen Regierungen stehen demnach dem Koordinierungsprozess im

Gesundheitssystem weiterhin kritisch gegenüber, sehen keinen direkten Mehrwert in der OMK/G und verweisen auf die fehlende formale Zuständigkeit der Kommission in diesem für den souveränen Wohlfahrtsstaat bedeutsamen Bereich. Gegenüber den nationalen Themen der Gesundheitspolitik spielt die europäische Dimension im deutschen Gesundheitsministerium nur eine untergeordnete Rolle. Da im Rahmen des Koordinierungsverfahrens dennoch Leistungen zu erbringen sind, „haben sich im Ministerium Parallelstrukturen entwickelt“ (Lamping 2006: 22), deren europäische Seite sich in Erfüllung der Pflichten für die OMK/G übt, während die nationale Gesundheitspolitik weitgehend unabhängig hiervon gestaltet wird. So gering einerseits die Beschäftigung mit der OMK/G in der deutschen Politik und Öffentlichkeit auch (noch) ist, so interessant ist andererseits das kooperative Verhältnis der Hauptakteure. Dies gilt für das Zusammenspiel von Bund und Ländern ebenso wie für die Einbindung von Interessengruppen durch die Bundesregierung. So äußern sich die Spitzenverbände der Krankenkassen und die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) – als Forum gesetzlicher und privater Krankenkassen, Leistungserbringer und Sozialpartner – in regelmäßigen Stellungnahmen zur Entwicklung der OMK/G (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen 2002, 2004; GVG 2002, 2003, 2004) und sind maßgeblich in den Prozess der inhaltlichen Erstellung des Sozialschutzberichts-Entwurfs einbezogen worden. Lamping sieht hierin eine mögliche partielle Rückkehr des Staat-Verbände-Kooperatismus in der Gesundheitspolitik (Lamping 2006: 21f.).

3.2.2 Technische Grundlagen

Im Gesundheitssektor hat man sich auf drei Ziele geeinigt, die innerhalb des Koordinierungsverfahrens relevant sind: die Zugänglichkeit zur Gesundheitsversorgung, die hohe Qualität der Gesundheitsversorgung und die finanzielle Nachhaltigkeit des Gesundheitssystems (vgl. Anhang II). Nahezu alle vorliegenden Untersuchungen zur OMK/G betonen die politikfeldspezifische Problematik, im besonders komplexen Sektor der Gesundheit eine Einigung auf gemeinsame Ziele und Indikatoren zu finden. Dies erklärt auch die hier vergleichsweise langsame Anwendung der Koordinierungsmethode. – Während in der Arbeitsmarktpolitik und der Alterssicherung monetäre Transfers und Umverteilung die zentralen Mechanismen darstellen, steht im Zentrum der Gesundheitssysteme die Organisation der Erbringung personenbezogener Dienstleistungen (Gerlinger/Urban 2004: 275). Daher gilt es, bei der Koordinierung drei Komponenten zu beachten, die der Natur der Gesundheitssysteme entsprechen: den *Input* aus finanziellen Ressourcen, Arbeit und Technologie, den *Output* in Form der Dienste der Gesundheitsversorgung und den *Outcome*, gemessen im Gesundheitszustand und der Qualität der Leistungen (Schulte 2005: 21; Schreiber 2005: 151). Dabei zeigt sich aber, dass ein quantitativ messbarer Vergleich nur im Bereich der Inputs sinnvoll möglich ist. Im Bereich der Outputs und Outcomes können die multikausalen Wirkungszusammenhänge kaum auf einen allgemeinverbindlichen einheitlichen Nenner gebracht werden. Die Identifizierung von Best practices-Modellen, die europaweit Maßstäbe einer effektiveren und effizienteren Leistungserbringung setzen können, ist daher nur schwer vorstellbar (Gerlinger/Urban: 275). Schon in der Bewertung der Nationalen Aktionspläne der OMK/SI, die den Gesundheitssektor streiften, zeigte sich dieses Problem. So wurden beispielsweise Länder wie Großbritannien für die Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen durch die Reduzierung von Wartelisten ausdrücklich gelobt.

„Hierdurch erscheinen diese Länder als Benchmark – ohne dass erwähnt würde, dass es in einigen Ländern gar keine (offiziellen) Wartelisten gibt.“ (Sundermacher 2005: 307).

In der nur zögerlichen Entwicklung und Anwendung von Indikatoren (vgl. Anhang II) für die OMK/G bildet sich der Grundkonflikt zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und hoher Versorgungsqualität ab.

3.2.3 Perzipierte Effekte

Der kleinste gemeinsame Nenner und am einfachsten zu quantifizierende Aspekt der OMK/G scheint im Bereich der finanziellen Nachhaltigkeit der Systeme zu liegen. Damit verbunden ist jedoch die Gefahr einer einseitigen Ausrichtung, die den Zielkonflikt zwischen hohen Gesundheitsausgaben für einen umfangreichen Gesundheitsschutz und fiskalpolitischen Zwängen allein zugunsten der Kostenreduzierung entscheiden könnte. Das Problem des Vorrangs konsolidierungspolitischer vor versorgungspolitischen Zielen sehen erste Analysen in der OMK/G bestätigt (Urban 2003; Gerlinger/Urban 2004; Hervey 2004). Verstärkt wird diese Ausrichtung durch das Gesamtdesign der Lissabonstrategie selbst, die einen hohen Sozialschutz bei zeitgleicher Kostendämpfung der öffentlichen Hand propagiert. Man muss nicht so weit gehen wie die Spitzenverbände der deutschen Krankenkassen, die in einer Stellungnahme äußern, dass „Anstoß und Motivation für die Einführung der Methode [...] die Anwendung und Kontrolle der Stabilitätskriterien zur Verwirklichung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion [waren]“ (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände 2002: 6). Jedoch ist ohne Zweifel feststellbar, dass durch den Fokus der OMK auch die Gesundheitspolitik verstärkt in die Strategie der rigiden Haushaltskoordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingebunden werden soll. Die Überführung der nationalen Gesundheitspolitiken in ein europäisches Wettbewerbssystem könnte dabei Strategien der Deregulierung, Risikoindividualisierung und Privatisierung stärken. Hans-Jürgen Urban bezeichnet dies als „wettbewerbsgetriebene Harmonisierung über Umwege“ (Urban 2003: 50). Lamping hält einen solchen weiteren Verlauf der OMK/G angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen für wahrscheinlich, macht aber darauf aufmerksam, dass die Perspektive der gesundheitspolitischen Koordinierung „als Appendix der Binnenmarktintegration“ angesichts fehlender empirischer Evidenz heute allenfalls Spekulation sein kann (Lamping 2006: 15).

Tamara Hervey widerspricht einer möglicherweise einseitigen Ausrichtung des Verfahrens nach einer Sichtung der 2005 von den Mitgliedstaaten angefertigten vorläufigen Berichte zur OMK/G. Nur äußerst selten findet sie hierin Schlagwörter oder Begriffe, die auf Pläne zu stärkerer Liberalisierung, Privatisierung und Wettbewerb im Gesundheitswesen hinweisen. Sie schließt daraus, dass mit der OMK/G kein neoliberales Politikparadigma verfolgt wird. Stattdessen würde die Methode genutzt, um gerade andere Lösungen als jene der Deregulierung und Liberalisierung innerhalb der EU zu verbreiten (Hervey 2008). Die angewandte Untersuchungsmethode und die darauf basierenden Rückschlüsse sind anfechtbar und – wie die Autorin selbst bemerkt – den mangelnden testbaren empirischen Informationen geschuldet.

3.2.4 Zwischenfazit OMK/G

Die OMK/G steckt noch in den Kinderschuhen. Erst weitere Runden nationaler Strategiepläne und zusammenfassender Berichte von Kommission und Rat werden es der Wissenschaft ermöglichen, empirische Untersuchungen anzustellen, um Aussagen über Eigenständigkeit und Relevanz des Koordinierungsverfahrens in der Gesundheitspolitik sowie intendierte Lernprozesse treffen zu können. Daraus können auch erst Rückschlüsse auf den Stellenwert der OMK/G innerhalb des Europäischen Sozialmodells gezogen werden. Die hier vorgestellten perspektivischen Abschätzungen einer wahrscheinlich ungleichen Balance der drei Ziele Zugänglichkeit, hohe Versorgungsqualität und finanzielle Nachhaltigkeit sind heute noch nicht überprüfbar. Im Bereich Transparenz und Partizipation ist das hier von Deutschland gezeichnete Bild zwiespältig: Einerseits gibt es kaum eine öffentliche Dimension der OMK/G und auch die zuständigen staatlichen Stellen behandeln den Prozess stiefmütterlich. Andererseits zeigen sich an jenen Stellen, an denen an der OMK/G gearbeitet wird, neue Kooperationsformen zwischen Bund, Ländern und gesellschaftlichen Akteuren.

4. Schlussfolgerungen

Welcher Stellenwert kann der OMK innerhalb eines Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells zugewiesen werden? Zeigt sie Gelegenheiten auf („windows of opportunity“), die momentane Verfassung dieses Modells neu zu definieren (De la Porte/Pochet 2003: 16), um die europäische Asymmetrie zwischen Markt- und Sozialpolitiken (Scharpf 2002) zu überwinden? Oder ist die OMK selbst eine „Gefangene der beschriebenen makroökonomischen und systemischen Kontextbedingungen“ aus Binnenmarkt und WWU, deren sozialpolitische Intentionen gegenüber den ökonomischen Zwängen verblassen (Busch 2006)?

Die hier wiedergegebenen ersten Analysen zur OMK im Bereich des Sozialschutzes geben keinen endgültigen Aufschluss über die Relevanz der Koordinierungsmethode, bieten aber eine Orientierung, die umfassenderen empirischen Untersuchungen als Grundlage dienen kann. Deutlich wird die große Unterschiedlichkeit unter den verschiedenen Koordinierungsverfahren. Dies gilt zum einen zwischen der auf vertraglicher Grundlage seit über zehn Jahren laufenden EBS und dem erst 2005 als OMK/SSSI zusammengefassten Verfahren. Doch auch innerhalb der seit dem Lissabonner Gipfel von 2000 sukzessive eingeführten Koordinierungsverfahren sind zwischen den Bereichen soziale Eingliederung und Sozialschutz erhebliche Unterschiede feststellbar. So werden in der Literatur zur OMK/SI zwar viele Kritikpunkte identifiziert und Reformvorschläge unterbreitet (Zeitlin/Pochet/Magnussen 2005; Bernhard 2005), doch im Vergleich der hier für die zu einem späteren Zeitpunkt eingeführte OMK/R betrachteten zentralen Aspekte Akteure, Ziele/Indikatoren und politische Effekte scheint die OMK/SI wesentlich bessere Grundvoraussetzungen und Resultate aufweisen zu können als das benachbarte Verfahren im Bereich der Altersrenten. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Strategien zur sozialen Inklusion eine breite Unterstützungsbasis in der EU genießen und die Mitgliedstaaten gegenüber europäischen Initiativen in diesem Politikfeld nicht zuletzt aufgrund seiner vergleichsweise geringen finanziellen Bedeutsamkeit abgeschlossen sind. Feststellbare Erfolge in der OMK/SI können nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser Politikbereich gegenüber dem Renten- und dem Gesundheitssektor als fundamentale und schwergewichtige Komponenten des Wohlfahrtsstaatsdesigns nur eine nachgeordnete Rolle spielt:

„The fight against poverty remains in a non-controversial but separate compartment from the mainstream debate around the European economic and social model.“ (De la Porte/Pochet 2003: 15)

Die beiden OMK-Verfahren für den Sozialschutz weisen mit einem Trade-off zwischen primär marktorientierten oder primär sozialpolitisch orientierten Zielen ein gleiches grundsätzliches Problem auf. Während bezüglich der OMK/G aufgrund des fehlenden empirischen Materials bislang jedoch nur vage Abschätzungen zur Praxisrelevanz einer ungleichen Balance der drei vereinbarten Ziele der Zugänglichkeit, Hochwertigkeit und finanziellen Nachhaltigkeit der Gesundheitsversorgung existieren, zieht sich in der OMK/R die Dichotomie aus einem ökonomischen und einem sozialpolitischen Schwerpunkt durch alle hier vorgestellten Untersuchungsfelder. Tendenziell wird dabei den Verfechtern finanzieller Nachhaltigkeit eine höhere Durchsetzungskraft gegenüber den Vertretern angemessener Einkommen im Rentenalter attestiert. Empirisch abgesichert ist diese Vermutung allerdings bislang nicht.

Letztlich handelt es sich um eine politische Frage, wo die Offene Methode der Koordinierung im Sozialbereich verortet wird und welche Chancen ihr eingeräumt werden, einen Bestandteil des Europäischen Sozialmodells darzustellen. Schludi identifiziert in diesem Zusammenhang vier unterschiedliche Positionen in der EU (Schludi 2003: 38f.):

1. Die sozialpolitisch orientierten Befürworter der OMK sehen in ihr die beste Strategie, trotz der großen Diversität der Sozialsysteme, eine einheitliche Vorstellung sozialer Gerechtigkeit auf europäischer Ebene zu etablieren.

2. Eine zweite Gruppe von Befürwortern sieht in der OMK nur eine Second best-Lösung gegenüber supranationaler Regulierung im sozialpolitischen Bereich, die wiederum aufgrund der Verweigerung der Mitgliedstaaten, einen Souveränitätstransfer im Wohlfahrtsbereich zuzulassen, nicht möglich scheint.
3. Die wahrscheinlich größte Gruppe ist äußerst skeptisch in der Bewertung der politischen Relevanz und Effektivität der OMK. Aufgrund ihrer ungenügenden Ausstattung mit Druck erzeugenden Instrumenten und Mechanismen wird sie nicht fähig sein, den sozialen Aspekt der europäischen Integration gegenüber der ökonomischen Integration maßgeblich zu vertiefen.
4. Noch kritischer wird die OMK dagegen von jenen bewertet, die in ihr eine Aushöhlung des üblichen europäischen Gesetzgebungsverfahrens und einen Katalysator für eine Stärkung des derzeitigen ökonomischen Grunddesigns des Integrationsprozesses sehen. Die Anwendung der OMK im Sozialbereich führt ihrer Meinung nach eher weg von einem Europäischen Sozialmodell.

Für den Bereich des Sozialschutzes zeigt sich in den vorliegenden Analysen eine fast ausschließlich kritische Würdigung des bisherigen Verlaufs der OMK. Doch so unzutreffend sich hier der einstige politische und wissenschaftliche Optimismus über eine neue europäische Regierungsform als Instrument zum Aufbau eines genuin europäischen Sozialmodells (Hemerijck 2002, Vandenbroucke 2002; Ferrera 2002) darstellt, so wenig kann belegt werden, dass die OMK in Wirklichkeit das Trojanische Pferd einer rein ökonomisch orientierten EU ist, die gewachsene wohlfahrtsstaatliche Arrangements der Mitgliedstaaten über einen Prozess des „Umlernens“ schleifen will (Offe 2003).

Wenn für die OMK/R bestenfalls festgestellt werden kann, dass sich ihre Ziele im Einklang mit ohnehin vorbereiteten nationalen Reformvorhaben befinden (Natali/De la Porte 2004: 15; Ervik 2006), würde sich ihre Definition als „leichte“ Koordinierungsmethode bestätigen. Mehr noch: Die OMK würde degradiert zu einem institutionellen Rahmen, der schlicht dem Austausch von Informationen dient (Eckardt 2005: 259). Dies würde bedeuten, dass die OMK im Bereich des Sozialschutzes heute als Instrument definierbar ist, in dem sich sozialpolitischer Anspruch und ökonomische Realität des europäischen Integrationsprozesses gegenseitig neutralisieren (Busch 2005: 41). Anders ausgedrückt, gibt es bislang kaum Hinweise auf politische Effekte der OMK, die sich in den nationalen Politiken der Mitgliedstaaten widerspiegeln, von intendierten gegenseitigen Lerneffekten ganz zu schweigen. Die OMK wird stattdessen von den Mitgliedstaaten benutzt, die Kernelemente der eigenen Renten- und Gesundheitssysteme und die jüngsten Reformvorhaben in diesen Sektoren im Sinne einer scheinbaren Übereinstimmung mit den vereinbarten europäischen Zielkriterien neu verpackt zur Schau zu stellen. Sollte sich dieser erste empirische Eindruck einer weitgehenden Irrelevanz der OMK im Bereich des Sozialschutzes in weiteren Analysen bestätigen, wäre sie in der Tat nicht mehr als „cheap talk“ (Borrás/Greve 2002) oder „des Kaisers neue Kleider“ (Chalmers/Lodge 2003).

Bei aller Kritik darf jedoch nicht übersehen werden, dass die vorliegenden Analysen auch darauf hindeuten, dass die OMK durchaus das Potenzial hat, dauerhaft einen Katalysator für bereits auf nationaler Ebene oder in internationalen Organisationen entwickelte Antworten auf gemeinsame externe Herausforderungen zu repräsentieren (Ervik 2006; Büchs 2007: 123). Allerdings nicht im Sinne eines kognitiven Austauschs über nationale Grenzen hinweg, sondern durch Stärkung einzelner nationaler Reformlinien und der sie vertretenden Gruppen durch ständige Wiederholung bestimmter Paradigmen. Diese Beschreibung entspräche zwar nur noch in Teilen der OMK ursprünglich zgedachten Funktion als europäische „new mode of governance“, würde die EU durch eine Zuspitzung des Interessengegensatzes zwischen markttreibenden und marktkorrigierenden Kräften (Scharpf 2002) allerdings im Bereich der offenen Koordinierung vor eine richtungweisende Wahl stellen: Entweder die sich widersprechenden Ziele zwischen angemessenen und nachhaltigen Renten sowie qualitativ hochwertigen und finanziell tragfähigen Gesundheitssystemen werden zur Entdeckung von Synergien

und win-win-Lösungen genutzt (Armstrong/Begg/Zeitlin 2008: 441). Oder der ganze Koordinierungsprozess verkommt endgültig zur überflüssigen Fleißarbeit, die lediglich dazu dient, die ohnehin fortschreitende ökonomische Integration der EU – ähnlich dem „Dekorieren eines Weihnachtsbaums“ – sozial auszuschnücken. Mit dem Relaunch der Lissabonstrategie und ihrer Eingliederung und Unterordnung der Sozialpolitiken in die Fokussierung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung scheint ein weiterer Schritt in Richtung der letzteren Option getan.

5. Literatur

Anderson, Karen M. (2002): The Europeanization of Pension Arrangements: Convergence or Divergence? In: De la Porte, Caroline; Pochet Philippe (Hg.): Building social Europe through the open method of Co-ordination. Bruxelles [u.a.]: PIE Lang (Work & society, 34), S. 253–285.

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen (2002): Die offene Methode der Koordinierung im Bereich des Gesundheitswesens. Februar 2002.

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen (2004): Europa für die Versicherten gestalten - aktuelle europäische Entwicklungen im Bereich der Gesundheitspolitik. Oktober 2004.

Armstrong, Kenneth A.; Begg, Ian; Zeitlin, Jonathan (2008): JCMS Symposium: EU Governance after Lisbon. In: JCMS: Journal of Common Market Studies, Jg. 46, H. 2, S. 413–450.

Ausschuss für Sozialschutz (2000): Angemessene und zukunftsichernde Renten. Bericht des Ausschusses für Sozialschutz an den Europäischen Rat von Göteborg über die zukünftige Entwicklung des Sozialschutzes, vom Juni 2000.

Barbier, Jean-Claude (2004): Research on 'Open methods of coordination' and national social policies: what sociological theories and methods? Paper for the RC 19 international conference, 2-4 September 2004, Paris.

Berghman, Joe; Okma, Kieke G. H. (2002): The Method of Open Co-ordination: Open procedures or closed circuit? Social policy making between science and politics. In: European Journal of Social Security, Jg. 4, H. 4, S. 331–342.

Bernhard, Stefan (2005): Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung. Berlin: WVB Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

Borrás, Susana; Greve, Bent (2004): Concluding remarks: New method or just cheap talk? In: Journal of European Public Policy, Jg. 11, H. 2, S. 329–336.

Borrás, Susana; Jacobsson, Kerstin (2004): The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. In: Journal of European Public Policy, Jg. 11, H. 2, S. 185–208.

Büchs, Milena (2007): New governance in European social policy. The open method of coordination. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in European Union politics).

Busch, Klaus (2005): Die Perspektiven des europäischen Sozialmodells. Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Arbeitspapier / Hans-Böckler-Stiftung).

Busch, Klaus (2006): Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der europäischen Union. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Arbeitspapier / Hans-Böckler-Stiftung).

Busse, Reinhard (2002): Anwendung der "offenen Methode der Koordinierung" auf die europäischen Gesundheitswesen. Hintergrund, mögliche Ziele und Indikatoren, Auswirkungen auf Gesundheitssysteme. In: Gesundheit und Gesellschaft, Jg. 2, H. 2, S. 7–14.

Chalmers, Damian; Lodge, Martin: The open method of co-ordination and the European welfare state. [Elektronische Ressource]. London: CARR. (CARR discussion papers, 11).

Clark, Gordon L.; Whiteside Noel (Hg.) (2003): Pension security in the 21st century. Redrawing the public-private debate. Oxford: Oxford Univ. Press.

De la Porte, Caroline (2002): The soft open method of co-ordination in social protection. In: European Trade Union Institute (Hg.): European Trade Union Yearbook 2001. Brussels: ETUI-REHS.

De la Porte, Caroline (2003): How relevant is the pensions OMC to the reform of pension systems in EU member states? In: Degryse, Christophe; Pochet Philippe (Hg.): Social Developments the European Union 2002. Fourth annual report. Brussels: ETUI-REHS, S. 258–278.

- 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*, Jg. 11, H. 2, S. 267–288.
- De la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (2002): Public Pension Reform: European Actors, Discourses and Outcomes. In: De la Porte, Caroline; Pochet Philippe (Hg.): *Building social Europe through the open method of Co-ordination*. Bruxelles [u.a.]: PIE Lang (Work & society, 34), S. 225–252.
- De la Porte, Caroline; Pochet, Philippe (2003): The Participative Dimension of the OMC. Conference Paper: "Opening the Open Method of Co-ordination", 4-5 July 2003, European University Institute, Florence.
- Deutsche Rentenversicherung (Hg.) (2003): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung - Quo Vadis ? Internationale Tagung am 26. und 27. März 2003 in Berlin (47).
- 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*, Jg. 15, H. 3, S. 247–267.
- Ervik, Rune (2006): European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy. Paper presented at the 4th annual ESPAnet Conference, 21-23 September 2006, Bremen.
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz. KOM(2003) 261 endgültig/2.
- Europäische Kommission (2006a): Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health portfolios, vom 07.06.2006.
- Europäische Kommission (2006b): Guidelines for preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Lissabon), 23. und 24. März 2000.
- Europäischer Rat (2001a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Stockholm), 23. und 24. März 2001.
- Europäischer Rat (2001b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Göteborg), 15. und 16. Juni 2001.
- Europäischer Rat (2001c): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.
- Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Barcelona), 15. und 16. März 2002.
- Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel), 22. und 23. März 2005.
- Europäischer Rat (2006a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel), 23. und 24. März 2006.
- Europäischer Rat (2006b): Gemeinsame Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik zur Mitteilung der Kommission "Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union". 6801/06, vom 27.02.2006.
- Europäisches Parlament (2003): Entschließung des Europäischen Parlaments zur Anwendung der offenen Methode der Koordinierung. P5_TA(2003)0268.
- Featherstone, Kevin (2005): 'Soft' co-ordination meets 'hard' politics: the European Union and pension reform in Greece. In: *Journal of European Public Policy*, Jg. 12, H. 4, S. 733–750.
- Ferrera, Maurizio (2002): The European Social Model and the Open Method of Co-ordination. In: *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 3e trimestre, S. 469–472.
- Gerlinger, Thomas; Urban, Hans-Jürgen (2004): Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? Die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa. In: Kaelble, Hartmut; Schmid Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2004), S. 263–288.
- Goetschy, Janine (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations*, Jg. 5, H. 2, S. 117–137.
- GVG - Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (2002): Die GVG zur offenen Methode der Koordinierung im Gesundheitswesen. Informationsdienst 286, Köln, Juni 2002.
- GVG - Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (2003): Die GVG zur Straffung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich Sozialschutz. Informationsdienst 293, Köln, Juli 2003.
- GVG - Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (2004): Die GVG zur „Offenen Methode der Koordinierung“ im Bereich Gesundheit und Langzeitpflege. Informationsdienst 300, Köln, Oktober 2004.
- Hemerijck, Anton (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s). In: Esping-Andersen, Gøsta (Hg.): *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 173–213.

- Hervey, Tamara K. (2004): The European Union and the governance of health care. Conference Paper, New Governance and Constitutionalism in Europe and the US, 19-20 July 2004, Cambridge.
- Hervey, Tamara K. (2008): The European Union's governance of health care and the welfare modernization agenda. In: *Regulation & Governance*, Jg. 2, H. 1, S. 103–120.
- Husmann, Jürgen (2003): Die offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung. Eine neue Strategie in der Europäischen Sozialpolitik. In: *Aktuelles Presse-seminar*, S. 1–14.
- Jorens, Yves (2003): Open method of coordination. Objectives of european health care policy. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Studien aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, 27).
- Kern, Kristine; Kern, Theobald (2004): Konvergenz der Sozialpolitik in Europa? Transnationalisierung der Rentenversicherung und der Altenbetreuung. In: Kaelble, Hartmut; Schmid Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2004), S. 289–315.
- Laitinen-Kuikka, Sini (2006): Modernizing the European social model and the common objectives for pension policy. Paper presented at the fourth ESPAnet annual conference, 21-23 September 2006, Bremen.
- Lamping, Wolfram (2006): Smoke without fire? Sozialstaatliches Policy-Making im europäischen Mehrebenensystem. Das Beispiel Gesundheitspolitik. Paper für den 23. wissenschaftlichen Kongress der DVPW, 25.-29. September 2006, Münster.
- Lang, Helmut (2003): Die Methode der offenen Koordinierung im Rentenbereich. Linz: ISW (WISO-Dokumente, 50).
- Lodge, Martin (2007): Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Jg. 45, H. 2, S. 343–365.
- Natali, David (2005): The European Union and pensions: recent steps in "hard" legislation and "soft" coordination. In: Degryse, Christophe; Pochet, Philippe (Hg.): *Social developments in the European Union 2004. Sixth annual report*. Brussels: ETUI-REHS, S. 203–230.
- Natali, David (2007): Pensions OMC: Why did it emerge and how does it evolve? Paper for the annual EUSA Conference, May 2007, Montreal.
- Natali, David; De la Porte, Caroline (2004): OMC Pensions: What role for Europe in Co-ordinating the reform of different pension systems? The cases of France and the Netherlands. Paper for the ESPAnet Conference "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe", 9-11 September 2004, Oxford.
- Offe, Claus (2003): The European Model of "Social" Capitalism: Can It Survive European Integration? In: *The Journal of Political Philosophy*, Jg. 11, H. 4, S. 437–469.
- Pitschas, Rainer (2002): Nationale Gesundheitsreform und europäische "Governance" in der Gesundheitspolitik. Zur Verpflichtung der Gemeinschaftsstaaten auf solidarischen Wettbewerb durch "offene Koordination". In: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, H. 2, S. 75–91.
- Pochet, Philippe (2003): Pensions: The European Debate. In: Clark, Gordon L.; Whiteside Noel (Hg.): *Pension security in the 21st century. Redrawing the public-private debate*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 44–63.
- Rat der Europäischen Union (2000): Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Festlegung von geeigneten Zielen. 14110/00, vom 30.11.2000.
- Rat der Europäischen Union (2001): Gemeinsamer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz und des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten: Anwendung der offenen Koordinierungsmethode. 14098/01, vom 23.11.2001.
- Rat der Europäischen Union (2002): Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung: Gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne. Billigung. 14164/1/02, vom 25.11.2002.
- Rat der Europäischen Union (2007): Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007. 6694/07, vom 23.02.2007.
- Rosenbrock, Rolf; Gerlinger, Thomas (2006): *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*. 2., vollst. überarb. und erw. Aufl. Bern: Huber (Lehrbuch Gesundheitswissenschaften).
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European social model. Coping with the challenges of diversity. In: *Journal of common market studies*, Jg. 40, H. 4, S. 645–670.
- Schludi, Martin (2003): Chances and limitations of "benchmarking" in the reform of welfare state structures - the case of pension policy. [Elektronische Ressource]. Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies. Amsterdam. (Working paper / Amsterdam Institute for Advance Labor Studies). Online verfügbar unter <http://www.uva-aias.net/files/aias/WP10.pdf>.
- Schmähl, Winfried (2005): Nationale Rentenreformen und die Europäische Union. Entwicklungslinien und Einflusskanäle. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik Univ. (ZeS-Arbeitspapier, 2005,3).

- Schmitt, Volker (2005): Gestaltung der europäischen Alterssicherungssysteme mit Hilfe von Benchmarkingprozessen und Indikatoren. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 54, H. 5/6, S. 121–126.
- Schreiber, Arnold (2005): Die Offene Methode der Koordinierung im Gesundheitswesen und zur aktuellen Situation. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 54, H. 5/6, S. 149–152.
- Schulte, Bernd (2002): Die "Methode der offenen Koordinierung". Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 48, H. 1, S. 1–28.
- Schulte, Bernd (2005): Europäische Vorgaben für die nationalen Gesundheitssysteme. Ziele und Instrumente. In: Gesundheit und Gesellschaft, Jg. 5, H. 4, S. 15–25.
- Sundmacher, Torsten; Schreiber, Arnold (2005): Die Offene Methode der Koordinierung im Gesundheitswesen. Folgenlose Verschwendung oder Gewinne jenseits ausgetretener Pfade? ; Eine Erwiderung auf den Beitrag von Arnold Schreiber. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 54, H. 12, S. 304–310.
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Europäisierung der Gesundheitspolitik? Zur Evolution eines Politikfeldes im europäischen Mehrebenen-System. Berlin: WZB (Veröffentlichungsreihe der Arbeitsgruppe Public Health, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2003-303).
- Vandenbroucke, Frank (2002): Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model. In: Revue Belge de Sécurité Sociale, 3e trimestre, S. 533–543.
- Vanhercke, Bart (2006): Variations in Institutionalisation of hybrid social protection OMC's: The choice for non-constitutionalisation and the emergence of 'hard soft law'. Paper presented at the 2006 ESPAnet Conference, 21-23 September, Bremen.
- Vanhercke, Bart (2007): The operation of the social protection and social inclusion OMC in Belgium: A hybrid policy instrument between hard and soft law. Paper for the EUSA tenth biennial international conference, 17-19 May 2007, Montreal.
- Wehlau, Diana; Sommer Jörg (2004): Pension policies after EU enlargement. Between financial market integration and sustainability of public finances. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik Univ. (ZeS-Arbeitspapier, 2004,10).
- Zeitlin, Jonathan; Pochet Philippe; Magnusson Lars (Hg.) (2005): The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies. Bruxelles: Lang (Work & society, 49).

Anhang I

Ziele der OMK/R 2001-2005	Ziele der OMK/R innerhalb der OMK/SSSI ab 2006
	<p>Die übergeordneten Ziele der OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind die Förderung von</p> <p>a) sozialem Zusammenhalt, Gleichbehandlung von Männern und Frauen und Chancengleichheit für alle durch angemessene, zugängliche, finanziell tragfähige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Maßnahmen für soziale Integration;</p> <p>b) wirksamer Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen "stärkeres Wirtschaftswachstum", "mehr und bessere Arbeitsplätze" und "größere sozialer Zusammenhalt", unter Einbeziehung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung;</p> <p>c) guter Governance, Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung politischer Maßnahmen.</p>
<p>Angemessenheit der Renten</p> <p>Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass die Rentensysteme ihren sozialpolitischen Zielsetzungen gerecht werden. Unter Berücksichtigung der spezifischen nationalen Bedingungen sollten sie folgende Voraussetzungen erfüllen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sie sollten sicherstellen, dass ältere Menschen nicht von Armut bedroht sind und in den Genuss eines angemessenen Lebensstandards gelangen, am wirtschaftlichen Wohlstand ihres Landes teilhaben und dementsprechend aktiv am öffentlichen, sozialen und kulturellen Leben teilnehmen können. 2. Sie sollten allen Menschen Zugang zu angemessenen staatlichen und/oder privaten Rentensystem bieten, die es ihnen ermöglichen, Rentenansprüche zu erwerben und nach der Pensionierung ihren Lebensstandard weitgehend beizubehalten. 3. Sie sollten die Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen fördern. 	<p>Angemessene und tragfähige Rentensysteme durch Gewährleistung eines angemessenen Ruhestandseinkommens für alle und des Zugangs zu Renten, die es den Menschen erlauben, ihren Lebensstandard nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in einem vernünftigen Rahmen aufrecht zu erhalten, im Geiste der Solidarität und Fairness zwischen den und innerhalb der Generationen.</p>
<p>Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme</p> <p>Die Mitgliedstaaten sollten eine multifaktorielle Strategie verfolgen, um für die Rentensysteme eine solide Finanzgrundlage zu schaffen. Dabei sollten sie u. a. durch einen geeigneten Policy-Mix Folgendes anstreben:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen, soweit erforderlich durch umfassende Arbeitsmarktreformen, wie in der europäischen Beschäftigungsstrategie vorgegeben und in Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik. 5. Sicherstellen, dass neben der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik alle relevanten Komponenten der sozialen Sicherung, einschließlich der Rentensysteme, wirksame Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte bieten, dass die Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen nicht gefördert und die Verlängerung des Erwerbslebens über das übliche Rentenalter hinaus nicht bestraft wird, und dass die Rentensysteme einen schrittweisen Übergang in den Ruhestand erleichtern. 6. Die Rentensysteme so reformieren, dass das übergeordnete Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt. Die Nachhaltigkeit der Rentensysteme muss untermauert werden durch eine solide Fiskalpolitik, einschließlich, soweit erforderlich, eines Schuldenabbaus. Die Strategien zur Realisierung dieses Ziels können auch die Einrichtung zweckgebundener Reservefonds beinhalten. 7. Gewährleisten, dass bei den Rentenleistungen und in den Rentenreformen ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Erwerbspersonen und Rentnern gewahrt bleibt. Dies erfordert gleichermaßen, dass die Erwerbstätigen nicht über Gebühr belastet werden und die Rentner angemessene Renten beziehen. 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>Angemessene und tragfähige Rentensysteme durch Gewährleistung der finanziellen Nachhaltigkeit der öffentlichen und privaten Rentensysteme, unter Berücksichtigung des Drucks auf die öffentlichen Finanzen und der Bevölkerungsalterung, im Kontext der dreigleisigen Strategie zur Bewältigung der Haushaltsaspekte der Alterung, insbesondere durch Förderung von längerem Erwerbsleben und aktivem Altern, Ausgleich von Beiträgen und Leistungen in angemessener und sozial ausgewogener Weise, Förderung der Bezahlbarkeit und Sicherheit kapitalgestützter und privater Systeme.</p>
<p>Modernisierung der Rentensysteme als Reaktion auf sich verändernde Bedürfnisse der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Einzelnen</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Sicherstellen, dass Rentensysteme mit den Erfordernissen der Flexibilität und der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt vereinbar sind; dass, unbeschadet der Kohärenz der Steuersysteme der Mitgliedstaaten, Arbeitsmarktmobilität innerhalb der Mitgliedstaaten und grenzübergreifende Mobilität sowie atypische Beschäftigungsverhältnisse keine unangemessenen Einbußen bei Rentenansprüchen zur Folge haben, und dass selbständige Erwerbstätigkeit nicht durch Rentensysteme gehemmt wird. 10. Die Rentenbestimmungen überprüfen, um zu gewährleisten, dass diese dem Prinzip der Gleichbehandlung von Frauen und Männern entsprechen. Dies soll unter Berücksichtigung der aus dem EU-Recht hervorgehenden Verpflichtungen geschehen. 11. Die Transparenz und Anpassungsfähigkeit der Rentensysteme verbessern, damit die Bürger auch weiter Vertrauen in diese Systeme haben können. Zuverlässige und leicht verständliche Informationen über die langfristigen Perspektiven von Rentensystemen bereitstellen, insbesondere im Hinblick auf die voraussichtliche Entwicklung von Leistungsniveaus und Beitragssätzen. In der Rentenpolitik und der Rentenreform den breitestmöglichen Konsens herbeiführen. Die methodischen Grundlagen für ein effizientes Monitoring von Rentenreform und Rentenpolitik verbessern. 	<p>Angemessene und tragfähige Rentensysteme durch Gewährleistung von Rentensystemen, die transparent und an die Bedürfnisse und Erwartungen von Frauen und Männern und die Erfordernisse der modernen Gesellschaft, die demografische Entwicklung und den Strukturwandel angepasst sind; einer Versorgung der Menschen mit den Informationen, die sie für die Planung ihres Ruhestands benötigen, und einer Durchführung von Reformen auf der Grundlage eines möglichst umfassenden Konsensus.</p>

Anhang II

Ziele der OMK/G ab 2006	
<p>Die übergeordneten Ziele der OKM für Sozialschutz und soziale Eingliederung sind die Förderung von</p> <p>a) sozialem Zusammenhalt, Gleichbehandlung von Männern und Frauen und Chancengleichheit für alle durch angemessene, zugängliche, finanziell tragfähige, anpassungsfähige und effiziente Sozialschutzsysteme und Maßnahmen für soziale Integration;</p> <p>b) wirksamer Interaktion zwischen den Lissabon-Zielen "stärkeres Wirtschaftswachstum", "mehr und bessere Arbeitsplätze" und "größerer sozialer Zusammenhalt", unter Einbeziehung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung;</p> <p>c) guter Governance, Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen bei der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung politischer Maßnahmen.</p>	<p>Zugängliche, hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langfristpflege durch Gewährleistung des Zugangs für alle zu angemessener Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie Sicherstellung, dass Pflegebedürftigkeit nicht in Armut und finanzielle Abhängigkeit führt und dass Ungleichheiten beim Zugang zu Pflege und Gesundheitsdienstleistungen angegangen werden.</p>
	<p>Zugängliche, hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langfristpflege durch Gewährleistung von Qualität bei Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Anpassung der Pflege – unter anderem durch Entwicklung von Präventivpflege – an die sich wandelnden Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft wie jedes Einzelnen, insbesondere durch Entwicklung von Qualitätsstandards, die die besten internationalen Verfahren widerspiegeln, sowie durch Stärkung der Verantwortung von Fachkräften im Gesundheitswesen, von Patienten und Pflegebedürftigen.</p>
	<p>Zugängliche, hochwertige und nachhaltige Gesundheitsversorgung und Langfristpflege durch Gewährleistung der Erschwinglichkeit und finanziellen Nachhaltigkeit angemessener hochwertiger Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege durch Förderung eines rationellen Einsatzes von Ressourcen, insbesondere durch entsprechende Anreize für Nutzer und Anbieter, gute Governance und Koordination zwischen verschiedenen Systemen und öffentlichen wie privaten Einrichtungen. Langfristige Nachhaltigkeit und Qualität erfordern die Förderung einer gesunden, aktiven Lebensweise sowie hochwertige Humanressourcen für den Pflegesektor.</p>

Quelle: Europäische Kommission 2005; Rat der EU 2006b

Primäre Indikatoren der OMK/R	Primäre Indikatoren der OMK/G
<p>1. Ziel – Angemessene Renten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Armutsrisiko im Alter - Durchschnittliches Einkommen im Alter - Relative Einkommensersatzraten - Projektion der Einkommensersatzraten 2004-2050 	<p>1. Ziel – Zugang zur Gesundheitsversorgung</p> <ul style="list-style-type: none"> - „unmet need“ für ärztliche Versorgung - „unmet need“ für zahnärztliche Versorgung - Kindessterblichkeit - Lebenserwartung - Behinderungsfreie Lebenserwartung („healthy life years“) - Anteil der gesundheitsversicherten Bevölkerung
<p>2. Ziel – Nachhaltige Renten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rentenausgaben in % des BIP - Beschäftigungsquote - Effektives Renteneintrittsalter - Projektion der öffentlichen und vollständigen Rentenausgaben 2004-2050 	<p>2. Ziel – Qualität der Gesundheitsversorgung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbreitung vorbeugender Impfungen
<p>3. Ziel – Modernisierte Rentensysteme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Armutsrisiko nach Geschlechtern - Relatives Einkommen im Alter nach Geschlechtern - Relative Einkommensersatzraten nach Geschlechtern 	<p>3. Ziel – Nachhaltigkeit der Gesundheitsversorgung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitsausgaben pro Kopf - Gesundheitsausgaben in % des BIP - Aufteilung der öffentlichen und privaten Gesundheitsausgaben - Gesundheitsausgaben nach Behandlungsart

Quelle: Europäische Kommission 2006a