

Der Einfluss europäischer Sozialpolitik auf die gesetzliche Rentenversicherung

Dr. Herbert Rische

„Aufgabe der Europäischen Union ist vor allem die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes. Sozialpolitik bleibt Sache der EU-Mitgliedstaaten“, diese vielzitierte Aussage ist bereits seit längerem nicht mehr uneingeschränkt gültig. Nach der Kompetenzverteilung der europäischen Verträge ist und bleibt die Ausgestaltung der nationalen Sozialordnung zwar in der Befugnis der Mitgliedstaaten: Sie allein legen die Grundprinzipien und die Ausgestaltung ihres sozialen Sicherungssystems fest². Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat diese Kompetenzverteilung und die Gestaltungsfreiheit der Nationalstaaten bei der Architektur ihres gesetzlichen Rentensystems als „domaine réservé“ der Mitgliedstaaten anerkannt³. Diese im Grundsatz klar festgelegte Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten verhindert jedoch nicht, dass nationale Alterssicherungspolitik in zunehmendem Maße durch Akteure auf europäischer Ebene wie die Europäische Kommission (KOM) oder den EuGH in vielfacher Weise beeinflusst wird. Zu nennen ist hier einerseits das seit nunmehr über 50 Jahren etablierte europäische Koordinierungsrecht für die Systeme der sozialen Sicherung oder die Grundfreiheiten. Neben dem „klassischen“ Gemeinschaftsrecht beeinflussen andererseits jedoch in immer stärkerem Maße auch eher politische Instrumente der Gemeinschaft, wie insbesondere die sog. offene Methode der Koordinierung (OMK), die Ausrichtung der mitgliedstaatlichen Sozialschutzsysteme. Dass die KOM Sozialpolitik zunehmend auch als ihr Handlungsfeld begreift, zeigt das im Sommer 2008 vorgelegte „Sozialpaket“, das neben einer erneuerten programmatischen Sozialagenda eine Reihe von Vorschlägen für eine intensiviertere europäische Sozialpolitik umfasst. Im Folgenden soll insbesondere die Mitteilung der Kommission zu einer Stärkung der OMK kritisch gewürdigt werden.

1. Das europäische Koordinierungsrecht

Den in der Praxis nach wie vor sichtbarsten Einfluss Europas auf das gesetzliche Rentenversicherungssystem in Deutschland üben sicherlich die Vorschriften des europäischen Koordinierungsrechts – künftig durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt – aus⁴. Wer in mehreren Mitgliedstaaten beschäftigt war und nach Beendigung seines Erwerbslebens im Alter oder bei Invalidität, Leistungen aus den Alterssicherungssystemen der ersten Säule erhalten möchte, dem garantiert die Koordinierungsverordnung, dass bei Wartezeiterfüllung, Rentenberechnung und sonstigen Anspruchsvoraussetzungen auch im EU-Ausland zurückgelegte Versicherungszeiten und Sachverhalte berücksichtigt werden. Die Rente wird dann ungekürzt auch an einen im EU-Ausland liegenden Wohnort gezahlt⁵.

Zu betonen ist aber, dass das europäische Koordinierungsrecht die nationalen Systeme in ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung grundsätzlich unberührt lässt. Es zielt ausdrücklich nicht auf Harmonisierung⁶ oder Standardisierung, d. h. Vereinheitlichung, Angleichung oder Annäherung der nationalen Sozialrechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Die Vorschriften des Koordinierungsrechts begründen für den Einzelnen keine eigenen sozialen Rechte, sondern vermeiden nur die durch Mobilität entstehenden sozialen Nachteile. Sie verschaffen damit der europäischen Grundfreiheit auf Arbeitnehmerfreizügigkeit umfassend Geltung.

Die Interpretation dieser Grundfreiheit durch den EuGH kann gleichwohl auch zu Anpassungsbedarf für

das deutsche Rentenrecht führen – häufig durch eine Ausweitung seines persönlichen, sachlichen oder gar des territorialen Anwendungsbereichs auf grenzüberschreitende Sachverhalte. Exemplarisch lässt sich dies an einem jüngst durch den EuGH entschiedenen Fall zeigen, in dem Deutschland verpflichtet wurde, Leistungen nach dem Fremdrentengesetz künftig auch ins europäische Ausland zu zahlen⁷.

2. Die offene Methode der Koordinierung

Neben der Ausstrahlungswirkung des primären bzw. sekundären Gemeinschaftsrechts entwickelt sich seit einigen Jahren ein weiterer, zunehmend bedeutsamer

Dr. Herbert Rische ist Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund¹.

¹ Für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags bedanke ich mich bei Dr. Natalie Brall-Withold, Christoph Schnell und Jörn Wesenberg, LL.M.

² Vgl. Art. 137 Abs. 4 EG.

³ Vgl. bereits EuGH, Urteil vom 7.2.1984, Rs. C-238/82 (Duphar), Slg. 1984, 523, Rdnr. 16; EuGH, Urteil vom 17.6.1997, Rs. C-70/95 (Sodemare), Slg. 1997, I-3395, Rdnr. 27.

⁴ Die VO (EG) Nr. 883/2004 ersetzt künftig die bisherige VO (EWG) Nr. 1408/71. Sie wird nach Verabschiedung der neuen Durchführungsverordnung – voraussichtlich zum 1.1.2010 – Anwendung finden.

⁵ Deutsche Renten flossen 2007 an rd. 900 000 im EU-Ausland wohnende Berechtigte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 2,5 Mrd. EUR.

⁶ Zum Begriff Harmonisierung s. Pieters, in: ZIAS 1991, 72 (78).

⁷ EuGH, Urteil vom 18.12.2007, Rs. 450/05; s. auch Bourauel/Petersen RVaktuell 2008, S. 352–357.

werdender Einflussfaktor Europas auf die nationalen sozialen Sicherungssysteme: Die von europäischer Ebene initiierte OMK.

2.1 Inhalt und Entwicklung

Dieses relativ neue politische Verfahren der europäischen Sozialpolitik wurde in der Folge der im Jahr 2000 von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten proklamierten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung entwickelt, nach der sich die EU-Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt hatten, Europa bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen⁸. Es handelt sich bei der OMK um ein standardisiertes politisches Verfahren, das mangels entsprechender Kompetenzen der Gemeinschaft auf den Gebieten der Sozialpolitik nicht auf die Schaffung rechtsverbindlicher Regelungen (in Form von Richtlinien, Verordnungen etc.) abzielt, sondern – im Sinne eines weichen Rechtsinstruments („soft law“) – vielmehr die Ausrichtung der nationalen Politiken auf die Realisierung bestimmter gemeinsamer Ziele bezweckt⁹.

Kennzeichnend für die OMK ist die freiwillige Vereinbarung von einheitlichen Leitlinien und politischen Zielen durch die Mitgliedstaaten. Das Erreichen dieser Ziele wird sodann anhand der gemeinsam vereinbarten Indikatoren gemessen. Durch den Vergleich der Ergebnisse sollen erfolgreiche und bewährte Verfahren („gute Praktiken“) der Mitgliedstaaten identifiziert und bekannt gemacht werden¹⁰. In der Alterssicherung wurde dieser OMK-Prozess im Jahr 2001 eingeleitet. Anhand von drei übergeordneten Zielvereinbarungen (Angemessenheit der Renten, finanzielle Tragfähigkeit und Modernisierung der Rentensysteme) sind die Mitgliedstaaten seitdem gehalten, über ihre nationalen Strategien und Reformmaßnahmen und die Erreichung der rentenpolitischen Ziele in regelmäßigen Abständen zu berichten. Diese von den Mitgliedstaaten vorgelegten „Nationalen Strategieberichte“ werden in einem weiteren Schritt von der EU-Kommission analysiert und bewertet. Hierbei werden u. a. die zuvor gemeinsam von den Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren zur einheitlichen Messung und damit zur besseren Vergleichbarkeit der jeweiligen Situation in den Mitglied-

staaten herangezogen. Im September 2002 berichteten die seinerzeit noch 15 Mitgliedstaaten der EU der Kommission erstmals über ihre nationale Strategie im Bereich Alterssicherung. Die Kommission analysierte die Berichte und fasste die Ergebnisse in einem „Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten“ zusammen, der im März 2003 verabschiedet wurde¹¹. Diese gemeinsamen Berichte der Kommission und des Rates bewerten Fortschritte, die bei der Umsetzung der OMK erzielt werden, legen Schlüsselprioritäten fest und benennen gute Praktiken und innovative Konzepte.

Im Zuge der EU-Osterweiterung sowie einer als unbefriedigend empfundenen Umsetzung der ambitionierten Zielvorgaben der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 hat die Kommission während des zweiten Evaluierungszyklus der mitgliedstaatlichen Alterssicherungssysteme (2005–2008) eine Straffung und Neuausrichtung der OMK eingeleitet¹². Dabei wurden zum einen die drei bis dahin getrennten OMK-Prozesse in den Feldern Soziale Eingliederung, Alterssicherung und Gesundheit zeitlich enger synchronisiert. Die mitgliedstaatlichen bzw. europäischen Berichtspflichten konnten dadurch reduziert werden. Zum anderen wurden im Bereich Alterssicherung die bis dahin zugrunde gelegten elf Einzelziele gestrafft und in einen einheitlichen, alle drei Sozialschutzbereiche umfassenden Katalog aus gemeinsamen und spezifischen Zielen integriert. Dieser neu abgesteckte Rahmen der OMK wurde zudem enger mit der 2005 ebenfalls überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung verzahnt, um den Lissabon-Prozess sozialpolitisch stärker zu flankieren (feeding-in/feeding-out)¹³.

Die Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung haben dabei in Stellungnahmen gegenüber den europäischen Institutionen zu Recht betont, dass die ehrgeizigen Wachstums- und Beschäftigungsziele der Lissabon-Strategie nicht ohne funktionsfähige und vertrauenswürdige Sozialschutzsysteme zu verwirklichen sind und eine erfolgreiche Politik für Wachstum und Beschäftigung nur möglich ist, wenn Sozialschutzziele gleichgewichtig neben Wachstums- und Beschäftigungszielen verfolgt werden¹⁴. Zudem haben sie regelmäßig die Notwendigkeit eines breiten Spektrums an aussagekräftigen und validen Indikatoren bei der Anwendung der OMK hervorgehoben, um überhaupt eine möglichst objektive Vergleichbarkeit der teilweise stark divergierenden Sozialschutzsysteme in der Praxis ermöglichen zu können. Noch immer gelingt diese Indikatorenbildung häufig nicht in zufriedenstellender Weise. Sowohl zwischen den einzelnen Zielbereichen der OMK als auch bei der Abbildung der Eigenheiten der nationalen Sicherungssysteme ergeben sich teilweise weiterhin Unstimmigkeiten.

2.2 Nationaler Strategiebericht 2008

Im Jahr 2008 wurden die inzwischen 27 EU-Mitgliedstaaten erstmals seit 2005 wieder aufgefordert, im

⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat – Lissabon vom 23./24. März 2000, Doc. 100/1/00.

⁹ Instrukтив zur Methode Devetzi/Schmitt, in: DRV 2002, 234–249.

¹⁰ Devetzi/Schmitt, in: DRV 2002, 234 [235].

¹¹ Vgl. Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, Doc. 7165/03.

¹² Vgl. Mitteilung vom 22. 12. 2005, KOM (2005) 706 endg.

¹³ Ebd.; Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008) vom 12. 4. 2005, KOM (2005) 141 endg.

¹⁴ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung zur Mitteilung KOM (2005) 706, vorgelegt im Mai 2006 – abrufbar unter www.deutsche-sozialversicherung.de.

Rahmen der gestrafften Berichtspflichten ihre nationalen Strategien und Maßnahmen zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen im Bereich der Alterssicherung ausführlich zu erläutern. Das für den Berichtsteil „Alterssicherung“ federführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat hierbei die Deutsche Rentenversicherung Bund frühzeitig in die Erstellung des aktuellen „Nationalen Strategieberichts Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008–2010“ eingebunden¹⁵.

Im Alterssicherungsteil erläutert der Bericht der Bundesregierung neben den Fortschritten gegenüber den zurückliegenden OMK-Zyklen anhand der drei rentenspezifischen Ziele der OMK (Angemessenheit, Finanzierbarkeit und Modernisierung) vor allem die jüngeren Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung (u. a. Anhebung der Regelaltersgrenze, Einführung der sog. Wohn-Riester) sowie die flankierende arbeitsmarktpolitische Förderung der Beschäftigung älterer Menschen. Hervorgehoben werden zudem die Fortschritte beim Zugang zu ergänzender privater Vorsorge („Riester-Rente“). Im Zusammenhang mit dem Ziel einer „Modernisierung der Rentensysteme“ geht der deutsche Strategiebericht auch auf den möglichen künftigen Anpassungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) – etwa im Hinblick auf den Wandel der Erwerbsstrukturen und die Defizite in der Altersabsicherung Langzeitarbeitsloser – ein. Nicht nur anhand dieser auch von der Deutschen Rentenversicherung Bund im Zuge der Erstellung des Berichts hervorgehobenen Aspekte zeigt sich, dass die mit der OMK angestrebte Einbindung der für das jeweilige Politikfeld relevanten Akteure positiv zu bewerten ist und mittlerweile gut gelingt.

Deutlich wird das auch dadurch, dass der Strategiebericht die von der gesetzlichen RV maßgeblich initiierten Informationsmaßnahmen (u. a. Renteninformation, Altersvorsorge macht Schule, Rentenblicher) sowie das im vergangenen Jahr gestartete Pilotprojekt GeniaL (Generationenmanagement im Betrieb) erläutert und auf diesem Wege der europäischen Öffentlichkeit vorstellt. Der Strategiebericht der Bundesregierung wurde im Herbst 2008 der Kommission zugesandt.

Die anschließende Analyse und Gesamtbewertung aller mitgliedstaatlichen Berichte wird in einen „Gemeinsamen Bericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009“ münden, der voraussichtlich im März 2009 auf dem Frühjahrsgipfel des aus Staats- und Regierungschefs zusammengesetzten Europäischen Rats verabschiedet wird.

2.3 Einbindung der Mitgliedstaaten

Der Prozess der OMK sieht zudem als ein weiteres Schlüsselement ein besonderes Verfahren zur Einbindung der Mitgliedstaaten vor. Im Rahmen einer gegenseitigen Vorstellung der Reformmaßnahmen und ihrer anschließenden Bewertung können die

Sozialsysteme der Mitgliedstaaten untereinander auf „kurzem Wege“ einer Analyse unterzogen werden. Dieser gegenseitige Vergleich soll das voneinander Lernen und die offenen Debatten über Politikansätze fördern.

Hierzu finden im Rahmen der OMK regelmäßig spezielle Seminare (peer-reviews)¹⁶ zu ausgewählten Themen statt. So wurde im Mai 2008 ein solches zu Fragen der öffentlichen Information über Rentensysteme sowie zum individuellen Vorsorgebedarf durchgeführt, bei dem u. a. Deutschland (vertreten durch das BMAS) aufgefordert war, seine vielfältigen Aktivitäten in diesem Bereich vorzustellen. Ende vergangenen Jahres wurden die eingereichten nationalen Strategieberichte 2008–2010 von ausgewählten Mitgliedstaaten einer genaueren gegenseitigen Analyse und Bewertung unterzogen (in-depth-review). Der Alterssicherungsteil des deutschen Nationalen Strategieberichts 2008–2010 wurde dabei den Mitgliedstaaten gemeinsam vom BMAS und der Deutschen Rentenversicherung Bund vorgestellt und im Anschluss vertieft diskutiert. Die von Mitgliedstaaten sowie von Vertretern der Kommission gestellten Fragen zielten dabei insbesondere auf die Ausgestaltung der „Riester-Rente“ (Freiwilligkeit, Personenkreis, „Wohn-Riester“), die Rente für besonders langjährig Versicherte, die Überlegungen zur Verbesserung der Absicherung von Langzeitarbeitslosen und Selbständigen sowie die im Frühjahr beschlossene zeitweilige Aussetzung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel. Insgesamt wurden im Rahmen dieser gegenseitigen Analyse die bisherigen Reformanstrengungen Deutschlands sowohl von den beteiligten Mitgliedstaaten als auch von der Kommission überwiegend positiv bewertet.

2.4 EU-Kommission sucht stärkeren Einfluss

Nach alledem hat die OMK bislang zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der Alterssicherung in den EU-Mitgliedstaaten. Sie könnte jedoch künftig einen nicht zu unterschätzenden Anpassungsdruck auf diese Systeme ausüben. Denn trotz der mittlerweile eingespielten Durchführung der OMK bemüht sich die Kommission gegenwärtig, grundlegende inhaltliche Änderungen dieses politischen Prozesses zu erreichen. Anfang Juli 2008 wurde zusammen mit einem ganzen Bündel sozialpolitischer Initiativen (dem sog. Sozialpaket) eine Mitteilung der Kommission zur „Verstärkung der OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ veröffentlicht¹⁷. Darin werden neben den positiven Effekten der Methode auch die aus Sicht der Kommission vorhandenen Unzulänglichkeiten (u. a. mangelnde

¹⁵ Die Strategieberichte der EU-Mitgliedstaaten sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_de.htm.

¹⁶ Nähere Informationen und Dokumente finden sich auf einer speziellen Website der EU: www.peer-review-social-inclusion.eu.

¹⁷ KOM (2008) 418 endg.

Außenwahrnehmung, unzulängliche Umsetzung der Berichtspflichten, Notwendigkeit verbesserter Vergleichsdaten) thematisiert¹⁸. Die Kommission strebt mit dieser kritischen Analyse und Bewertung letztlich eine gesteigerte Verbindlichkeit und damit eine grundsätzliche Neuausrichtung der OMK an.

Zentraler Bezugspunkt ihrer Überlegungen ist wiederum die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, die mit ihren schlagwortartigen, quantifizierbaren Zielen (z.B. „Steigerung der Erwerbsquote Älterer auf 50 % bis 2010“) dabei als eine Art „Blaupause“ für die Weiterentwicklung der OMK dienen soll. Dementsprechend kündigt die Kommission in ihrer Mitteilung an, künftig auch im Rahmen der OMK auf die Formulierung quantitativer, „harter“ und leicht fassbarer Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten hinzuwirken. Beispielhaft illustriert wird dieses Vorhaben für den Bereich der Alterssicherung durch den Vorschlag, eine Zielvorgabe für die Reform der Alterssicherungssysteme an ein durch private oder gesetzliche Renten zu erreichendes Mindesteinkommen zu knüpfen¹⁹. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, künftig im Rahmen der OMK nicht nur EU-weite, sondern auch nationale, an einzelne Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten gerichtete quantifizierbare Zielvorgaben zu vereinbaren. Die Kommission hätte aufgrund dieser vorgeschlagenen grundlegenden Änderungen auf die künftige Ausgestaltung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Sozialpolitiken einen deutlich stärkeren Einfluss.

Mit den in der Mitteilung dargelegten Vorschlägen würde der bisherige Pfad relativ weich formulierter politischer OMK-Ziele verlassen. Die Gefahr einer verzerrten Betrachtung und Bewertung mitgliedstaatlicher Sozialsysteme würde durch die vorgeschlagene Festlegung leicht fassbarer quantitativer Zielvorgaben erheblich zunehmen. Die Kompetenzen der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung ihrer nationalen Sozialsysteme würden durch „harte“ Zielvorgaben deutlich eingeschränkt. Die klare Abgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten würde in diesem Bereich damit weiter verwischt werden. Dadurch drohen die Zuständigkeitsregelungen, die der EU nach dem Subsidiaritätsprinzip nur die Auf-

gaben zuweisen, die notwendigerweise auf europäischer Ebene wahrgenommen werden müssen, in erheblichem Maße leerzulaufen. Derartige Gefahren sieht auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Mitteilung der KOM, nach der „das Setzen von quantitativen Zielen, die stärkere Überwachung und die verstärkte Bewertung der Fortschritte auf EU-Ebene sowie die Kompetenz der Kommission, Empfehlungen für gemeinsame Grundsätze zu erlassen, (...) auf bedenkliche Weise die Grundphilosophie der OMK als freiwilliges voneinander Lernen“ verändern würde²⁰.

Zwar können die Änderungsvorschläge der EU-Kommission im Rahmen der OMK nur im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Aber auch wenn die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die beschriebenen Neuerungen derzeit nicht mittragen dürfte, bleibt offen, ob und inwieweit sich dies nicht langfristig zugunsten der Kommission verschieben wird. Einige wenige Mitgliedstaaten scheinen den Vorschlägen der Kommission in Bezug auf quantifizierbare Ziele bereits jetzt durchaus aufgeschlossen gegenüberzustehen. Zudem verfolgt die Kommission ohnehin einen langfristigen Ansatz ohne konkrete zeitliche Vorgaben zu einzelnen Schritten. Einen Anknüpfungspunkt könnten dabei zunächst nationale quantifizierbare Ziele bilden, die einige Mitgliedstaaten bereits vorsehen. Die Tür zu europäischen Vorgaben ist damit bereits einen Spalt weit aufgestoßen. Es ist daher auch in Zukunft unverzichtbar, den OMK-Prozess im Kreis der beteiligten sozialpolitischen Akteure aktiv und kritisch zu begleiten.

3. Bildung in Alterssicherungsfragen

Im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung hat der Sozialschutzausschuss des Rates (SPC) im vergangenen Jahr in einem Bericht die in Europa existierenden kapitalgedeckten Rentensysteme näher analysiert²¹. Darin stellt er fest, dass die private Altersvorsorge europaweit auf dem Vormarsch ist und macht darauf aufmerksam, dass die größeren Wahlmöglichkeiten im Rahmen der Privatvorsorge die Gefahr geringerer Rentenansprüche für diejenigen bergen, die aufgrund mangelnder finanzieller Bildung in diesem komplexen Entscheidungsprozess die falschen Entscheidungen treffen. Der Gefahr der zunehmenden Spreizung der Alterseinkommen sei allein mit einem qualitativ hochwertigen Informationsangebot nicht beizukommen, vielmehr sei eine umfassende Strategie zur Verbesserung der finanziellen Bildung erforderlich, eine individuelle Beratung im Einzelfall mit konkreten Handlungsvorschlägen eingeschlossen²².

Die Generaldirektion „Binnenmarkt und Dienstleistungen“ der EU-Kommission widmet sich daher in zunehmendem Maße dem Themenschwerpunkt der „finanziellen Allgemeinbildung“. Zunächst wurde eine erste umfassende europaweite Erhebung zu bestehenden Initiativen, Projekten und Maßnahmen in diesem Bereich durchgeführt²³. Dabei fand auch die

¹⁸ Vgl. hierzu das Begleitdokument SEC (2008) 2169.

¹⁹ KOM (2008) 418 endg., S. 5.

²⁰ Beschluss des Bundesrates vom 19. 9. 2008, BR-Drucks. 502/08; s. auch BR-Drucks. 95/00; BR-Drucks. 274/00; BR-Drucks. 86/01.

²¹ Vgl. The Social Protection Committee (SPC), Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions, 20.10.2008 [abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/adequacy_sustainability_de.html].

²² Ebd.

²³ Vgl. die Studie von Evers & Jung Financial Services Research and Consulting, abrufbar auf der Website der Generaldirektion Binnenmarkt unter: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/capability/index_de.htm.

deutsche Bildungskampagne „Altersvorsorge macht Schule“ Berücksichtigung, die in diesem Zusammenhang als eines der „aktuellen Flaggshippe“ in Deutschland bezeichnet wurde. Am 18.12.2007 hat die Kommission schließlich in einer Mitteilung ihre Position und geplante Initiativen im Bereich der Vermittlung von Finanzwissen veröffentlicht²⁴.

Auf Basis dieses Papiers wurde im Sommer 2008 eine Expertengruppe für „Finanzwissen“ eingesetzt²⁵. Aufgabe dieser Gruppe ist die Förderung des Austauschs von Ideen, Erfahrungen und bewährten Verfahren. Ferner soll sie die Kommission bei ihrer künftigen Politikgestaltung im Bereich der Vermittlung und des Finanzwissens regelmäßig beraten²⁶. Für Deutschland wurden drei Vertreter aus dem Bankenbereich bzw. der privaten Versicherungswirtschaft benannt²⁷. Im Unterschied zu anderen Ländern ist Deutschland damit weder durch die Wissenschaft noch durch ein Ministerium oder eine sonstige anbieter- und produktunabhängige Institution in diesem wichtigen Gremium vertreten. Unklar ist, ob es sich bei diesem Vorgehen um ein Versehen oder um Strategie handelt.

Insbesondere wegen seiner grundsätzlichen beratenden Aufgaben ist die Mitarbeit einer solchen neutralen deutschen Institution wichtig. Das gilt gerade im Bereich der Altersvorsorge. Die Versicherten sind vielfach überfordert, das für sie adäquate Vorsorgeprodukt auszuwählen. Eine optimale Entscheidung können nur diejenigen treffen, die die Vor- und Nachteile der einzelnen Altersvorsorgemöglichkeiten kennen und einen neutralen Berater zur Seite haben. Eine unabhängige Beratungsfunktion hat z. B. die gesetzliche RV, die über alle drei Säulen der Alterssicherung neutral und umfassend berät. Außerdem bietet sie z. B. mit der Initiative „Altersvorsorge macht Schule“ gemeinsam mit anderen Partnern die Möglichkeit, sich umfassend über das Thema Alterssicherung zu informieren.

4. Vertrag von Lissabon

Zuletzt sollte bei der Frage des europäischen Einflusses auf die rechtliche und sozialpolitische Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Alterssicherungssysteme auch der künftige Reformvertrag von Lissabon nicht unerwähnt bleiben²⁸. Wie wird sich dessen verspätetes, aber dennoch zu erwartendes Inkrafttreten²⁹ als künftige rechtliche Grundlage der Union in dieser Hinsicht auswirken?

Mit dem im Dezember 2007 unterzeichneten Reformvertrag sucht die Union gegenwärtig, den gescheiterten Prozess der Verabschiedung eines eigenen Verfassungsvertrages für Europa abzuschließen. Ziel ist es vor allem, angesichts der umfangreichen Erweiterungsrounden der vergangenen Jahre die Handlungsfähigkeit nach innen und außen zu stärken.

Neben vielfältigen institutionellen Änderungen übernimmt der Vertrag jedoch auch wesentliche inhaltliche Neuerungen von grundlegender sozialpoliti-

scher Relevanz aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag. Mit „Lissabon“ werden daher durchaus wichtige sozialpolitische Veränderungen auf Unionsebene einhergehen³⁰.

Dabei ist zunächst einmal positiv zu bewerten, dass die sozialen Ziele der Union – wie ein angemessener Sozialschutz oder Solidarität zwischen den Generationen – darin deutlich stärker als bislang im Primärrecht benannt und verankert werden. Auch nimmt der Reformvertrag eine allgemeine soziale Querschnittsklausel in das Primärrecht auf, wodurch die sozialen Auswirkungen europäischer Maßnahmen stärker als bislang bereits im Rechtsetzungsverfahren Berücksichtigung finden müssen³¹. Dennoch ist zu fragen, ob die soziale Dimension der Union damit gegenüber den seit jeher dominierenden Binnenmarkt- und Wettbewerbselementen des EG-Vertrages nicht bloß vordergründig gestärkt wird, denn letztere werden allesamt ohne wesentliche Änderungen in den künftig geltenden Vertrag³² übernommen. Ob die Union also zukünftig in ihrem Handeln von einem wirklich gleich gewichteten Dreieck aus Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gekennzeichnet sein wird, muss auch nach dem Text des künftigen Reformvertrags von Lissabon bezweifelt werden. Letztendlich ist – trotz einiger Fortschritte im Detail – eine grundlegende Änderung der primär markt-orientierten Ausrichtung der Union nicht erkennbar. Ferner wird mit dem Reformvertrag von Lissabon eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die OMK sowie ein damit einhergehendes Initiativrecht der EU-Kommission eingeführt, die den soeben beschriebenen wachsenden Einfluss auf die Alterssicherungspolitik der Mitgliedstaaten gewiss nicht mindern dürfte³³.

²⁴ Vgl. KOM (2007) 808 endg.

²⁵ Das aktuelle Mitgliederverzeichnis kann abgerufen werden auf der Website der Generaldirektion Binnenmarkt unter: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/capability/index_de.htm.

²⁶ Ebd.

²⁷ Auf deutscher Seite ist derzeit jeweils ein Vertreter des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, des Bundesverbandes Deutscher Banken sowie des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft Mitglied der Gruppe.

²⁸ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 2007/C 306/01. Die offizielle konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.de08.pdf.

²⁹ Nach den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 11./12.12.2008, Doc. 17271/08, ist nunmehr ein Inkrafttreten bis Ende 2009 beabsichtigt.

³⁰ Vgl. dazu Schnell/Wesenberg, in: DRV 2008, 275–290; Bergmann, in: DÖV 2008, 305–314.

³¹ Vgl. Art. 9 AEUV.

³² Der bisherige EG-Vertrag wird neben inhaltlichen Änderungen durch den Vertrag von Lissabon künftig in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt.

³³ Vgl. Art. 5 Abs. 3 AEUV.

5. Fazit

Auch wenn für die Sozialgesetzgebung und damit auch für die Alterssicherung die einzelnen EU-Mitgliedstaaten zuständig sind, müssen wir den Blick auch künftig auf die Initiativen der EU im Bereich der sozialen Sicherheit richten. Die EU ist keine reine Wirtschaftsgemeinschaft mehr, ihre soziale Dimension gewinnt zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklung bringt Chancen und Risiken mit sich.

Eine stärkere Rolle der EU-Kommission bei der Vertiefung der sozialen Dimension der Union darf aber nicht zu einer versteckten Einflussnahme der europäischen Ebene auf die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme führen, wie dies in der angesprochenen Mitteilung der EU-Kommission zur „Verstärkung der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz“ vom Juli 2008 anklingt. Quantitative Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten im Sozialschutzbereich sind abzulehnen, weil sie zu einer „schleichenden“ Harmonisierung führen und die Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten verwischen.

Für die gesetzliche RV in Deutschland heißt das auch in Zukunft, die Entwicklungen auf europäischer Ebene sorgfältig zu beobachten und sich frühzeitig mit klaren Positionen einzumischen. Das ist unerlässlich, wenn es um die Definition von Zielen und Indikatoren für die Alterssicherung geht. Es muss sichergestellt werden, dass ein verlässliches Abbild der Leistungsfähigkeit des deutschen Alterssicherungssystems entsteht. Eine der besonderen Stärken der gesetzlichen RV ist ihre Anpassungsfähigkeit, die sie in den zurückliegenden Reformprozessen immer wieder unter Beweis gestellt hat. Frühzeitig Anpassungsbedarf zu erkennen und konstruktive Reformvorschläge auszuarbeiten, dazu kann ein regelmäßiger Austausch über Reformansätze anderer Länder im Rahmen der OMK durchaus beitragen.

Im Ergebnis sollten die Sozialversicherungsträger die Überlegungen auf europäischer Ebene intensiv verfolgen und – wenn erforderlich – Kritik üben. Das darf natürlich nicht Selbstzweck sein, sondern zielt auf eine Stärkung des Vertrauens in unser System sozialer Sicherheit sowie in die europäischen Institutionen.