

Melanie Böttger

In Vielfalt geeint

Die Europäische Integration im Lichte
der offenen Methode der Koordinierung
in der Alterssicherung am Beispiel
der Anhebung der Regelaltersgrenze
in der gesetzlichen Rentenversicherung



Universität Bremen

bigas

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	27
Tabellenverzeichnis	29
A. Einführung	31
I. Die sozialrechtliche und rechtspolitische Bedeutung der offenen Methode der Koordinierung	31
1. Ausgangspunkt der Methode der offenen Koordinierung.....	32
2. Europäische Entwicklungen.....	33
II. Verflechtungen innerhalb der verschiedenen Anwendungsfelder der Methode der offenen Koordinierung und ihre Folgen.....	34
III. Problematik.....	35
IV. Aufbau der Arbeit	39
B. Rechtshistorische Eckpfeiler der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung	43
I. Die Wurzeln in Maastricht	44
1. Maastrichter Vertrag von 1992	45
2. Weißbuch der Kommission von 1993.....	47
3. Tagung des Europäischen Rates in Essen 1994.....	47
4. Mitteilung der Kommission über die Zukunft des Sozialschutzes 1995	48
a. Stellungnahme des WSA	49
b. Entschließung des EP	51
c. Zusammenfassung	52

5. Mitteilung der Kommission zur Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der EU 1997	52
a. Stellungnahme des WSA	54
b. Entschließung des EP	54
c. Zusammenfassung	56
II. Amsterdamer Vertrag von 1997	56
1. Tagung des Europäischen Rates in Luxemburg 1997	57
2. Beschäftigungspolitische Leitlinien und Europäische Beschäftigungsstrategie	57
3. Bericht der Kommission über Soziale Sicherheit 1998	60
4. Tagung des Europäischen Rates in Cardiff 1998	61
5. Tagung des Europäischen Rates in Köln 1999	62
6. Mitteilung der Kommission 1999	63
7. Der Lissabon- Prozess 2000	65
a. Tagung des Europäischen Rates in Lissabon 2000	65
b. Tagung des Europäischen Rates in Feira 2000	66
c. Mitteilung der Kommission 2000	67
III. Die Änderung des Art. 137 EGV durch den Vertrag von Nizza	68
1. Die ersten Schritte in Stockholm und Göteborg 2001	70
a. Tagung des Europäischen Rates in Stockholm 2001	70
b. Bericht des Ausschusses für Sozialschutz zur Tragfähigkeit der Altersversorgung 2001	70
c. Tagung des Europäischen Rates in Göteborg 2001	72
d. Mitteilung der Kommission über die Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise 2001	72
aa. Kritik des deutschen Bundesrats	73
bb. Kritik der deutschen Bundesländer	74

e.	Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ von 2001.....	74
aa.	Entschließung des Europäischen Parlaments	76
bb.	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	76
2.	Fortführung durch den Gipfel von Laeken 2001	77
a.	Tagung des Europäischen Rates in Göteborg 2001	77
b.	Tagung des Europäischen Rates in Laeken 2001 – Die elf OMK-Ziele	77
3.	Halbzeitbilanz der Lissabonner Strategie in Barcelona 2002	79
a.	Tagung des Europäischen Rates in Barcelona 2002	79
b.	Mitteilung der Kommission 2002 - Die vier Bereiche.....	79
4.	Aktuelle Entwicklungen der offenen Koordinierungsmethode.....	80
a.	Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel 2003	80
b.	Mitteilung der Kommission über die Stärkung der Lissabonner Strategie 2003.....	81
aa.	Streamlining	81
bb.	Ziel des Streamlinings	82
cc.	Auswirkungen auf das Berichtswesen.....	83
dd.	Fazit	83
c.	Frühjahrstagungen des Europäischen Rates in Brüssel 2004 und 2005	85
d.	Mitteilungen der Kommission 2005.....	86
aa.	„Zusammenarbeiten für Wachstum und Beschäftigung - ein neuer Start für die Lissabon- Strategie“	86
bb.	„Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Methode der Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union“	87

cc. Gemeinsame Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz und des Wirtschaftsausschusses zur Mitteilung der Kommission, KOM (2005) 706 endg.....	90
e. Tagung des Europäischen Rates in Brüssel 2006.....	91
f. Mitteilungen der Kommission zur Vorbereitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2007	92
g. Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, März 2007.....	92
h. Mitteilung der Kommission „Fördern der Solidarität zwischen den Generationen“ 2007.....	94
i. Tagung des Europäischen Rates in Brüssel, Juni 2007.....	94
j. Mitteilungen der Kommission im Jahr 2007	95
aa. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit.....	95
bb. Halbzeitbewertung der Industriepolitik, Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung.....	96
cc. Das Europäische Interesse: Erfolg im Zeitalter der Globalisierung	96
dd. Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernen Menschen voranbringen.....	97
ee. Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission: Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts	98
ff. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement	99

gg. Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts	102
hh. Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung durch die Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, 2007-2013	103
ii. Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010	103
IV. Vertrag von Lissabon 2007	104
1. Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2007	104
2. Tagung des Europäischen Rates im März 2008	105
3. Mitteilung der Kommission „Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ 2008	106
a. Begleitdokument der Kommission.....	108
b. Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz	110
4. Tagung des Europäischen Rates im März 2009	110
V. Zusammenfassung.....	111
C. Begriff „Offene Methode der Koordinierung“	115
I. Sprachliche Sichtweise.....	115
1. Begriff „Koordinierung“	116
2. Begriff „offen“	118
3. Begriff „Methode“.....	119
II. Inhalt der offenen Methode der Koordinierung.....	120
1. Gemeinsame Ziele.....	120
2. Indikatoren und „Benchmarks“	121
3. Nationale Umsetzung von gemeinsamen Zielen	136

4. „Benchmarking“, „Peer Reviews“ und Berichtswesen.....	138
a. Der deutsche Strategiebericht aus dem Jahre 2002	142
b. Der Gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission über angemessene und nachhaltige Renten aus dem Jahre 2003	143
c. Der deutsche Strategiebericht aus dem Jahre 2005	145
d. Synthesebericht der Kommission zu angemessenen und nachhaltigen Renten 2006.....	146
e. Der Gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006	150
f. Der deutsche integrierte Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006-2008	154
g. Der Gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007	158
h. Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008	160
i. Der deutsche Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010	163
j. Der gemeinsame Bericht für Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009	165
h. Bewertung der Berichte	166
5. Akteure.....	167
a. Europäische Ebene	167
b. Nationale, lokale und regionale Ebene.....	169
III. Verknüpfung der offenen Methode der Koordinierung in der Alterssicherung mit anderen offenen Methoden der Koordinierung....	170
IV. Zusammenfassung	171

D. Politikwissenschaftliche Analyse der offenen Methode der

Koordinierung 175

- I. Einführung in die politikwissenschaftlichen Theorien der Europäischen Integration 176
- II. Das politikwissenschaftliche Verständnis vom Regieren 179
- III. Die Rolle der offenen Methode der Koordinierung in der politikwissenschaftlichen Debatte 182
- IV. Kritik der Politikwissenschaft an der offenen Methode der Koordinierung 184
- V. Fazit und Ausblick 185

E. Rechtliche Bewertung der offenen Methode der Koordinierung 189

- I. Die Analyse der Handlungsformen als Stützpfiler der offenen Methode der Koordinierung 190
 - 1. Die Bindungswirkung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und der Mitteilungen der Europäischen Kommission 191
 - 2. Die Rechtswirkungen der Mitteilungen der Europäischen Kommission 192
 - a. Die Mitteilungen der Europäischen Kommission als Rechtsakte „sui generis“ 192
 - b. Einordnung der Mitteilungen der Europäischen Kommission als Rechtsakte „sui generis“ im Handlungsinstrumentarium der EG gemäß Art. 249 EGV 194
 - aa. Die Qualifizierung der Mitteilungen der Europäischen Kommission als Stellungnahmen oder Empfehlungen gemäß Art. 249 EGV ... 194
 - bb. Bezeichnung „Mitteilung“ 195
 - cc. Kategorisierung der Mitteilungen der Europäischen Kommission

im Rahmen der Rechtsakte „sui generis“	195
c. Rechtswirkungen der Mitteilungen der Europäischen Kommission	196
aa. Rechtsphilosophischer Ansatz	196
bb. Rechtsschützender Ansatz	197
cc. Selbstbindungsansatz.....	197
dd. Sanktionsansatz	198
ee. Treueansatz	198
3. Ergebnis	200
II. Rechtliche Bewertung der offenen Methode der Koordinierung.....	200
1. Rechtsphilosophischer Ansatz	201
2. Rechtlicher Ansatz Art. 2 EUV, Art. 2, 3, 136, 137, 140 EGV	202
a. Die politische Zielverwirklichung durch die OMK in der Alterssicherung gemäß Art. 136, 140 Unterabs. 1, Unterabs. 2 EGV ...	204
b. Die weitergehende vertragsrechtliche Verankerung der OMK in der Alterssicherung in Art. 137 Abs. 1 lit. j), k), Abs. 2 Unterabs. 1 lit. a) EGV	205
c. Verhältnis von Art. 137 Abs. 2 Unterabs. 1 lit. a) EGV zu Art. 140 EGV.....	206
3. Analyse von Art. 137 EGV.....	207
a. Verbot jeglicher Harmonisierung in der Rentenpolitik	209
aa. Begrenztes Verbot der Harmonisierung	209
bb. Striktes Harmonisierungsverbot.....	210
cc. Stellungnahme.....	210
(1) Historische Argumentation	211
(2) Teleologische und systematische Argumentation.....	212
dd. Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des Art. 308 EGV.....	215
ee. Bewertung	216

b. Bestimmung des Zwecks einer Maßnahme	216
c. Art. 137 EGV als Sozial- oder Arbeitsrecht?	218
d. Begriff „Systeme der sozialen Sicherheit“	218
3. Die offene Methode der Koordinierung als „soft law“	220
a. Versuch einer Definition	220
b. Herleitung.....	221
c. Elemente des „soft law“	222
d. Politische Verbindlichkeit der OMK in der Alterssicherung.....	223
e. Abgrenzung zu anderem „soft law“	225
4. Die offene Methode der Koordinierung als institutionelles Verfahren?.....	225
5. Abgrenzung der offenen Methode der Koordinierung in der Alterssicherung zur Europäischen Beschäftigungsstrategie	227
6. Abgrenzung der offenen Methode der Koordinierung zum sozialen Dialog.....	230
7. Vereinbarkeit der offenen Methode der Koordinierung mit Art. 5 EGV	236
a. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Unterabs. 1 EGV	236
b. Das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Unterabs. 2 EGV.....	236
8. Vereinbarkeit der OMK mit den europäischen Verfassungsprinzipien gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV.....	240
9. Vereinbarkeit der OMK mit dem deutschen Recht	241
a. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.....	241
b. Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Organtreue.....	244
c. Ergebnis	245
10. Verhältnis der offenen Methode der Koordinierung zur Konvergenzstrategie.....	245

11. Das Verhältnis der offenen Methode der Koordinierung und der Gemeinschaftsmethode.....	248
12. Frage nach dem Anwendungsbereich der OMK	251
13. Ergebnisse der rechtlichen Untersuchung der offenen Methode der Koordinierung	252
III. Zusammenfassung.....	255
F. Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung anhand eines Beispiels auf nationaler Ebene: Die Anhebung des Rentenalters auf 67 Lebensjahre	259
I. Entwicklung der Vorschriften zur Regelaltersgrenze.....	259
1. Rechtslage bis 1992.....	260
a. Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung 1889	261
b. Invalidenversicherungsgesetz 1899	262
c. Reichsversicherungsordnung 1911	263
d. Angestelltenversicherungsgesetz 1911	264
e. Änderungen der RVO im Jahre 1916 hinsichtlich Altersgrenze	265
f. Änderungen der RVO im Jahre 1922.....	266
g. Änderung des AVG in den 20ern.....	267
h. Änderungen von RVO und AVG in den 30ern	267
i. Änderungen von RVO und AVG in den 40ern	269
j. Rentenreform 1957.....	270
k. Änderungen von RVO und AVG in den 60ern	273
l. Rentenreform 1972.....	274
m. Haushaltsbegleitgesetz 1984.....	276
2. Rechtslage nach Inkrafttreten des SGB VI.....	277
a. Rentenreformgesetz 1992	279

b. WFG 1996.....	281
c. Rentenreform 1999.....	283
d. Rentenreform 2007.....	285
3. Zusammenfassung.....	287
II. Phänomen „Alter“	291
III. Nationale Rechtskonformität.....	292
1. Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG.....	292
2. Eigentumsschutz gemäß Art. 14 GG.....	294
a. Sachlicher Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.....	294
aa. Eigene Arbeitsleistung.....	295
bb. Existenzsicherung.....	297
(1) Kritik am Merkmal „Existenzsicherung“.....	298
(2) Stellungnahme	300
(a) Auslegung der BVerfGE als Teilhaberechtsbegründung – Kritik und Ablehnung eines angeblichen Teilhaberechts.....	300
(b) Auslegung der BVerfGE als Abwehrrechtsbegründung	301
cc. Weitere Kritik an der Verankerung der sozialen Sicherheit in Art. 14 GG.....	303
dd. Umfang	303
ee. Ergebnis	303
b. Beeinträchtigung des Schutzbereichs durch die Änderung des § 35 SGB VI des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes	304
aa. Charakter der Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Art. 14 GG	305
bb. Altersgrenzenanhebung als Beeinträchtigung	306
c. Sozialgebundenheit des Eigentums als Schranke des Art. 14 Abs. 1 GG	307

d. Grenzen des legislativen Gestaltungsspielraums durch die Verhältnismäßigkeit der Sozialgebundenheit als Schranken- Schranke des Art. 14 Abs. 1 GG	309
aa. Art. 3 Abs. 1 GG	313
bb. Art. 20 Abs. 1 GG	317
cc. Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	319
e. Fazit	322
3. Bewertung der deutschen Neuregelung des Rentenalters	322
IV. Historische Pfade der EG hinsichtlich des Rentenalters	323
1. Entschließung des Rates 1979	323
2. Entschließungen des EP 1981	324
3. Entschließung des EP 1982	325
4. Empfehlung des Rates 82/857/EWG	326
a. Vorschlag der Kommission zu einer Empfehlung des Rates betreffend das Rentenalter 1981	327
b. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses 1982.....	328
c. Entschließung des Europäischen Parlaments 1982.....	329
d. Ergebnis	330
5. Bericht der Kommission 1986	330
6. Entschließung des EP 1989	332
7. Bericht der Kommission 1992	332
8. Stellungnahme.....	334
V. Europäische Rechtskonformität.....	335
1. Richtlinie 79/7/EWG	335
2. Wettbewerbsrecht.....	336
3. Ergebnis	337

G. Der Lissabonner Vertrag	339
I. Einleitung.....	339
II. Struktur der neuen Verträge	339
III. Die soziale Dimension der EU	340
IV. Kompetenzordnung der neuen Verträge	342
1. Zuständigkeit gemäß Art. 2 a AEUV	344
2. Zuständigkeit gemäß Art. 2 c Abs. 1, Abs. 2 lit. b) AEUV	346
3. Zuständigkeit gemäß Art. 2 d Abs. 3 AEUV.....	349
a. Koordinierung der Sozialpolitik gemäß Art. 2 d Abs. 3 AEUV	349
b. Zusammenhang mit Art. 2 a AEUV.....	350
aa. Problem des Fehlens der Sozialpolitik in Art. 2 a Abs. 3 AEUV	351
bb. Stellungnahme.....	353
4. Zuständigkeit gemäß Art. 2 e AEUV	354
5. Einordnung des Art. 2 d AEUV in die Kompetenzarten	355
a. Verhältnis von Art. 2 d AEUV zu Art. 2 e AEUV	356
aa. Problemaufriss.....	356
bb. Historischer und teleologischer Lösungsansatz.....	357
cc. Sprachlicher Lösungsansatz.....	357
(1) Wortlaut des Art. 2 d AEUV	358
(2) Differenzierung nach dem Koordinierungsobjekt.....	360
(3) Stellungnahme	360
b. Verhältnis von Art. 2 d AEUV zu Art. 2 c AEUV	361
aa. Schnittmengenmodell	363
bb. Systematik	364
cc. Stellungnahme - Theorie eines Abstufungsmodells	365
V. OMK in der Alterssicherung im Lichte der Lissabonner Kompetenzen..	367

1. Art. 140 Abs. 2, 136 AEUV als politisch-faktische Anwendungsgrundlage für die offene Methode der Koordinierung in der Alterssicherung.....	368
a. Geteilte Zuständigkeit gemäß Art. 2 a Abs. 2, 2 c Abs. 1, Abs. 2 lit. b) AEUV.....	369
b. Einordnung der De-facto-OMK in der Alterssicherung	369
2. Art. 137 Abs. 1 lit. j), k), Abs. 2 lit. a) AEUV als rechtliche Grundlage für die offene Methode der Koordinierung in der Alterssicherung.....	370
3. Stellungnahme.....	377
VI. Zusammenfassung	377
H. Ausblick und Zusammenfassung.....	379
I. Zusammenfassung.....	379
1. Das Neue an der offenen Methode der Koordinierung.....	379
2. Das rechtshistorische Novum	380
3. Das politikwissenschaftliche Novum.....	380
4. Generelle Bewertung der offenen Methode der Koordinierung.....	381
5. Der juristische Blickwinkel	384
6. Einfluss der offenen Methode der Koordinierung in der Alterssicherung auf Deutschland	385
II. Ausblick.....	388
1. Änderung von Art. 137 Abs. 2 lit. b) EGV	388
2. Änderung der Ziele zu Beginn des EGV.....	390
3. Weitere Lösungen für die Aufnahme der offenen Methode der Koordinierung in den EGV.....	391
4. Bewertung einer künftigen Normierung der offenen Methode der Koordinierung im EGV	394

Anhang - Vertragsfassungen	397
Literaturverzeichnis.....	409