

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



**PETER LANG**

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# Inhaltsübersicht

Abbildungsverzeichnis .....	27
Tabellenverzeichnis.....	29
A. Einführung.....	31
B. Rechtshistorische Eckpfeiler der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung .....	43
C. Begriff „Offene Methode der Koordinierung“ .....	115
D. Politikwissenschaftliche Analyse der offenen Methode der Koordinierung.....	175
E. Rechtliche Bewertung der offenen Methode der Koordinierung .....	189
F. Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung anhand eines Beispiels auf nationaler Ebene: Die Anhebung des Rentenalters auf 67 Lebensjahre .....	259
G. Der Lissabonner Vertrag .....	339
H. Ausblick und Zusammenfassung.....	379
Anhang - Vertragsfassungen .....	397
Literaturverzeichnis.....	409

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	27
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	29
<b>A. Einführung</b> .....	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>B. Rechtshistorische Eckpfeiler der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung</b> .....	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 <sup>3</sup> 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
<b>C. Begriff „Offene Methode der Koordinierung“ .....</b>	<b>115</b>
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**

<b>Koordinierung</b> .....	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
<b>F. Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung anhand eines Beispiels auf nationaler Ebene: Die Anhebung des Rentenalters auf 67 Lebensjahre .....</b>	<b>259</b>
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

<b>G. Der Lissabonner Vertrag</b> .....	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
<b>H. Ausblick und Zusammenfassung.....</b>	<b>379</b>
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



<b>Anhang - Vertragsfassungen .....</b>	<b>397</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>409</b>