

Europäische Sozialpolitik im Zeichen des demographischen Wandels

Politikwandel und Paradigmenwechsel in der Seniorenpolitik

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Andreas Weber
aus Remscheid

Tübingen

2016

Tag der mündlichen Prüfung.

29.05.2017

Dekan:

Prof. Dr. rer. soc. Josef Schmid

1. Gutachter:

Prof. Dr. rer. soc. Josef Schmid

2. Gutachter.

Prof. Dr. rer. soc. Daniel Buhr

Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Theoretische Grundlegung.....	4
2.1	Ideenorientierte Policy-Forschung	5
2.2	Diffusionsorientierte Ansätze	7
2.2.1	Diffusion, Transfer und Konvergenz	7
2.2.2	Policy-Paradigmen und Politikwandel.....	8
2.2.3	Wissenspolitologie.....	10
2.3	Lernprozessorientierte Ansätze	12
2.3.1	Lernen – Begriff und Typen	12
2.3.2	Politiklernen in Anwendung	14
2.3.3	Policy-orientated Learning.....	16
2.4	Reichweite und Grenzen	20
2.5	Zusammenfassung.....	22
3	Europäische Sozialpolitik	25
3.1	Sozialpolitik - Begriff und Abgrenzung.....	26
3.1.1	Entstehung von Sozialpolitik.....	27
3.1.2	Politikbereich, Organisationsform und Instrumente.....	28
3.1.3	Europäische Sozialpolitik – pragmatisch definiert.....	30
3.2	Entwicklung europäischer Sozialpolitik	32
3.2.1	Von der Gründungsphase bis Ende des 20. Jahrhunderts.....	32
3.2.2	Europäische Sozialpolitik im neuen Jahrhundert	34
3.2.3	Historische Etappen im Vergleich.....	36
3.3	Aktuelle Gestalt europäischer Sozialpolitik	39
3.3.1	Regulierung auf Europäischer Ebene	40
3.3.2	Deregulierung durch die Europäische Ebene	46
3.3.3	Indirekter Integrationsdruck - Wettbewerb der Mitgliedsstaaten.....	48
3.3.4	Asymmetrie oder Integration im Gleichgewicht.....	53
3.4	Akteure Europäischer Sozialpolitik	54
3.4.1	Europäischer Rat.....	55

3.4.2	Europäische Kommission	59
3.4.3	Europäisches Parlament	62
3.4.4	Europäischer Gerichtshof	63
3.4.5	Mitgliedsstaaten : Welten der staatlichen Wohlfahrt	65
3.4.6	Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen	72
3.4.7	Zusammenspiel im sozialpolitischen Kontext.....	75
3.5	Zusammenfassung	76
4	Seniorenpolitik: Politik für Ältere in alternden Gesellschaften	78
4.1	Seniorenpolitik: Begriff und Reichweite	78
4.1.1	Altersbegriff	78
4.1.2	Politik für Ältere: Von der Altenhilfepolitik zur Seniorenpolitik	80
4.1.3	Das seniorenpolitische Paradigma: Aktives Altern.....	83
4.2	Demographischer Wandel und Seniorenpolitik	87
4.2.1	Fertilität, Mortalität, Migration – Demographischer Wandel im Überblick ..	87
4.2.2	Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Sicherung	94
4.2.3	Öffentliche Wahrnehmung und Darstellung auf Europäischer Ebene	97
4.2.4	Seniorenpolitik als Kind des demographischen Wandels	100
4.3	Zentrale Bereiche der Politik für ältere Menschen	102
4.3.1	Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	102
4.3.2	Rentensystem und materielle Absicherung.....	105
4.3.3	Gesundheitspolitik und Gesundheitswesen	110
4.3.4	Pflegepolitik.....	112
4.3.5	Soziale Teilhabe, Wohnen, Barrierefreiheit und technische Hilfsmittel....	115
4.4	Akteure - Entwicklung und Zusammenspiel	121
4.4.1	Europäischer Rat.....	122
4.4.2	Europäische Kommission	125
4.4.3	Europäisches Parlament	133
4.4.4	Europäischer Gerichtshof	137
4.4.5	Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen.....	139
4.4.6	Koalitionen, Reaktionen, Implementierung von Seniorenpolitik.....	141
4.5	Zusammenfassung: Eine Seniorenpolitik für alle Senioren in Europa ? ..	143

5	Untersuchung der Politik für Ältere im europäischen Vergleich	147
5.1	Methodisches Vorgehen, Untersuchungsgegenstand, Untersuchungszeitraum	147
5.1.1	Methodisches Vorgehen in der Übersicht	147
5.1.2	Untersuchungsgegenstand: strategische Sozialberichterstattung auf europäischer Ebene	149
5.1.3	Bestimmung des Untersuchungszeitraums 2005-2015.....	152
5.2	Seniorenpolitische Reformwahrscheinlichkeit in europäischen Wohlfahrtsstaaten	153
5.2.1	Variablenauswahl: demographische Entwicklung, aktive Alte, institutionelle Rahmenbedingungen	155
5.2.2	Ländervergleich mit Benchmarking - Radar-Chart-Analyse und SMOP-Werte	163
5.2.3	Benchmarking	164
5.2.4	Bewertung und Fallauswahl für die Inhaltsanalyse	173
5.3	Untersuchung der strategischen Sozialberichterstattung 2005- 2015	173
5.3.1	Kategorienbildung und Durchführung der Inhaltsanalyse.....	174
5.3.2	Schweden	179
5.3.3	Finnland	185
5.3.4	Deutschland	192
5.3.5	Österreich.....	198
5.3.6	Frankreich	202
5.3.7	Belgien	207
5.4	Auswertung	212
5.4.1	Vertikale Auswertung – Entwicklung von 2005 bis 2015.....	217
5.4.2	Horizontale Auswertung - Ländervergleich	218
6	Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen	223
6.1	Seniorenpolitischer Paradigmenwechsel auf der europäischen Ebene...	223
6.2	Seniorenpolitischer Paradigmenwechsel im europäischen Vergleich.....	226
6.3	Wirkung des seniorenpolitischen Paradigmenwechsel auf die Lebensbedingungen Älterer	227
6.4	Fazit und abschließende Bemerkungen	229

7	Literaturverzeichnis	233
8	Datenquellen.....	264
Anhang 1	Datenblätter SMOP-Analyse	
Anhang 2	Auswertungstabellen Inhaltsanalyse	

1 Einleitung

Europäische Sozialpolitik und demographischer Wandel stehen schon mit Blick auf ihre öffentliche Wahrnehmung in einem Spannungsfeld. Die europäische Sozialpolitik als Thema scheint ausschließlich für die fachliche Diskussion einer ausgewählten Expertenschar geeignet. Der Mangel der sozialen Dimension der Europäischen Union (EU) wird allenfalls dann öffentlich thematisiert, wenn Gründe dafür gefunden werden sollen, warum die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten der EU in Referenden gegen Erweiterungen und Veränderungen in der Staatengemeinschaft stimmen. Hinzu kommt, dass sich die EU im Bereich der Sozialpolitik auf einem Feld bewegt, das für die Nationalstaaten eine wichtige Quelle der Legitimation ist. Wurde noch in den 1970er bis 1990er Jahren versucht, einen gemeinsamen, rechtlichen Rahmen in der Sozialpolitik zu schaffen, ist die EU in den vergangenen zwei Dekaden dazu übergegangen, zunehmend auf weiche Formen der Angleichung zu setzen, bei denen die Mitgliedsstaaten eine zentrale Rolle einnehmen. Demgegenüber ist der demographische Wandel schon seit vielen Jahren sowohl in Expertenkreisen, der öffentlichen und politischen Debatte wie auch in Alltagsgesprächen im gesellschaftlichen (Alltags-)Bewusstsein angekommen. In allen Ländern der EU ist heute thematisiert und deutlich erkennbar, dass die Bevölkerung altert.

Die Verbindung der beiden Themen, wenn auch unterschiedlich, gesellschaftlich wahrgenommen, liegt auf der Hand; denn der demographische Wandel verändert die Bevölkerungszusammensetzungen sowohl in den Mitgliedsstaaten der EU wie auch in Europa als Ganzes. Damit werden Zusammensetzung und Gewicht der Zielgruppen von Sozialpolitik wesentlich verändert.

Wie reagieren die politischen Systeme auf die sich ändernden Rahmenbedingungen? Gibt es eine Verbindung der politischen Handlungsansätze in den Mitgliedsstaaten? Gibt es sogar eine gemeinsame Politik, die in allen Mitgliedsstaaten wirkt? Um diesen Fragen nachzugehen, soll der Politikwandel und ein sich möglicherweise vollziehender Paradigmenwechsel in dem Politikfeld untersucht werden, das durch den demographischen Wandel besondere Aufmerksamkeit erlangt: die Politik für ältere Menschen. In der Politik für ältere Menschen stehen sich ganz grob skizziert zwei grundunterschiedliche Ansätze gegenüber, die Altenpolitik und die Seniorenpolitik des aktiven Alterns. Während die Altenpolitik von älteren Menschen als Problemfall ausgeht, sieht die Seniorenpolitik des aktiven Alterns ältere Menschen als aktiven, selbstbestimmten Teil der Gesellschaft. Dementsprechend unterschiedlich fallen die politischen Konzepte

und Handlungsansätze aus. Die beiden Konzepte stehen sich schon seit Jahrzehnten gegenüber. Bereits Anfang der 1970er Jahre hat beispielsweise Simone de Beauvoir in einem großen, essayistischen Werk über das Alter im Sinne einer Seniorenpolitik plädiert: „Wollen wir vermeiden, dass das Alter zu einer spöttischen Parodie unserer früheren Existenz wird, so gibt es nur eine einzige Lösung, nämlich weiterhin Ziele zu verfolgen, die unserem Leben Sinn verleihen: das hingebungsvolle Tätigsein für einzelne, für Gruppen oder für eine Sache, Sozialarbeit, politische, geistige oder schöpferische Arbeit.(...) Das Leben behält einen Wert, solange man durch Liebe, Freundschaft, Empörung und Mitgefühl am Leben der anderen teilnimmt.“ (de Beauvoir 1972, S.464) In der politischen Debatte auf europäischer Ebene gewann die Haltung dieses Plädoyers erst dreißig Jahre später an Bedeutung. Alan Walker einer der führenden, wissenschaftlichen Experten der Politik für ältere Menschen kommentiert die Entwicklung 2010 jedoch sehr nüchtern: „Despite the presence in the EU, for nearly a decade, of a conception of active ageing based on participation and well-being across the life course the policy instruments still focus primarily on employment, as we have seen. Why has this comprehensive approach so far failed to take root in EU policy when the EC itself made a substantial contribution to framing it?“ (Walker 2010, S. 594). Deutlich wird bei Walker, dass es zumindest in der Beschäftigungspolitik eine Entwicklung gegeben haben könnte, andere Politikbereiche jedoch zurückbleiben. Im Gegensatz hierzu steht, um ein letztes Zitat in dieser Einleitung zu bemühen, eine programmatische Feststellung der Europäischen Kommission von 2014: „Die starke Solidarität zwischen den Generationen, durch die sich die Gesellschaften und Sozialsysteme in Europa auszeichnen, kann vor dem Hintergrund der demografischen Alterung und knapper Haushaltsmittel nur aufrechterhalten werden, wenn das aktive Altern in allen seinen Formen gefördert wird.“ (Europäische Kommission 2014, S.12)

Aus der Gegenüberstellung der Zitate wird deutlich, dass die Möglichkeit von politischem Wandel sowie das Beharrungsvermögen der politischen Systeme bei der Politik für Ältere aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich beurteilt werden. Zwei Fragestellungen sind dementsprechend zentral für die Untersuchung der Politik für ältere Menschen im Kontext der europäischen Sozialpolitik. Erstens: Hat ein politischer Wandel oder gar ein politischer Paradigmenwechsel in der Politik für Ältere stattgefunden? Und Zweitens: Kann damit auf eine Gesamtentwicklung in der europäischen Sozialpolitik zurückgeschlossen werden?

Darüber hinaus wird mit dieser Arbeit das Ziel verfolgt, einen Beitrag zur Weiterentwicklung der politikwissenschaftlichen Praxis zu leisten. Es sollen politikwissen-

schaftlichen Ansätze und Methoden herausgearbeitet und erprobt werden, die besonders geeignet sind, die komplexen Prozesse des europäischen Politikgeschehens in der Sozialpolitik zu erfassen und eine gute Ergebnisqualität zu gewährleisten.

Im folgenden Kapitel werden dementsprechend die politikwissenschaftlichen Grundlagen für die Untersuchung entwickelt. Konzepte diffusions- und lernprozessorientierter Ansätze der Politikfeldforschung werden zur Erfassung von Politikwandel und Paradigmenwechsel vorgestellt und Grundannahmen für die weitere Untersuchung abgeleitet.

Im dritten Kapitel wird der Begriff der Sozialpolitik eingegrenzt, die aktuelle Gestalt der europäischen Sozialpolitik aus ihrer Entwicklung hergeleitet sowie die maßgeblichen Akteure identifiziert.

Auf dieser Grundlage werden die besonderen Aspekte einer Politik für Ältere im vierten Kapitel herausgearbeitet. Begriff und Reichweite der Seniorenpolitik, demographischer Wandel sowie Zusammenspiel der Akteure sollen die konkreten Rahmenbedingungen für Politikwandel und Paradigmenwechsel erfassen. Von besonderem Interesse ist dabei die Entwicklung des Politikverständnisses der zentralen Akteure der EU.

Im fünften Kapitel werden die bis dahin erarbeiteten Ergebnisse genutzt, um die Sozialpolitiken von sechs ausgewählten Wohlfahrtsstaaten in der EU zu untersuchen. In einem ersten Schritt wird mit einem Benchmarkingverfahren eine Fallauswahl getroffen und in einem zweiten Schritt anhand einer Inhaltsanalyse der Sozialberichtserstattung im Rahmen der Koordinierung der Sozialpolitiken auf europäischer Ebene die Entwicklung der Politik für Ältere in den letzten zehn Jahren nachgezeichnet. Die Ergebnisse dieser Analyse und der vorangegangenen Kapitel werden im sechsten Kapitel zusammengeführt und mit Blick auf die supranationale, europäische Sozialpolitik sowie die mitgliedstaatliche, sozialpolitische Realität beurteilt.

2 Theoretische Grundlegung

Ob es einen politischen Wandel in der Politik für Ältere auf europäischer Ebene gegeben hat und ob sich daraus Schlüsse für die europäische Sozialpolitik ziehen lassen, hängt davon ab, ob es eine spezifische Wahrnehmung von Problemlagen Älterer auf europäischer Ebene gibt und daraus Politikinhalte und Maßnahmen erwachsen, die Wirkung auf die Lebenssituation von Seniorinnen und Senioren haben.

Um Politikwandel zu untersuchen, bietet sich die Nutzung von diffusions- und lernprozessorientierten Ansätzen der Policy-Forschung an. (Bandelow 2014, S. 366) Darüber hinaus eignen sich solche Ansätze für eine Untersuchung von Phänomenen der europäischen Sozialpolitik, da mittel- und langfristige Veränderungen sowie Wandel von Einstellungen, über mindestens eine Dekade erfasst werden können. (Sabatier/Weible 2007, S. 198). Mit ihren langfristigen Prozessen und dem Mangel an klaren Entscheidungen und Regelungen erscheint das Bild der europäischen Sozialpolitik insgesamt heterogen. Ein unablässiger Prozess der Schaffung und Prüfung von Handlungsoptionen in langjährigen Diskussions- und Entscheidungsprozessen scheint die Regelung als Instrument der Befriedung von Interessenkonflikten ersetzt zu haben. (Bothfeld 2008, S. 299)

Als Erklärungsgerüst dieser Prozesse kann das Policy-Cycle-Konzept herangezogen werden. Mit dem Konzept, das in den 1970er und 1980er Jahren großen Einfluss auf die Erklärung von Entscheidungs- und Entstehungsprozessen in der Politikwissenschaft gewann (Jones 1970, Anderson 1975), lassen sich Untersuchungsgegenstände in zeitlicher Hinsicht strukturieren. Es werden unterschieden:

- Thematisierung und Politikdefinition
- Agenda-Gestaltung
- Politikformulierung und Entscheidung
- Politikimplementation
- Evaluation, Termination oder Politikneuformulierung

(Buhr/Schmid 2016, S. 243)

Kritisiert wurde der Ansatz wegen seiner oftmals starren, zeitlichen Vorgehensweise, der Konzentration der Forschung auf einen Abschnitt im Zyklus sowie der ausschließlichen Wahl von Gesetzgebungsverfahren als Untersuchungsgegenstand (Sabatier 2007, S. 7; Sabatier/Jenkins 1993, S. 3f). Hierzu bemerkt Sabatier (1999, S. 7) zu Recht: "policy cycles are multiple and interacting involving numerous policy proposals and statutes at multiple levels". Trotz der Kritik bleibt der Wert des Modells unbestrit-

ten, da die Bedeutung verschiedener zum Teil parallel ablaufender Prozesse im Politikgeschehen selbiger greifbarer erscheinen lässt. Für die Untersuchung europäischer Sozialpolitik wird, wie später noch zu zeigen ist, insbesondere die Thematisierung und Politikdefinition als bedeutsam eingeschätzt. Erst durch die Formulierung eines gesellschaftlichen Phänomens als Problem, bei dem das Politische gefragt ist, wird ein politischer Prozess eingeleitet und entsteht eine Dynamik, die zu Politikformulierung und –implementierung führen kann. Dieser sehr frühe Selektionsprozess trifft bereits Festlegungen, die politisch-institutionelle Kanalisierung und sachliche Typisierungen beinhalten. (Buhr/Schmid 2016, S. 243) Hinzu kommt, dass in den letzten Dekaden Politikinstrumente zunehmend zu Anwendung kommen, deren Medium die Information ist. (Braun/Giraud 2014, S. 197ff) Somit gewinnt auch die Thematisierung und Politikdefinition an Gewicht im gesamten politischen Prozess. Folglich kann die Frage, ob und wie Politiken entstehen aus der Untersuchung der Politikproblemdefinition beantwortet werden. In der Policy-Forschung lassen sich insbesondere diffusions- und lernprozessorientierte Modelle nutzen, da Politikdefinition und Politik-inhalte im Vordergrund des Forschungsinteresses stehen.

2.1 Ideenorientierte Policy-Forschung

Will man sich diffusions- und lernprozessorientierten Ansätzen in der Policy-Forschung annähern, lässt sich zunächst feststellen, dass eine Vielzahl von Beiträgen aus diesem Bereich mit den unterschiedlichsten Begriffen arbeitet. Um nur einige zu nennen: Nachahmung, Isomorphismus, Normkaskaden, Ansteckung, Politiklernen, Herdenverhalten, Transfer, Diffusion, Konvergenz (Bothfeld 2008, Bandelow 2014, Holzinger et al. 2007, Toens/Landwehr 2008). Alle Ansätze und Begriffe haben gemein, dass sie sich vorwiegend mit weichen Formen der Angleichung von Institutionen und Politiken befassen. Anders als bei der Erforschung von Angleichungsprozessen im Rahmen von harten, rechtsetzenden Verfahren fragen diese Ansätze danach, welche Mechanismen dazu führen, dass sich Institutionen und Politiken annähern. Bandelow bemerkt hierzu zutreffend: „Die sogenannte kognitive Wende der Politikwissenschaft hat in Verbindung mit der Abkehr von einer ausschließlich hierarchischen Vorstellung staatlicher Steuerung und der Konzentration auf kommunikative Verfahren zur kollektiven Entscheidungsfindung dazu geführt, dass argumentative Formen politischer Entscheidungsfindung zunehmend Beachtung finden.“ (Bandelow 1999, S.33)

Ausgangspunkt für diffusions- und lernprozessorientierte Ansätze waren insbesondere Arbeiten von Hecló (1974), Etheredge (1981), Rose (1993) und Haas(1992).

Mit dem Begriff des "social learning" wurde von Hecló (1974) erstmals der Begriff des Lernens explizit in die politikwissenschaftliche Debatte eingebracht. "In its most general sense, learning can be taken to mean a relatively enduring alternation in behavior that results from experience; usually this alternation is conceptualized as a change in response made in reaction to some perceived stimulus." (Hecló 1974, S. 306)

Hecló geht davon aus, dass Normen nicht von vornherein gegeben, sondern durch Erfahrungsprozesse entstanden sind. Auslöser für Erfahrungsprozesse sind ökonomische Entwicklungen, Parteienwettbewerb, Druck von Interessengruppen, Zunahme an Wissen in den Verwaltungen und "policy middlemen", also Mittler zwischen den Akteuren, die für Informationsfluss sorgen. (Hecló 1974, S. 308ff)

Auch der Ansatz von Etheredge (1981) geht davon aus, dass eine Verbesserung der Nutzung von bereits bestehenden Ideen zu einer verbesserten Problemlösung in politischen Prozessen beiträgt. In diesem Zusammenhang hat Etheredge den Begriff des "government learning" eingeführt: "learning should be assessed not by behavior change or attitude change but by the dual criteria of increased intelligence and sophistication of thought and increased effectiveness of behavior" (Etheredge 1981, S. 75). Government learning stellt sich erst ein, wenn das hinzugewonnene Wissen in konkrete, politische Handlung einfließt. Lernen soll grundsätzlich der Steigerung von Intelligenz und Erfahrung dienen und wird als wissenschaftliche, angeleitet durch die Regierung, beförderte Wissensvermehrung verstanden. (Etheredge 1981, S. 86)

Die besondere Rolle von Wissenschaftlern und Experten greift ebenfalls Haas (1992) mit seinem Ansatz der "epistemic communities" auf. Experten beeinflussen durch Schaffung gemeinsamer Beratungsmaßstäbe politische Akteure. Lernprozesse sind nach Haas an bestimmte Bedingungen gebunden. So ist Lernen immer dann wahrscheinlich, wenn politische Akteure Unsicherheit über die Folgen der Entscheidung haben, Experten konsensual Empfehlungen aussprechen, Ratschläge mit politischen Interessen kompatibel sind und die Empfehlung der Experten nicht unmittelbar zu Umverteilung führt.

In den frühen Beiträgen zur ideenorientierten Policy-Forschung lassen sich bereits die beiden Hauptbegriffe erkennen, die die heutige Forschungsdebatte prägen. Zum einen wird für den Prozess der Veränderung von Politikgehalten und Institutionen der Begriff des Lernens verwendet, wobei oftmals offen bleibt, was genau Lernen bedeutet. Zum anderen betonen fast alle Ansätze, dass es bei Politikänderungen zu einem Austauschprozess kommt, indem insbesondere Wissensstände Veränderungen durchlaufen. In diesem Zusammenhang wird von Politikdiffusion gesprochen.

Seit den ersten Ansätzen hat sich die ideenorientierte Policyforschung stark differenziert. Es lassen sich heute zwei große Theorienstränge ausmachen (siehe auch Bothfeld 2008, Schneider/Janning 2006, S.96).

Der eine Theorienstrang erfasst, zum Teil aus einer sozialkonstruktivistischen Tradition heraus, Prozesse der Politikänderung mit dem Begriff der Diffusion, repräsentiert unter anderem durch die Arbeiten zu Policy-Paradigmen von Hall (1993) und Bönker (2005, 2005a) sowie dem Ansatz der Wissenspolitologie von Nullmeier (Nullmeier 2003, 2003a, Nullmeier/Rüb 1993). Der andere Theorienstrang orientiert sich am Begriff des Politiklernen, wie die Arbeiten von Hecló (1974), Rose (1993), Kissling-Näf/Knoepfel (1998), Kissling-Näf (1996) und mit derzeit weitest gehender Rezeption Sabatier (Sabatier/Jenkins-Smith 1993, Sabatier/Weible 2007, Sabatier et al 2014, Bandelow 1999, 2014).

2.2 Diffusionsorientierte Ansätze

Insbesondere Ansätze, die sich mit Diffusion von Ideen und Politiken befassen, haben die ursprünglichen Annahmen von Hecló (1974), Etheredge (1981) und Haas (1992) aufgegriffen. Dabei werden unterschiedliche Begriffe verwendet, um den Prozess der Übernahme von Politikinhalten zwischen Akteuren zu charakterisieren.

Für die Policy-Forschung hat insbesondere der Ansatz der Policy-Paradigmen nach Hall und der Wissenspolitologie nach Nullmeier Bedeutung für die Erfassung von politischem Wandel sowohl auf der nationalen wie auch internationalen Ebene.

2.2.1 Diffusion, Transfer und Konvergenz

Diffusion kann allgemein verstanden werden als: "the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system." (Rogers 2003, S. 5). Mit Politikdiffusion wird dem Grunde nach die Übertragung von Politiken, Programmen und Ideen innerhalb einer größeren Gruppe von Staaten erfasst. Ein weitgefasster Begriff würde jede Übernahme egal ob freiwillig oder erzwungen, egal ob spontan oder geplant als Diffusion bezeichnen (Radaelli/Schmidt 2004; Rogers 2003, Meseguer 2005), während ein eng gefasster Begriff Diffusion nur in freiwilliger Politikübernahme sieht (Levi-Faur 2005). Diffusion wird zudem von einigen Autoren als übergeordneter Begriff verstanden, unter den Begriffe wie Lernen oder Adaption subsumiert werden (Levi-Faur 2005, S. 35).

In der Literatur wird ebenfalls das Konzept des Politiktransfers verwendet, um die Verbreitung von Politiken zu erfassen. Dolowitz und Marsh (2000, S. 5) definieren Politik-

transfer als "process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another system." Politiktransfer ist somit ein offenes Konzept, in dem die Politik des einen Staates die Politik des anderen Staates verändert. Dabei muss die Politik nicht zwingend deckungsgleich übertragen werden, sondern kann sich durch Anpassung an die Gegebenheiten des aufnehmenden Staates verändern. (Holzinger et al 2007, S.13ff). Eine dritte Perspektive aus diesem Theorienstrang verfolgt die Frage, ob sich nationalstaatliche Politiken angleichen. Dabei wird nicht gefragt, ob ein solcher Prozess überhaupt stattfindet, sondern es wird untersucht in welcher Geschwindigkeit der Prozess bei welchen Politiken stattfindet (Drezner 2001).

Während Transfer sich eher um eine Mikroperspektive bemüht, Ursachen und Mechanismen individueller, bilateraler Politikübernahmen untersucht, zeichnen sich Untersuchungen mit Fokus auf Politikdiffusion durch eine Makroperspektive aus. (Levi-Faur 2005, S. 23f) Es werden die zeitlichen und räumlichen Anhäufungen nationaler Übernahmen und deren räumliche, kulturelle und sozioökonomische Ursachen in den Blick genommen (Elkins/Simmons 2005, S. 34ff).

Im Rahmen der Untersuchung von Sozialpolitiken insbesondere im europäischen Rahmen erscheint es wenig sinnvoll, eine Perspektive zu wählen, die eine Angleichung von Politiken von vornherein voraussetzt, wie es Konzepte der Politikkonvergenz verfolgen. Vielmehr geht es darum überhaupt festzustellen, ob eine Bewegung in der Sozialpolitik erkennbar ist. Dabei bieten diffusionsorientierte Ansätze den Vorteil, eine ergebnisoffene Perspektive einzunehmen und eine große Anzahl an Politiken und deren Bewegungen zu erfassen (Levi-Faur 2005, S. 22ff). Politikdiffusion erscheint dementsprechend als das Konzept, das hier den breitesten Zugang ermöglicht.

Im Folgenden sollen Ansätze vorgestellt werden, die Politikdiffusion aufgegriffen haben. Dabei sollen die Facetten des hier verwendeten Diffusionsbegriffs weiter ausgearbeitet werden.

2.2.2 Policy-Paradigmen und Politikwandel

Obwohl oft in der Literatur als einer der frühen Ansätze zum Politiklernen genannt (Bandelow 2003, S. 106f), soll an dieser Stelle der Ansatz der "Policy-Paradigmen" nach Hall (1993) vorgestellt werden. Je nach Untersuchungsziel kann der Ansatz als begründend für lernprozessorientierte (vgl. Bandelow 1999, 2003, 2014) oder

diffusionsorientierte (vgl. Bönker 2005, Taylor-Gooby 2005) Ansätze gelesen werden. Hierdurch wird wiederum deutlich, wie eng die Ansätze miteinander verknüpft sind.

Für eine Einordnung unter die Ansätze des Policy-Lernens spricht, dass Hall eine explizite Definition von Lernen schafft, das "social learning". Für Hall bedeutet Lernen "a deliberate attempt to adjust to the goals or techniques of policy in response to past experience and new information" (Hall 1993, S. 278). Lernen ist der grundlegende Prozess mit dem Politiker und Regierungen Informationen aufnehmen und zu Entscheidungen verarbeiten. Für die letztendliche Erklärung von Veränderung wird jedoch das Konzept der "Policy-Paradigmen" herangezogen. Policy-Paradigmen sind: "a framework of ideas and standards that specifies not only goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing." (Hall 1993, S. 279). Die Stärke dieses Verständnisses liegt darin, eine Verbindung zwischen der normativen und der kognitiven Ebene von politischen Prozessen zu schaffen (Taylor-Gooby 2005, S.4).

Angelehnt an Überlegungen von Kuhn (1967) zu Veränderungen von Theorien in der Wissenschaft wird zwischen Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung unterschieden. Veränderungen erster Ordnung betreffen in der Regel jährlich wiederkehrende, regelmäßige Entscheidungen. Veränderungen zweiter Ordnung betreffen die Instrumente der Politik und die Art ihrer Anwendung. Politische Veränderungen dritter Ordnung werden gleichgesetzt mit Veränderungen von Policy-Paradigmen. Hall erkennt in seiner Studie zur Veränderung in der Wirtschaftspolitik, drei Faktoren, die eine Veränderung von Policy-Paradigmen wahrscheinlich machen: (1) politische Wertungen von Akteuren, die neben den Argumenten die Fähigkeit und Position im Akteursnetzwerk haben, Einfluss zu nehmen. (2) Wechsel der bestimmenden, politischen Autorität, (3) Misserfolg des bisherigen Paradigmas, Probleme zu lösen. (Hall 1993, S. 279). Bönker (2005, 2005a) erweitert dieses Modell in einer Studie zum Paradigmenwechsel in der deutschen sowie europäischen Rentenpolitik. Folgende Faktoren spielen demnach bei Paradigmenwechseln eine entscheidende Rolle:

- Erschöpfung des alten Paradigmas,
- Anschlussfähigkeit des neuen Paradigmas an vorherrschende Überzeugungen,
- mächtige Interessengruppen, die vom neuen Paradigma profitieren,
- positiv konnotierte Präzedenzfälle und Vorbilder- die Möglichkeiten und Überlegenheit des neuen Paradigmas demonstrieren,

- Elitenwechsel und Besetzung von Schlüsselpositionen mit Anhängern des neuen Paradigmas oder neue Eliten offener für neue Ideen,
- Policy Entrepreneurs (Wissenschaftler und Intellektuelle), die mit Hartnäckigkeit, Eloquenz und Ressourcen ausgestattet sind (Bönker 2005a, S. 343).

Je mehr dieser Faktoren gleichzeitig vorliegen, desto stärker kann ein Paradigmenwechsel ausfallen (Bönker 2005a, S. 357).

Policy-Paradigmen werden durch Sprache geschaffen und durch öffentliche Kommunikation legitimiert. Dabei spielt der nationale Rahmen, in dem ein solcher, sprachlicher Austausch oder Diskurs stattfindet, eine limitierende Rolle. Während in einem Sprach- oder Kulturraum bestimmte Argumente den Diskurs prägen, werden in einem anderen Raum ganz andere Aspekte thematisiert. (Taylor-Gooby 2005, S. 6f) Hierin zeigt sich die besondere Bedeutung dieses Ansatzes bei politik- und ländervergleichenden Studien (Bönker 2005, 2005a; Timonen 2005; Daguerre/Taylor-Gooby 2004), da das Herausarbeiten und Beobachten von Paradigmen über Zeit- oder Kulturgrenzen zu neuen Erkenntnissen bei der Einordnung von Politikprozessen führt. Dies gilt im Übrigen auch für die Untersuchung des politischen Wandels auf europäischer Ebene. Im spezifischen Zusammenspiel von Akteuren im Kontext der EU kann ein eigener Diskursraum ausgemacht werden, der sich im Austausch mit den Diskursräumen auf nationaler und regionaler Ebene befindet.

2.2.3 Wissenspolitologie

Ergänzend zum Ansatz der Policy-Paradigmen kann der Anfang der 1990er Jahre entwickelte Ansatz der Wissenspolitologie genutzt werden. Mit Konzentration auf Sprache als Basis für alle politischen Prozesse steht dieser Ansatz in einer konstruktivistischen Tradition. Grundgedanken sind aus der Wissenssoziologie (Mannheim 1952; Berger/Luckmann 1980) abgeleitet. Rüb charakterisiert den Ansatz wie folgt: "Wissenspolitologie analysiert die argumentativen, symbolischen und emotionalen Muster sprachlich formulierter und immer umstrittener, wissensbasierter Wirklichkeitskonstruktionen." (Rüb 2006, S. 346) Wirklichkeit wird aus sozial-konstruktivistischer Sicht in gegenseitigem Zusammenspiel von Akteur und Umwelt konstituiert. Diese Gegenseitigkeit und interdependente Beziehungsorientierung bildet eine der Kernannahmen. Risse (2009, S. 145f) drückt dies zutreffend wie folgt aus: „The social environment in which we find ourselves, defines (‘constitutes’) who we are, our identi-

ties as social beings. 'We' are social beings, embedded in various relevant social communities. At the same time, human agency creates, reproduces, and changes culture through our daily practices." Wörter, Sprache und Kommunikation ermöglichen die Einordnung der Umwelt. Akteure schaffen Sinn und Wirklichkeit in gegenseitigem, kommunikativem Zusammenspiel, einem diskursiven Prozess. (Risse 2009, S. 149)

Im wissenspolitologischen Ansatz ist Wissen die zentrale Größe in der politischen Wirklichkeitskonstruktion. Wissen wird verstanden als alles, was durch Lernen sowie Aneignung der kulturellen Überlieferung erworben werden kann (Nullmeier/Rüb 1993, S. 25). Der Wissensbegriff wird nicht im Sinne eines von Experten geschaffenen Spezialwissens verwendet, sondern beschreibt vielmehr den Bestand aller einem Akteur zu Verfügung stehenden Wirklichkeitskonstruktionen. Tragende Elemente des wissenspolitologischen Ansatzes sind das Konzept der Wissensmärkte und die Debatten. Wissensmärkte bilden sich in jedem Akteur, in jeder Organisation heraus, z.B. Wissenschafts-, Organisations-, Bürokratie-, Parteien- und verbandsinterne Wissensmärkte. Auf einem Wissensmarkt konkurrieren mehrere Deutungen, Meinungen und legitime Geltungen um Vorherrschaft. (Nullmeier/Rüb 1993, S. 28f) Wissen wird auf dem Wissensmarkt gehandelt. Dabei ist Wissen grundsätzlich wählbar, kontingent und plural. Jedoch können Wissensmärkte durch Oligopole oder Monopole beherrscht werden. Dominiert ein Wissen/ eine Wirklichkeitswahrnehmung einen Markt wird von kognitiver Schließung gesprochen. Anbieter auf dem Wissensmarkt sind nicht begrenzt, jeder kann teilhaben, sofern Zugang zum Wissensmarkt besteht. Auf politischen Wissensmärkten fungieren in der Regel politiknahe Organisationen wie Parteien, Verbände oder Nichtregierungsorganisationen als Anbieter von Wissen. Darüber hinaus wird die Rolle von Institutionen aber auch der Wissenschaft auf Wissensmärkten betont. Dabei ist der Ansatz bemüht, seine grundsätzliche Anbieteroffenheit zu unterstreichen. (Rüb 2006, S. 350f).

Die Dynamik auf den Wissensmärkten ist abhängig von der Macht- und Ressourcenausstattung der individuellen und kollektiven Akteure sowie von strategischen und professionellen Marketingstrategien zur Positionierung von Wissen auf diesen Märkten. Debatten umgreifen verschiedene Deutungs- und Wissensmärkte und bilden Netzwerke familienähnlicher Argumentationen und Deutungen, die sich lose um ein Kernthema oder eine Grundthese gruppieren. (Nullmeier/Rüb 1993, S.28f.)

Im Zentrum des Forschungsinteresses wissenspolitologischer Untersuchungen stehen die Veränderung von Wissensbeständen und die damit verknüpfte Veränderung von Politiken. Eine Einbeziehung der subjektiven Interpretationen von Situationen, Hand-

lungsmöglichkeiten, Ressourcen und potentiellen Handlungsfolgen verlagert die Erklärung von Policy-Entscheidungen auf die Frage der Bestimmung und des Wandels der Deutungsmuster. Dabei geht es sowohl um die Frage, ob überhaupt eine Veränderung auszumachen ist, als auch darum welche Bedingungen für die Durchsetzung bestimmter Deutungsmuster gegeben sein müssen. Der wissenspolitologische Ansatz betont die einer politischen Handlung vorgeschalteten Auswahl und Ordnungsprozesse von Wirklichkeitskonstruktionen.

Handlungen werden in einem drei Stufenmodell erklärt. (Nullmeier 1993, S. 186):

- 1. Stufe: Filterung des handlungsrelevanten Wissens
- 2. Stufe: Filterung des als legitim erachteten Wissens (Deutungswahl)
- 3. Stufe: Festlegung der genauen Handlungsalternativen

Nur wenn sich die Wissensstände verändern, kann es zu Festlegung neuer Handlungsalternativen kommen. Somit ist es bei der Untersuchung von politischem Wandel sinnvoll, die Entstehung, Entwicklung und Veränderung von Wissen und Politikinhalten zu untersuchen, da, wie im wissenspolitologischen Ansatz gezeigt, bereits Entwicklungen im Bereich der Politikimplementierung frühzeitig grundgelegt werden.

2.3 Lernprozessorientierte Ansätze

Versucht man den Theorienstrang des Policy-Lernens in der Politikwissenschaft zu erschließen, stößt man unweigerlich auf das Problem, dass der zentrale Begriff des Lernens höchst unterschiedlich verwendet wird. Somit soll zunächst anhand der unterschiedlichen Lernbegriffe versucht werden den gemeinsamen Kern dieser Modelle herauszuarbeiten. Im zweiten Schritt wird Paul Sabatiers Modell des Policy-Lernens vorgestellt. Sabatier kommt das Verdienst zu, seit Anfang der 1990er Jahre mit zunehmender Verbreitung über die USA hinaus, ein Modell geschaffen zu haben, das die vorhergehenden Überlegungen zum Politikwandel in der Politikwissenschaft aufeinander bezieht, womit eine Prüfung von verschiedenen Einflussfaktoren im selben, theoretischen Rahmen möglich wird.

2.3.1 Lernen – Begriff und Typen

Zwei Wege erscheinen sinnvoll, den Lernbegriff und die darauf begründeten Erklärungsmodelle zu erfassen. Einerseits versuchen verschiedene Autoren (Bandelow, 2014; Argyris/Schön 1999; 1978) Lernen nach seiner Bedeutung in unterschiedlichen Kategorien zu fassen. Andererseits lassen sich aus der praktischen Anwendung des

Begriffs gerade in den neueren Ansätzen Gemeinsamkeiten ableiten, die das Bild vervollständigen.

Der Begriff des Lernens wurde für die Policy-Forschung aus anderen Wissenschaftsdisziplinen, wie der Pädagogik, Psychologie und Organisationsforschung importiert. Die ältesten Konzepte basieren auf kybernetischen Modellen (Deutsch 1973), die Lernen in der Politik als Rückkopplungsschleife definieren. Argyris/Schön (1978) griffen diese Modelle auf und entwickelten eine Kategorisierung verschiedener Lernbegriffe. Es wird unterschieden zwischen Single-loop learning, Double-loop learning und Deutero learning: Single-loop learning ist "instrumentales Lernen, das Handlungsstrategien oder Annahmen, die Strategien zugrunde liegen, so verändert, dass Wertvorstellungen einer Handlungstheorie unverändert bleiben" (Argyris/Schön 1999, S. 35f). Double-loop learning ist "Lernen, das zu einem Wertewechsel sowohl der handlungsleitenden Theorien als auch der Strategien und Annahmen führt. (...)Strategien und Annahmen können sich gleichzeitig mit dem Wertewechsel oder als Folge davon ändern."(Argyris/Schön 1999, S. 36) Deutero learning bezeichnet das Lernen zu lernen und basiert auf sozialpsychologischer Forschung zu Lernprozessen, die sich bei mehrmaligen Wiederholungen beschleunigen können. (Argyris/Schön 1999, S. 26ff)

Weiterhin wird unterschieden, ob ein ordinaler oder ein nominaler Lernbegriff Anwendung findet. Beim ordinalen Lernbegriff wird geprüft, ob ein Veränderungsprozess in einer bestimmten Praktik zu einer verbesserten Zielerreichung in einem Politikfeld führt. Untersucht wird single-loop Lernen. Beim nominalen Lernbegriff geht es ausschließlich um die Frage, ob überhaupt eine Veränderung von Einstellungen, Überzeugungen und Verhalten stattgefunden hat. In diesem Zusammenhang wird von double-loop-Lernen gesprochen, also der Veränderung des Zielsystems durch Problemwahrnehmung und Veränderung von tradierten Hypothesen, Normen und Handlungsanweisungen. (Malek/Hilkermeier 2003, S. 84ff; Bandelow 2014, S. 345ff)

Der ursprünglichen Unterscheidung von Argyris/Schön folgend wird in der aktuellen lernprozessorientierten Policy-Forschung die Einteilung in drei Lerntypen eingeführt: einfaches Lernen, komplexes Lernen und reflexives Lernen (Bandelow 2014, S. 345ff; Maier et al. 2003, S. 10).

Einfaches Lernen ist die "Anpassung von Strategien zur besseren Erreichung bestehender Ziele" (Bandelow 2014, S. 346) Demnach entspricht es weitgehend dem Single-loop learning. Ebenfalls wird für diesen Prozess der Begriff des Verbesserungslernens verwendet (Toens/Landwehr 2008, S. 72f). Einfaches Lernen geht von

einem Ziel aus, das es zu erreichen gilt. Anhand der Zielvorgabe kann dann geprüft werden, ob der neu gewählte Weg zu einer verbesserten Annäherung an die angestrebten Ziele oder Normen geführt hat. Dabei wird nur eine verbesserte Zielerreichung als Lernen definiert. Es kann darüber hinaus auf der kognitiven Ebene Wissenszuwachs festgestellt werden. Die Ansätze, die Verbesserungslernen in den Mittelpunkt stellen, sehen Wissen als messbare Größe und beurteilen Akteure danach, ob sie ein Mehr an Wissen über die Zeit gewonnen haben oder vergleichen unterschiedliche Akteure nach ihrem Wissensstand. (Bandelow 2014, S. 345f)

Komplexes Lernen wird als Änderung von grundlegenden Überzeugungen und Zielen definiert (Bandelow 2014, S. 345). Double-loop learning wäre der entsprechende Begriff aber auch Veränderungslernen findet sich in der Literatur mit einer deckungsgleichen Bedeutung (Toens/Landwehr 2008, S. 72ff). Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass bestimmte Akteure allgemeine Zielvorgaben oder Wahrnehmungsmuster ändern, um die Erreichung von Zielen zu ermöglichen. (Bandelow 2014, S. 348)

Reflexives Lernen ist deckungsgleich mit dem Deutero-learning das Lernen zu Lernen. Reflexives Lernen soll erfassen, unter welchen Bedingungen eine politische Organisation ihre Lernfähigkeit verbessert und was überhaupt dazu führt, dass Lernprozesse initiiert werden. (Bandelow 2014, 348f)

Komplexes Lernen kommt in seiner Definition, dem was Hall (1993) unter einem Paradigmenwechsel versteht sehr nahe. Die Frage inwieweit es zu einem grundlegenden Wechsel von Überzeugungen und Zielen geht verbindet diese Ansätze. Komplexes und reflexives Lernen sind somit die relevanten Untersuchungsebenen, wenn es um die Frage geht ob es einen Politikwandel gibt und unter welchen Voraussetzungen ein solcher Wandel möglich ist.

2.3.2 Politiklernen in Anwendung

Zur Verdeutlichung der nunmehr getroffenen Unterscheidung werden im Folgenden von verschiedenen Autoren verwendete Lernbegriffe aus ihren theoretischen Modellen heraus erklärt. Dies bietet den Vorteil, aus der einzelnen Perspektive heraus Aspekte des Lernbegriffs erfassen zu können.

Hecló (1974) als frühester Vertreter der lernprozessorientierten Sichtweise definiert Lernen oder wie er es fasst "social learning" als relativ dauerhafte Veränderung von Verhalten auf der Grundlage von Erfahrung.(Hecló 1974, S. 306) Für Hecló ist ein bestimmender Prozess in der Politik das "Puzzling": Politische Akteure versuchen über den Prozess der Identifikation von Problemen, der Benennung von Lösungen und der

Voraussage von Auswirkungen die Unsicherheit über die Auswirkungen von neuen Maßnahmen zu minimieren. Geprägt wird dieser Prozess letztlich durch die sozioökonomischen Bedingungen, die die Strategiewahl bestimmen. Insofern wird die starke Betonung der Bedeutung des "social learning" und des individuellen und kollektiven Lernprozesses stark relativiert.

Etheredge (1981) definiert Lernen bei Individuen als Steigerung von Intelligenz und Erfahrung. Die Steigerung kann an drei Indikatoren gemessen werden: erhöhtes Differenzierungsvermögen, erhöhte Fähigkeit zur Organisation und hierarchischen Integration, verbessertes Reflexionsvermögen. (Etheredge 1981, S. 77-78) Gemessen werden kann die Steigerung nur, indem Ziele festgelegt werden, die die untersuchten Akteure anstreben. Insofern handelt es sich bei diesem Ansatz um ein individuell, normativ begründetes Konzept. Der verwendete Lernbegriff kann dem Lerntyp des einfachen Lernens zugeordnet werden. Über die individuelle Perspektive hinaus bemüht sich Etheredge, Lernprozesse im politischen Bereich mit dem Begriff des "government learnings" zu erfassen. Der Begriff soll eine systemische Intelligenz von politischen Organisationen umfassen, was jedoch konkret intelligentes Verhalten von Organisationen ist, wird offengehalten. Der Ansatz betont die Entwicklung von einzelnen Akteuren. Rose fasst in seinem Konzept des „lesson drawing“ Lernen als einen Prozess, dessen Ergebnis die Entwicklung eines politischen Programms zur Lösung eines Problems ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass im Lernprozess politische Programme anderer Organisationen übernommen werden. (Rose 1993, S. 21)

Lesson drawing bezieht sich nicht darauf, ob sondern wie Informationen aufgenommen werden. In Abgrenzung zu Konzepten des Paradigmenwechsels wird herausgestellt, dass es bei dem Konzept des lesson drawing nicht um eine Unterbrechung und vollständige Veränderung grundlegender Politikvorstellungen sondern vielmehr um Veränderungen bei konkreten Politiken geht. Es soll die Veränderung von politischen Programmen innerhalb eines bestehenden Politikparadigmas herausgearbeitet werden. (Rose 1993, S. 26ff). Rose betont jedoch die Abhängigkeit des jeweiligen Lernprozesses von der Wertorientierung der einzelnen Akteure. Lernprozesse sind demnach wahrscheinlicher zwischen Akteuren mit ähnlichen Wertvorstellungen. (Rose 1993, S. 102)

Nach dem Konzept des Netzwerklernens von Kissling-Näf und Knoepfel (1998, S. 241) ist Lernen ein gesellschaftlicher und kollektiver Vorgang, der den Austausch zwischen Akteuren voraussetzt. Kollektives Lernen gründet wiederum in Interaktionsprozessen, die zwischen den Akteuren bzw. im Netzwerk der öffentlichen Politik ablaufen und beim

einzelnen Individuum zu kognitiven Anpassungen und Veränderungen führen. Lernen wird somit als Veränderung von Kognitionen verstanden, eine Veränderung von Verhalten ist nicht zwingend, wird aber in der Regel zu erwarten sein. (Kissling-Näf 1996, S. 25). Der Ansatz schafft eine Verbindung von der Ebene des Individuums zum umliegenden Interaktionsfeld. Politiknetzwerke werden als Konfiguration von Akteuren verstanden, die in einer interdependenten Beziehung zu einander stehen und nicht an formale System- oder Organisationsgrenzen gebunden sind. Bei Politiknetzwerken stimmen oft die Grenzen mit dem inhaltlichen Politikfeld überein, d.h. alle Akteure des Politikfeldes sind im Netzwerk vertreten (Kissling-Näf 1996, S. 19). Zur Einordnung ihres Modells stellt Kissling-Näf (1996, S. 22f) fest: Soziales Handeln wird nicht vorwiegend durch machtpolitischen Konstellationen bestimmt, sondern Realität wird immer sozial ausgehandelt verstanden, sie ist das Resultat von komplexen Interpretationskämpfen und kognitiven Strukturen. Problemdefinitionen entstehen damit jeweils neu im sozialen Prozess. Verhaftet sind diese Vorstellungen zum Netzwerklernen in einem konstruktivistischen Rahmen, der dem Modell vor allem die Offenheit der Netzwerke für alle mit dem Themenfeld befassten Akteure ermöglicht. Die explizit konstruktivistische Orientierung macht die Nähe zu den wissensorientierten Modellen (siehe oben) als zweiten hier herangezogenen Theorienstrang deutlich.

Aus den vorgestellten Ansätzen wird deutlich, dass sozioökonomische Bedingungen, Akteure mit ihren internen und externen Austauschprozessen und die sie umgebenden Rahmenbedingungen in relevanten Netzwerken Lernprozesse prägen.

2.3.3 Policy-orientated Learning

Der Advocacy-Coalition-Framework(AFC)-Ansatz von Sabatier (1993) bietet nach Ansicht diverser Autoren eine besondere Integrationskraft, die bisher vorgestellten diffusions- und lernprozessorientierten Ansätze zusammenzuführen (Schneider/Janning 2006, S. 190ff, Bandelow 2003, S. 106ff, Kissling-Näf /Knoepfel 1998; Singer 1993).

Sabatiers Ansatz bietet den Vorteil über eine klare Definition des Lernbegriffs zu verfügen, eine langfristige Untersuchungsperspektive zu ermöglichen und alle im Policy-Subsystem beteiligten Akteuren zu erfassen. Der Ansatz kommt insofern der Forderung nach, nicht ausschließlich Aussagen über den Zusammenhang zwischen Politikinhalten, kontextuellen Faktoren und den Merkmalen des Akteurssystems zu formulieren, sondern vor allem die Knotenpunkte der Wissensvermittlung in einem gegebenen Politikbereich zu identifizieren. (Singer 1993, S.152)

Sabatier formuliert seine Definition von Lernen in der Tradition von Hugh Hecló als: "relatively enduring alternations of thought or behavioural intentions that result from experience and new information and that are concerned with the attainment or revision of policy object." (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, S. 123). Neben der Konzentration auf den kognitiven Prozess von Politik sticht bei dieser Definition die Verbindung mit Politischen Wandel hervor.

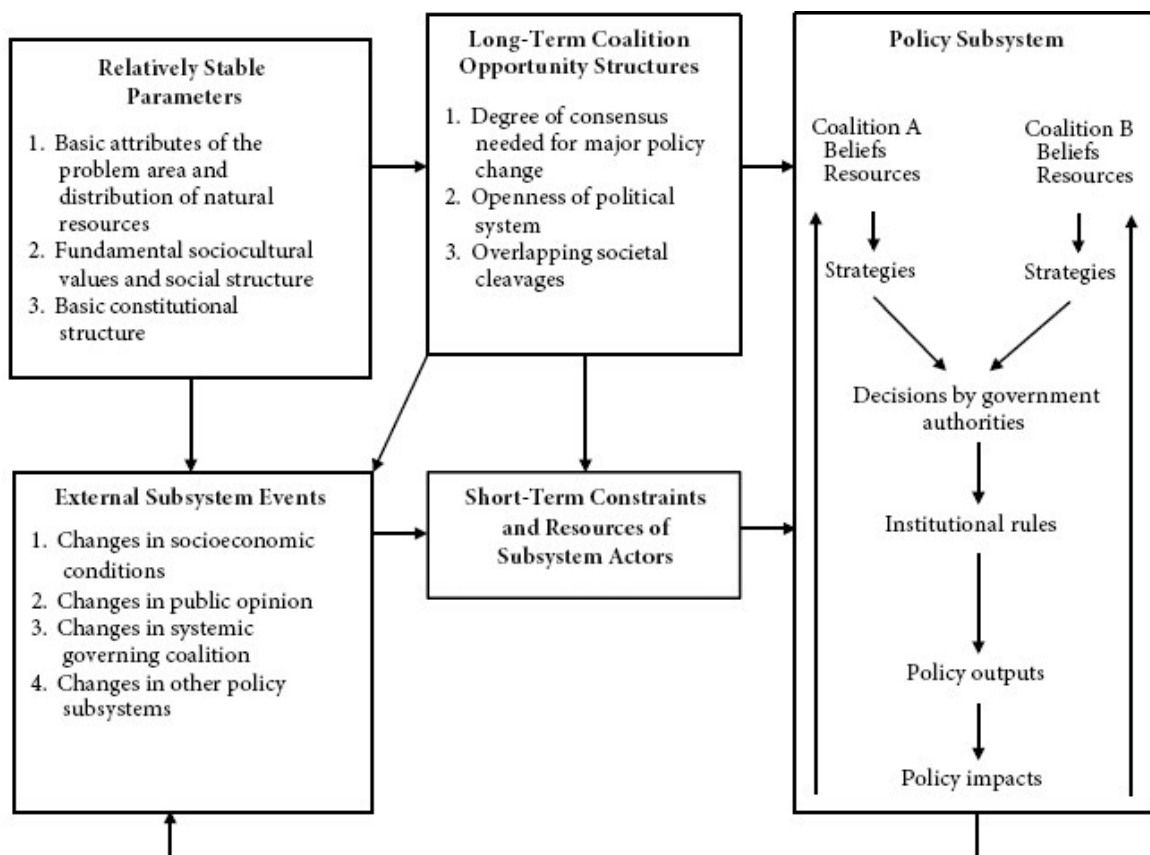
Politik findet nach Sabatier als ein Prozess auf der kognitiven Ebene statt, bevor konkrete Handlungen vollzogen werden. Die Orientierung an Informationen, deren Gewinnung und Verteilungen die Grundlage für den politischen Prozess ist, greift Ideen von Hecló, wie Rose und Etheredge auf und bindet diese in ein Modell ein, das sowohl die Veränderung wie auch die Konsistenz von Ideen wiederzugeben vermag.

Grundlegend für alle Akteure sind Belief-Systeme, d.h. ein Set an Vorstellungen und Überzeugungen, in welchem normativen Rahmen Denken und Verhalten des jeweiligen Akteurs stattfinden kann. Das Belief-System eines Akteurs bestimmt welche Informationen von ihm aufgenommen und wie sie verarbeitet werden. Das Belief-System wird in drei Schichten eingeteilt: *Deep core Beliefs*, *policy core beliefs*, *secondary aspects*. *Deep core beliefs* enthalten die normativen Grundüberzeugungen des Akteurs, wie zum Beispiel die Gewichtung von individueller Freiheit zu sozialer Gleichheit. *Policy core beliefs* betreffen die normativen Grundüberzeugungen in einem Politikfeld, hierzu gehören die grundsätzliche Wahrnehmung von Sachverhalten als Problem, die Unterscheidung von staatlicher versus marktorientierter Problemlösung sowie die Frage welche staatliche Ebene Probleme mit welchen Instrumenten lösen sollte. *Secondary aspects* betreffen eher Präferenzen bei der Lösung von konkreten Problemen in einem Politikfeld. (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, S. 120ff).

Insbesondere *Deep core beliefs* aber auch *Policy core beliefs* sind weitgehend veränderungsresistent. Sabatier/Weible (2007, S. 198) fassen das wie folgt: "Deep core beliefs and policy core beliefs - being more normative - are very resistant to change in response to new information. On the other hand, secondary beliefs are hypothesized to be more susceptible to policy-oriented learning, because the relatively narrow scope requires less evidence and belief change among fewer individuals."

Akteure mit ähnlichen Belief-Systemen schließen sich zu Koalitionen zusammen, in denen es zu Lernprozessen kommt. Der Erfolg einer Koalition ist abhängig von zu Verfügung stehenden Ressourcen, wie Geld, wissenschaftliche Expertise, Zahl der Unterstützer und rechtlicher Autorität. (Bandelow 2003, S. 106ff) Koalitionen sind wie-

derum in Politiksubsysteme eingebettet, die den Raum der politischen Aktivitäten in einem Politikfeld bilden. Ein Politiksubsystem besteht nicht nur aus der Akteurs-Trias Politiker, Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen, sondern jeder Akteur, der mit dem Politikfeld befasst ist, wird eingeschlossen. Somit gehören ebenso Presse, Gerichte und Wissenschaftler dazu. Damit greift Sabatier eine Vielzahl von Ansätzen aus der Policy-Forschung auf, so z.B. den Ansatz der epistemic communities von Haas (1992) oder die Betonung der Rolle der Presse und öffentlichen Meinung, wie sie bei Heclo (1974) oder Hall (1993) zu finden ist. Auch die Idee der Policy-Middleman (Heclo 1974), Mittlern zwischen zentralen Akteuren, greift Sabatier auf, indem er Policy-Brokern Einfluss bei der Entstehung von Lernprozessen in Koalitionen zuweist. Policy Broker können hohe Beamte, Gerichte, oder Regierungschefs sein, die sich als Vermittler eines Gesamtinteresses verstehen und somit zur Reduktion von Konflikten beitragen. (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, S. 145-146)



(Sabatier/Weible 2007, S. 202)

Neben dem Konzept des Policy-Lernens und der Verortung von Akteuren in Koalitionssystemen bietet Sabatier ebenfalls einen Ansatz zur Erklärung von Politikwechseln.

Regierungsprogramme und –politik sind nach Sabatier Übersetzungen von Belief-Systemen. Veränderungen in Kernbereichen der Regierungspolitik weisen auf einen großen Wechsel (major change) hin, während bei Änderungen von Secondary Aspects von nachrangigem (minor change) gesprochen werden muss. (Sabatier/Jenkins-Smith 1999, S. 147f)

Außerhalb von Koalitionen sind Lernprozesse in Bezug auf die Deep Core oder Policy Core Beliefs eher unwahrscheinlich. Jedoch werden im ACF aktuell vier Wege aufgezeigt wie es doch zu großen Politikwechseln kommen kann. In der ursprünglichen Fassung wurde ausschließlich außergewöhnlichen, externen Ereignissen die Möglichkeit zugesprochen, zu einer Veränderung der Belief Systeme führen zu können. Externe Ereignisse sind Ereignisse außerhalb des Einflussbereichs des Politiksubsystems. Hierzu zählen Veränderungen von sozio-ökonomischen Bedingungen, Regierungswechsel, Output von anderen Politiksubsystemen, Krisen oder Katastrophen. Damit major changes ausgelöst werden können, müssen weitere Faktoren wirken, wie erhöhte öffentliche und politische Aufmerksamkeit, Agendawechsel, Neuverteilung von Ressourcen oder Öffnen/Schließen von Lösungswegen. Aus der graphischen Darstellung des ACF (s.o.) wird zudem deutlich, dass langfristige Strukturen wirken, die die Möglichkeiten von Koalitionen prägen, wie das Ausmaß von Konsens für einen großen Politikwechsel, die Offenheit des politischen Systems oder gesellschaftliche Konstellation. In der dritten Revision des ACF wird die Sichtweise etwas geöffnet, indem interne Schocks, z.B. Neuverteilung von Ressourcen in der Koalition oder Kompromisse als weitere Möglichkeit der Beeinflussung der Beliefsysteme und Auslöser von Veränderungsprozessen eingeführt werden. (Sabatier/Weible 2007, S. 198f; Sabatier et al. 2014). Insbesondere die Frage der Offenheit des politischen Systems wurde bereits früh von Jenkins-Smith (1989) thematisiert. Je nachdem ob ein politisches System offene, professionalisierte oder geschlossene Foren für die jeweiligen Debatten zulässt, können Akteure im politischen Prozess partizipieren. Der institutionelle Rahmen bestimmt inwieweit Lernprozesse zwischen Koalitionspartnern und –gegnern möglich sind. (Jenkins-Smith 1989, S. 99ff; Sabatier et al. 2014) Darüber hinaus kann es zu Politikwechseln durch politikorientiertes Lernen oder durch Vereinbarungen aufgrund von Verhandlungsprozessen kommen. Allerdings wird darauf verwiesen, dass insbesondere bei den Lernprozessen, die regelmäßig nur über längere Zeiträume zu identifizieren sind, große Politikwechsel umso wahrscheinlicher sind, wenn externe und interne Faktoren wirken. (Sabatier et al. 2014)

2.4 Reichweite und Grenzen

Die vorgestellten Konzepte fungieren als Gegengewicht zur These der Blockade durch Politikverflechtung wie sie für den deutschen Bundesstaat und die EU postuliert worden sind (Scharpf 1985). Kommunikation, Informationsaustausch und Diffusionsprozesse sind aus dieser Perspektive bis zu einem gewissen Grad als funktionale Äquivalente für politische Steuerung anzusehen“ (Blanke/Schmid 1999, S.8). Mit der zunehmenden Hinwendung zu indirekten Steuerungsinstrumenten sind es gerade diese Konzepte, die es ermöglichen, politischen Wandel zu erfassen.

Gegenüber rein strukturalistischen Ansätzen zur Erklärung von Politikwandel wird geltend gemacht: "These "structural" views may capture some of the dynamics of change, but they certainly do not capture the suggestion that change is socially and politically constructed and that it is internal to the web of actors who are involved in the process whereby it acquires meaning and is interpreted and projected." (Levi-Faur 2005, S. 23f).

Sabatier (1999) stellt in seinem Beitrag zur Verortung diffusions- und lernprozessorientierter Modelle die wichtigsten Begrenzungen zu anderen Theoriensträngen dar. Gegenüber Ansätzen, die den Policy-Zyklus als maßgebendes Model der Entstehung von Politiken sehen, haben diffusions- und lernprozessorientierte Ansätze den Vorteil die Entstehung von Politiken und Veränderungen von Politikinhalt nicht ausschließlich bestimmten Phasen der Politikentstehung zuzuordnen, sondern den Politikprozess als einen Vorgang mit vielen unterschiedlichen Schauplätzen und Akteuren zu behandeln, indem Entwicklungen zum Teil parallel oder zeitversetzt stattfinden können. Weiterhin sieht Sabatier eine Schwäche im Policy-Zyklus Modell bei der starken Orientierung an der Entstehung von Gesetzen, obwohl zunehmend weiche Policy-Prozesse als Voraussetzung für spätere Normierungen gesehen werden müssen. (Sabatier 1999, S. 6f).

Ergänzend hierzu kann zurecht bemerkt werden, dass durch das Phasenmodell erst erkannt wurde, dass politische Maßnahmen in der Regel nicht die Beendigung eines politischen Konflikts bedeuten, sondern als Etappen in einem sich wandelnden Prozess zu verstehen sind. (Bandelow 1999, S. 29)

Gegenüber institutionalistischen Ansätzen wird geltend gemacht, dass die dort vorherrschende Reduktion der Akteure auf Parlamentarier, Interessengruppen und Verwaltungen, die Sicht auf den breit angelegten Policy-Prozess einschränkt. Gerade in der Öffnung auf eine Vielzahl von Akteuren läge eine besondere Chance, die Politikentstehung als Ganzes zu erfassen.(Sabatier 1999, S.4f) Darüber hinaus wird diffusions- und

lernprozessorientierten gegenüber institutionalistischen Ansätzen, wie dem von Scharpf (1985), durch die Orientierung an Kommunikation und Informationsaustausch statt an Entscheidung der Vorteil zugesprochen, unterhalb der Entscheidungsebene Prozesse auszumachen, die bereits trotz vermeintlicher Entscheidungsblockaden als Vorbereitung einer neuen Entscheidungsrunde gesehen werden können (Blanke/Schmid 1999).

Gegenüber Rational Choice orientierten Ansätzen kann als Vorteil gesehen werden, dass Akteure nicht primär rational handeln, sondern aus ihrem Umfeld heraus Informationen aufgreifen und diese in eigenen Strategien umsetzen. Dabei kann je nach Wertorientierung und Umfeld durchaus ein individuell nachteilhaftes Ergebnis entstehen. Das besondere Gewicht von wissenschaftlichen Informationen und Expertenwissen in lernprozessorientierten Ansätzen eröffnet die Perspektive des Akteurs über die rationale Entscheidung hinaus zu politischen Strategiewechseln zu kommen. (Bandelow 2003, S.110)

Aus einer eher rationalistischen Sicht werden lernprozessorientierte Ansätze darauf hin kritisiert, dass ein Austausch von Ideen und Informationen letztendlich nur die Angleichung und Stabilität von Positionen beschreiben kann, aber Innovationen weder voraussagen und ergründen können. Dabei wird als Triebfeder von Innovation Wettbewerb und Vorteilnahme definiert und nicht Problemlösung als solche in den Mittelpunkt gestellt. (Kerber/Eckhart 2007, S. 232f)

Der lernprozessorientierte Ansatz von Sabatier wird insbesondere von konstruktivistischer Seite wertgeschätzt, aber wegen seiner Betonung der stark eingeschränkten Veränderbarkeit von Belief Systemen kritisiert. Es wird darauf hingewiesen das politikfeldinterne Innovationen, Diskurse und Interaktionen überzeugungsverändernde Wirkung ausstrahlen können. Äußere Faktoren können aus dieser Sichtweise auch nur dann Wirkung entfalten, wenn sie von den Akteuren als veränderungsrelevant oder bedrohend wahrgenommen und interpretiert werden. (Schneider/Janning 2006, S. 202, Levi-Faur 2005, S. 23f)

„Mit der Einbeziehung normativer wie deskriptiv-kausaler Momente und einer entwickelten, inneren Differenzierung von Belief-Systems sowie der Fortsetzung der Wissensanalyse in einer Koalitionskonzeption bietet Sabatier sicherlich das momentan weitreichendste Modell der Einbeziehung einer Deutungsdimension in die Policy-Forschung. Wie sich an Unsicherheiten in der Relationsbestimmung von Belief System und Interesse deutlich macht, bleibt zu fragen, ob nicht doch in bestimmten Umfang

sozialstrukturelle oder institutionelle Faktoren für die Ausbildung von Belief Systems und Koalitionen verantwortlich sind.“ (Nullmeier 1993, S. 180). Kritik an Sabatier wird insbesondere bei der Frage der Veränderbarkeit der Belief Systeme geübt. Hier kann Nullmeiers Ansatz der Wissenspolitologie einen Ausweg weisen. Nullmeier (1993) versteht Politikfelder als Wissensmärkte, in denen Akteure um die Anerkennung ihrer Wissensbestände konkurrieren. Hierbei entstehen wie von Sabatier angedeutet Koalitionen von Akteuren, die nach denselben Grundmustern Informationen aufnehmen und für sich als relevant annehmen. Das Grundmuster der Wissensverarbeitung oder nach Sabatier die Belief Systeme werden von Nullmeier durchaus als veränderlich angenommen. (Schneider/Janning S. 210f)

Zur weiteren Verdeutlichung bemerkt Nullmeier: „Die Verwendung der Begriffe Wissen und - hier bedeutungsgleich gesetzt- Deutung und Deutungsmuster bietet gegenüber den Konzepten des belief systems und des frame den Vorteil, keine Annahmen über Kohärenz, Ganzheitlichkeitsgrad und inneren Zusammenhang der Wirklichkeitsinterpretationen zu treffen“ (Nullmeier 1993, S. 181).

Wird jedoch der Verbreitungsgrad der jeweiligen Konzepte anhand der vorliegenden Studien verglichen so weist der Ansatz von Sabatier eine weltweite Verbreitung auf. In der zuletzt veröffentlichten Übersicht werden immerhin 224 Studien auf der Grundlage des ACF benannt während der Ansatz der Wissenspolitologie auf keine Handvoll Untersuchungen verweisen kann. (Sabatier et al 2014; Rüb 2006)

2.5 Zusammenfassung

Aus den vorgestellten Ansätzen lassen sich zentrale Annahmen für die Untersuchung von politischen Prozessen ableiten, die für die folgende Untersuchung der europäischen Sozial- und Seniorenpolitik das Gerüst bilden sollen.

Insbesondere Sabatier hat mit seinem Modell des Advocacy Coalition Frameworks gezeigt, dass sich die verschiedenen Grundorientierungen diffusions- und lernprozessorientierter Ansätze unter einen gemeinsamen Rahmen sammeln lassen. Insbesondere Prozesse auf europäischer Ebene lassen sich mit diesem Ansatz des Policy-Lernens erfassen, da viele unterschiedliche Mechanismen politischer Problem- und Lösungsdefinition nebeneinander stehen. So können sowohl langfristige Veränderungen wie auch parallele Entwicklungen in verschiedenen Gesellschaften oder Regionen erfasst werden. Dabei spielen externe Faktoren, Akteure in Politiksubsystemen sowie langfristige Rahmenbedingungen für die Politikverhandlung die entscheidende Rolle.

In der Tradition Heclos betont Sabatier die große Bedeutung von externen Faktoren für die Veränderung von Überzeugungen. Zwar wird gerade dieser Punkt von den konstruktivistisch orientierten Diffusionstheoretikern kritisiert (Nullmeier 1993, Levi-Faur 2005). Äußere Faktoren werden nicht per se als Einflussfaktor abgelehnt, jedoch wird betont, dass sie nur dann Wirkung entfalten können, wenn sie von den Akteuren als bedeutsam und veränderungsrelevant wahrgenommen werden. Indirekt werden bei Hall (1993, S. 279) externe Faktoren herangezogen, indem der Misserfolg eines Paradigmas bei der Reaktion auf sozialstrukturellen Veränderungen ausschlaggebend für den Paradigmenwechsel ist. Demnach kann angenommen werden: Je stärker sich externe Faktoren insbesondere die sozioökonomischen Bedingungen in einem Politikfeld verändern, und zudem der Veränderung von den Akteuren in dem Politikbereich Bedeutung zugemessen wird, desto wahrscheinlicher sind Politikwandel und Paradigmenwechsel.

Im Zentrum des Konzept Sabatiers stehen die Wertorientierungen der Akteure. Dabei ist der Kern der Überzeugung sehr beharrlich. Hall spricht in diesem Zusammenhang von Paradigmen. Je mehr machtvolle, mit Ressourcen ausgestattete Akteure vorhanden sind, desto schwieriger kann es sein, diese Überzeugungen und Paradigmen zu verändern. Akteurskonstellationen können nach den frühen Arbeiten Sabatiers (1993) ohnehin vorwiegend durch externe Faktoren unter Veränderungsdruck gesetzt werden. Spätere Arbeiten Sabatiers (Sabatier/Weible 2007), sowie der Paradigmenwechselansatz (Hall 1993, Bönker 2005, 2005a) und die Wissenspolitologie (Nullmeier/Rüb 1993) betonen als Voraussetzung für nachhaltige Politikveränderungen ein Zusammenwirken möglichst vieler, relevanter, ressourcenausgestatteter Akteure. Somit kann angenommen werden: Je mehr relevante, mit Ressourcen ausgestattete Akteure in einem Politikfeld eine Koalition bilden, desto größer ist ihr Einfluss auf die Politikgestaltung in diesem Feld.

Sabatiers Modell zeigt eine große Offenheit für eine Vielzahl von Akteuren, die am politischen Prozess teilhaben. Dieser Aspekt, den Sabatier durch Bildung von unterschiedlichen Akteurskoalitionen mit internen sowie externen Verknüpfungen dargestellt, wird ebenfalls im Ansatz des Netzwerklernens von Kissling-Näf/Knoepfel (1998) aufgegriffen. Nullmeier/Rüb (1993) wiederum betonen in ihrer Wissenspolitologie, die besondere Bedeutung von Interpretations- und Wissensressourcen der in Debatten miteinander verbundenen Akteure. Hall (1993) und Bönker (2005) betonen den Wech-

sel von politischen Präferenzen bei den politischen Eliten als ausschlaggebend für Politikänderungen.

Ändert ein Akteur seine Politikpräferenz hat dies Auswirkungen auf die anderen Akteure. Hieraus lässt sich die Annahme formulieren: Je exponierter die Rolle des Akteurs mit veränderter Präferenz ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die Präferenzen der anderen Akteure ändern.

Die Veränderung von Wissensständen, Problemwahrnehmung und Definition kann im engeren Sinne als Lernprozess definiert werden (Bandelow 2003, 2014, Sabatier 1993, Kissling-Näf 1996). Den Rahmen der Lernprozesse bilden Wissensmärkte (Nullmeier 1993), politische Subsysteme oder Foren (Sabatier et al. 2014). Lernprozesse sind in der Regel nur in einem langfristigen Prozess erkennbar und ihre Wirkung ist genauso wie die von externen Ereignissen davon abhängig, dass das politische System offen ist und der Grad an Konsens für politische Veränderungen im Politiksystem den Lernprozess zulässt. Das heißt die Rahmenbedingungen, in denen die Lernprozesse stattfinden, insbesondere die Offenheit des politischen Subsystems entscheiden darüber, welche Politikinhalte unter welchen Akteuren ausgetauscht werden. (Sabatier et al 2014) Somit lässt sich die letzte Annahme formulieren: Je offener die Rahmenbedingungen für die Politikformulierung sind, desto eher können neue Politikinhalte übernommen und verbreitet werden.

Auf der Grundlage der hier dargestellten theoretischen Annahmen wird die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik bzw. der Politik für Seniorinnen und Senioren im Folgenden analysiert. Dabei werden externe Faktoren wie auch die Rolle der im Politikbereich beteiligten Akteure sowie langfristige Rahmenbedingungen als Voraussetzung für Politikwandel und Paradigmenwechsel beleuchtet. Es wird davon ausgegangen, dass alle drei Faktoren gleichermaßen bedeutsam sind und die Wahrscheinlichkeit für einen Politikwandel dann am größten ist, wenn sie gleichzeitig wirken.

3 Europäische Sozialpolitik

Ob es überhaupt eine europäische Sozialpolitik gibt, ist in der Literatur weithin umstritten. So geht eine Gruppe von Autoren von einem bereits existierenden, europäischen Sozialmodell aus, das durch bestimmte Charakteristika von Modellen anderer Regionen und Staaten abgegrenzt werden kann (Kaelble 2006, Aust et al 2002). Es wird eine starke EU-Sozialpolitik attestiert (Leibfried/Pierson 1998, Kaelble 2006, Schulz 2003, Kowalski 1999). Die beständige Ausweitung der vertraglichen Ziele und Handlungsgrundlagen, das reale Wachstum des *aquis communautaire* mit Bezug auf die Sozialpolitik und die Ausweitung der auf EU-Ebene kommunizierten Harmonisierungs- und Koordinierungsinitiativen seien hierfür ein Beleg. (Platzer 2012, S. 41) Die Rechtsprechung des EuGH habe zur Expansion maßgeblich beigetragen. Der Handlungsspielraum der Nationalstaaten werde durch diese Rechtsprechung maßgeblich eingeschränkt. (Schieren 2012, S. 10ff). Eine zweite Gruppe sieht keinen Hinweis auf eine tragfähige Gemeinsamkeit an Charakteristika, vielmehr wird die große Heterogenität der Sozialpolitiken auf nationaler Ebene in Europa hervorgehoben (Becker 2015, Schubert et al. 2008, Schmidt 2005). Die Sozialpolitik der EU sei grundsätzlich schwach (Zapka 2008, Däubler 2008, Boeckh et al. 2011, Adnett/Hardy 2005, Knelangen 2005, Pochet 2005). Die Funktion der Sozialpolitik auf europäischer Ebene sei von Beginn an beschränkt. Die EU sei auf vergleichsweise wenigen Sozialschutzfeldern aktiv. Die Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen im EU Haushalt seien zu vernachlässigen. Eine dritte Gruppe mit einer vermittelnden Position sieht in der europäischen Sozialpolitik den Ausdruck supranationaler Werte, die in allen Mitgliedsstaaten bereits akzeptiert sind, jedoch nicht in konkretem Recht oder Maßnahmen umgesetzt sind. (Becker 2015, S. 5f, Preis/Sagan 2015, S. 58f) Die sozialpolitischen Kompetenzen der europäischen Behörden dienen, orientiert man sich an den entsprechenden Vertragstexten (vgl. Art 137 Abs. 1 EGV), der Unterstützung und Ergänzung der Mitgliedsstaaten (Schmid 2010, S. 73f). Es wird von symmetrischen und asymmetrischen Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalstaatlichem Sozialrecht ausgegangen. Es werden sowohl positive wie auch negative Wirkungen der europäischen Sozialpolitik auf die nationalen Sozialpolitiken attestiert. (Falkner 2007, Goetschy 2014, Anderson 2015).

Im Folgenden soll über den Weg der Definition des Begriffs Sozialpolitik, der Darstellung der historischen Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene und der Herausarbeitung der relevanten Akteure auf europäischer Ebene ein Rahmen für die weitere Untersuchung gesetzt werden.

3.1 Sozialpolitik - Begriff und Abgrenzung

Der Begriff der Sozialpolitik scheint in der Literatur in erster Linie danach bestimmt zu sein, welchen Bereich der gesellschaftlichen oder politischen Aktivitäten ein Autor mit welchem theoretischen Grundgerüst aufgreifen möchte. Eine allseits anerkannte, all-gemeingültige Definition von Sozialpolitik gibt es nicht.

Um den Begriff besser greifen zu können, erscheint es sinnvoll, von einer einfachen, an den Zielen ausgerichteten Definition auszugehen. Demnach bezeichnet Sozialpolitik „jene politischen Institutionen, Vorgänge und Entscheidungsinhalte, die - erstens - auf Schutz vor Not im Sinne der Garantie eines Existenzminimums und - zweitens - auf Sicherung gegen jene Wechselfälle des Lebens oder Risiken, welche die Kräfte des Einzelnen und seiner Nächsten übersteigen gerichtet sind. Weiter fortgeschrittene Konzepte der Sozialpolitik betonen - drittens - die Kontrolle und Eindämmung sozialer, also nicht natürlicher, Ungleichheit“ (Schmidt 2005, S. 15). Damit ist noch keine Festle-gung getroffen welche Politikbereiche oder –felder der Sozialpolitik zuzuordnen sind. Auch ist nicht festgelegt, ob es sich bei der Sozialpolitik in erster Linie um staatliche Maßnahmen handelt oder auch Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure der Sozialpolitik zuzuordnen sind.

In einem weiten Verständnis wird nicht allein der Staat und seine Institutionen als Trä-ger der Sozialpolitik erfasst, sondern um alle gesellschaftlichen Akteure ergänzt, die sich die Zielsetzung der Sozialpolitik zu eigen machen. Ein um außerstaatliche Akteure erweiterter Sozialpolitikbegriff umfasst „die institutionellen, prozessualen und ent-scheidungsinhaltlichen Dimensionen aller Bestrebungen, die darauf ausgerichtet sind, die soziale Sicherheit eines Teils oder der Gesamtheit der Bevölkerung gesamtgesell-schaftlich verbindlich zu regeln, und zwar durch Staat, Verbände einschließlich der Wohlfahrtsverbände, Betriebe, Familie und private Vorsorge.“ (Schmidt 2010, S. 737).

„Leitziele der Sozialpolitik sind vor allem Schutz vor Not, Sicherung gegen Wechselfälle des Lebens (insb. Einkommensausfall infolge von Alter, Invalidität, Krankheit, Pflege-bedürftigkeit, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft), Bekämpfung krasser sozialer Un-gleichheit sowie Mehrung der Wohlfahrt insgesamt“ (Schmidt 2009, S. 624).

Sozialpolitik kann verschiedene Funktionen haben: Sie schützt den Einzelnen vor Marktkräften, indem durch verschiedene Maßnahmen Verteilungsgerechtigkeit herge-stellt wird. Sozialpolitik kann Modernisierungsprozesse unterstützen, d.h. durch Unter-stützung von Individuen oder Gruppen Modernisierungsprozesse flankieren oder die Akzeptanz der Modernisierung verbessern. Als weitere Funktion kann Sozialpolitik ge-sellschaftliche Teilhabe gewährleisten, in dem Sinne, dass jedes Mitglied einer Gesell-

schaft über weitgehend dieselben Chancen verfügen soll, am sozialen, kulturellen und vor allem wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. (Thalaker 2006, S. 12ff)

3.1.1 Entstehung von Sozialpolitik

Ganz allgemein gefasst bemerkt Schmidt (2010, S. 737) zur Entstehung von Sozialpolitik in Europa: „Die staatliche Sozialpolitik entstand vor allem als Reaktion auf Probleme, die durch Industrialisierung, Verstädterung und Demokratisierung im 19. und 20. Jahrhundert hervorgerufen wurden.“

Sozialpolitik entsteht aus funktionalistischer Sicht aus der Notwendigkeit, den veränderten, gesellschaftlichen Bedürfnissen im Rahmen eines Industrialisierungsprozesses Rechnung zu tragen. Es wurde notwendig, die vorindustrielle Reproduktion der Gesellschaft durch Familie, Kirche sowie Standesbewusstsein durch staatliche Maßnahmen zu ersetzen oder zumindest zu unterstützen, da die bisherigen Garanten der Gesellschaft dem Modernisierungsdruck mit zunehmender Mobilität, Urbanisierung, Individualismus und Markabhängigkeit nicht mehr gewachsen waren. Hieraus folgt, dass jeder Industrialisierungsprozess zur Entstehung von Sozialpolitik führen müsste. Werden die Einführungsdaten staatlicher Sozialpolitik in den OECD-Ländern verglichen, zeigt sich jedoch, dass die funktionalistische Erklärung allein nicht ausreichend ist, da Problemdruck und sozialpolitische Maßnahmen nicht immer im Einklang zueinander stehen. (Schmidt 2005, S. 184; Esping-Andersen 1998, S. 26f).

Der institutionalistisch orientierte Ansatz sieht in der Einführung der Demokratie die Grundvoraussetzung der Entstehung von Sozialpolitik. Erst im demokratischen Prozess werden Mehrheiten entstehen, die Verteilungsmaßnahmen anstreben, um die Schwächen des Marktes auszugleichen. (Esping-Andersen 1989, S. 28) Alber (1987, S.196) entgegnet dem in seiner Studie zur Entstehung der Sozialversicherungen in Europa: „Die Errichtung der ersten Sozialversicherungen war in sehr viel stärkerem Maße eine Funktion der politischen Legitimationsbedürfnisse der nationalen Eliten als ein Erfordernis sozio-ökonomischer Entwicklungen.“ Charakteristisch für die Entstehung von Sozialpolitik scheint die politische Kräftekonstellation, wobei es nicht auf die Repräsentation von linken Parteien in einem Parlament ankommt, sondern die Bedeutung von nichtparlamentarischen Bewegungen insbesondere der Arbeiterbewegung des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Das Entstehen von solchen Bewegungen führt zu Legitimationsdruck bei den Eliten einer Gesellschaft, der umso höher wirkt, wenn es sich um eine autoritäre Organisation des Staatswesens handelt, da keine demokratische Legitimierung vorhanden ist. (Alber 1987, S 196ff)

3.1.2 Politikbereich, Organisationsform und Instrumente

Ein sehr eng gefasster Sozialpolitikbegriff stellt die Entwicklung der Sozialversicherungssysteme in den Mittelpunkt der Betrachtung (Alber 1987), sieht also den Kerninhalt der Sozialpolitik in der Absicherung der Wechselfälle des Lebens. Wird diese Perspektive um die Dimension der sozialen Ungleichheit ergänzt, so ergibt sich ein Verständnis, dass den Gegenstandsbereich über die Sozialversicherung hinaus wesentlich erweitert. Gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelung der sozialen Sicherheit als Ganzes wird in den Blick genommen, unabhängig von der Organisationsform Sozialversicherung. (Schmidt 2009; Thalacker 2006).

Die Absicherung des Erwerbs-/ Arbeitseinkommens, die vor allem der Sozialversicherung obliegt, ist nur ein Teilbereich staatlicher Sozialpolitik, wenngleich – gemessen am Gewicht der Einkommensleistungen – der größte.“ (Althammer/Lampert 2014 S. 4)

Die Reichweite der Sozialpolitik im mittleren Sinne umfasst die Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigungspolitik sowie die Bildungspolitik, (Schmidt 2010, S. 737; Kaelble 2006, S. 32). Pierson und Leibfried (1998, S. 58) sehen Sozialpolitik in einem weiten Verständnis als eine „um Gütertausch zu erleichtern, Marktversagen zu korrigieren, und zielt auf die Umverteilung zwischen Regionen, Klassen und Generationen. Dies wird durch eine Vielfalt von Politiken erreicht, die neben der traditionellen Politik sozialer Sicherung, den Arbeitsmarkt, die Ausbildung und Berufsausbildung sowie die Familie einschließt.“ In einem noch weiteren Sinne können die Politik der Einkommens- und Vermögensverteilung, Jugendhilfe-, Altenhilfe-, Sozialhilfepolitik und mittelstandorientierte Sozialpolitik hinzugezählt werden (Althammer/Lampert 2014 S. 4).

Auf die Frage wie in Wohlfahrtsstaaten Sozialpolitik organisiert wird, lassen sich drei Idealtypen herausarbeiten (Schmidt 2005, S. 217f): Staatsbürgerversorgung, Sozialversicherung, Fürsorge.

- 1) Staatsbürgerversorgung: Lebensstandartsicherende Leistungen für alle Staatsbürger, manchmal sogar allen in einem Gebiet wohnhaften, organisiert als Einheitsversicherung.
- 2) Sozialversicherung: Absicherung von existenzbedrohenden Risiken einer Versicherten/ Solidargemeinschaft. Ansprüche werden durch Zahlung von Beiträgen begründet. Die Wurzeln der Sozialversicherung liegen in der genossenschaftlichen Selbsthilfe. Typischerweise werden Erwerbsspersonen erfasst. Sozialversicherungsstaaten gliedern Leistungen in unterschiedlichen Versicherungssystemen für unterschiedlichen Berufsgruppen oder Risiken auf. Sozial-

versicherungen zielten darauf ab, den Versicherten im Versicherungsfall ein statusbezogenes Einkommen zu sichern und die Position in der Einkommenspyramide zu erhalten.

- 3) Fürsorge: selektive Sozialleistungen mit nachrangiger Existenzminimumsicherung. Der Staat wird nur tätig, wenn dezentrale Systeme wie Markt oder Familie versagen. Sozialleistungen werden oftmals nur nach Bedürftigkeitstest gewährt und kommen meist nur besonders bedürftigen Gruppen zu Gute. Erhebliche Umverteilung ist die Folge.

In der sozialpolitischen Realität existiert eine Vielzahl von Mischformen dieser drei Idealtypen mit unterschiedlichen Gewichtungen aber in der Regel einer Präferenz auf eine dieser Idealformen. (Schmidt 2005, S. 218)

Neben der Unterscheidung der Organisationsform, die oft bei der Einordnung nationaler, wohlfahrtsstaatlicher Sozialpolitik genutzt wird, kann Sozialpolitik anhand der verwendeten Politikinstrumente charakterisiert werden. (Reiter 2016, S. 60f)

Die Untersuchung der Frage welche Politikinstrumente in der Sozialpolitik Anwendung finden, das heißt wie die Ziele der Sozialpolitik verfolgt werden, kann Hinweise darauf liefern, wie die jeweilige Institution ihr Handeln definiert.

Es wird zwischen Instrumenten unterschieden, bei denen der Staat unmittelbar über Hoheitsrechte oder als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen auf die Verhältnisse einwirkt und Instrumenten, bei denen der Staat direkt oder indirekt versucht gesellschaftliches Handeln zu steuern bzw. zu beeinflussen. Direkte Steuerung wird über Regulation, indirekte Steuerung über Finanzierung, Strukturierung oder Überzeugung umgesetzt. (Blum/Schubert 2011, S. 85ff)

Direkte hoheitliche Aktivitäten des Staates in der Sozialpolitik sind eher selten, da in der Regel das Prinzip der Subsidiarität dazu führt, dass sich der Staat anderer Organisationen bedient, um die gesetzten, sozialpolitischen Ziele zu erreichen.

Zur Regulierung gehören alle bürokratisch-rechtlichen Maßnahmen wie rechtlich gesetzte Vorschriften, Geboten, Verboten, Verordnungen, Erlassen aber auch Regeln, Normen und Standards. Diese können sich direkt an Bürgerinnen und Bürger richten oder Regeln für Organisationen und Institutionen aufstellen, die soziale Rechte und Leistungen bereitstellen. Den geringen Kosten der Verabschiedung stehen unter Umständen hohe Kosten der Überwachung der Einhaltung gegenüber. Bei der Finanzierung kann unterschieden werden zwischen Einnahmen wie Steuern und Gebühren und Ausgaben wie Subventionen und Transferleistungen. Die Eingriffsintensität ist nicht so

hoch wie bei der Regulierung. Subventionen können an Bedingungen geknüpft werden, die der Subventionsempfänger erfüllen muss. Im Rahmen der Sozialpolitik sind die Transferleistungen also die Zuweisung öffentlicher Mittel an private Personen oder Haushalte von besonderer Bedeutung. Sie können der Angleichung von Lebensverhältnissen oder der Verfolgung von gesellschaftspolitischen Zielen dienen.

Bei der Strukturierung wird versucht Verhalten in Form der Bereitstellung von Opportunitäten, der Vergabe von Teilhabe- und Eigentumsrechten oder durch Verfahrensvorschriften zu beeinflussen. Beispiele sind die Förderung von Selbsthilfeeinrichtungen und Interessenorganisationen mit Zugangs- und Beteiligungsrechten in Entscheidungsverfahren.

Bei der Überzeugung handelt es sich um den gezielten Versuch Personen, Gruppen oder Organisationen dazu zu bringen, eine vorgegebene Meinung zu übernehmen. Es geht hier in der Regel nicht um die Lösung bereits bestehender Probleme oder Absicherung von sozialen Risiken sondern um das Verhindern von sozialen Schäden, Vorbeugung und Prävention. Das zentrale Medium ist die Information, die u.a. in Form von Appellen, Kampagnen oder politischer Werbung wirken sollen. Informationen aus Forschungsberichten, Studien oder Benchmarking soll bei den Akteuren eines Politikbereichs eine möglichst gleiche Betrachtung eines Problems bewirken (Braun/Giraud 2014, S.185ff; Blum/Schubert 2011, S. 88ff; Reiter 2016, S. 61ff)

Im Zusammenhang mit der Unterscheidung von Politikinstrumenten wird darauf hingewiesen, dass sich der Einsatz der Instrumente in den letzten 50 Jahren maßgeblich gewandelt hat. Überwogen in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg bis in die 1980er Jahre der Einsatz von direkten Politikinstrumenten, wandelte sich das Bild des Staates durch Betonung der Rolle von Wirtschaft bzw. Gesellschaft. Bei den externen Politikinstrumenten finden weiche, indirekte Instrumente zunehmend Anwendung, die Selbstorganisation, Partizipation und auch neue Verhandlungssysteme von öffentlichen und gesellschaftlichen Vertretern nutzen. Mit Ausweitung der indirekten Beeinflussung wird es auch zunehmend bedeutsamer Informationen gezielt einzusetzen. Gestaltung von Verhandlungssystemen und deren Beeinflussung gewann gegenüber direkten Handlungsformen wesentlich an Bedeutung. (Braun/Giraud 2014, S. 193ff)

3.1.3 Europäische Sozialpolitik – pragmatisch definiert

Wie in den vorangegangenen Abschnitten deutlich wurde, handelt es sich bei der Sozialpolitik um ein äußerst heterogenes Feld, mit dem je nach Prägung des jeweiligen Autoren unterschiedliche Inhalte, Akteure und Funktionen verbunden werden. Um

einen Überblick über die aktuelle Gestalt europäischer Sozialpolitik bieten zu können, scheint es sinnvoll, eine eher enge Definition von Sozialpolitik zu wählen, d.h. vorwiegend die Entwicklung und Gestalt der Kernbereiche der Sozialpolitik in Augenschein zu nehmen. Die klassischen Bereiche der Sozialen Sicherheit und Absicherung der existenzbedrohenden Risiken, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität, werden mit allen Definitionen eingeschlossen und bilden auch auf europäischer Ebene den Kern sozialpolitischer Bemühungen. Insofern könnte eine Definition hilfreich sein, die Kernbereiche der Sozialpolitik erfasst, wohl wissend, dass es weitere Bereiche gibt, die sich aufgrund von Inhalt und Funktion als sozialpolitisch kennzeichnen lassen. Da, wie die nächsten Abschnitte zeigen werden, nicht zu jeder Zeit alle Politikbereiche der sozialen Sicherung von der europäischen Ebene adressiert wurden, wird zur weiteren Vertiefung einer pragmatisch formulierten Definition gefolgt. Falkner (2007, S. 272) fasst europäische Sozialpolitik als „actions which fall under the so called social dimension of European integration: that is, any acts carried out under the social policy chapter of the EC Treaty(...), whatever the relevant Treaty base may be.“ Diese pragmatische Definition dient mithin nicht der europäischen Sozialpolitik Defizite in Bezug auf ihre Inhalte oder Strukturen nachzuweisen. Vielmehr scheint es dem Zweck dienlich zu sein, eine am Status Quo orientierte Eingrenzung der Inhalte und Strukturen von Sozialpolitik zu wählen, um dann in diesen Grenzen Entwicklungen nachvollziehen zu können. Althammer und Lampert (2014, S.389) weisen noch zu Recht darauf hin, dass unter europäischer Sozialpolitik nicht allein Maßnahmen verstanden werden, mit denen die Organe der EU unmittelbare Wirkung auf die Mitgliedsstaaten erzielen, sondern darüber hinaus auch Maßnahmen die eine mittelbare Wirkung auf die Ausgestaltung nationaler Sozialpolitiken haben.

Im aktuellen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umfasst das Kapitel Sozialpolitik die Artikel 151 bis 161. In Artikel 151 AEUV werden unter Berufung auf die sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta von 1961 und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1981 als sozialpolitische Ziele, die Förderung von Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials sowie die Bekämpfung von Ausgrenzung genannt. Die im Vertrags- oder Primärrecht explizit genannten Bereiche werden ergänzt durch sekundärrechtliche Regelungen und historisch gewachsene Verfahren.

3.2 Entwicklung europäischer Sozialpolitik

Um mit einer positiven Note zu beginnen, lässt sich mit Schmidt (2005, S.193) ganz allgemein formulieren „die Geschichte der Sozialpolitik war lange die Geschichte einer Expansion“. Damit ist noch nicht zum Ausdruck gebracht, ob es sich hierbei um die Sozialpolitik der Kommunen, Regionen, der nationalen oder europäischen Ebene handelt. Vielmehr erscheint es so, als sei die Sozialpolitik als Politikfeld in den letzten 150 Jahren an Bedeutung und Reichweite gewachsen.

3.2.1 Von der Gründungsphase bis Ende des 20. Jahrhunderts

Für die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ist der Zeitraum ab Gründungsphase der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren von Bedeutung. Bereits mit dem Spaak Report und den Römischen Verträgen wurde die Rolle der Sozialpolitik vorwiegend in der Unterstützung und Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Marktes gesehen. Eine eigenständige Wertigkeit war nicht vorgesehen. Sozialer Fortschritt sollte nicht durch regulative oder distributive Maßnahmen sondern durch die Vermehrung von Wohlstand in einem freien Wirtschaftsraum geschaffen werden (Falkner 2007, S. 272; Adnett/Hardy 2005, S. 3f). Grund für den untergeordneten Rang ist sicherlich die Einschätzung, dass die Sozialpolitik von nationalstaatlichen Traditionen und historischen Entwicklungspfaden geprägt ist und ein wichtiges Element nationaler Identität darstellt. Die Unterschiede wurden als so nachhaltig eingeordnet, dass eine Harmonisierung als aufwendig und nicht zwingend notwendig empfunden wurde. (Zapka 2008, S. 83; Pochet 2005, S. 39). Waren die sechs Gründungsmitglieder in der Ausprägung ihrer Sozialstaatlichkeit eher homogen, so ist beim heutigen Stand mit 28 Mitgliedern ein wesentlich ausgeprägterer Differenzierungsgrad der Sozialsysteme zu verzeichnen. Mit jeder Erweiterung der Gemeinschaft schienen somit die Chancen zu sinken, den hier angelegten Grundkonflikt zu überwinden (Kowalski 1999, S. 62, Platzer 2012, S. 32f).

Die sozialpolitische Dimension auf europäischer Ebene wurde erst ab den 1970er Jahren ausgebaut. Eichenhofer (2007, S. 79) kommentiert zu dieser Phase zu Recht: „In die spätere Geschichtsschreibung sollte diese Epoche als Goldenes Zeitalter des Wohlfahrtsstaates eingehen. Darin liegt freilich eine Idealisierung: Verklärung eines damals als höchst unvollkommen erachteten Zustandes“. Die wichtigsten Errungenschaften dieser Phase kamen zustande, da erstmals die Akteure auf europäischer Ebene ernsthaft sozialpolitische Projekte vorantrieben.

1971 wurde die Verordnung 1408/71 verabschiedet. Sie reformierte und erweiterte die bestehende Regelung für Wanderarbeitnehmer maßgeblich und öffnete den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen in den Mitgliedsstaaten für einen breiten Personenkreis. Trotz vielfältiger Anpassungen blieb die Verordnung fast 40 Jahre im Kern bestehen. (Eichenhofer 2006, S. 31f; Boeckh et al. 2011, S. 395)

Zudem legte die Europäische Kommission 1973 ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vor. In der Folge entstanden vorwiegend Richtlinien, die Mindeststandards formulierten, deren Verhandlung aber zum Teil mehrere Jahre in Anspruch nahm. Erfasst wurden Gleichberechtigung von Mann und Frau im Arbeitsleben, in der Ausbildung, bei der sozialen Sicherung; arbeitsrechtliche Standards bei Massenentlassung, Rechte der Arbeitnehmer bei Verkauf von Unternehmen, Insolvenzschutz sowie betrieblicher Arbeitsschutz. (Däubler 2008, S. 386, Schulz 2003, S. 35f)

Die konjunkturelle Krise Mitte der 1970er Jahre führte nicht nur dazu, dass die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft durch Initiativen auf europäischer Ebene versuchten, den negativen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen entgegenzuwirken, sondern bis dahin bestehende Politik wurden nachdrücklich hinterfragt. Insofern kann auch von einer programmatischen Krisenzeit gesprochen werden (Boeckh et al. 2011, S. 396)

Auch zeigte sich, dass die gemeinschaftlichen Instrumente bei weitem nicht in der Lage waren, einen Beitrag zum Kampf gegen die steigende Arbeitslosigkeit zu leisten. Erschwerend für eine Fortentwicklung der sozialen Dimension der Gemeinschaft kam hinzu, dass mit dem Aufnahmeprozess Spaniens, Griechenlands und Portugals die Gemeinschaft nunmehr Mitglieder bekommen sollte, die wirtschaftlich wie sozialpolitisch im Vergleich zu den anderen Mitgliedern einen erheblichen Aufholbedarf auswiesen. (Eichenhofer 2007, S. 80)

Der Wechsel vom keynesionischen zum marktorientierten, wirtschaftspolitischen Paradigma stellte auch die Politiken auf der europäischen Ebene in Frage. Ein Gesicht bekamen die neuen Entwicklungen mit dem Regierungswechsel in Großbritannien zur marktorientierten, konservativen Thatcher-Regierung. (Knelangen 2005, S. 24; Pochet 2005, S. 41; Hall 1983). Es kam zur Stagnation statt zur Weiterentwicklung sozialpolitischer Initiativen.

Erst mit der Wahl von Jacques Delors zum Kommissionspräsidenten 1985 wurde eine neue Phase in der Entwicklung europäischer Sozialpolitik eingeleitet. Im Vordergrund standen die Bemühungen einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Die 1987 beschlossene Einheitlichen Europäischen Akte brachte zwei wichtige Neuerungen:

Erstens sollten von da an Fragen der Arbeitsumwelt und der Sicherheit am Arbeitsplatz auf Gemeinschaftsebene einheitlich geregelt werden. Zweitens wurde der Europäischen Kommission der Auftrag erteilt einen Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu initiieren. (Knelangen 2005, S. 25; Eichenhofer 2007, S. 82f)

Mit der Verabschiedung der „Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ wurde 1989 ein wichtiges, politisches Signal gesetzt. Zwar trat die Charta mit Ausnahme von Großbritannien in Kraft und enthielt auch keine einklagbaren Rechte, sie stützte sich jedoch auf eine Koalition aus Gewerkschaften, Europäischem Parlament und einer Mehrheit von Mitgliedsstaaten, die in der Folge weitere Richtlinien durchsetzte. (Knelangen 2005, S. 25f)

Mit dem Maastrichter Vertrag (1993) wurden die Kompetenzen der Gemeinschaft auf große Teile des Arbeitsrechts und einzelne Bereiche der sozialen Sicherung ausgeweitet. Die Möglichkeit für Mehrheitsentscheidungen im Rat wurde erweitert und die Rolle der Sozialpartner gestärkt. Es entstand ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, da die sozialpolitischen Maßnahmen und Regelungen nur von elf Mitgliedsstaaten getragen wurden. Großbritannien war aufgrund der fundamental ablehnenden Haltung der konservativen Regierung nicht einbezogen.

Als Folge der erweiterten Kompetenzen der Gemeinschaftsebene wurden Mitte bis Ende der 1990er Jahre eine Vielzahl von Richtlinien erlassen: die Richtlinie zu europäischen Betriebsräten (1994), die Entsenderichtlinie (1996) sowie die Richtlinien zu Elternurlaub (1996), Teilzeitarbeit (1997) und befristeten Beschäftigungsverhältnissen (1999). (Däubler 2004, S. 276)

3.2.2 Europäische Sozialpolitik im neuen Jahrhundert

Bereits mit dem 1997 verabschiedeten Vertrag von Amsterdam wurde eine neue Ausrichtung der europäischen Sozialpolitik in die Wege geleitet, die ihre Wirkung im neuen Jahrhundert entfalten sollte. Die Gemeinschaftskompetenz wurde allenfalls geringfügig erweitert, dabei hervorzuheben bleibt, dass die Bekämpfung von Diskriminierung der gemeinschaftlichen Ebene übertragen wurde. (Knelangen 2005, S. 26). Die Entscheidung der Blair-Regierung, die Sonderrolle Großbritanniens zu beenden, führte dazu, dass für die gesamte Gemeinschaft einheitliche, sozialpolitische Standards galten. (Hantrais 2007, S. 15) Erst rückblickend betrachtet geht jedoch eine viel gewichtigere Entscheidung mit der veränderten Haltung Großbritanniens einher: Die Einführung eines Dialog- und Berichtsverfahrens im Bereich der Beschäftigungspolitik, grundgelegt

als Integrationsmethode der Koordinierung im Beschäftigungskapitel (Art 125 - 130 EGV), sollte eine Angleichung der Sozialpolitiken der Mitgliedsstaaten ohne positive Rechtssetzungsakte erreichen. Die Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft wurde nicht erweitert, aber ein Verfahren geschaffen, das zu einer Angleichung durch gemeinsame Zielsetzungen führen sollte. Mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) wurde ein Berichtszyklus geschaffen, der eine gemeinsame Zielsetzung und Auswertung des Erreichten beinhaltete, ohne Sanktionen für nicht erfolgte Zielerreichung vorzusehen. Zudem wurde die Beschäftigungspolitik nicht mehr den Wirtschaftsstabilitätskriterien untergeordnet, sondern erhielt einen eigenständigen Stellenwert. (Dietz et al. 2015, S. 190f; Knelangen 2005, S.27)

Mit dem Vertrag von Nizza 2000 kam es nicht zu maßgeblichen Veränderungen des eingeschlagenen Wegs der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten. Die Proklamation der „Charta der Grundrechte“ am Rande des Gipfels von Nizza erscheint jedoch als ein weiterer Schritt zu einer neuen Phase der Vertiefung der sozialpolitischen Dimension der Gemeinschaft. (Hantrais 2007, S. 17f; Däubler 2004, S. 279f). Erst ab 2010 mit dem Vertrag von Lissabon wurde allerdings die Grundrechte-Charta in das Primärrecht übernommen. (Dietz et al. 2015, S. 186; Platzer 2012, S. 44; Hantrais 2007, S. 17f).

Mit Einführung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Rahmen des Schlussdokumentes des Europäischen Rates von Lissabon im Jahr 2000 als Instrument zur Erreichung der strategischen Ziele der Union wurde versucht, neue Impulse auf der europäischen Ebene im Bereich der Sozialpolitik zu setzen. Die Instrumente der seit 1997 eingeführten Beschäftigungsstrategie sollten in anderen Politikbereichen implementiert werden. In Politikbereichen, bei denen die Mitgliedsstaaten Handlungsnotwendigkeit sahen, sollte die Möglichkeit bestehen, Maßnahmen abzustimmen, ohne Kompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern. (Knelangen 2005, S. 25) Die wissenschaftliche Debatte um die Einordnung der OMK zeigt, wie gespalten die Meinungen über ihre Reichweite und Erfolgsaussicht sind. Viele frühe Kommentare zur OMK folgten der Einschätzung, die OMK sei ein dritter Weg, der die Stagnation positiver und negativer Integration in einigen Politikfeldern überwinden könne. (Zeitlin 2005, S. 22) Im Gegensatz hierzu kamen bald kritische Stimmen auf, die die Fortsetzung der Politik des kleinsten, gemeinsamen Nenners prognostizierten. Das Demokratiedefizit durch mangelnde Mitwirkung des Europäischen Parlamentes sowie der Verdacht mit der OMK werde eine reine Datensammlung ohne politische Wirkung geschaffen, trieb manchen wissenschaftlichen Kommentator dahin, von Schönheitswettbewerb oder

Statistikübung zu sprechen. (Borras/Jacobsson 2004, S. 195; de la Porte/Nanz 2004, S.282)

Trotz aller Kritik spricht die Dynamik, die die OMK im Rahmen der Beschäftigungspolitik entwickelt hat, und die Vielzahl der Politikfelder, in denen seit 2000 Prozesse initiiert wurden, unter anderem in den klassischen Feldern der Sozialpolitik wie Rentenversicherung, Gesundheitsfürsorge und Pflege, Armutsbekämpfung, für ihre große Bedeutung. (Hantrais 2007, S. 20) Die OMK scheint ein Kristallisationspunkt zu sein, in dem sich die nationalen Politiken mit dem Anspruch begegnen, unter einem einheitlichen Rahmen die eigenen Problemdefinitionen und Lösungsinstrumente weiterzuentwickeln.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde verstärkt auf die politische Koordinierung gesetzt. Die OMK wurde in den Verträgen in Art. 156 AEUV aufgenommen und auf die gesamte Sozialpolitik ausgeweitet. Durch die Aufnahme der Grundrechtecharta ist zudem die Rechtsprechung aber auch die Gesetzgebung in der Sozialpolitik einem gemeinsamen Wertehorizont verpflichtet. (Dietz et al. 2015, S.185ff; Becker 2015, S. 13f; Anderson 2015, S. 69f; Becker 2014, S. 408ff; Platzer 2012, S. 44f; Schieren 2012, S. 31ff; Zapka 2008, S.129f) Die vom Europäischen Rat 2010 ebenfalls in Kraft gesetzte „Strategie Europa 2020“, schreibt die Strategie der Lissabonner Erklärung von 2000 unter dem Eindruck der sich zuspitzenden Schuldenkrise fort. Übergreifendes Ziel ist nunmehr ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist einer der wenigen Bereiche, in dem konkrete Zahlen und Ziele festgelegt werden. Der Schwerpunkt wird auf Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung gelegt. (Dietz et al 2015, S. 192f) Die Fortschreibung und Intensivierung der Koordinierungsmechanismen und weichen Politikinstrumente sind in Bezug auf die Sozialpolitik die Reformelemente, die den Fortschritt ausmachen sollen (Anderson 2015, S. 71).

3.2.3 Historische Etappen im Vergleich

Ergänzend zur Darstellung der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik führt die Übersicht von Politikgehalten in Verbindung mit der bevorzugten Governance-Methode, den parallelen Entwicklungen auf nationaler Ebene und den Erweiterungsstufen der Gemeinschaft zu weiterem Erkenntnisgewinn. (Pochet 2005, S. 43) Hierzu lassen sich die wichtigsten Entwicklungen in Phasen darstellen (vgl. auch Boeckh et al. 2011, S. 391ff).

	1958 - 1973	1973 – 1981	1981 – 1989
Sozialpolitische Schwerpunkte auf europäischer Ebene	<ul style="list-style-type: none"> •Freizügigkeit für Arbeitnehmer •Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer •Europäischer Sozialfonds 	<ul style="list-style-type: none"> •Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz •Gleichstellung von Mann und Frau •Schutz der Arbeitnehmerrechte •Goldenes Zeitalter der Europäischen Sozialpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> •Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz •Gleichberechtigung am Arbeitsplatz •Strukturfonds werden verdoppelt
Governance Methode	<ul style="list-style-type: none"> •Richtlinie – Automatische Sozialpolitikkonvergenz, Integration von Wanderarbeitnehmer in Gastländer 	<ul style="list-style-type: none"> •Harmonisierung 	<ul style="list-style-type: none"> •Minimumstandards beschlossen durch qualifizierte Mehrheiten •Beginn des europäischen Sozialdialogs •Sozialcharta
Nationale Besonderheiten	<ul style="list-style-type: none"> •Ökonomische Modernisierung und Ausbau des Wohlfahrtsstaates 	<ul style="list-style-type: none"> •Stagflation •Sozialer Konflikt •Politische Balance, linke Parteien in der Hälfte der Zeit in 5 von 9 Mitgliedsstaaten an der Regierung 	<ul style="list-style-type: none"> •Neo-liberaler Moment •Deregulierung •Privatisierung •ökonomische Internationalisierung •Ende des Keynesianismus •Mehrheit für rechte, liberale und Christdemokratische Parteien
Gemeinschaftsausprägung	Sechs Bismarcksche Wohlfahrtsstaaten	Dänemark, Vereinigtes Königreich und Irland; Skandinavische und Angelsächsische Modelle treten hinzu	Griechenland, Spanien und Portugal; Südeuropäisches Modell tritt hinzu

	1989 - 1997	1997 - 2003	2003 - 2010
Sozialpolitische Schwerpunkte auf europäischer Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentale Rechte • Gesundheit und Sicherheit • Kollektive Interessenbildung • Kohäsionsfonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Europäische Beschäftigungsstrategie • Autonomer Sozialer Dialog • Sektoraler Sozialer Dialog • Antidiskriminierungsregelungen • Initiierung einzelner OMK-Prozesse 	<ul style="list-style-type: none"> • OMK Soziale Sicherheit als Gesamtprozess • Europäische Beschäftigungsstrategie • Anpassung des Status Quo
Governance Methode	<ul style="list-style-type: none"> • Britische Opt out • Minimumstandards • Bindender Sozialdialog 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialer Dialog • Offene Methode der Koordinierung • Minimumstandards • Gegenseitiges Lernen • Fundamentale Rechte 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegenseitiges Lernen • Offene Methode der Koordinierung • Novellierung bestehender Richtlinien • Wettbewerb der Mitgliedsstaaten
Nationale Besonderheiten	<ul style="list-style-type: none"> • Haushalts- und Schuldengrenzen durch Europäische Währungsunion • Sozialpakete • Rückzug des Wohlfahrtsstaates • Veränderung von konservativen Regierungen zu linksorientierten 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturelle Arbeitslosigkeit • Alternde Gesellschaften • Aufweichung der Europäischen Währungsunion • Ende der Sozialpakete • Rentenreformen • Große Mehrheit an linksorientieren Regierungen zu Beginn, Entwicklung hin zu Ausgleich 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise • Dominanz der Haushaltskonsolidierung • Durchsetzung des 3-Säulen-Paradigmas in der Rentenpolitik • Verschärfung des Demographischen Wandels/fast alle Mitgliedsstaaten <u>unmittelbar betroffen</u>
Gemeinschafts- ausprägung	Schweden, Finnland und Österreich; Verbesserte Präsenz der hochentwickelten <u>Wohlfahrtsstaaten</u>	Vorbereitung für die Erweiterung und Ausweitung der Vielfalt an Arbeits- und Wohlfahrtsinstitutionen	Erweiterung der EU um Mittel- und Osteuropäische Staaten; Scheitern der Europäischen Verfassung; Krisenpolitik in der Finanz und <u>Wirtschaftskrise</u>

(Eigene Darstellung nach Pochet 2005, S. 43)

Deutlich an dieser Übersicht wird, dass klassische Gesetzgebungsverfahren mit Schaffung einheitlicher oder harmonisierender Regelungen zunehmend an Bedeutung verloren.

Während direktes Tätigwerden der EU sowie das Instrument der Regulierung aufgrund der untergeordneten Kompetenzen der europäischen Ebene in der Sozialpolitik aus heutiger Perspektive eine eher geringe Bedeutung beigemessen wird, sind es die Instrumente der Finanzierung und vor allem der Überzeugung z.B. in Form von Europäischem Sozialfonds oder offener Methode der Koordinierung, über die die EU Akteure zu beeinflussen sucht. (Althammer/Lampert 2014, S. 392ff).

Je mehr Mitglieder aufgenommen wurden und je breiter das Spektrum an Wohlfahrtsstaaten war, desto größer wurde das Bedürfnis andere Instrumente zu finden. Rahmenrichtlinien, Sozialer Dialog und Offene Methode der Koordinierung tragen genau dieser Notwendigkeit Rechnung. Ob mit diesen Instrumenten jedoch ähnliche Fortschritte wie in den „goldenen“ 1970er Jahren erzielt werden können ist fraglich. Nichts desto trotz wirken die Regelungen der noch sehr begrenzten Gemeinschaft der 1960er/70er im Aquis communautaire fort. Jedes neue Mitglied musste im Rahmen des Beitritts, die bestehenden Regelungen anerkennen und umsetzen. Somit wirken sowohl Richtlinien und Verordnungen die klare Handlungsanweisungen bieten, wie auch neue, weiche Instrumente, die regelmäßig nur einen Rahmen für Handeln in einem Politikfeld vorgeben.

Aus der Übersicht wird deutlich erkennbar, dass Regulierung aber auch Finanzierung und Strukturierung sich im neuen Jahrhundert sehr verhalten weiterentwickelt haben, während Politikinstrumente, die auf Information und Überzeugung setzen, zentraler Bestandteil der europäischen Sozialpolitik geworden sind.

3.3 Aktuelle Gestalt europäischer Sozialpolitik

Europäische Sozialpolitik in ihrer aktuellen Gestalt zu erfassen, ist nicht nur deshalb schwierig, weil sie sich wie jedes andere Politikfeld in steter Veränderung befindet, sondern auch weil nahezu jeder Autor eine eigene Kategorisierung des Status Quo wählt. Dabei hängt die Einteilung und Zuordnung einzelner Entwicklungen von der gewählten Definition wie auch dem eigenen, wissenschaftlichen Zugang ab.

Wie bereits angesprochen wird die aktuelle Gestalt der Sozialpolitik höchst unterschiedlich geordnet. Es wird unterschieden zwischen redistributiver versus regulativer Sozialpolitik (Schnorpfel 1996, Vahlpahl 2007), Entstehung und normative Ver-

ankerung der Sozialpolitik (Falkner 2006) oder Zugehörigkeit zu Integrationsprozessen (Pierson/Leibfried 1998, Scharpf 2006, Schmidt/Schünemann 2009)

Als hilfreich erweist sich neben der oben entwickelten Eingrenzung der Politikbereiche auf Kernbereiche der Sozialpolitik insbesondere die von Pierson und Leibfried (1998, S. 60ff) genutzte Unterscheidung der Politikbereiche nach Integrationsprozessen: Es wird unterschieden zwischen positiver sowie negativer Integration und mittelbaren Zwängen in der europäischen Sozialpolitik. Dem Prozess der positiven Integration sind alle regulierenden Politiken, Rechtssetzungen und Initiativen zuzurechnen. Die negative Integration beinhaltet die Marktschaffung durch Deregulierung, also Abbau von zwischenstaatlichen Barrieren und zunehmende Portabilität von Sozialleistungen. Mittelbare Zwänge wirken als weiterer Prozess, in dem Mitgliedsstaaten ohne formelle Regelungen gedrängt werden, der Mehrheit der anderen Staaten zu folgen. (Pierson/Leibfried 1998, S. 65) Die hier vorgestellte Unterscheidung wurde jüngst von Falkner (2006, S. 481) kritisiert. So spricht „gegen die Verwendung des gebräuchlichen, zweidimensionalen Begriffs positive vs. negative Integration, dass die Frage nach der Rechtsentstehung nicht immer konkludent mit jener der Wettbewerbsfunktion einer Regulierung verknüpfbar ist.“ Im Sozialbereich ist die Kategorisierung von Politikfeldern nach ihrer Funktion im Wettbewerb oft unmöglich, da Marktöffnung immer mit einem Mindestmaß an gemeinschaftlichen Standards einhergehen muss. Nur unter Hinzuziehung der Kategorien Rechtschaffungsart (Rechtssetzung vs. Rechtsfortbildung) und Eingriffsform (Koordinierung vs. Harmonisierung) könnten die einzelnen Entwicklungen hinreichend unterschieden werden. (Falkner 2006, S. 480ff) Falkner bleibt jedoch in ihrer Veröffentlichung den Beweis schuldig, dass die Erweiterung der Kategorisierung zu mehr Übersichtlichkeit und Trennschärfe bei der Beschreibung europäischer Sozialpolitik führt. Um die Darstellung der aktuellen Gestalt europäischer Sozialpolitik nicht durch eine Vervielfachung unterschiedlicher Kategorien und Zugänge unübersichtlich zu gestalten, wird trotz Kritik auf die Unterscheidung in positive, negative Integration sowie mittelbare Zwänge zurückgegriffen.

3.3.1 Regulierung auf Europäischer Ebene

Regulierungen und einzelne Maßnahmen der europäischen Sozialpolitik flankieren seit Beginn der Gemeinschaft den Prozess der Marktintegration. Regulierungen können im europäischen Raum oftmals nur über ein sehr aufwendiges Verfahren mit verschiedenen Entscheidungshürden geschaffen werden. Maßnahmen der Sozial-

politik waren in der Vergangenheit in der Regel von einstimmigen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten abhängig, sodass jedes Mitglied die Möglichkeit hat, einzelne Regulierungen zu blockieren. Die Schaffung neuen Rechts wurde von Mitgliedern mit niedrigen Sozialstandards oftmals als Bedrohung ihres Standortvorteils niedriger Sozial- und Produktionskosten wahrgenommen. Auch bringen Regelungen in Bezug auf Produktionskosten anders als Vereinheitlichungen bei Produktstandards nicht den wirtschaftlichen Vorteil eines vereinfachten Marktzugangs im Binnenmarkt mit sich. Weshalb die Blockadeneigung besonders hoch war. (Schmidt/ Schünemann 2009, S. 276f, Platzer 2012, S. 47)

Im Laufe der europäischen Integration nahmen die Regelungen in der Sozialpolitik dennoch zu. Zudem wechselte ein Großteil der bereits bestehenden Zuständigkeitsgebiete von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit. Neu, auf die europäische Ebene verlagerte Entscheidungsbefugnisse wurden größtenteils nicht mehr von der Einstimmigkeit erfasst. Einen Überblick über die sozialpolitischen Mandate sowie jeweils vorgesehene Abstimmungsverfahren und deren Entwicklung bietet die folgende Tabelle:

Sozialpolitische Mandate im Vergleich nach Abstimmungsverfahren

Mandat	Vertrag der Europäischen Union 1992 (EGV)	Vertrag von Lissabon 2007 (AEUV)
Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit	QM, Art. 6	QM, Art. 18
Anti-Diskriminierungsmaßnahmen unter Ausschluss von Harmonisierung	Keine Regelung	QM, Art. 19 Abs.2
Arbeitnehmerfreizügigkeit	QM, Art. 48-50	QM, Art. 45-46
Lohngleichheit von Männern und Frauen	Einstimmigkeit, Art. 6	QM, Art. 157
Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Chancengleichheit am Arbeitsplatz zwischen Männern und Frauen	Keine Regelung	QM, Art. 153 Abs. 1
Arbeitsumwelt	QM, Art. 118 a	QM, Art. 153 Abs. 1
Arbeitsbedingungen	Keine Regelung	QM, Art. 153 Abs. 1
Anhörung und Information von Arbeitnehmern	Keine Regelung	QM, Art. 153 Abs.1
Integration von vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen	Keine Regelung	QM, Art. 153 Abs.1
Bekämpfung sozialer Ausgrenzung	Keine Regelung	QM , Art. 153 Abs. 1
Modernisierung der sozialen Absicherungssysteme	Keine Regelung	QM, Art. 153 Abs. 1
Öffentliche Gesundheit	QM, Art. 129	QM, Art. 168
Koordination der sozialen Sicherheit	Einstimmigkeit, Art. 51	QM, Art. 49
Antidiskriminierungsmaßnahmen	Keine Regelung	Einstimmigkeit, Art. 19 Abs. 1
Soziale Sicherheit und Schutz der Arbeitnehmer	Keine Regelung	Einstimmigkeit, Art. 153 Abs. 1
Absicherung der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages	Keine Regelung	Einstimmigkeit, Art. 153 Abs. 1
Beschäftigung von Drittstaatenangehörigen	Keine Regelung	Einstimmigkeit, Art. 153 Abs.1
Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streik- sowie Aussperrungsrecht	Keine Regelung	Ausschluss, Art. 151 Abs. 5
Offene Methode der Koordinierung: Beschäftigung, Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen, Berufliche Bildung, Soziale Sicherheit, Unfall-, Krankheitsprävention, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	Keine Regelung	Art. 156

(Eigene Übersicht nach Schmidt/Schünemann (2009, S. 282f) und Leibfried (2010, S. 258ff))

Positive Integration im Sinne einer Regulierung läßt sich in allen Bereichen der europäischen Sozialpolitik ausmachen, wobei die einzelnen Maßnahmen fragmentiert und unterschiedlich wirksam sind. Von besonderer Bedeutung

erscheinen Schmidt/ Schünemann (2009, S. 284ff) folgend heute die Felder Soziale Sicherheit, Antidiskriminierung, Arbeitsrecht und finanzielle Förderung.

Im Bereich der sozialen Sicherheit wurden vorwiegend Regelungen geschaffen, die zur Schaffung eines EU-weiten Arbeitsmarktes beitragen und die Arbeitnehmerfreizügigkeit fördern sollen. Mit Art 42 EGV sowie Verordnung 883/2004 und 987/2009 wird das Ziel verfolgt, Leistungen im Fall der Krankheit, Alter, Berufsunfähigkeit portabel zu machen, sodass Ansprüche bei Wechsel des Mitgliedsstaates erhalten bleiben und durch neu erworbene Ansprüche ergänzt und nicht komplett verdrängt werden. Die bereits in den 1960er/70er geschaffenen Regelungen wurden Mitte des letzten Jahrzehnts überarbeitet und insbesondere für Bürger von Drittstaaten erweitert, die sich in der EU aufhalten. Die Aktualisierung der Regelungen verdeutlicht, dass der hier eingeschlagene Weg über Dekaden hinweg weiterverfolgt wurde, der zunächst stark begrenzte Adressatenkreis jedoch zunehmend ausgedehnt wurde (Schmidt/ Schünemann 2009, S. 284f; Pochet 2005, S. 42). Die Regelungen haben aber ausschließlich koordinierenden Charakter, eine Vereinheitlichung von Ansprüchen oder des Leistungsniveaus ist hier nicht intendiert.

Dem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV) kann eine große Bedeutung beigemessen werden. Kein EU-Bürger soll aufgrund seiner Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Als Folge hieraus sind eine Vielzahl von Regelungen und Gerichtsentscheidungen entstanden, die tief in die Gestaltung der jeweiligen Sozialräume der Mitgliedsstaaten eingreifen. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 284)

Ausgehend von der Initiative Frankreichs wurde bereits mit den römischen Verträgen das Gebot der Lohngleichheit von Mann und Frau in die Verträge aufgenommen (ursprünglich Art. 119 EWG, heute Art. 157 AEUV). Frankreich befürchtete in der Gründungsphase Wettbewerbsverzerrungen, da das Lohnleichheitsgebot dort auf nationaler Ebene bereits bestand. Historisch gesehen muss diese Grundlage der Antigeschlechterdiskriminierung als Maßnahme der negativen Integration gewertet werden. Jedoch entwickelte sich hieraus eine Vielzahl weiterer, positiver Regelungen, die heute ihre Wirkung zeigen. Zu nennen seien Richtlinien bezugnehmend auf die Nichtdiskriminierung bei Arbeitsbedingungen, der gesetzlichen und betrieblichen

Sozialversicherungssysteme und der selbständigen Tätigkeit. (Falkner 2006, S. 480ff)

Weitere Regelungen und Initiativen sollen i.S.d. Art 19 AEUV Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung verhindern. Für die Sozialpolitik haben insbesondere die Diskriminierungsverbote wegen Behinderung und Alter Bedeutung (Schmidt/Schünemann 2009, S. 284; Eichenhofer 2006, S. 40)

Bis zum Amsterdamer Vertrag bestand keine Rechtsgrundlage für Diskriminierungsverbote aufgrund des Alters, somit handelt es sich hier um einen vergleichsweise „jungen“ Diskriminierungsgrund. Grundsätzlich geht es beim Diskriminierungsverbot um den Schutz älterer Menschen vor Benachteiligungen. Jedoch ist Art. 19 AEUV neutral formuliert, das bedeutet, dass auch jüngere Personen nicht aufgrund ihres Alters diskriminiert werden sollen. In diesem Rahmen darf die EU auch Fördermaßnahmen ergreifen. Darüber hinaus ist die Antidiskriminierung gem. Art. 10 AEUV Querschnittsaufgabe der EU (Schieren 2012, S. 48f; Grabenwarter 2014 zu Art. 19 AEUV Rn 40-41) Mit der Richtlinie 2000/78 wurde im Jahr 2000 eine entsprechende Rahmenrichtlinie mit Mindestanforderungen für den Diskriminierungsschutz in Kraft gesetzt. Die Richtlinie bezieht sich allerdings ausschließlich auf Arbeitnehmerrechte von EU-Bürgern, weitere Lebensbereiche sind explizit ausgeschlossen. Die Richtlinie enthält zudem eine spezifische Ausnahmeregelung, die besagt, dass Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters doch zulässig sein können, wenn sie „objektiv und angemessen“ sind, also ein legitimes Ziel mit adäquaten Mitteln verfolgen. Der Versuch Ende der 2000er Dekade insbesondere der Europäischen Kommission die Richtlinie auf den gesamten sozialen Bereich auszuweiten, scheiterte vor allem an Deutschland aber auch weiterer Mitgliedsstaaten (Hartlapp 2012, S. 10; Grabenwarter 2014 zu Art. 19 AEUV Rn 65-67)

Im Bereich des Arbeitsrecht bestehen derzeit eine Reihe von Richtlinien zum Schutz des Wohls, der Gesundheit und des Rechts von Arbeitnehmern. Einige Richtlinien in diesem Bereich wurden aufgrund vertraglicher Regelung im Art. 137 EGV durch die Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs geschaffen. Derzeit bestehen Richtlinien zu: Bildschirmarbeit (RL 90/270/EWG), Schutz schwangerer Arbeitnehmer (RL 92/85/EG), Jugendarbeitsschutz (RL 93/33/EG), Europäische Betriebsräte (RL 94/45/EG), Elternzeit (RL 96/34/EG), Teilzeit (RL 97/81/EG),

befristete Arbeitsverträge (RL 1999/70/EG), Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgeber (RL 2003/88/EG). (Schmidt/Schünemann 2009, S. 285, Falkner 2006 S. 480ff)

Neben Regelungen, die Recht begründen oder einschränken, gehören zur positiven Integration Instrumente der finanziellen Förderung. In seiner Bedeutung am größten ist der Europäische Sozialfonds (ESF). Ziel des Fonds ist die Förderung der örtlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte durch Maßnahmen, die der Anpassung an Wandlungs- und Modernisierungsprozesse dienen. (Eichenhofer 2006, S.48) Weitere Ziele des Fonds sind soziale Inklusion und Armutsbekämpfung, Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Aus- und Weiterbildung von Arbeitssuchenden, Gleichstellung von Mann und Frau im Arbeitsmarkt, Bekämpfung jeglicher Diskriminierung, Investition in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen. Im Rahmen des Haushalts der EU nimmt der Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik hinter Agrarpolitik und Regionalpolitik immerhin der dritten Rang ein. In der Förderperiode 2014-2020 sind für den ESF insgesamt 80 Milliarden Euro eingeplant. (Becker 2015, S. 21; Schmidt/Schünemann 2009, S. 286f)

Im Vergleich zu den Ausgabeposten für Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten ist das Budget des ESF als gering einzustufen, jedoch ist die Zuweisung von Mitteln in der Regel an die Bereitstellung von Eigenmitteln gebunden, sodass der Einfluss auf die Sozialpolitik im europäischen Raum höher ist, als der Haushaltsposten vermuten ließe. Denn für die Zuweisung von Mitteln wird die Einhaltung von auf europäischer Ebene festgelegter, inhaltlicher Anforderungen abhängig gemacht, die oftmals weitergehende Wirkungen auf die Gestaltung und Organisation des betroffenen Politikfeldes haben. So werden zunehmend Projekte auf nationaler Ebene verpflichtet europäische Kriterien einzuhalten, um nationale Mittel abrufen zu können. (Falkner 2006, S. 488) Neben dem ESF verfügt die Europäische Kommission über ein kleineres Förderprogramm für Beschäftigung und soziale Innovation, den Europäischen Globalisierungsfonds und einen Sonderfonds zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit. Schwerpunkt der umverteilenden Sozialpolitik liegt jedoch eindeutig auf der nationalen Ebene. (Becker 2015, S. 21)

3.3.2 Deregulierung durch die Europäische Ebene

Gründerauftrag der Entwicklung auf europäischer Ebene ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes durch Abbau nationalstaatlicher Regelungen. Die Öffnung der Märkte bezog und bezieht sich in erster Linie auf die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, jedoch führt die damit einhergehende Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu Anpassungsdruck in den Mitgliedsstaaten, den Zugang zu Sozialleistungen nicht allein den eigenen Bürgern vorzubehalten. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 279ff)

Art 39-42 EGV garantieren Arbeitnehmern den Schutz vor Diskriminierung durch Nationalstaaten, sodass soziale Rechte nicht an Staatsbürgerschaft gebunden werden können und die gegenseitige Anerkennung von bestehenden Ansprüchen geboten ist. Die Nationalstaaten sind somit in der Wahl der Empfänger von Sozialleistungen beschränkt. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 279ff)

Die von Beginn der Gemeinschaft an postulierte Freizügigkeit der Arbeitnehmer zeigt sich nach Leibfried (2010, S. 270f) in der Einschränkung der Handlungsfreiheit der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sozialleistungsgewährung:

- Die Mitgliedsstaaten können nicht mehr Sozialleistungen an ihre Bürger binden. Sozialleistungen stehen allen Bürgern eines Mitgliedsstaates zu, sofern er sich legal im gewährenden Mitgliedsstaat aufhält. Bemerkenswert scheint hieran, dass die Gewährung bzw. der Ausschluss von bestimmten Sozialleistungen ein Element der Bestimmung von Nationalbürgerschaften war und bei der Bildung von Nationalstaaten eine wichtige Rolle spielte. Durch die zunehmende Marktöffnung wird dieses nationale Kernelement zunehmend in Frage gestellt.
- Die Mitgliedsstaaten können nicht mehr darauf bestehen, dass ihre Sozialleistungen ausschließlich in ihrem Territorium gewährt werden können.
- Die Mitgliedstaaten können sich nicht mehr völlig davor schützen, dass die Sozialpolitik eines anderen Mitgliedsstaates auf dem eigenen Territorium mit der eigenen konkurriert. Insbesondere entsendete Arbeitnehmer können für einen befristeten Zeitraum zu den Bedingungen ihres Herkunftslandes arbeiten. Hier treten insbesondere dann Probleme auf, wenn nationale Mindestlöhne und Absicherungen unterboten werden.
- Mitgliedsstaaten können nicht ausschließlich über die Verwaltung und den Zugang zu Sozialleistung bestimmen. So gilt die Feststellung der Arbeitsun-

fähigkeit in einem Mitgliedsstaat als anspruchsbegründend für Krankentransferleistungen im Herkunftsstaat.

An diesen vier Punkten zeigt sich eindrücklich, dass die Nationalstaaten zunehmend an Einfluss verloren haben, ja sogar teilweise durch die Marktöffnung ihre Souveränität im Kern in Frage gestellt wird.

In Bezug auf Sozialleistungen stellte sich in der Vergangenheit immer wieder die Frage, ob Leistungen von den EU-Bürgern frei in jedem Land in Anspruch genommen werden können. Es geht hier also um passive Dienstleistungsfreiheit, d.h. der Empfänger der Dienstleistung begibt sich in ein fremdes Land. Für diesen Bereich hat der Europäische Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung, insbesondere in den Fällen Kohll/Decker (Rs. 158/96; Rs. 120/95) die passive Dienstleistungsfreiheit für Sozialleistungen festgestellt. In einem Fall ging es um eine Zahnbehandlung einer Luxemburgerin in Deutschland, im anderen Fall um die Erstattung von Kosten für den Erwerb einer Brille im Ausland. Somit können jedem Bürger Leistungen, z.B. ärztliche Behandlungen oder Zahnersatz auch in anderen als dem Herkunftsstaat nicht aufgrund seiner Nationalität verwehrt werden. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 281) Seit diesen Rechtsprechungen im Jahr 1998 entstand eine Vielzahl von Reformbemühungen insbesondere im Bereich der Gesundheitspolitik. Die Auswirkungen auf die jeweiligen Sozialsysteme sind allein schon deshalb nicht zu unterschätzen, da ca. 5-10% der nationalen Arbeitnehmer im sozialen Bereich beschäftigt sind und eine Zunahme dieses Anteils in Zukunft durch die Alterung der europäischen Gesellschaften begünstigt werden könnte. (Leibfried 2010, S. 272)

Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit Initiativen die aktive Dienstleistungsfreiheit auch auf den sozialen Bereich auszuweiten, was enorme souveränitätsbeschränkende Wirkungen auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten hätte, da Dienstleistungen weitgehend liberalisiert würden. Insbesondere das von der Kommission 2004 ins Spiel gebrachte Herkunftslandprinzip, nachdem in einem fremden Mitgliedsstaat für Dienstleister nur die Arbeits- und Sozialschutzbestimmungen des Herkunftslandes gelten, würde zu einer Deregulierung führen, die durch die unmittelbare Konkurrenz zwischen Anbietern einen großen mittelbaren Einfluss auf die Sozialsysteme der Mitgliedsstaaten hätte. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 280)

Auch im Bereich der privaten Versicherungswirtschaft ist es seit 1994 zu einer zunehmenden Marktschaffung gekommen, mit der Folge, dass Versicherungsunternehmen einfacher und leichter die Wohlfahrtsmärkte verschiedener Mitgliedsstaaten mit ihren Leistungen bedienen können. Insbesondere im Bereich der zusätzlichen

Alterssicherung und der Krankenversicherung ist die Entwicklung zu einem allgemeinen, europäischen Markt unverkennbar. Die Folge ist, dass auf die staatlichen Systeme Druck ausgeübt wird, die staatlichen Leistungen auf die zusätzlichen Vorsorgeprodukte abzustimmen. Insbesondere bei der Frage wo die Grundabsicherung der Bevölkerung endet und wo die zusätzliche Absicherung durch die Privaten beginnt, beeinflussen europaweite Anbieter über die europäische Ebene die Politiken der Mitgliedsstaaten. (Leibfried 2010, S. 273)

Pierson und Leibfried attestieren den Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Entwicklung der negativen Integration einen Kontrollverlust. Weder der Zugang, der Ort, noch die Qualität der Leistungen können langfristig vom Herkunftsstaat kontrolliert werden. Die ausschließliche Geltung nationalen Rechts ist aufgeweicht und die administrative Bestimmungsgewalt ausgehebelt. (Pierson/Leibfried 1998, S.77)

Von Bedeutung ist neben der Erbringung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen des sozialen Sektors, die Frage der Flankierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Koordinierung von Sozialleistungsansprüchen. Bereits in Art 51 EWGV (heute Art. 48 AEUV) wurde in den Römischen Verträgen festgehalten, dass die Gemeinschaft Rechte zur Sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu erlassen habe. Die 1971 geschaffene Richtlinie wurde 29 Mal geändert. Der enge Bezug auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigte wurde zunehmend aufgeweicht und Beamte, Selbständige und Studenten einbezogen. Leistungen, die ursprünglich nicht unter den Begriff der Sozialleistungen subsumiert werden sollten, wurden ebenfalls aufgenommen. Dies betrifft vor allem Familienleistungen. (Schieren 2012, S. 35 ff)

3.3.3 Indirekter Integrationsdruck - Wettbewerb der Mitgliedsstaaten

Die fortschreitende Markintegration mit europäischer Zoll- und Währungsunion führt in vielen Politikbereichen, die nicht supranational oder europäisch geregelt sind, zu einem indirekten Anpassungsdruck auf die Mitgliedsstaaten. Damit einhergehen Befürchtungen die Aufnahme von Ländern mit geringen Sozialausgaben könnte zu einem konkurrenzbedingten, negativen Abwärtstrend, einem „social dumping“ führen. Dem wird entgegengesetzt, dass nur dann Anpassungen an ein schlechteres Leistungsniveau notwendig werden, wenn ein Produktivitätsvorteil nicht mehr erkennbar ist. Denn die Mitgliedsstaaten mit hohen Sozialleistungskosten verfügen auch über eine ausgezeichnete Infrastruktur mit gut ausgebildeten Fachkräften. Insgesamt scheinen jedoch eher eine durchschnittliche Steigerung und eine Anglei-

chung der Sozialschutzniveaus in der Europäischen Union erkennbar zu sein. (Busch/Pimpertz 2012, S. 15)

Trotz der Vorbehalte der nationalstaatlichen Regierungen gegenüber einer Aufgabe von sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten, nimmt der Druck hin zu mehr Koordinierung und Harmonisierung zu. Dies ist insbesondere bedingt durch

- ökonomische, soziale und demographische Entwicklungen, die nur schwer im nationalen Rahmen zu bearbeiten sind,
- Globalisierung und europäischen Binnenmarkt mit der Folge von Wettbewerbs- und Kostendruck,
- Konvergenzkriterien für Staatsverschuldung im Rahmen der Währungsunion, die Gestaltungsmöglichkeiten über Staatsverschuldung einschränken,
- eine zumindest vermeintliche Gefahr von Sozialdumping im globalisierten Wirtschaftsraum, dem es zu begegnen gilt,
- Prozessen der Entstaatlichung und Entgrenzung, z.B. durch Privatisierung ehemals staatlicher Aufgabenfelder. (Dietz et al. 2015, S. 199f)

Darüber hinaus entsteht Druck auf die Wohlfahrtsstaaten durch die Stabilitätskriterien des Euroraums, Harmonisierungsbemühung hinsichtlich der Steuersysteme, z.B. Schaffung einer einheitlichen Mehrwertsteuer, sowie der zunehmenden Auslagerung von öffentlichen Dienstleistungen, wie Transport, Bahn, Elektrizität- und Wasserversorgung in private oder quasiprivat Organisationsformen. Sozialpolitik steht unter diesen Voraussetzungen in der Gefahr, sich zunehmend wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen zu unterwerfen. (Leibfried 2010, S. 275) Dabei stünden Konsolidierung öffentlicher Finanzen, die Erschließung neuer Wettbewerbs- und Produktivitätspotenziale sowie die Förderung von Arbeitsmärkten und Beschäftigung im Vordergrund. (Gerlinger/Urban 2006, S. 243)

Es wird versucht, diesen Druck durch weiche Koordinierungsverfahren zu kanalisieren und zu Lösungen außerhalb harter Rechtssetzung zu führen. (Schmidt/Schünemann 2009, S. 289)

Seit der Einführung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 werden Steuerungsformen vermehrt eingesetzt, die mit unverbindlichen Zielvorgaben und Monitoring-Verfahren operieren und keine explizite Sanktionierung bei mangelnder Zielerreichung vorsehen. Seit dem Jahr 2010 werden diese Instrumente in enger Verbindung mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Strategie 2020 zum Einsatz gebracht. (Barcevicus et al. 2014, S. 33f; Platzer 2012, S. 53).

Ein Charakteristikum von weichen Steuerungsinstrumenten ist es, dass sie in der Regel dort eingesetzt werden, wo harte Regulierung nicht angewendet werden kann. Für den Bereich der europäischen Sozialpolitik, der aufgrund der unterschiedlichen Traditionen, Systeme und Problemlagen praktisch schwer zu bearbeiten ist, brachten weiche Koordinierungsverfahren zusätzlich Themen auf die Agenda. Vom Ergebnis her können weiche Instrumente zu gleichen Integrationsschritten führen wie harte. (Adnett/Hardy 2005, S. 202, Falkner 2006, S. 489f)

Kernbereiche der Sozialpolitik sind nach wie vor in der Regelungsgewalt der Mitgliedsstaaten. Sie sind der Regulierung/Deregulierung auf europäischer Ebene entzogen. Wettbewerbsdruck im europäischen Raum führt jedoch zu Vergleichs- und Anpassungsdruck. Da die europäische Ebene keine Regelungskompetenz hat, müsste sie den Prozess allein dem Markt überlassen. Durch die Schaffung von Foren, in denen unter bestimmten Regeln verglichen wird, wird der mitgliedstaatliche Wettbewerb institutionalisiert. (Schmidt/ Schünemann 2009, S. 290f). Die bereits im Jahr 2000 mit dem Rat von Lissabon stark hervorgehobene und 2007 in den Verträgen als Regierungsmethode auf europäischer Ebene fest etablierte Offene Methode der Koordinierung hat auch deshalb als Regierungsinstrument der EU einen so hohen Stellenwert erlangt, da mit ihr Politikfelder und Materien mit einbezogen werden können, die im originären Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten verbleiben, aber durch einen starken Zusammenhang mit gemeinschaftlichen Zielen und Projekten der EU charakterisiert werden können (Platzer 2016, S. 103; 2012, S. 48)

Für die Einführung der OMK waren zwei Entwicklungen maßgeblich. Zum einen waren die Fortschritte, die mit der klassischen Methode der Rechtssetzung in der Europäischen Union in den 1990er Jahren erzielt werden konnten, stark dadurch limitiert, dass die EU nur für einen sehr eingeschränkten Bereich der Sozialpolitik Regelungskompetenz hatte. Viele wohlfahrtstaatliche Politiken waren durch die zunehmende Globalisierung unter Druck geraten. Dem sollte etwas entgegengesetzt werden. Zum zweiten übernahm Ende der 1990er Jahre mit Blair, Jospin und Schröder eine neue, politische Elite die Führung in den größten Mitgliedsstaaten der EU. Beschäftigungs- und Sozialpolitik als politische Schwerpunkte ihrer sozialdemokratischen Agenda sollten auch in der EU Gewicht erhalten, ohne die eigene Gestaltungsmacht sichtbar einzuengen. (Borras/Jacobson 2004, S. 186)

In Vorbereitung auf die Amsterdamer Regierungskonferenz versuchte die schwedische Regierung als Ratsvorsitz bereits 1995 die anderen Mitgliedsstaaten davon zu überzeugen, dass die Wirtschafts- und Währungspolitik eng mit einer gemeinsamen

Beschäftigungspolitik verknüpft sein sollte. Die Entwicklung der Sozialen Dimension der EU über die enge Verknüpfung von Wirtschafts- und Währungspolitik mit der Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialpolitik wurde von den in vielen Mitgliedsstaaten neu gewählten Mitte-Links-Regierungen als prioritäres Reformelement verfolgt. (de la Porte/Heins 2014 S. 158ff, Pochet 2005, S. 49ff) Beim Rat von Lissabon wurde die OMK zur neuen Regierungsmethode für die gemeinsame Weiterentwicklung von wirtschaftlicher und sozialer Dimension der EU erklärt. Die Methode sollte sich in vier Schritte gliedern: (1) die Festlegung von Leitlinien mit Zielbestimmung und Zeitplan für die Zielerreichung, (2) die Festlegung von quantitativen und qualitativen Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, (3) die Umsetzung der europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen, (4) regelmäßige Überwachung und Bewertung. (Europäischer Rat 2000, Ziff. 37)

Auch nach der Halbzeitbilanz der Lissabonner Strategie im Jahr 2004, nach der die EBS enger an die wirtschaftspolitische Koordinierung gebunden wurde und die Prozesse im sozialpolitischen Bereich in der OMK Soziales zusammengefasst wurden, verblieb es beim entwickelten, methodischen Vorgehen. Mit der Ablösung der Lissabonner Strategie durch die Strategie Europa 2020 wurde das Ziel, quantitative und qualitative Indikatoren und Benchmarks für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu entwickeln und die Mitgliedsstaaten entsprechenden Bewertungen auszusetzen, nicht mehr prioritär verfolgt. Vielmehr richten sich nunmehr die Bemühungen darauf durch eine sehr enge Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, sozialpolitischen Zielsetzungen Gewicht zu verleihen. Hierzu werden die bisher in der EBS abgefragten Politikinhalt weiterhin in den Nationalen Reformprogrammen (NRP) abgefragt und darüber hinaus zeitgleich mit den NRP im Rahmen der strategischen Sozialberichterstattung „Nationale Sozialberichte“ (NSB) erstellt. (Bekker 2014, S.297; de la Porte/ Heins 2014, S. 166f)

Damit unterscheidet sich die OMK, EBS und die derzeit praktizierte, strategische Berichterstattung wesentlich von der klassischen Methode der Rechtssetzung und auf ihrer Grundlage bereits bestehenden, weicheren Regierungsmodi, wie zum Beispiel die Rahmenrichtlinie. Sozial- und beschäftigungspolitische Koordinierung bleibt klar im intergouvernementalen Bereich verortet, die Überwachung ist beim Europäischen Rat angesiedelt, eine klare Prozessstruktur mit einzelnen Schrittfolgen ist definiert, eine systematische Vernetzung zwischen Politikbereichen wird anvisiert, eine Verknüpfung von EU und nationalen Aktivitäten ist festgelegt und die Teilhabe

von sozialen Akteuren wird angestrebt. (Borras/Jacobson 2004, S. 188). Der Nutzen oder das Ziel dieser weichen Methoden kann wie folgt verortet werden. Erstens dienen sie der geordneten Erfassung und Reflexion eines Politikfeldes innerhalb der EU. Zweitens sollen insbesondere durch gute Beispiele Lernprozesse zwischen den Mitgliedsstaaten initiiert werden. Drittens soll Konversion erreicht werden, indem die europäische Ebene Lösungsansätze für aufgeworfene Problemlagen vorschlägt. (Borras/Radaelli 2016, S. 131f)

Ob solche Lernprozesse in den letzten 15 Jahren der Anwendung dieser Koordinierungsmethoden tatsächlich zu Stande gekommen sind, ist mithin umstritten.

Es besteht Kritik sowohl an der Legitimität der OMK wie auch an der Effektivität. Diejenigen Kritiker die Legitimität an der Beteiligung und Kontrolle von Politiken durch gewählte Parlamente messen, kommen mit Blick auf die OMK zu negativen Beurteilungen. (Kröger 2009, S. 5f, Büchs 2008, S. 781; de la Porte/ Nanz 2004, S. 282) Demgegenüber wird von anderen das hohe Maß an Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene betont (Zeitlin 2014 et al. S.7). Auch bei der Beurteilung der Effektivität gehen die Einschätzungen auseinander. Dabei spielt es eine Rolle, ob die Ergebnisse des Koordinierungsprozess (soft law) in unmittelbarem Zusammenhang mit der Rechtssetzung (hard law) gesehen werden sollen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob erst dann von Effektivität gesprochen werden kann, wenn ein unmittelbarer Transfer von Politiken und Programmen durch die OMK nachweisbar ist oder ob bereits die Veränderung und Aufnahme von Politikinhalten innerhalb des nationalen Politikrahmens zur positiven Beurteilung der Effektivität führen kann. (Zeitlin et al. 2014, S. 6f, Hartlapp 2009, S. 10ff, Kerber/Eckardt 2007; Zeitlin 2005a)

Trotz der gemischten Bilanz kann die positive Herangehensweise von Zeitlin et al. (2014) mit Blick auf Prozesse und Instrumente der OMK und strategischen Sozialberichterstattung geteilt werden. So kann eine Stärkung der horizontalen Koordination zwischen verschiedenen Politikfeldern festgestellt werden. Datenbestände zur Evaluation von Sozialpolitiken wurden europaweit angepasst, vertikale Koordination der unterschiedlichen Entscheidungsebenen konnte verstärkt werden, nichtstaatliche Akteure wurden durch Konsultationen und Peer Reviews mehr einbezogen und Netzwerkbildung in transnationalen Austauschprojekten wurde ausgebaut.

3.3.4 Asymmetrie oder Integration im Gleichgewicht

Wird einzig das Verhältnis von Regulierung und Deregulierung in der EU in den Blick genommen entsteht sofort der Eindruck, dass die positive Integration bei weitem weniger ausgeprägt ist als die negative Integration. Eine eingängige Erklärung liefert Scharpf (2006, S. 219f): „Von der Supranationalität des Europarechts profitiert vor allem die negative Integration, deren Grundregeln schon in den Römischen Verträgen niedergelegt wurden, und die auf dieser Basis durch Einzelentscheidungen der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ohne politisches Aufsehen und jedenfalls ohne politischen Widerstand vorangetrieben werden konnte. Maßnahmen der positiven Integration waren und sind dagegen in der Regel auf die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat angewiesen und damit allen Hemmnissen der intergouvernementalen europäischen Politik unterworfen. Dieser grundlegende Unterschied reicht aus, um die häufig beklagte Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration in der EG-Politik zu erklären.“ Darüber hinaus erscheinen die Maßnahmen positiver Integration, die im sozialpolitischen Rahmen als marktbindend/ -begrenzend eingeordnet werden auf der europäischen Ebene eher als marktflankierend oder nur leicht marktkorrigierend (Schmidt/Schünemann 2008, S. 287; Schieren 2012). Hinzu tritt die Besonderheit, dass eine einheitliche Sichtweise, welche Funktion der gemeinsame Markt hat, nicht besteht: einerseits geht es um die Bändigung von Globalisierungsprozessen, andererseits soll der gemeinsame Markt das Rüstzeug für mehr Wettbewerbsfähigkeit und damit Teilnahme an Globalisierung erzeugen. (Stuchlik 2008, S. 213f) Mit Hinzutreten der weichen Regelungsmechanismen, die zu Veränderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene führen, wird die Lage mithin unübersichtlicher, da sich auch ohne Normierung auf europäischer Ebene Vereinheitlichungen von Politikbereichen ergeben können. Zunehmend setzt sich die Sichtweise durch, dass es auf Unionsebene heute im Wesentlichen um die Gewinnung neuer, gemeinsamer Sichtweisen und kaum mehr um hierarchische Steuerung per Regulierung oder Deregulierung geht. (Falkner 2006, S. 501). Die Tendenz zunehmend auf weiche, indirekte, informationsbasierte Politikinstrumente zu setzen wird gerade auf der europäischen Ebene gut erkennbar. Trotz dieses neuen Weges sozialpolitische Initiativen voranzutreiben, kann Schmid (2010, S. 75) folgend argumentiert werden: „Insgesamt betrachtet existiert aber weiterhin ein sozialpolitisches Defizit – wie im übrigen auch ein Demokratiedefizit“.

3.4 Akteure Europäischer Sozialpolitik

Wie der Beschreibung der Entwicklung und aktuellen Gestalt zu entnehmen ist, handelt es sich bei der europäischen Sozialpolitik nicht um ein homogenes Politikfeld mit klarem Verfahrens- und Regelungsrahmen. Demnach lässt sich vermuten, dass die unterschiedlichen Themenbereiche mit ihrer stark differierenden Intensität auch differierende Akteurskonstellationen anziehen. Tömmel (2008, S. 104) fasst in diesem Zusammenhang die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene folgerichtig zusammen: " Insgesamt stellen sich die europäischen Entscheidungsverfahren als ein komplexes und simultanes Wechselspiel zwischen den Organen dar, wobei die formalen Verfahren lediglich das Gerüst abgeben, auf dessen Plattformen sich in verschiedenen Stadien der Konfliktaustragung sowie die Kompromiss- und Konsensfindung zwischen einer Vielzahl von Akteuren abspielt."

In dieser Sichtweise wird insbesondere die Rolle der Organe der EU im politischen Prozess also Europäischer Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament hervorgehoben, nicht ohne anzuerkennen, dass auch andere Akteure beteiligt sind. Um die Zielrichtung der Akteure zu veranschaulichen, ließe sich eine Unterteilung in intergouvernemental versus supranational orientierte Akteure treffen. Intergouvernemental wären Europäischer Rat und Nationalstaaten, supranational Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. (Vahlpahl 2007, S. 45) Diese Unterteilung allein trifft jedoch keine Aussage darüber, welchen Einfluss der jeweilige Akteur auf das Geschehen hat. Je nach Politikfeld, selbst wenn die Organe der EU Entscheidungsstrukturen durch die Verträge vorgegeben bekommen, stellt sich die Frage ihres jeweiligen Einflusses. Darüber hinaus findet bereits vor und während der Entscheidungsfindung eine Vielzahl von Kontakten zwischen Akteuren statt, die ohne in die formelle Entscheidungsstruktur eingebunden zu sein, Einfluss auf das Ergebnis haben können. Unter Berücksichtigung, dass Entscheidungsfindung in einem Mehrebenensystem stattfindet, lässt sich der Blick auf die beteiligten Akteure nochmals erweitern. Schmidt/Schünemann (2009, S. 238) arbeiten drei Dimensionen heraus, die verdeutlichen wie heterogen die Beteiligungen im europäischen Rahmen sind: (a) Die Vielzahl von Ebenen und Akteuren führt dazu, dass sich Netzwerke herausbilden, die jeweils politische Entscheidungen in bestimmten Bereichen aushandeln. Die Netzwerke umfassen je nach Politikfeld unterschiedliche Akteure: Institutionen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie nationalstaatlichen Institutionen. (b) Die Steuerung und Entscheidungsfindung ist nicht-

hierarchisch, da kein Akteur die Entscheidung allein oder unter Zwang durchsetzen kann. Aus- und Verhandeln der unterschiedlichsten Akteure bestimmt den Prozess. (c) Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Entscheidungen ist die EU besonders offen für Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure, wie Unternehmen, NRO und Sozialverbänden.

Im Folgenden sollen Akteure auf europäischer Ebene möglichst breit erfasst werden, das heißt neben den Organen der EU, sollen insbesondere NRO dargestellt werden, da sie im Feld der Sozialpolitik sowohl in den Nationalstaaten als auch auf europäischer Ebene als wichtige Akteure wahrgenommen werden (Falkner 2007, S. 282).

3.4.1 Europäischer Rat

Der Europäische Rat ist das Organ, das die maßgebenden Entscheidungen in der EU verantwortet. Dabei agiert der Rat durchaus zwiespältig. Einerseits ist er das Forum, in dem nationale Interessen im Vordergrund stehen, andererseits ist er der Entscheidungsträger für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft. Lewis (2007, S. 171f) stellt hier sehr anschaulich fest: "It (The Council) is the premier EU institution for representing national interests and power. But it is also a collective system of governance which locks member states into permanent negotiations with one another. National officials who participate in this system have developed their own roles of the game which include a culture of behaving consensually through compromise and mutual accommodation." Dieses im Rat auf besondere Weise angelegte Spannungsfeld von nationalstaatlichen Einzelinteressen und der Notwendigkeit und dem Wunsch eine Gemeinsamkeit zu schaffen, wird in keinem EU Organ so deutlich wie im Rat. Beim Aufeinandertreffen von nationalen und supranationalen Interessen ist im Rat keine konkrete Zielvorgabe vorhanden oder ein konkretes Prozedere vorgegeben. Die Verhandlungen laufen ergebnisoffen, eine Einigung widerstrebender Kräfte wird vom Rahmen der abgegrenzten, europäischen Verhandlungsebene zwar impliziert, jedoch ist das Ausbleiben einer Einigung ohne direkte Konsequenzen für die beteiligten Akteure. (Vahlpahl 2007, S. 57)

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen, unterstützt durch die Außenminister der Nationalstaaten. Er tagt zwei- bis viermal jährlich unter halbjährlich wechselndem Vorsitz. Der Europäische Rat ist nach den Verträgen nicht

Organ der EU sondern übergeordnetes Gremium, das heißt er kann nicht von anderen EU-Organen kontrolliert oder sanktioniert werden. (Vahlpahl 2007, S. 46f) Entscheidungen im Rat sind in der Regel sehr abstrakt und werden fast ausschließlich im Konsens gefällt. Voraus gehen in der Regel langwierige Verhandlungen, bei denen oftmals Verhandlungspakete entwickelt werden, bei denen Konzessionen eines Mitgliedes durch Zugeständnisse in anderen Politikfeldern ausgeglichen werden. (Vahlpahl 2007, S. 48) Die übergeordnete Stellung des Europäischen Rates bringt jedoch auch Probleme mit sich. Bache/George (2006, S.280f) sprechen in diesem Zusammenhang von vier Dysfunktionen: (a) Overload, (b) over-optimism, (c) over-cautiousness und (d) over-expectation. So werden Entscheidungen, die auf unterer Ebene im Ministerrat oder zwischen den europäischen Akteuren nicht verhandelt werden konnten auf diese Ebene verwiesen (a). Weiterhin wird eine Vielzahl von Vorhaben anvisiert, ohne immer entsprechende Mittel für die Umsetzung bereitzustellen (b). Die öffentliche Aufmerksamkeit bei den Ratstreffen (c), sowie die hohen Erwartungen(d), die an ein so hochrangiges Treffen gestellt werden, erschweren zudem die Verhandlungen.

Die Entscheidungen des Europäischen Rates sind politisch und nur bezogen auf die Reform der Gemeinschaftsverträge rechtssetzend. Der Rat ist ein politisches Gremium, das die grundsätzlichen Orientierungen der Gemeinschaft berührt und nicht in deren verwaltungstechnische, rechtsetzende Praxis eingreift. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 100)

Neben dem Europäischen Rat existiert unter dem etwas anders gefassten Begriff des Rats der EU eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsgremien. Der Rat der EU besteht nur auf dem Papier als einheitliches Organ. In der Praxis existieren unterschiedliche Formationen von Fachministerräten, manche dieser Räte haben noch Untergliederungen. Derzeit existieren Räte unter folgenden thematischen Klammern:

- Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
- Wirtschaft und Finanzen
- Zusammenarbeit in der Bereichen Justiz und Inneres
- Wettbewerbsfähigkeit
- Verkehr, Telekommunikation und Energie
- Landwirtschaft und Fischerei
- Umwelt

- Bildung, Jugend und Kultur
- Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz

In den 1990er Jahren war das Ratssystem zwischenzeitlich auf 20 Ratsformationen angewachsen. (Schmidt/Schünemann 2008, S: 81f)

Der Rat ist sowohl Legislativ- wie auch Exekutivorgan und übernimmt eine Vielzahl weiterer Aufgaben auf europäischer Ebene. Schmidt/Schünemann (2008, S. 93ff) benennen folgende Kernfunktionen des Rates:

- a) Legislative: Der Rat ist Hauptgesetzgeber jedoch durch Verfahrensregeln an das Europäische Parlament gebunden. In wichtigen Politikbereichen wie Steuer- Industrie- und Agrarpolitik entscheidet der Rat alleine. Der Rat kann die Kommission auffordern, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, das Initiativrecht hat die Kommission jedoch allein.
- b) Exekutive: Der Rat erlässt Durchführungsvorschriften zu Rechtsakten, übernimmt die Durchführung selbst oder delegiert sie an die Kommission. Die Kontrolle über die Durchführung bleibt in der Regel beim Rat.
- c) Haushaltskompetenz: Die Kommission legt dem Rat als erstem Organ den Haushaltsentwurf vor. Der Rat entscheidet allein über die obligatorischen Ausgaben, die nicht-obligatorischen Ausgaben werden mit dem Europäischen Parlament gemeinsam entschieden. Von einem Gleichgewicht zwischen den Organen im Bezug auf den Haushalt kann dennoch nicht die Rede sein, da der Rat alleine über die Einnahmen im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung entscheidet.
- d) Wirtschaftliche Koordinierung: Wirtschaftspolitik ist gemeinhin Angelegenheit der Mitgliedsstaaten. Mit Einführung der gemeinsamen Währung wurden jedoch auch wirtschaftliche Koordinierungsmechanismen geschaffen, die zwar von der Kommission überwacht werden, einen Verstoß gegen Vorgaben dieser Kontrollmechanismen kann aber erst der entsprechende Fachrat feststellen.
- e) Gemeinsame Sicherheits- und Aussenpolitik: Der Rat ist hier das zentrale Entscheidungsorgan. In der Regel sollen gemeinsame Strategien oder Leitlinien entwickelt werden, die der Einstimmigkeit bedürfen. Die Kommission wird mit der Ausführung beauftragt.

- f) Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit: der Rat entscheidet über gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse zur Angleichung von Rechts- und Verfahrensvorschriften, Erlass von anderen Vorschriften, sowie Empfehlungen für Übereinkommen.
- g) Ernennungen/ Personalpolitik: der Rat ernennt eine Vielzahl von Schlüsselpositionen in den Europäischen Institutionen. Der Rat der Regierungschefs ernennt den Kommissionpräsidenten, wählt die Kommissionkandidaten mit aus, Mitglieder des Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschuss der Regionen werden ebenfalls ernannt.

Das Abstimmungsverfahren im Rat sieht grundsätzlich eine einfache Mehrheit der Stimmen vor, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt. Die Verträge sehen aber für die meisten Politikfelder qualifizierte Mehrheiten vor, mit Stimmgewichten je nach Größe des Mitgliedsstaates. Somit sind einzelstaatunabhängige Entscheidungen möglich (Tömmel 2008, S. 74). Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bedeuten Souveränitätsverlust für die einzelnen Mitglieder, da ein Überstimmtwerden ermöglicht wird. Deshalb werden bestimmte, für die Mitglieder zentrale Politikbereiche weitgehend der Einstimmigkeit unterworfen. Hierzu gehören neben Außen- und Sicherheitspolitik auch Steuer- und Sozialpolitik. Nur ca. 20% der Entscheidungen werden im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefasst, obwohl eine wesentlich höhere Quote nach den Verträgen möglich wäre. Dies liegt im großen Konsensbedürfnis der Mitgliedsstaaten begründet und in der Befürchtung Souveränität einzubüßen. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 87ff)

Gerade im Bereich der Sozialpolitik erscheint die Annäherung von nationalen Akteuren besonders schwierig, da hier ein zentraler Bereich nationalstaatlicher Souveränität berührt wird. Dies betrifft die Legitimität der Regierungen unmittelbar. Andererseits kann die niedrige Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung auch als Vorteil angesehen werden. (Vahlpahl 2007, S.57f)

In den Bereich des Rates fallen deshalb auch die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung, mit der versucht wird, dem Austausch von Ideen einen Rahmen zu geben. Insbesondere bei der Offenen Methode der Koordinierung in der Sozialpolitik spielte der Rat die zentrale Rolle, indem er das Instrument einführte, auf unter-

schiedliche Politikfelder ausweitete und bei der Entwicklung gemeinsamer Leitlinien vorausgeht. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 98ff)

3.4.2 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist das Organ in der EU, das sich am stärksten der Supranationalität verschrieben hat. Hervorgegangen aus der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, wurde sie bereits zu Beginn zur unabhängigen Wächterin über die Einhaltung der geschlossenen Verträge erhoben. Somit hat die Kommission als zentralen Gründerauftrag die Gemeinschaftsinteressen. Sie strebt damit am ehesten in allen Politikbereichen Vereinheitlichungen an und tritt für eine umfassende Zentralisierung der Legislative ein. (Vahlpahl 2007, S. 64ff)

Die Europäische Kommission ist ein Kollegialorgan, das aus 28 Mitgliedern besteht. Jeder Mitgliedsstaat entsendet einen Kommissar in das Kollegium. Jeder Kommissar erhält ein Aufgabengebiet mit sogenannten Generaldirektionen, die den Verwaltungsapparat der Kommission bilden. Der Kommissionspräsident ist primus inter pares, wobei sich seine Rolle zunehmend als Politikinitiator und zentrale Figur der Kommission herausgebildet hat. Der Kommissionspräsident und die von ihm ausgewählten Kommissare werden von den Mitgliedsstaaten mit qualifizierter Mehrheit ernannt; das Europäische Parlament muss zudem die Kommission als Ganzes bestätigen. Die Kommissare sollen unabhängig von ihren Herkunftsländern sein. Mit zunehmender Verweildauer im Amt scheinen sich die Kommissare von nationalen Interessen zu lösen und Gemeinschaftsinteressen den Vorzug zu geben. (Tömmel 2008, S. 63ff) Für den Bereich der Sozialpolitik sind insbesondere die Kommissare bedeutsam, die für Gesundheit und Verbraucherpolitik sowie für Beschäftigung, Soziales und Integration zuständig sind.

Schmidt/Schünemann (2008, S. 111ff) benennen für die Kommission vier Kernfunktionen:

- a) Legislative: die Kommission hat das Initiativmonopol auf Sekundärrecht, nur sie hat die Möglichkeit Gesetzesvorlagen zu erarbeiten, sie einzubringen und somit den Rechtssetzungsprozess zu initiieren. Rat und Europäisches Parlament verfügen über ein indirektes Initiativrecht. Die Mitgliedsstaaten, Ver-

bände und Interessengruppen versuchen ebenfalls Gesetzgebungsverfahren zu initiieren. Die Entscheidung verbleibt aber einzig bei der Kommission.

Die Kommission kann darüber hinaus Vorlagen im laufenden Entscheidungsprozess zurückziehen und damit Entscheidungen verhindern (Tömmel 2008, S. 68)

Um im Vorfeld die Erfolgsaussichten einer Initiative ausmachen zu können und frühzeitig Unterstützer zu gewinnen, erstellt die Kommission sogenannte Grünbücher. Hier finden sich zentrale Thesen und Schlussfolgerungen zu einem anvisierten Themenfeld, die häufig von einer Vielzahl unterschiedlichster Akteure im Rahmen eines Konsultationsprozesses zur Diskussion gestellt werden. Auf Grünbücher können Weißbücher folgen, die bereits Handlungsempfehlungen und Maßnahmen der Kommission enthalten oder Gesetzgebungsverfahren ankündigen. Bei den konkreten Gesetzgebungsinitiativen werden dann im Vorfeld nochmals sehr intensiv nationale Experten und Verwaltungen eingebunden, um die Erfolgsaussichten für die Initiative zu erhöhen.

Außerhalb des Gemeinschaftsrechts, z.B. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie der Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz verfügt die Kommission nicht über ein Initiativrecht.

- b) Exekutive: Die Kommission ist das zentrale Exekutivorgan der EU. Sie erstellt den Haushaltsplan und führt ihn nach Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament aus. Sie überwacht die Umsetzung und Einhaltung von Richtlinien. Sie berät die Mitgliedsstaaten oftmals bei Umsetzung und Maßnahmenentwicklung. (Egeberg 2007, S.140)
- c) Rechtliche Kontrolle: Die Kommission hat das Recht Vertragsverletzungsklagen vor dem EuGH zu erheben. Die Klagemöglichkeit soll die Mitgliedsstaaten stärker an die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen binden. Zur Vorbereitung der Klage kann die Kommission entsprechende Informationen einholen und Ermittlungen führen.
- d) Außenvertretung: Es besteht insbesondere in der Handelspolitik aber auch in vielen anderen Politikbereichen für die Kommission die Kompetenz der Außenvertretung der EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen.

- e) Koordination in Wirtschafts- und Sozialpolitik: Die Kommission hat im Bereich der Koordinierung Monitoring- und Moderationsaufgaben. Sie soll den Kohäsionsprozess außerhalb der Gesetzgebungsverfahren begleiten.

Die Kommission ist, wird die Summe ihrer Aufgaben betrachtet und die besondere Rolle bei Exekutive und Legislative hervorgehoben, neben dem Rat die entscheidende europäische Institution. Ihre besondere Position kann wie folgt beschrieben werden: „Es sind (...) ihre vertraglich fixierte Unabhängigkeit und Überparteilichkeit, ihr Wissensvorsprung (...), ihr zusammengeführtes Expertenwissen, die der Kommission zwangsläufig die Rolle der zentralen Vermittlerin innerhalb des komplizierten europäischen Mehrebenensystems zuweisen“ (Schmidt/Schünemann 2008, S. 115). Kritiker sehen in der Vermittlerrolle eine zum Teil diffuse Aufgabenzuschreibung, bei der nicht immer deutlich ist, wo die Grenzen der Aufgabenzuweisung gezogen werden. Die außerordentlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission werden jedoch in dieser Sichtweise nicht in Frage gestellt, auch wenn die Stärkung des Europäischen Parlaments in der letzten Dekade, die Aktivitäten der Kommission stärker an parlamentarische Verfahren bindet. (Egeberg 2007, S. 141; Bache/George 2006, S. 267f)

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik kann die Kommission ihr Initiativmonopol nur bedingt ausspielen, da die meisten Handlungsfelder der Subsidiarität unterliegen. Nur wenn die Regelungen auf der gemeinschaftlichen Ebene wirkungsvoller sind als auf der nationalen, dürfen Vorschläge gemacht werden. Durch eine sehr weit gefasste Interpretation der Themenfelder gelingt es der Kommission jedoch immer wieder, auch sozialpolitische Initiativen zu ergreifen, indem sie als bedeutsam für die Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes charakterisiert werden. Demnach ist die Kommission nicht nur auf ökonomischem sondern auch auf sozialpolitischem Gebiet die treibende Kraft der Vergemeinschaftung von Politikfeldern (Vahlpahl 2007, S. 69). In Bezug auf einzelne Akteure tritt die Kommission als flexibler Koalitionspartner auf. Je nach Politikfeld sucht die Kommission geeignete Koalitionspartner, die ihrem Europäisierungsinteresse am nächsten kommen (Kowalski 1999, S. 297f). Eingebunden werden die diversen Akteure in Koordinierungs- oder Konsultationsverfahren, die in Grün- oder Weißbücher, sowie gemeinsame Ziele, Empfehlungen oder Programme münden können. (Tömmel 2008, S. 113)

3.4.3 Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament ist 1962 aus der gemeinsamen Versammlung der EGKS hervorgegangen und enthielt anfänglich aus den nationalen Parlamenten entsandte Vertreter. 1979 fand die erste direkte Wahl statt und mit der Einheitlichen Europäische Akte wurde dem Europäischen Parlament 1987 Legislativkompetenz übertragen. Charakteristisch für das Parlament blieben jedoch die fehlende Macht über Rat und Kommission, ein auf bestimmte Felder eingegrenztes Legislativrecht sowie ein umfangreiches, intransparentes Ausschusswesen. (Vahlpahl 2007, S. 72) Die Aufgaben des Europäischen Parlaments konzentrieren sich im Kern auf die Rechtssetzungs- sowie die Kontrollfunktion. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 75ff; Tömmel 2007, S. 74ff):

- a) Rechtssetzung: die Legislative teilt sich das Europäische Parlament mit dem Rat. Insbesondere im Mitentscheidungsverfahren fungiert es als gleichberechtigter Partner. Dieses Verfahren wurde in den letzten zehn Jahren maßgeblich ausgeweitet, sodass das Europäische Parlament an Einfluss gewann. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 77f) Im Bereich des Primärrechts sowie bei der Gesetzesinitiative spielt das Parlament nahezu keine Rolle. Im Vergleich mit nationalen Parlamenten, wird seine Macht insbesondere durch das fehlende Initiativrecht, aber auch durch die mangelnde Möglichkeit sich selbst Aufgaben zuzuweisen beschränkt. (Scully 2007, S. 179)
- b) Kontrolle: grundsätzlich hat das Europäische Parlament eine Vielzahl von Kontrollmöglichkeiten, jedoch beziehen sich diese oftmals auf Möglichkeit, Berichte von Rat oder Kommission zu fordern. Weiterhin kann das Europäische Parlament Dringlichkeitsdebatten zu speziellen Themen durchführen, hat ein Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof, kann Untersuchungsausschüsse einrichten und ist für das Petitionswesen zuständig. Als besondere Kontrollbefugnis kann das Europäische Parlament der Europäischen Kommission ihr Misstrauen mit Zweidrittelmehrheit aussprechen. (Schmidt/Schünemann, S. 75) Besondere Kontrollrechte bestehen in Bezug auf den Haushalt. So besteht eine Entscheidungsbefugnis über die nicht-obligatorischen Ausgaben. Hierzu gehören Ausgaben für Struktur- Technologie-, Umweltförderungsinstrumente sowie einige kleinere Förderprogramme. Durch Umschichtungen in diesem relativ großen Haushaltsbereich kann Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung dieser Politiken genommen

werden. Darüber hinaus nimmt das Europäische Parlament den jährlichen Haushaltplan an. (Tömmel 2008, S. 74ff)

- c) Repräsentation: Das Europäische Parlament nimmt eine Repräsentationsfunktion wahr. Erstens repräsentiert es die Bevölkerungen der Europäischen Union. Jedoch werden die Abgeordnetenmandate nach einem Länderschlüssel vergeben, sodass für ein Mandat in einem bevölkerungsreichen Mitgliedsstaat mehr Stimmen notwendig sind, als bei einem kleinen Staat. Zweitens wird die Repräsentation durch die Artikulationsmöglichkeiten, d.h. durch die öffentliche Wahrnehmung der Tätigkeit eines Parlamentes bestimmt. Hier muss das Europäische Parlament damit umgehen, dass es de facto keine europäische Öffentlichkeit gibt, in der seine Tätigkeit einen Widerhall finden könnte. Somit werden Initiativen des Parlamentes außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens nur sehr bedingt wahrgenommen. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 74f)

Bei der Ausübung des Mandats sind die Parlamentarier weniger an die Vorgaben einer Regierung gebunden als in nationalen Parlamenten, da sie nicht eine Regierungsmehrheit gewährleisten müssen. Dementsprechend sind Koalitionen über Parteigrenzen hinweg zu bestimmten Sachfragen leichter möglich (Scully 2007, S. 179).

Übereinstimmend kommen verschiedene Kommentatoren zu der Auffassung, dass das Europäische Parlament, trotz Hinzugewinn an Kompetenzen, schwach geblieben ist und insbesondere außerhalb der ihm zugewiesenen Gesetzgebungsfunktion kaum Einflussmöglichkeiten hat. (Schmidt/Schünemann 2008, S. 79; Scully 2007, S. 175) Das fehlende europaweite Wahlverfahren ohne einheitliche Parteilisten birgt die Gefahr in sich, dass nationale Traditionen eher repräsentiert werden, als inhaltliche Strömungen. Die Freiheit von Regierungslegitimation bietet jedoch die Möglichkeit, tradierte Koalitionsbildungen bei Sachthemen aufzubrechen. (Tömmel 2008, S. 79)

3.4.4 Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist das judikative Organ der EU. Er sorgt für die Einhaltung und die gleichmäßige Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Die Rolle des EuGH entspricht der eines Verfassungsgerichts. Das Gericht ist im formalen Sinne unabhängig und genießt darüber hinaus für seine Rechtsprechung hohes

Ansehen in den Mitgliedsstaaten, obwohl die Rechtsprechung auch den Interessen einzelner Mitglieder entgegenstehen kann. (Tömmel 2008, S. 79; Vahlpahl 2007, S. 75) Aufgrund der Besorgnis einiger Mitgliedsstaaten ob der stark integrationsorientierten Rechtsprechung des EuGHs, hat der Gerichtshof bisher keine Zuständigkeiten für die Initiativen der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erhalten. Dies zeigt deutlich, welche Macht die Mitgliedsstaaten der Rechtsprechung des EuGHs beimessen. (Kapsis 2007, S. 190)

Eine Vielzahl von Autoren hebt den Einfluss der Rechtsprechung des EuGHs auf die Weiterentwicklung der europäischen Integration hervor. Wichtige Grundsätze wie die gegenseitige Anerkennung von Waren und Dienstleistungen oder das Diskriminierungsverbot wurden in die Verträge aufgenommen, da der EuGH durch seine Rechtsprechung den Weg dazu ebnete. (Schieren 2012, S. 18) Dabei fällt der generell integrationsfreundlichen Haltung des EuGHs die Rolle des Katalysators einer schleichenden Konstitutionalisierung von Themengebieten zu. Verschiedene Präzedenzurteile dienten bereits als wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik. Sozialpolitisch relevante Einzelfallurteile sind vor allem zu Arbeitszeitfragen, zur Gleichstellung von Männern und Frauen sowie zum Diskriminierungsverbot ergangen. (Greenwood 2003, S.63; Tömmel 2008, S.79; Schmidt/Schünemann 2008, S.118).

Die Aktivitäten des EuGHs im Bereich der Sozialpolitik betonen insbesondere die Öffnung der Märkte für Arbeitnehmer und Dienstleistungen, d.h. soziale Rechte auch in anderen Mitgliedsstaaten in Anspruch zu nehmen. Andererseits hat der EuGH auch die Position vertreten, dass Freizügigkeit nicht Sozialdumping zur Folge haben dürfe und somit auch die Grenzen des freien Binnenmarktes aufgezeigt. (Becker 2015, S.19) Der EuGH hat in seiner Arbeitsweise zudem einen maßgeblichen Effizienzvorteil, da Entscheidungen mit einfacher Mehrheit gefällt werden. Der Rat kann diesen Entscheidungen nur mit Einstimmigkeit entgegenreten. Eigene Initiativen der anderen Akteure bedürfen regelmäßig der Zusammenarbeit. (Leibfried 2010, S. 279) Nichts desto trotz bleibt der EuGH in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt, da er ausschließlich aufgrund der Verträge tätig werden kann und dem Tenor der Verträge verpflichtet bleibt. Innovationen außerhalb des bestehenden, vertraglichen Rahmens bleiben anderen Akteuren vorbehalten.

3.4.5 Mitgliedsstaaten : Welten der staatlichen Wohlfahrt

Schmidt/Schünemann (2008, S. 100) stellen im Hinblick auf die grundlegende Rolle des Europäischen Rats bei der Aushandlung nationaler Interessen fest, dass es letztendlich mit Ratifizierung und Umsetzung der grundlegenden Entscheidungen in der EU bei den Nationalstaaten verbleibt, den erzielten Konsens in politische Kultur und verwaltungstechnische Umsetzung zu überführen. Somit entscheidet nach wie vor die sozialpolitische Realität im Mitgliedsstaat, inwieweit europäische Initiativen zu sozialpolitischen Themen Wirkung zeigen.

Nach Einschätzung von Däubler (2004, S. 280) werden "mindestens 95 Prozent aller Fragen des Sozial- und Arbeitsrechts weiter auf rein nationaler Grundlage entschieden". Das betrifft etwa Regeln zum Arbeitsverhältnis, zur Sozialversicherung, zum Kündigungsschutz, zur Stellung der Gewerkschaften, zum Tarifrecht, zur Betriebsverfassung und zur Unternehmensmitbestimmung. Sozialpolitik hat für die Nationalstaaten legitimatorische Bedeutung. Für die weit überwiegende Zahl der Regierungen der Mitgliedsstaaten besteht kein Interesse daran, nationale Zuständigkeiten in stärkerem Maße zugunsten einer europäischen Koordinierung oder gar Harmonisierung aufzugeben. Die Möglichkeiten nationaler Sozialpolitik, insbesondere der Jugend-, Familien-, und Gesundheitspolitik, die Bevölkerung direkt anzusprechen oder gesellschaftliche Prozesse zu steuern, stehen für die Mitgliedsstaaten nicht zur Disposition. Somit ist die relevante Ebene, wenn es sowohl um die Entwicklung wie auch die Umsetzung der Sozialpolitik in Europa geht, die nationalstaatliche Ebene (Dietz et al. 2015, S. 1998; Knelangen 2005, S. 30)

Besondere Bedeutung bei der Erfassung der sozialpolitischen Prozesse in der EU kommt dem Modell der „worlds of welfare capitalism“, ausgehend von Esping-Andersen (1990), zu. Das klassische Modell unterscheidet drei Gruppen von Staaten auf ihre wohlfahrtsstaatliche Organisation und Tradition hin: sozialdemokratische, liberale und konservative Wohlfahrtsstaaten. Aufgrund der Kritik an diesem Modell wurde ein weiterer Typ, der sogenannten „nachholenden Wohlfahrtsstaat“ hinzugefügt (Götting/Lessenich 1998, S.311f). Die Vielzahl unterschiedlicher Wohlfahrtsregime erzeugt unterschiedlichste Reformbestrebungen und Reformverfahren auf nationaler Ebene (Stuchlik 2008, S. 222).

Der sozial-demokratische Wohlfahrtsstaat beruht unter anderem darauf, Sozialleistungen nicht in Abhängigkeit von vorher geleisteten Beiträgen aufgrund von Erwerbsarbeit zu gewähren, sondern vielmehr in Form von Grundrenten und anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen. Die Leistungen dieser Systeme richten sich

nicht nur an die in Not geratenen Teile der Bevölkerung, sondern sollen bereits im Vorfeld Notlagen verhindern. Dabei kommt es zu einer starken Vergesellschaftung von familialen Kosten. Aufgaben, die in familiärer Solidarität geleistet wurden, werden frühzeitig dem Staat übertragen, um dem Einzelnen Unabhängigkeit sowohl als Leistungsverpflichtetem wie auch als Leistungsempfänger zu garantieren. Ziel ist es, durch Minimierung der sozialen Probleme die staatlichen Einnahmen zu maximieren (Esping-Andersen 1998, S. 44ff). Daraus resultiert im Vergleich mit anderen Staaten ein hohes Kostenniveau. (Schulte 1998, S. 265).

Demgegenüber beruhen konservative und liberale Sozialstaatsmodelle und deren Leistungen größtenteils auf der Grundlage von Beitragszahlung aus Erwerbseinkünften. Der Unterschied zwischen liberalem und konservativem Modell besteht darin, dass konservative Sozialstaaten Beiträge überwiegend für Pflichtversicherungssysteme erheben und in bestimmtem Maße Umverteilungsmechanismen greifen, während in liberalen Sozialstaaten der Einzelne gehalten ist, Risiken abzusichern.

Liberale Systeme fordern vom Einzelnen die Einbringung seiner Arbeitskraft und die Unterstützung seiner Angehörigen. Die Zugangsregeln zu Sozialleistungen sind strikt und die Leistungen niedrig. Der Staat fördert den Markt passiv durch Druck auf den Einzelnen mit minimalem Leistungsanspruch und aktiv, indem private Vorsorgeformen staatlich gefördert werden. (Esping-Andersen 1998, S. 43).

Konservative Systeme sind geprägt durch den Einfluss der Kirche, zumindest in ihren Gründungsphasen. Hieraus ergibt sich eine starke Verpflichtung, traditionelle Familienformen zu fördern. Nichterwerbstätige Frauen werden häufig von den Leistungen der Pflichtsysteme ausgeschlossen und über ihre Männer abgesichert. Kindertageseinrichtungen und andere familienbezogene Dienste sind selten. Es herrscht das Subsidiaritätsprinzip, das dem Staat Eingriffe erst nach dem Ausfall des familiären Hilfesystems ermöglicht. (Esping-Andersen 1998, S. 44)

Der Ansatz von Esping-Andersen ist vielfach kritisiert worden: Die Festlegung von Staaten auf bestimmte Modelle missachte, dass diese sich in einzelnen Aspekten ihrer Sozialstaatlichkeit unterscheiden und über die Zeit hinweg Veränderungen in der Orientierung möglich sind (Borchert 1998, S. 142ff). Weiterhin erfasse das Modell weder die südeuropäischen noch die mittel- und osteuropäischen Staaten und ihre spezifischen Ausprägungen von Sozialstaatlichkeit (Ferrera/Hemerijck 2003, S. 115ff). Aus diesem Grund wurde der südeuropäische/ osteuropäische Typ des „nachholenden Sozialstaates“ hinzugefügt. Die dort sich zunehmend entwickelnden

Strukturen enthalten die unterschiedlichsten Elemente der anderen drei Typen. Eine Einordnung in die klassische Unterteilung erscheint schwierig. (Arts/Gelissen 2002, S. 142f; Götting/Lessenich 1998, S. 311f; Schulte 1998, S.262ff)

Europäische Impulse und Initiativen müssten demnach je nach Wohlfahrtregime unterschiedliche Ausprägungen in der sozialpolitischen Realität der Mitgliedsstaaten erfahren. Hinweise hierauf liefern Falkner et al (2005) mit einer Studie zu Umsetzung von europäischer Gesetzgebung zur Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsstaaten. Im Modell der „worlds of compliance“ werden Staaten miteinander in Verbindung gebracht, die sich durch die Art und Weise der Umsetzung von europäischem Recht ähneln. Unterschieden wird in welchen Prozeduren, mit welchem Aufwand und Akteuren Ergebnisse europäischer Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten aufgenommen werden. Bei der Frage wie auf europäische Reize reagiert wird, spielen der politische Prozess und die Verwaltungskultur in den Mitgliedsstaaten eine besondere Rolle. (Falkner et al. 2005, S. 318ff)

Unterschieden werden drei Gruppen von Staaten: „world of observance“, „world of domestic politics“ und „world of neglect“. Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die Variablen, anhand derer sich die „Welten“ unterscheiden lassen:

	world of observance	world of domestic politics	world of neglect
Politische Priorität für EU-Regelungen	Hoch	eine unter vielen	kein Interesse
Umsetzungsmuster	rechtzeitig	nur rechtzeitig wenn keine heimischen Gegenründe	verspätet
Faktoren, die die Umsetzung erleichtern	selbstverstärkender Mechanismus der Kultur der Umsetzung	Übereinstimmung mit Präferenzen der Regierung und wichtiger Interessengruppen	mit heimischen bereits laufenden Reformen verbunden
Gründe für Nicht-Umsetzung	Nichtbewusstheit, sonst Nicht-Umsetzung sehr selten	Politisches Scheitern (innerstaatlicher Kompromiss zwischen Interessengruppen nicht oder gegen EU erreichbar) Nicht-Umsetzung kann in diesen Situationen besonders lange anhalten	Scheitern durch die Verwaltung (ineffektive, überlastete oder nicht-achtsame Verwaltung) Nicht-Umsetzung ist eher die Regel als die Ausnahme
Übergeordnete Logik	Kulturell	politisch Interessengeleitet	Interessengeleitet bis in die Verwaltung
typischer Prozess	aufgabenorientierte Annahme	Konflikt/Kompromiss	Trägheit
Staaten, die zu diesen Gruppen gehören	Dänemark, Schweden, Finnland	Deutschland, Österreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Belgien, Spanien	Griechenland, Portugal, Luxemburg, Frankreich, Italien, Irland

(nach Falkner et al. 2005, S. 322ff)

Grundsätzlich bezieht sich dieses Modell zwar auf die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht, jedoch wird darauf verwiesen, dass auch bei Empfehlungen also „weichem Recht“, Staaten der „world of observance“ in hohem Maße solche Empfehlungen aufgreifen und in nationale Politiken umsetzen, während Staaten der anderen beiden Gruppen auf ihre Muster der Orientierung an heimischen Interessenlagen bzw. des schlichten Desinteresses/ der Trägheit zurückfallen (Falkner et al.

2005, S. 232). Im Vergleich zum Modell von Esping-Andersen erscheint bemerkenswert, dass die nordischen oder sozial-demokratisch geprägten Sozialstaaten, eher dazu neigen, sozialpolitische Impulse der europäischen Ebene aufzugreifen, selbst wenn sie nicht in die nationalen Wohlfahrtsstaatentraditionen zu passen scheinen. Die Unterscheidung von konservativen und liberalen Wohlfahrtsstaaten scheint bei der Umsetzung von EU-Regelungen eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Offen bleibt, wie sich Mittel- und Osteuropäische Staaten einordnen lassen. Zu diesem Zweck wurde eine weitere Studie erstellt (Falkner et al. 2008), die das oben dargestellte Modell auf vier mittel- und osteuropäische Staaten überträgt. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die untersuchten Mitgliedsstaaten große Ähnlichkeit mit den Staaten der „world of domestic politics“ aufweisen. Das heißt, je nach nationalem Interesse und politischer Orientierung der Regierung werden die Vorgaben von europäischer Ebene umgesetzt. Der große Unterschied zu den bereits hier eingeordneten Staaten ist jedoch, dass der Umsetzung nicht immer auch eine Kontrolle oder Überwachung folgt. Neben dem Tatbestand, dass die vier untersuchten Länder nur über einen mäßig effizienten Verwaltungsapparat verfügen, sind aufgrund der tiefgreifenden, politischen Veränderungen in diesen Ländern noch keine gesellschaftlichen Strukturen gewachsen, die eine Verbindlichkeit von Regeln einfordern. Vergleichbar im Umsetzungsmuster und der Ausprägung der Verwaltungskultur sind die untersuchten Länder mit Irland und Italien, die insbesondere bei der konkreten Umsetzung von bereits übernommenen Regeln große Nachlässigkeiten aufweisen. Falkner et al. (2008, S. 169ff) kommen demnach zu der Auffassung, dass eine weitere Kategorie hinzuzutreten habe. Die Kategorie „world of dead letters“ fasst diejenigen Mitgliedsstaaten zusammen, die europäische Regelungen im eigenen Rechtsraum des Mitgliedsstaates gesetzlich gut niedergelegt haben aber keine bis wenig tatsächliche Umsetzung erfolgt.

Ergänzung kann die Einordnung der Mitgliedsstaaten der EU aus der Demokratie- und Föderalismusforschung erhalten. Danach ist die Aufnahme von neuen Politiken und Inhalten in ein politisches System davon abhängig, wie das jeweilige System organisiert ist. „Die institutionelle Form eines demokratischen Systems (im Englischen polity) beeinflusst den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidung (politics) und damit auch die inhaltlichen Ergebnisse der Staatstätigkeit.“ (Grotz 2013, S. 237). In der vergleichenden Demokratieforschung haben die Konzepte der „Patterns of Democracy“ von Lijphart (1999, 2009) und der Vetospieler von

Tsebelis (2002) zur Erkenntnis beigetragen, dass die Ausgestaltung der politischen Prozesse und die Rolle der daran beteiligten Akteure Einfluss darauf hat, ob ein politisches System stärker oder weniger stark für Veränderungen offen ist. Schmidt (2010a, S. 334f) weist darauf hin, dass Mehrheitsdemokratien gegenüber Konsensdemokratie durch wenige, institutionelle Begrenzungen gekennzeichnet sind. Das ermöglicht beispielsweise einer neuen Regierung nach einem Regierungswechsel größere Handlungsspielräume. Mehrheitsdemokratien sind durch machtkonzentrierende Institutionen gekennzeichnet, die es ermöglichen die Interessen der Bevölkerungsmehrheit in Regierungshandeln umzusetzen. Demgegenüber sind Konsensdemokratien durch Machtstreuung gekennzeichnet, damit wird gewährleistet, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen in die Entscheidungsprozesse einbezogen wird. (Grotz 2013, S. 239). Lijphart (1999) unterscheidet zwei Dimensionen von Demokratiestrukturen, Die „Exekutive-Parteien-Dimension“ und die „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“. Die Exekutiv-Parteien-Dimension umfasst die Indikatoren Konzentration der Exekutivmacht, Dominanz der Exekutive, Fragmentierung des Parteiensystems, wahlrechtsbedingte Disproportionalität und Interessengruppenpluralismus. Die „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“ umfasst die Indikatoren Machtaufteilungsgrad der Staatsstruktur, Konzentration der Legislativmacht, Schwierigkeitsgrad der Verfassungsänderungen, Letztentscheidungsrecht über Gesetzgebung und Grad der Zentralbankautonomie.

In Bezug auf sozialpolitische Fragestellungen ergibt sich ein uneinheitliches Bild, was die Leistungsfähigkeit von Mehrheits- und Konsensdemokratien angeht. Die von Lijphart allgemein postulierte, positive Leistungsbilanz von Konsensdemokratien in der Sozialpolitik kann durch verschiedene, gegenteilige Beispiele in Frage gestellt werden. Insbesondere in bundesstaatlichen Konsensdemokratien mit hoher Autonomie der Gliedstaaten werden sozialstaatliche Reformen eher gebremst. Föderale Staaten geben in der Regel weniger für Zwecke der Sozialpolitik aus und verzögern die Einführung von neuen, sozialen Politiken. Föderalismus hat also in der Regel einen eher negativen Einfluss während Dezentralisierung per se nicht negativ eingeordnet werden kann, sondern vielmehr die Frage des Entscheidungsrahmens von Bedeutung ist, ob dezentrale Strukturen politische Systemen Vorteile bringen (Schmidt 2010, S. 327, Ehlert et al. 2007, S. 260; Obinger et. al 2005, S. 4f). Ganghof und Schulze (2015, S.36) fassen das wie folgt zusammen: „Vetopunkte reduzieren tendenziell das Ausmaß von Reformen und/oder verzögern sie zumindest.“

Der vermeintliche Vorteil viele, gesellschaftliche Akteure in Entscheidungsprozesse einzubinden und so breite, gesellschaftliche Legitimation zu bewirken, birgt die Gefahr möglicher Blockaden, die einzelne Akteure aufbauen könnten. Nicht alle Akteure in einem politischen System können solche Barrieren aufbauen. Tsebelis bezeichnet die Akteure, die dazu in der Lage sind, als Vetospieler. Je mehr Vetospieler in einem System vorhanden sind, desto schwerfälliger ist es. In Unterscheidung zu den Veto-Punkte Ansätzen wird beim Veto-Spieler Ansatz jedoch das bloße Vorhandensein eines Veto-Spielers nicht als ausreichend betrachtet. Vielmehr versuchen Vetospieler-Ansätze, Präferenzen und Interaktion zwischen den Vetospielern zu erfassen. (Jahn 2010, S. 46)

Die Wirkung von Vetospielern wird bestimmt nach Anzahl von Vetospielern, ihrem maximalen, ideologischen Abstand und der Kohärenz der einzelnen Vetospieler. Die Schwäche des Vetospieler-Ansatzes liegt sicherlich darin, dass Tsebelis Aussagen über Parteipositionen ausschließlich über Experteneinschätzungen gewonnen hat und die Positionen in ein Rechts/Linksschema eingeordnet werden. (Jahn 2010, S.55ff) Bemerkenswert ist weiterhin, dass der Veto-Spieler-Index von Tsebelis (1999) in Darstellung in hohem Maße mit der Exekutive-Parteien-Dimension von Lijphart korreliert (Jahn 2010, S. 63)

Es muss aber festgestellt werden, dass die Föderalismus-Unitarismus-Dimension Lijpharts weniger Kritik erfahren hat, als die Exekutive-Parteien-Dimension. Somit ist die Föderalismus-Unitarismus-Dimension vermutlich eine bessere Grundlage das sozialpolitische Reformgeschehen abzubilden als der Gesamtindex. (Ganghof/Schulze 2015, S.30)

Insgesamt bestätigt sich aus den Überlegungen der Vertreter der Vetopunkte- und Vetospieler-Ansätze was Fritz Scharpf bereits 1985 beschrieb: vor allem föderale Staaten sind es, in denen die Verflechtung der Entscheidungsebenen Blockaden erzeugen, die dazu führen, dass die nationale Ebene in ihrer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit beschränkt wird (Scharpf 1985).

Wenn wie Anfangs mit Däubler (2004) dargelegt der weitaus größte Teil der rechtlichen Gestaltung der Sozial- und Arbeitswelt auf der nationalen Ebene stattfindet, spielt das Politikgeschehen auf nationaler Ebene mit seiner Wechselwirkung auf die europäische Ebene einen bedeutsame Rolle bei der Erfassung und Analyse der europäischen Sozialpolitik.

3.4.6 Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen

Die Anzahl der Nichtregierungsorganisationen oder Interessengruppen, die auf europäischer Ebene arbeiten hat sich in den letzten Jahrzehnten vervielfacht. Die Bandbreite an unterschiedlichen Interessengruppen ist kaum überschaubar. Hierzu gehören sowohl Arbeitgeber- wie Arbeitnehmergruppen, Firmen, Berufsgruppen, Verbraucher, Bürger, Soziale Gruppierungen, Umweltgruppen sowohl auf europäischer Ebene, als auch auf nationaler und regionaler Ebene mit europäischem Fokus. (Falkner 2007, S. 281f, Greenwood 2003, S.7)

Mit Blick auf die Gesamtheit der auf europäischer Ebene vertretenen Interessengruppen lässt sich feststellen, dass Interessengruppen mit den Schwerpunktthemen Religion, Soziales, Menschenrechte, Verbraucherschutz, Umweltschutz in wesentlich geringerer Zahl aktiv sind als Interessengruppen, die sich mit wirtschaftspolitischen Themen beschäftigen. Es wird von ca. 20% der eingetragenen Interessengruppen mit sogenannter diffuser Zielsetzung ausgegangen. Diese Interessengruppen sind in der Regel nicht gut organisiert. Somit spiegeln sie das Verhältnis der Themengewichtung auf der politischen Agenda der EU gut wieder. (Eising 2007, S. 214) Bis Mitte der 1980er Jahre waren Interessengruppen mit rein sozialpolitischen Anliegen nahezu nicht vertreten. Erst mit Etablierung von Anti-Armutgruppen Mitte der 1980er Jahre wurden erste, intensivere, sozialpolitische Bemühungen auf europäischer Ebene erkennbar. (Harvey 1993, S. 190) Von besonderer Bedeutung bei der Entstehung von sozialpolitischen Interessengruppen scheint neben der Zunahme an Themen auf der Agenda der EU die Rolle der Europäischen Kommission zu sein. Die Zielsetzung der Kommission für Ihre Initiativen ein möglichst breites Bündnis an Unterstützern für einen Vorschlag zu gewinnen, führte dazu, dass die Gründung von Interessengruppen auf europäischer Ebene zum Teil auf die Initiative der Kommission zurückgeht. Diese europäischen Interessengruppen bündeln Interessen aus mehreren Mitgliedsstaaten und erhalten dafür von der Kommission sowohl finanzielle wie auch logistische Unterstützung. Die Kommission schafft mit der Finanzierung neue Akteure, die ihren Anliegen Legitimität verleihen und Akteurskonstellationen verändern. Bei manchen Gruppen stellt sich sogar die Frage, ob sie ohne die Kommission überhaupt existieren könnten (Eising 2012, S. 843; Greenwood 2003, S. 209f). Auf der anderen Seite nutzt die Kommission, wie auch in zunehmendem Maße das Europäische Parlament, Interessengruppen als Informationsquelle und Lieferant von Expertenwissen, um mangelnde, eigene Ausstattung mit Ressourcen zu kompensieren. (Tömmel 2008, S.189)

Eine besondere Rolle in Bezug auf sozialpolitische Themen spielen mit Sicherheit die europäischen Arbeitnehmer und Arbeitgebervereinigungen. Im Rahmen des sozialen Dialogs können die drei großen Vereinigungen Unice (Union of Industrial Employers' Confederation), CEEP (European Association for Public Sector Firms) sowie ETUC (European Trade Union Congress) eigene Regelungen verhandeln, die von den anderen EU-Akteuren anerkannt werden. Aus diesen Sozialpartnerverhandlungen sind unter anderem die Richtlinie für Erziehungsurlaub, für Teilzeitarbeit und befristete Arbeit in den 1990er Jahren hervorgegangen. Da es sich hierbei um ein sehr stark abgegrenztes und stabiles Politiknetzwerk handelt, wird in diesem Bereich sogar von einer korporatistischen Politikgemeinschaft gesprochen. (Falkner 2007, S. 281f, Eising 2007, S.210)

Insbesondere in der deutschen Tradition sind neben den Interessengruppen die Wohlfahrtsverbände ein bedeutender, sozialpolitischer Akteur. Wohlfahrtsverbände stehen als Akteure in der Sozialpolitik in einem Spannungsfeld. Zum einen sind sie Produzent von sozialen Dienstleistungen, zum anderen wollen sie mit ihren weltanschaulichen Ideen soziale Gerechtigkeit und sozialen Zusammenhalt fördern. (Moos/Klug 2009, S. 81f). Soweit eine Tendenz auszumachen ist, dass die weltanschauliche Klammer der Wohlfahrtsverbände eine Schwächung erlebt, nehmen die Interessen- und Rollenkonflikte in den Wohlfahrtsverbänden zu. Dietz et al. (2015, S.104) identifizieren vier Interessenssphären, die gleichzeitig wirken wollen. Das Identitätsinteresse entspricht der Mission sozial- und gesellschaftspolitisch zu überzeugen, das advokatische Interesse besteht in der Rolle als Anwalt und Sprachrohr der Schwachen, im professionspolitischen Interesse werden fachlich-beruflichen Kompetenzen eingebracht und das erwerbswirtschaftliche Interesse spiegelt die Rolle als Anbieter und Träger von sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen wieder. Um das eigene Profil zu erhalten und eine Alternative zu privaten Anbietern von sozialen Dienstleistung darstellen zu können, müssen die Wohlfahrtverbände neben der Rolle als innovativer Dienstleistungserbringer ihre anwaltliche Rolle erhalten sowie die Solidarität und Hilfsbereitschafts engagierter Bürger bündeln und dabei für gute Rahmenbedingungen des Engagements Sorge tragen (Gohde 2001, S. 62; Haupt 2001, S. 78).

Ein Forum auf europäischer Ebene, in dem sozialpolitische Themen verhandelt werden, ist der bereits 1958 gegründete Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA). Ziel des WSA ist es, Interessengruppen aus dem sozioökonomischen Bereich in die

Verfahren der EU mit einzubeziehen. Rat und Kommission müssen den Ausschuss zu bestimmten Themen konsultieren. Vorgesehen ist die Beteiligung des WSA vor allem zu Themen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik, der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Gesundheitspolitik und der Sozialgesetzgebung. Darüber hinaus wird der WSA tätig bei Finanz- und Währungsfragen, Bildungs- und Kulturthemen, beim Umweltschutz, Landwirtschafts- und Fischereiangelegenheiten, Verkehr und Kommunikation sowie weiteren Themen. Wobei der Ausschuss ausschließlich Stellungnahmen abgeben kann. Der WSA besteht aus 353 Mitgliedern. Vor allem Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie anderer wirtschaftlich relevanter Gruppierungen, z.B. Vertreter der freien Berufe, der Landwirtschaft, von Genossenschaften, der Handelskammern und der Verbraucherverbände wirken mit. Die vertretenen Interessengruppen nutzen oftmals den direkten Weg des Einflusses auf Rat oder Kommission und nicht die Verfahren des WSA. Dies liegt zum einen an der zunehmenden Bedeutung des europäischen Parlaments und zum anderen an der Zunahme an Verbandszusammenschlüssen auf europäischer Ebene. Darüber hinaus unterhalten, viele größere, nationale Verbände eigene Büros und verfolgen eine eigene Strategie. Somit hat der WSA faktisch zunehmend an Bedeutung verloren. (Hönnige/Panke 2016, S. 626f; Dietz et al. 2015, S. 180f; Schmidt/Schünemann 2008, S. 128f)

Für den AdR (Ausschuss der Regionen) gilt dasselbe wie für den WSA. Auch dieser ausschließlich beratende Ausschuss hat mit der Bedeutungszunahme des Europäischen Parlaments an Einfluss verloren. Der AdR wurde 1992 als Ausdruck für die politische Perspektive des Europas der Regionen gegründet. Die Vertreter der Länder, Provinzen und Kommunen können zu Fragen Stellung nehmen, die sich auf regionale und lokale Interessen beziehen. Die Mitglieder des AdR sollen Bürger- und Problemnähe gegenüber den europäischen Institutionen vertreten. Im sozialpolitischen Bereich werden Stellungnahmen unter anderem zu Sozialfragen in den Sektoren Bildung und Kultur, Gesundheitswesen sowie Landwirtschaft und Industrie abgegeben oder auch spezifische Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertreten. (Hönnige/Panke 2016, S. 626f; Diez et al. 2015, S. 182)

Interessengruppen konzentrieren sich auf europäischer Ebene häufig auf eine sehr frühe Phase der Politikentstehung. Sie sammeln Informationen, machen Vorschläge, sähen Zweifel zu bestehenden Vorschlägen und stellen Alternativen in den Raum. Je nach Fragestellung wird in unterschiedlichen Prozederen mit unterschied-

lichen Interessengruppen auf die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene eingewirkt. (Greenwood 2003, S. 46)

3.4.7 Zusammenspiel im sozialpolitischen Kontext

Die Kompetenzen und Zuständigkeiten der supranationalen Akteure sind in der europäischen Sozialpolitik so angelegt, dass eine hohe Abhängigkeit zueinander besteht. Mit der Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments in den letzten zwei Dekaden ist diese gegenseitige Abhängigkeit wesentlich verstärkt worden. Im Feld der Sozialpolitik kommt hinzu, dass wie bei Erweiterung von Kompetenzen der europäischen Ebene Verfahren genutzt werden, die in hohem Maße die Souveränität der Mitgliedsstaaten sichern sollen.

Somit sind es die Mitgliedsstaaten mit ihren wohlfahrtstaatlichen Prägungen und sozialpolitischen Kulturen, die Entwicklungen vorantreiben oder bremsen.

Pochet (2005, S. 43) stellt in diesem Zusammenhang sehr treffend fest, dass sich die Standpunkte der großen, europäischen Regierungsparteien egal ob sozialdemokratisch oder konservativ in Bezug auf das Verständnis von Markt und Rolle des Staates angenähert haben. Jedoch die Bereitschaft, Kompetenzen zu sozialpolitischen Themen an die europäische Ebene abzugeben, wesentlich reduziert ist. Vielmehr scheinen die Mitgliedsstaaten intergouvernementale Ansätze zu bevorzugen, bei denen die Regelungsgewalt im Nationalstaat verbleibt.

Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen darf jedoch nicht unterschätzt werden, denn sie dienen allen Akteuren als Quellen von Expertise und Fachwissen wie auch Legitimation. Gerade im sozialpolitischen Feld können Nichtregierungsorganisationen aufgrund ihrer zivilgesellschaftlichen Verankerung ihre Anliegen und Politikinhalte sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene einbringen, soweit sie über eine multinationale Organisation verfügen. Durch das Hinzutreten neuer Interessengruppen können sich Akteurskonstellationen wesentlich verändern (Eising 2012, S. 843)

Greenwood (2003, S. 46) unterscheidet das Geschehen auf europäischer Ebene von dem auf nationaler Ebene, wo oftmals zu einzelnen Politikfeldern abgrenzbare Akteurskonstellationen in klaren Koalitionen aufeinandertreffen. Auf europäischer Ebene scheint jedes Thema eine neue Konstellation hervorzubringen.

Demnach müssen politikwissenschaftliche Ansätze genutzt werden, die genügend Flexibilität mit sich bringen um den wechselnden Akteurskonstellationen gerecht zu werden. Mit dieser Anforderung zeigt sich erneut, dass es gerade diffusions- und

lernprozessorientierte Ansätze wie der von Sabatier sind, die eine gute, theoretische Grundlage für die Erfassung des Politikgeschehens in der europäischen Sozialpolitik bieten.

3.5 Zusammenfassung

In der Darstellung der Entwicklung, der aktuellen Gestalt und der relevanten Akteure der europäischen Sozialpolitik ist deutlich geworden, dass sowohl externe Faktoren, die starke Abhängigkeit der Akteure voneinander sowie die Nutzung von weichen Regierungsmodi kennzeichnend für die Sozialpolitik auf europäischer Ebene sind. Abgesehen von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft aus der schweren Krisenerfahrung des zweiten Weltkrieges heraus, sind es externe Entwicklungen, wie die ökonomische Krise der 1970er Jahre oder die strukturelle Massenarbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre, die die sozialpolitischen Fragestellungen auf die europäische Ebene tragen. Auch die Erweiterungen der Europäischen Union über die letzten Dekaden hinweg und die damit verbundene Ausweitung der Wirkung europäischer Regelungen auf mehr Menschen, kann als tiefgreifende Veränderung begriffen werden. Sozialpolitische Fragestellungen werden jeweils weit oben auf der politischen Agenda der Europäischen Union thematisiert. Jedoch ergeben sich hieraus mit Nichten immer weitere Schritte der Vereinheitlichung oder Vergemeinschaftung von sozialpolitischen Themen. Die Auswirkung der Aufnahme von sozialpolitischen Inhalten auf europäischer Ebene ist vielmehr davon abhängig, welche Akteurskonstellation das Thema aufnimmt. Die Entwicklung der Sozialpolitik, wie des politischen Geschehens auf europäischer Ebene insgesamt ist gekennzeichnet vom zunehmenden Gleichgewicht von Kommission, Rat und Europäischem Parlament. Dabei sind Nichtregierungsorganisationen als wichtige Wissens- und Legitimationsquelle im sozialpolitischen Bereich zunehmend bedeutsam. Aufgrund der hohen Bedeutung für die Identität und Souveränität der Nationalstaaten ist die Sozialpolitik über alle Entwicklung hinweg weitgehend bei den Mitgliedsstaaten verblieben. Auch wenn die Notwendigkeit einer Angleichung von Inhalten und Regelungen bei den nationalen Akteuren gesehen wird und eine Angleichung auch tatsächlich staatgefunden haben mag, so werden für diese Angleichungen auf europäischer Ebene Verfahren gewählt, bei denen die mitgliedsstaatliche Souveränität in den Vordergrund gerückt wird. Dies entspricht auch dem allgemeinen Trend eher weiche, indirekte Politikinstrumente zu nutzen. Sozialpolitische Innovationen entfalten nur dann Wirkung, wenn sie auf der nationalen Ebene umgesetzt werden.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der Bedingungs-faktor für das Reformgeschehen auf nationalstaatlicher Ebene sind. Ausgehend von Esping-Andersens Typologie (1990) kann vermutet werden, dass die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen mit Blick auf die europäische Ebene so stark wirken, dass es zu keinen gemeinsamen Definitions- und Handlungsansätzen kommt und die Umsetzung einzelner Initiativen stark differiert. Dies würden auch die Ansätze der Demokratietheorien stützen, die die Fähigkeit zu politischen Änderungen der Mitgliedsstaaten unterschiedlich gewichten, mit der Folge, dass Reformen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten durchgeführt werden.

Demgegenüber stünde eine Betrachtung, die zwar eine unterschiedliche Tradition in den Mitgliedsstaaten ausmacht, den europäischen Prozess als davon losgelöst betrachtet. Dieser Standpunkt geht davon aus, dass die Akteure auf europäischer Ebene zunehmend eine eigene von der Herkunftskultur unabhängige, politische Kultur schaffen, die dann top-down auf die Herkunftskulturen wirkt und von den meisten Mitgliedsstaaten aufgenommen wird. (Falkner 2000; Radaelli 2003)

4 Seniorenpolitik: Politik für Ältere in alternden Gesellschaften

Im folgenden Kapitel sollen die Erkenntnisse zur europäischen Sozialpolitik, wie im Kapitel zuvor entwickelt, für den Bereich der Seniorenpolitik fortgeschrieben werden. Nach der Abgrenzung der zentralen Begrifflichkeiten der Politik für ältere Menschen wird der demographische Wandel als zentraler externer Faktor umrissen. Weiterhin werden die zentralen Bereiche der Politik für ältere Menschen sowie die Akteure der europäischen Sozialpolitik mit ihren spezifischen, seniorenpolitischen Politikgehalten und -entwicklungen erfasst.

Alan Walker einer der bekanntesten Altersforscher mit Veröffentlichungen zur Frage der Alterung in Europa seit mehr als drei Dekaden stellt fest: "Despite its major economic and social implications, however, the issue of population ageing became a European one only very recently." (Walker 2010, S. 586) Hieraus wird deutlich, dass trotz einer gewissen Tradition in der Erfassung, Analyse und Auseinandersetzung mit der Politik für Alte, das Thema auf der europäischen Ebene erst seit vermeintlich kurzer Zeit Aufmerksamkeit genießt. Umso wichtiger ist es den Begriff der Seniorenpolitik zielgerichtet darzustellen und abzugrenzen.

4.1 Seniorenpolitik: Begriff und Reichweite

Die Seniorenpolitik wird in der Regel als Konzept der Politik für ältere Menschen verstanden, d.h. Politikinhalte und Maßnahmen der Seniorenpolitik richten sich an ältere Menschen. Teilweise werden die Auswirkungen der Zunahme an Älteren auf die Struktur und Ausrichtung von politischen Institutionen und Organisationen unter dem Begriff der Seniorenpolitik untersucht. (Schroeder/Munimus 2008, 2012; Munimus 2012). Hier wird von Seniorenpolitik als Politik für ältere Menschen ausgegangen, da der Begriff wesentlich weitergefasst ist und auch die Dimension der politischen und gesellschaftlichen Partizipation Älterer beinhaltet, wie in diesem Kapitel gezeigt werden wird. Politik für ältere Menschen wird unter einer Vielzahl von Begriffen gefasst und analysiert, wie zunächst als Altenhilfepolitik (Holz 1987) und Altenpolitik (Wehling 1995) oder später als Lebenslaufpolitik (Naegele 2010) und Demographiep politik (Hüther/Naegele 2013).

4.1.1 Altersbegriff

Die Beschäftigung mit dem Alter kann als eine Universalie gelten: als Sorge um eine spezifische Gruppe. „Dies findet sich im Alten Testament ebenso wie in vielen ande-

ren Quellen der Kulturgeschichte. Gleichwohl war diese Sorge immer ambivalent, von Konflikten geprägt und kulturell immer auch gefährdet.“ (Schulz-Nieswandt 2006, S. 150)

Ab wann eine Person als alt eingestuft wird ist von der jeweiligen Gesellschaft und ihrer Kultur abhängig. In modernen Gesellschaften ist der Beginn des Alters mit einem Abstieg im gesellschaftlichen Status, zum Beispiel Aufgabe der beruflichen Stellung, verbunden. Alte gelten als weniger nützlich, verursachen Kosten durch steigendes Krankheitsrisiko, entsprechen nicht den gängigen Schönheits- und Fitnessidealen, usw. In archaischen Gesellschaften werden Alte hingegen als Quelle von Weisheit und Rat geschätzt und als wichtige Ressource bei der Bewältigung des Lebens betrachtet. (Thieme 2008, S. 29f) Der Begriff des Alters definiert sich über die Frage nach der Gliederung des Lebenslaufs. Abgeleitet wird der Altersbegriff in der Regel aus der gesellschaftlichen Organisation von Arbeit. Die Definition einer alternden Gesellschaft gründet darauf, dass es eine Zäsur zwischen erwerbstätig und nicht erwerbstätig gibt. Gesellschaftlich definierte Altersgrenzen haben weniger mit biologischen oder psychologischen Prozessen zu tun, als vielmehr mit der Veränderung der gesellschaftlichen Partizipation eines Großteils von Männern in diesem Lebensabschnitt. Die veränderte Sicht auf Arbeit im Rahmen der gesellschaftlichen Rationalisierung im letzten Jahrhundert, hat ebenfalls zu einem Bedeutungsgewinn und einer verstärkten Abgrenzung zwischen Erwerbstätigkeit und Alter geführt. (Schulz-Nieswandt 2006, S. 189f; Kohli 2005, S. 11f)

Der Bedeutungszuwachs der Lebensphase Alter kann sicherlich auf den in den letzten Dekaden zu beobachtende Strukturwandel des Alters zurückgeführt werden. Zu diesem Strukturwandel gehören die Verkürzung der Erwerbsphase durch längere Ausbildung, häufigere Zeiten der Nicht-Erwerbstätigkeit, Frühverrentungen, Zunahme von befristeten sowie prekären Arbeitsverhältnissen, Anstieg allgemeiner Qualifizierungserfordernisse, Zunahme des Erwerbsanteils von Frauen, Herausbildung von neueren Lebens- und Zusammenlebensformen, Ausweitung der späten Lebenserwartung. (Backes/ Amrhein 2011, S. 244; Barkhold/Naegele 2010, S. 761f) Hier wird bereits deutlich, dass es zu einer Zunahme an Heterogenität gekommen ist.

Bäcker et al (2010, S. 362f) beschreiben diesen Strukturwandel in sieben Dimensionen:

- Zeitliche Ausdehnung des Alters: Frühverrentungsprogramme und steigende Lebenserwartung haben zu einer wesentlichen Verlängerung der nichterwerbstätigen Lebensphase beigetragen.
- Differenzierung des Alters: Alte sind eine äußerst heterogene Gruppe, in der die sozialen, ökonomischen und gesundheitlichen Unterschiede bestehen bleiben.
- Ethnisch-kulturelle Differenzierung des Alters: Durch Alterung von Migranten in den Gesellschaften wandelt sich auch die kulturelle Zusammensetzung der Gruppe der Älteren.
- Verjüngung des Alters: Alte schätzen sich bis über das 70. Lebensjahr hinaus als „jung“ ein; diese Selbsteinschätzung geht mit Verbesserung der Lebensqualität durch medizinischen Fortschritt einher.
- Feminisierung des Alters: Die längere Lebenserwartung von Frauen wirkt sich auf die Gruppe der Alten stark aus.
- Singularisierung des Alters: Ältere leben zunehmend allein, soziale Beziehungen reduzieren sich.
- Hochaltrigkeit: Die längere Lebenserwartung führt auch zu einem erhöhten Anteil an Hochbetagten, mit der Folge, dass Hilfs- und Pflegebedürftigkeit zunehmen können.

4.1.2 Politik für Ältere: Von der Altenhilfepolitik zur Seniorenpolitik

Einhergehend mit dem Ausbau sozialstaatlicher Leistungen nach dem zweiten Weltkrieg in den industrialisierten Ländern wurden im Rahmen der staatlichen Fürsorge Altenhilfeleistungen eingeführt. Dabei ging es in den 1950er und 1960er Jahren in erster Linie um die Bekämpfung von Armut. Es entstand eine wohlfahrtsstaatliche Konstruktion, die sowohl Vorteile wie auch Nachteile für die älteren Menschen mit sich brachte. Einerseits konnte in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten der Lebensstandard der älteren Bevölkerung angehoben werden und in einigen sogar die Altersarmut nahezu ausgelöscht werden. Andererseits wurde die Wahrnehmung von Alten als abhängige, schwache und bedürftige Bevölkerungsgruppe geschaffen, mit der Folge, dass gesellschaftliche Bereiche für Alte, wie zum Beispiel das Arbeitsleben, ab einer bestimmten Altersgrenze verschlossen waren. Alter wurde als Lebensphase der Armut und Gebrechlichkeit stereotypisiert. (Walker 2010, S. 586)

Bereits in den 1960er Jahren wurde die zunehmende Alterung der Gesellschaften erkannt und die Zunahme des Anteils der Älteren thematisiert (Hagestad/ Dannefer 2001, S. 334). Ab den 1970er Jahren setzte eine Ausweitung des Themenspektrums der Politik für Ältere ein. Insbesondere durch Prognosen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels wurden weitere Politikfelder neben den Fürsorgeleistungen bedeutsam. Es wurde zunehmend von einer Altenpolitik gesprochen. (Wallraven/Gennerich 2002, S. 9ff). In den 1970er Jahren setzte die Altenpolitik vornehmlich auf den Ausbau von stationären Altenpflegeeinrichtungen sowie die Professionalisierung der sozialen Berufe (Backes/Amrhein 2011, S. 247f, Naegele 2008, 46ff). Neben den mit dem demographischen Wandel prognostizierten, gesellschaftlichen Veränderungen gerieten die einzelnen Felder der Sozialpolitik durch die ökonomischen Krisen der 1970er Jahre unter Legitimationsdruck. Das beständige Ausweiten von Sozialleistungen war nicht mehr wie bisher gewollt. Die Suche nach effektivem und effizientem Mitteleinsatz wurde intensiviert. (Wendt 2006, S. 271) Obwohl zu dieser Zeit die Finanzierung der staatlichen Alterssicherungssysteme kritisch betrachtet wurde, entstand eine Vielzahl von Frühverrentungsprogrammen. Diese wurden als Lösung für die bestehenden, wirtschaftlichen Probleme und die Arbeitslosigkeit gesehen. Zudem passten die Programme gut zu den bestehenden Stereotypen der passiven Alten. Trotz des breiten Diskurses blieben mit Ausnahme Großbritanniens Kürzungen in den Rentensystemen weitgehend aus. (Walker 2010, 588) Die in dieser Zeit bestehende Altenpolitik bezog sich vorwiegend auf die durch den demographischen Wandel befürchtete, gesellschaftliche Krise. Alte wurden als Profiteure einer ungerechten Verteilung von Ressourcen wie Einkommen, Gesundheitsversorgung und soziale Dienstleistungen gesehen. In der Folge stellte sich die Frage nach der Haushaltsgerechtigkeit, das heißt, ob es zu einem Übergewicht bei der Finanzierung des Altersrisikos gekommen sei. Als Reaktion hierauf organisierten Ältere sich zunehmend in eigenen Organisationen, um Besitzstände zu verteidigen und Leistungen möglicherweise noch weiter auszuweiten. (Binstock/Quadagno 2001, S. 342f, Naegele 2008, S. 46ff)

Sowohl der Begriff der Altenhilfepolitik wie auch der Altenpolitik gehen von Unterstützungsbedarf in defizitären Lebenslagen aus, der vorwiegend aus der spezifischen Alterssituation erwächst. Anfang der 1980er Jahre wurde die defizitäre Sichtweise auf alte Menschen und die damit einhergehende Annahme einer Abhängigkeit von Leistungen zum Erhalt des physischen und gesellschaftlichen Lebens unter den

Begriffen „social creation of dependency“ (Walker 1981) und „structured dependency“ (Townsend 1981) kritisiert. Abhängigkeit wurde als gezwungene Exklusion Älterer aus dem Arbeitsleben, Erfahrung von Armut sowie Institutionalisierung und Begrenzung von häuslichen und kommunalen Rollen begriffen. (Phillipson 2005, S. 503) Die in den 1980er entstandenen Organisationen Älterer zielten nicht ausschließlich auf die Verteidigung von Besitzständen ab, sondern erweiterten den Blick auf alte Menschen durch Thematisierung von Menschenrechten, sozialen Grundrechten, Mitbestimmung, sozialer Teilhabe und Bekämpfung von Altersdiskriminierung. (Walker 2010, S. 589)

Anfang der 1990er Jahre wurde erstmals durch die Europäische Kommission eine wissenschaftliche Aufarbeitung des Themenfeldes zur Vorbereitung eines Europäischen Jahres des Alters ins Leben gerufen. Obwohl das Europäische Jahr des Alters 1993 ein Forum für die vielen, nationalen Seniorenorganisationen bot, konzentrierten sich sowohl der wissenschaftliche wie auch der politische Diskurs auf die Frage der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Die Frühverrentungspraxis wurde Mitte der 1990er Jahre mit Blick auf den demographischen Wandel zunehmend als Last gesehen. Anlässlich des von den Vereinten Nationen 1999 ausgerufenen Jahres der alten Menschen entwickelte die Europäische Gemeinschaft eine umfassende Perspektive zum aktiven Altern. Zu diesem Zeitpunkt kann zumindest auf europäischer Ebene davon ausgegangen werden, dass ein breites Verständnis von Seniorenpolitik abrufbar gewesen ist. (Walker 2010, S. 590f)

Wurde die Altenhilfe als untergeordneter Teil der Sozialpolitik verstanden, kristallisierte sich unter dem Begriff der Altenpolitik ein eigenes Politikfeld heraus. Mit Einführung des Begriffs der Seniorenpolitik sollte Ende der 1990er Jahre die Eigenständigkeit eines am Lebensalter orientierten Politikbereiches begründet werden (Wallraven/Gennerich 2002, S. 9ff).

Der Begriff der Seniorenpolitik betont insbesondere die Ressourcen und Potentiale älterer und alter Menschen (Backes/Amrhein 2011, S. 245). Dabei bleibt die Sichtweise bestehen, dass die Alterung der Gesellschaften eine außergewöhnliche Herausforderung für das wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem ist. (Estes 2001, S. 23; Schmid 2010, S. 402ff). Die Ziele der Sicherheits- und Schutzfunktion bei besonderen Bedarfen stehen in der aktuellen Seniorenpolitik gleichrangig mit der Förderung und Stärkung der Selbstbestimmung, Selbständigkeit sowie Selbst- und Mitverant-

wortung (Backes/Amrhein 2011, S. 247f). Am Konzept der Seniorenpolitik wird kritisiert, dass zu stark auf die Ressourcen von älteren Menschen fokussiert wird, mit der Folge, dass Personen, die über wenige, persönliche Ressourcen verfügen, möglicherweise nicht mehr von seniorenpolitischen Maßnahmen erreicht werden (Backes/Amrhein 2011, S. 248).

4.1.3 Das seniorenpolitische Paradigma: Aktives Altern

Grundlage für die Gestaltung der Politik für Ältere sind, um ganz allgemein auf die Begrifflichkeit von Paul Sabatier zurückzugreifen, die deep core beliefs als die allgemeinen Sichtweisen auf den Menschen und ethischen Grundannahmen. In der Politik für Ältere haben sich diese Grundannahmen entscheidend verändert.

Die veränderte Sichtweise auf alte Menschen spiegelt sich in gesellschaftlichen Altersbildern wieder. So überwog bis in die 1990er Jahre das Bild des gebrechlichen, abhängigen Alten. Das negative Altenbild wirkte verstärkt durch den Ausschluss alter Menschen aus einer Vielzahl von Lebensbereichen. Die Erwartung, dass ältere Menschen das Arbeitsleben zu fest vorgegebenen Zeitpunkten verlassen, Gehalt gegen Rente tauschen und sich aus den Zusammenhängen des Arbeitslebens zurückziehen, ging einher mit einem Prozess des Ausschlusses aus dem allgemeinen, gesellschaftlichen und politischen Leben. Stereotype verfestigten sich in allen europäischen Gesellschaften und führten dazu, dass ältere Menschen als passiv, familienorientiert sowie desinteressiert an politischer und sozialer Partizipation charakterisiert wurden. (Walker 2010, S.587)

Eine moderne Seniorenpolitik erfasst alle alten Menschen, mit den ihnen zu Verfügung stehenden Ressourcen. So kann nach Schulz-Nieswandt (2006, S. 156f) zwischen neuen, kompetenten, älteren Menschen und in multipler Weise abhängigen Menschen unterschieden werden. Gesunde und kompetente, ältere Menschen empfinden den Übergang in die nachberufliche Lebensphase als künstlich und gezwungen. Die starre Festlegung auf Altersgrenzen bei der Erwerbstätigkeit und der als zu früh empfundene Übergang in die Nichterwerbsphase ginge mit der Verschwendung gesellschaftlichen Potentials einher. Als abhängige, alte Menschen werden Personen wahrgenommen, die intensiv behandlungs-, versorgungs- und betreuungsbedürftig sind. Ausdifferenzierte Versorgungs- und Betreuungsangebote müssen gesellschaftlich bereitgestellt werden. Die mit diesen Altersbildern einhergehende Unterscheidung in junge, aktive Alte und alte, abhängige Alte ist empirisch

nicht belegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass es in jeder Alterscharge sowohl aktive wie auch abhängige Menschen gibt. (Kohli 2005, S. 14)

Zentral für die Seniorenpolitik ist der Begriff des „aktiven Alterns“. Obwohl aus gesundheitspolitischer Perspektive entwickelt, prägte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Begriff des „aktiven Alterns“ mit einem 2002 verabschiedeten „Policy Framework“. Die WHO definiert aktives Altern als: „the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age.(...) It allows people to realize their potential for physical, social, and mental well-being throughout the life course and to participate in society according to their needs, desires and capacities, while providing them with adequate protection, security and care when they require assistance.“ (WHO 2002, S.12)

Ebenfalls im Jahr 2002 wurde die Politische Erklärung sowie der Internationale Aktionsplan von Madrid von der zweiten Weltversammlung über das Altern der Vereinten Nationen verabschiedet. Darin heißt es: „Wir verpflichten uns, alle Formen der Diskriminierung, namentlich die Altersdiskriminierung, zu beseitigen. Wir erkennen außerdem an, dass Menschen auch im Alter ein erfülltes, gesundes und sicheres Leben genießen und aktiv am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben der Gesellschaft teilhaben sollten. Wir sind entschlossen, der Würde älterer Menschen mehr Anerkennung zu verschaffen und alle Formen von Vernachlässigung, Misshandlung und Gewalt zu beseitigen.“ (Vereinte Nationen 2002, Art. 5)

Aktives Altern bedeutet somit nicht nur körperlich oder geistig aktiv zu sein, sondern geht von einer aktiven Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben aus. (Kaiser/Lehr 2012, S.14f)

Ein umfassendes Konzept von aktivem Altern beinhaltet nach Walker (2010, S. 596 ff) sieben Grundprinzipien:

- 1.) Aktivitäten bestehen aus allen sinnstiftenden Bezügen, die zum Wohlbefinden der betroffenen Individuen, ihrer Familien, der lokalen Ebene wie auch der Gesellschaft als Ganzes beitragen. Aktivitäten sollten dabei nicht ausschließlich mit bezahlter Arbeit und Produktivität gleichgesetzt werden.
- 2.) Aktives Altern ist ein präventives Konzept, dass Maßnahmen über die gesamte Lebensspanne mit Blick auf das Alter entwickelt.
- 3.) Aktives Altern umfasst alle alten Menschen auch die, die zu einem gewissen Grad schwach und abhängig sind. Damit kann verhindert werden, dass eine Konzentration ausschließlich auf die „jungen Alten“ stattfindet.

- 4.) Solidarität zwischen den Generationen sowohl mit Blick auf Fairness in der Interessenvermittlung zwischen den unterschiedlichen Generationen als auch die Entwicklung von generationsübergreifenden Aktivitäten.
- 5.) Aktives Altern umfasst sowohl die Rechte wie auch die Pflichten älterer Menschen. Die Rechte auf soziale Sicherung, lebenslanges Lernen und berufliche Bildung müssen der Verpflichtung Älterer gegenüberstehen, Ressourcen, Bildung und berufliches Wissen einzusetzen und vielfältig aktiv zu sein.
- 6.) Aktives Altern sollte mit einer partizipativen und stärkenden (empowering) Strategie einhergehen.
- 7.) Aktives Altern muss nationale und kulturelle Eigenheiten respektieren.

Auch bei einem umfassenden Konzept von Aktivem Altern bleibt kritisch zu beleuchten, ob eine zu starke Fokussierung auf ökonomisch verwertbare Aktivitäten erfolgt. Ein offenes und dynamisches Konzept ist regelmäßig darauf gerichtet, Aktivität ganz allgemein zu fördern. Die Verbesserung der allgemeinen Zugänglichkeit, die Förderung von persönlichen Beziehungen und die Bekämpfung von strukturellen Barrieren leisten einen wichtigen Beitrag, um möglichst viele, unterschiedliche Lebensrealitäten älterer Menschen aufgreifen zu können. (Boudiny 2013, S. 1094f)

Die folgende Tabelle stellt die wichtigsten Charakteristika der tradierten Altenpolitik und einer Seniorenpolitik des aktiven Alterns gegenüber:

	Altenpolitik	Seniorenpolitik
Altersbild	schwach und hilfebedürftig	aktiv und selbstbestimmt
Gruppenorientierung	Homogen	Heterogen
Angesprochene Politikfelder	Rente, Pflege,	Rente, Pflege, Gesundheit, Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Infrastruktur, Wirtschaft, u.a.
Zugang zu Unterstützung	Empfänger von Leistungen	Anspruch, Wahlrecht
Leistungsart	Finanzielle Leistungen und Sachleistungen	Finanzielle Leistungen, Sachleistungen, Dienstleistungen

(eigene Darstellung)

Aus der Tabelle wird deutlich erkennbar, dass sich die Ansätze der Altenpolitik und der Seniorenpolitik grundlegend voneinander unterscheiden. Das Altersbild der Altenpolitik charakterisiert ältere Menschen, als schwach und hilfebedürftig. Die Gruppe wird insgesamt als homogen angesehen, womit die Entwicklung von politischen Handlungsoptionen sehr eingegrenzt ist. Vorwiegend angesprochene Politikfelder sind die Renten- und die Pflegepolitik. Zugang zu Unterstützung findet in der Regel als passiver Empfänger von Leistungen statt. Leistungen werden als finanzielle Leistungen und Sachleistungen gewährt. Die Seniorenpolitik demgegenüber charakterisiert ältere Menschen als aktiv und selbstbestimmt. Da die Gruppe der Älteren als heterogen wahrgenommen wird, fallen die politischen Handlungsoptionen sehr variabel aus. Dies wird auch an den adressierten Politikfeldern erkennbar. Rente, Pflege, Gesundheit, Beschäftigung, Bildung, Wohnraum, Infrastruktur, Wirtschaft und weitere Politikfelder werden von der Seniorenpolitik in umfassenden Konzepten erfasst. Der Zugang zu Leistungen wird im Idealfall über Ansprüche realisiert, bei denen Wahlfreiheit eingeräumt wird. Neben einer breiten Auswahl von finanziellen Leistungen und Sachleistungen, gewinnen insbesondere Dienstleistun-

gen an Gewicht. Aus der Gegenüberstellung wird deutlich, dass sich die beiden Konzepte in ihren Grundannahmen voneinander unterscheiden. Es kann also ohne weiteres von zwei unterschiedlichen politischen Paradigmen gesprochen werden. Die Frage wie die Politik für Ältere ausgestaltet ist, ob es zu einem politischen Wandel oder gar zu einem Paradigmenwechsel gekommen ist, entscheidet sich somit daran, wieweit das Konzept der Seniorenpolitik des aktiven Alterns umgesetzt wird.

4.2 Demographischer Wandel und Seniorenpolitik

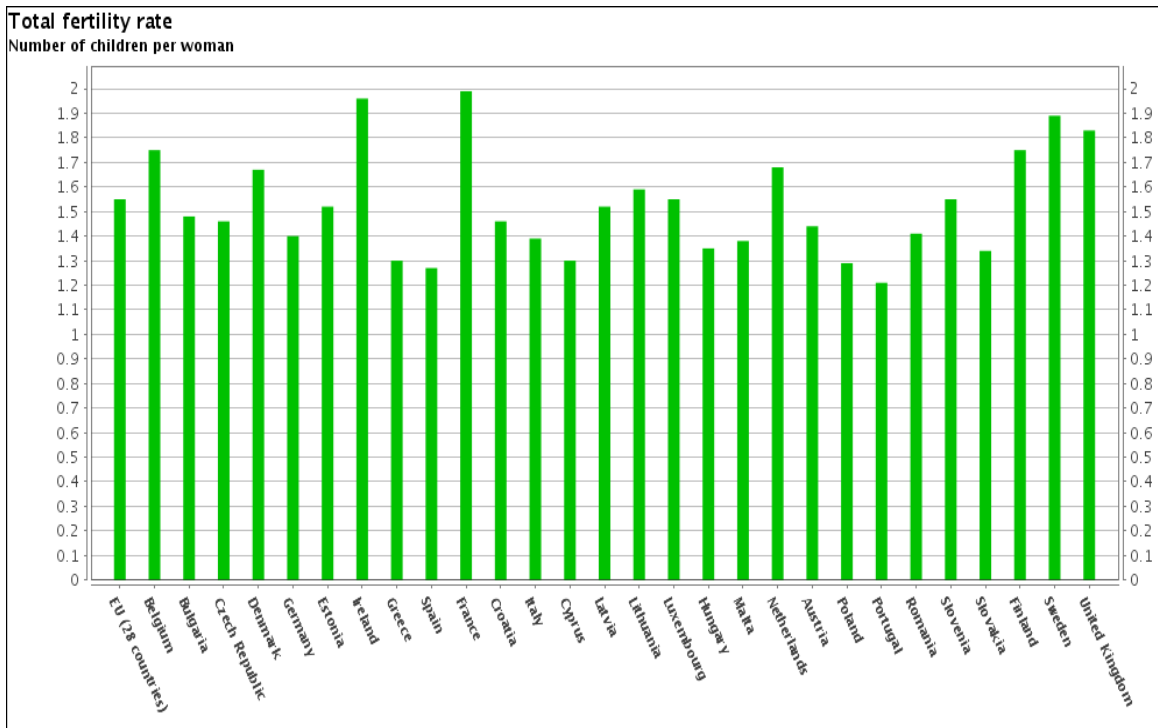
Alan Walker (2010, S. 586) charakterisiert die umfassende Wirkung des demographischen Wandels trotz aller wissenschaftlich gebotenen Zurückhaltung, die nicht bei jedem Autor zu erkennen ist, wie folgt: „By any standards, historical or global, these are truly remarkable changes which have been felt in every corner and at every level of European society: family, community, market, state and at the EU level.“

Die Relevanz von seniorenpolitischen Konzepten wurde und wird immer mit dem fortschreitenden, demographischen Wandel begründet. Somit stehen Seniorenpolitik und demographischer Wandel in einer engen Verbindung. Der demographische Wandel kann als sozio-ökonomische Entwicklung begriffen werden, die seniorenpolitische Konzepte maßgeblich befördert. Im Folgenden wird dargestellt werden, was hinlänglich unter demographischen Wandel verstanden wird, wie er sich in Europa darstellt und welche Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme prognostiziert werden. Bedeutsam ist zudem, seit wann der demographische Wandel auf der europäischen Ebene und mit welcher Gewichtung thematisiert wird.

4.2.1 Fertilität, Mortalität, Migration – Demographischer Wandel im Überblick

Der demographische Wandel, also die Veränderung der Bevölkerungsstruktur, wird durch drei Faktoren bedingt: Fertilität, Mortalität und Migration.

Unter Fertilität wird das Geburtsverhalten in einer Gesellschaft verstanden. Im Zentrum steht die Frage, ob eine Frauengeneration mittels Geburten die Gesellschaft reproduziert. Hauptkennziffer ist die Zahl der Geburten pro Frau. Unter Berücksichtigung der Sterbewahrscheinlichkeit liegt der Idealwert für Europa bei dem von einer gesellschaftlichen Reproduktion ausgegangen werden kann, bei 2,1 Geburten pro Frau. Dabei decken zwei Geburten pro Frau die ideale Reproduktion ab und zusätzliche 0,1 Geburten müssen für Sterberisiko sowie das Risiko der Kinderlosigkeit eingerechnet werden.



(Quelle: Eurostat (2013): Total Fertility rate, Code tsdde220)

Beginnend in den 1960er Jahren fielen die Geburtenraten in allen europäischen Ländern unter 2,1 Geburten pro Frau. Die Geburtenraten fielen entweder kontinuierlich oder stagnierten nach einem rasanten Abfall auf einem niedrigen Niveau. Erst seit dem Jahr 2000 ist eine mögliche Trendwende erkennbar, die zu einer dauerhaft leicht steigenden Geburtenrate in vielen europäischen Ländern führen könnte (Europäische Kommission 2012, S. 45) Bemerkenswert erscheint, dass bei Ländern in unmittelbarer Nachbarschaft, mit grundsätzlich vergleichbaren Sozial- und Wirtschaftsstrukturen bei der Geburtenrate starke Unterschiede sichtbar werden können. So haben Frankreich, Belgien und die Niederlande eine wesentlich höhere Geburtenrate als Deutschland. Neben kulturellen Faktoren spielen unterschiedliche, familienpolitische Ausrichtungen eine Rolle. Für die mittel- und osteuropäischen Staaten lässt sich festhalten, dass die mit der politischen Wende in den 1990er Jahren einhergehende, wirtschaftliche und gesellschaftliche Krise zu erheblichen Einbrüchen bei den Geburtenraten dieser Länder geführt hat. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und der Stabilisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse tritt nach und nach eine Erholung ein, jedoch verbleibt die Geburtenrate unter dem vormals vorhandenen Niveau. (Europäischen Kommission 2005, S. 18ff) Einflussfaktoren für zukünftige Geburtenraten sind Trends bei der gesellschaftlichen Wahrnehmung der

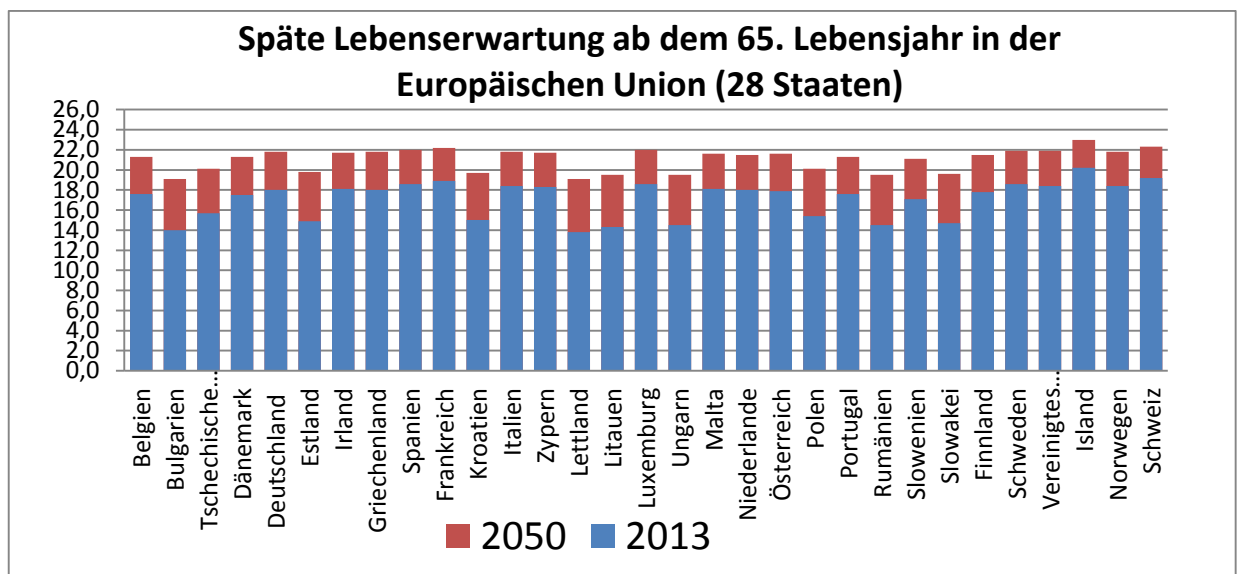
idealen Familiengröße und Partnerschaft sowie dem generellen Kinderwunsch verglichen mit Einstellungen zu anderen Lebenszielen. Zudem spielt die Ausrichtung der staatlichen Unterstützungsleistungen bei Kinderbetreuung sowie das Vorhandensein von bezahlbarem Wohnraum eine gewichtige Rolle. (Europäische Kommission 2012, S. 45)

Die Steigerung der Geburtenrate durch verschiedene Maßnahmen wird mithin immer wieder als Mittel angesehen, den alternden Gesellschaften zu begegnen (Schmid 2006, Europäische Kommission 2005a, S.5f). Von bevölkerungswissenschaftlicher Seite wird darauf hingewiesen, dass selbst bei einer Geburtenrate von 2,1 Geburten pro Frau, kein Erhalt der Bevölkerungen in ihrer heutigen Struktur erreichbar ist, da die Frauengenerationen seit rund 40 Jahren durch die niedrigen Geburtenraten immer weiter geschrumpft sind und somit heute die Anzahl an möglichen Müttern sogar eine höhere Geburtenrate als 2,1 benötigen würde, um für diesen zahlenmäßigen Rückgang einen Ausgleich zu schaffen. (Birg 2005, S. 150; Micheel 2005, S. 58)

Der zweite Einflussfaktor auf den demographischen Wandel ist die Lebenserwartung. Eine wichtige Kennzahl ist die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt. Diese hat sich in den vergangenen 50 Jahren für jeden Geburtsjahrgang um 3 Monate erhöht. Frauen haben in der Regel zudem eine fünf Jahre höhere Lebenserwartung als Männer. Die Erhöhung der Lebenserwartung ist insbesondere auf verbesserte Hygienebedingungen sowie Arbeits- und Wohnverhältnisse zurückzuführen. Darüber hinaus wirken sich verbesserte, medizinische und pflegerische Versorgung sowie ein gesundheitsbewussterer Lebensstil großer Bevölkerungsgruppen positiv aus. (Micheel 2005, S. 50). Mit Blick auf Prognosen für die Entwicklung der allgemeinen Lebenserwartung herrscht Uneinigkeit, ob die Erhöhung der Lebenserwartung linear fortgeschrieben werden kann. Denn einerseits sind die Quoten der Sterblichkeit in jungen Jahren bereits auf sehr niedrigem Niveau, zum anderen ist fraglich, ob bisher wirksame Einflussfaktoren weiterhin für Erhöhungen sorgen. Weiterhin besteht Uneinigkeit über die Auswirkungen von medizinischen Durchbrüchen, staatlichen Gesundheitsprogrammen und Einstellungsveränderungen in der Bevölkerung. Rückblickend auf Prognosen der Vergangenheit, lässt sich mit Blick auf die Lebenserwartung, jedoch feststellen, dass die meisten Prognosen durch die Realität übertroffen wurden. (Europäische Kommission 2012, S. 47) In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass in den Ländern der Erde mit den höchsten

Lebenserwartungen eine lineare Steigerung der Lebenserwartung seit 1840 beobachtet werden kann. (Oepen/Vaupel 2002)

Ein besonderer Trend wird für die Zukunft bei der sogenannten späten Lebenserwartung, das heißt bei der Lebenserwartung der über 65jährigen prognostiziert. Es wird damit gerechnet, dass die späte Lebenserwartung bis 2050 in allen europäischen Ländern um rund vier Jahre ansteigen wird. (Europäische Kommission 2012, S. 48; Europäische Kommission 2005, S. 27ff)



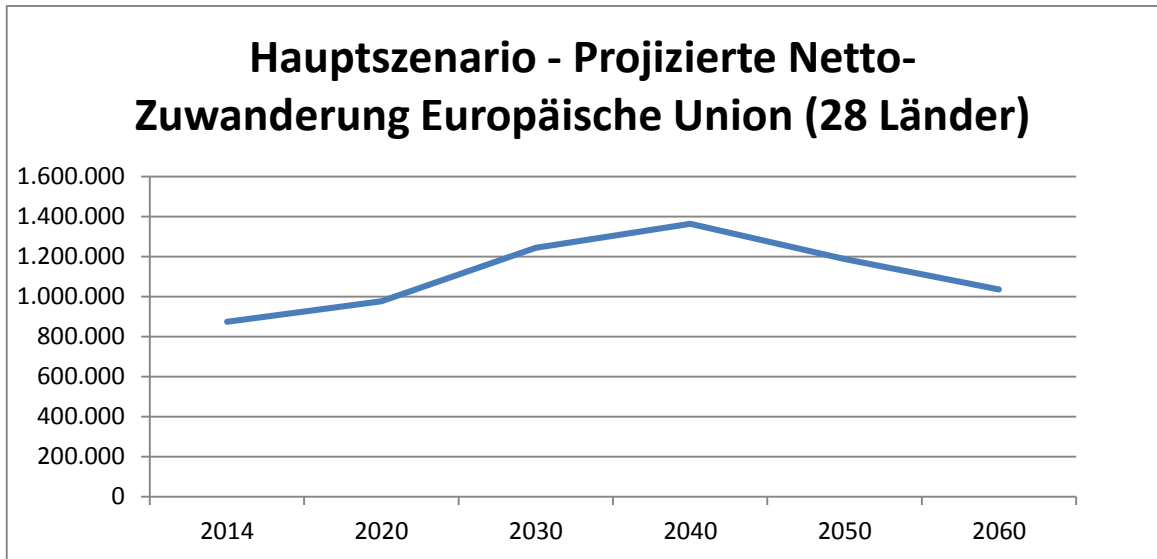
(Quelle: EuroStat: EUROPOP2013, Projizierte Bevölkerung – Hauptszenario)

Der dritte Faktor mit Auswirkung auf die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur ist die Migration. Die Voraussage, welche Wanderbewegungen zu erwarten sind und wie sie sich auf die jeweilige Bevölkerung auswirken, ist äußerst schwierig (Micheel 2005, S. 51) Wanderbewegungen werden von politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen beeinflusst. Zudem können Naturkatastrophen und Kriege Auslöser für große Wanderbewegungen sein. Wie sich die Zuwanderung auswirkt, ist davon abhängig, welche Zuwanderer mit welchem Alter und Bildungsstand zuwandern. Auf der anderen Seite beeinflusst die Auswanderung die Bevölkerungsentwicklung. Auch hier stellt sich die Frage, mit welchem Alter und Bildungsstand Personen verloren gehen. Einwanderer sind sowohl bei Wanderung innerhalb der EU wie auch bei Zuwanderung von außen im Durchschnitt jünger als die Stammbevölkerung (Europäischen Kommission 2011, S. 57f; Europäische Kommission 2006, S. 28f; Fasshauer 2005, S. 90). Entscheidend für die Auswirkungen der Einwanderung ist, ob es dem Einwanderungsland gelingt, die Zuwanderer

wirtschaftlich und sozial zu integrieren. In allen westeuropäischen Ländern konnte in der Vergangenheit festgestellt werden, dass Zuwanderer überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung betroffen waren. Einwanderer üben überdurchschnittlich häufig Tätigkeiten aus, die nicht ihrem Bildungsstand entsprechen. (Europäische Kommission 2011, S. 54ff; Europäischen Kommission 2006, S. 28f)

Bereits in den 1950er Jahren begann, die Zuwanderung in die zentralen, europäischen Staaten aufgrund von Arbeitskräftebedarf im wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit sowie durch postkoloniale Zuwanderungsströme. In den 1990er Jahren konnten in den südeuropäischen Staaten erstmals positive Zuwanderungsbilanzen festgestellt werden, während die Staaten Mittel- und Osteuropas bis heute eine gemischte Bilanz zwischen Zuwanderung und Abwanderung aufweisen. (Europäische Kommission 2012, S.51) Von den 1980er Jahren mit rund 200.000 Einwanderern in die EU-25 Staaten verzehnfachte sich die Zuwanderung bis 2003 auf ca. 2.000.000 Einwanderer pro Jahr. Die Zuwanderungsströme variieren von Land zu Land. Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind dabei die Länder mit den höchsten Zuwanderungsquoten. Aber auch Spanien, Italien und Irland haben sich in den 1990er Jahren von Ländern mit negativer Migrationsbilanz zu Zuwanderungszielen entwickelt. Seit 2005 fiel die Netto-Zuwanderung in den EU-25 wieder kontinuierlich bis auf rund 900.000 Personen im Jahr 2009. (Europäischen Kommission 2012, S. 51f) Mit den Flüchtlingsbewegungen seit Sommer 2015 dürfte die Bilanz aktuell sogar positiver als 2003 ausfallen.

Auf der Grundlage der bestehenden Zuwanderungen wurde von EuroStat im Rahmen der EuroPop2013 eine Prognose für die weitere Zuwanderung in die EU-28 Staaten erstellt, die zu dem Ergebnis kommt, dass mit einem leichten Ansteigen der positiven Zuwanderungsbilanz bis 2040 zu rechnen ist und es dann zu einem leichten Abfall der Netto-Zuwanderung bis 2060 kommen wird.



(Quelle: EuroStat: EUROPOP2013, Bevölkerungsvorausschätzungen auf nationaler Ebene)

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts hat die Europäische Kommission mit Hilfe von EuroStat verschiedene Prognosen zur Gesamtbevölkerungsentwicklung in der Europäischen Union und zur zukünftigen Bevölkerungsstruktur erstellt (Europäische Kommission 2006, 2012, EuroStat EUROPOP 2008, 2010, 2013). Mit Blick auf die Vergangenheit bemerkt Micheel (2005, S. 53) dass solche Voraussagen für Deutschland sehr präzise waren und auf einen Prognosezeitraum von 20 Jahren sich nur zum Teil geringe Abweichungen zur tatsächlichen Entwicklung ergeben haben. Für die Europäische Union ergeben sich unterschiedliche Beobachtungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die europäische Gesamtbevölkerung im Jahr 2060 kleiner und älter sein wird. Dabei werden sich jedoch von Land zu Land durchaus unterschiedliche Entwicklungen ergeben. Zwar wird es für alle Länder eine Alterung ihrer Bevölkerungen geben, jedoch wird der Alterungsprozess unterschiedlich schnell verlaufen. Der Vergleich der Altersquotienten, zeigt wie sich die Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter als Prozentsatz der Zahl der Personen zwischen 15 und 64 Jahren verhält.

Prognostizierter Altersquotient EUROPOP 2010

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
EU (28 Länder)	27,48	31,82	39,01	45,91	49,43	50,16
Belgien	26,83	29,45	34,47	37,22	37,91	39,83
Bulgarien	28,48	33,52	38,91	45,27	53,92	58,75
Tschechische Republik	24,59	31,27	35,17	40,16	48,17	50,29
Dänemark	27,58	31,38	36,50	40,55	39,45	41,57
Deutschland	31,32	35,81	46,85	55,55	57,30	59,21
Estland	27,20	32,43	39,62	45,16	51,35	54,87
Irland	18,60	23,23	30,33	38,56	44,80	35,98
Griechenland	30,86	34,26	41,18	53,16	63,60	61,13
Spanien	26,33	30,42	39,56	53,49	62,48	53,73
Frankreich	27,50	32,65	39,05	44,03	43,78	42,85
Kroatien	27,10	31,72	39,11	43,71	49,08	52,16
Italien	32,66	34,93	40,79	49,87	52,92	53,06
Zypern	18,77	23,97	31,76	36,53	42,31	46,55
Lettland	28,10	32,10	41,93	47,62	50,51	50,95
Litauen	27,20	31,80	47,34	55,66	51,88	46,20
Luxemburg	20,24	21,62	25,56	29,15	31,61	35,30
Ungarn	25,11	30,51	34,36	39,81	47,33	52,35
Malta	25,12	32,71	40,47	40,70	44,76	50,71
Niederlande	25,5	30,84	40,10	47,14	46,44	47,74
Österreich	26,77	29,25	37,43	44,28	46,63	50,38
Polen	20,14	27,07	35,43	39,96	51,94	60,89
Portugal	29,44	34,31	43,1	54,94	64,29	63,89
Rumänien	23,92	28,40	32,67	41,34	48,49	51,87
Slowenien	25,00	31,68	40,58	47,37	53,92	52,77
Slowakei	18,35	24,30	32,60	39,97	54,17	65,89
Finnland	28,95	35,76	41,31	41,15	41,92	44,87
Schweden	29,89	32,96	35,46	37,36	37,55	41,35
Vereinigtes Königreich	26,37	29,46	34,86	39,12	40,60	42,73
Island	19,50	24,28	32,30	35,99	37,54	38,92
Norwegen	23,72	26,26	30,01	33,65	34,98	38,79
Schweiz	25,71	28,68	35,65	40,75	42,53	44,36

(Quelle: EuroStat: Europop 2010)

Mit Blick auf die gesamte Europäische Union wird sich das Verhältnis von Personen über 65 Jahren zu der restlichen Bevölkerung nahezu verdoppeln. Jedoch wird die Entwicklung sich von Land zu Land erheblich unterschiedlich gestalten. So gibt es eine Gruppe von Ländern, bei denen der Anteil der Älteren an der Bevölkerung bereits heute sehr hoch ist (Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal, Finnland und Schweden). Dem gegenüber stehen Länder mit einem sehr niedrigen Anteil Älterer an der Bevölkerung (Irland, Zypern, Luxemburg, Slowakei, Island). Einige Länder weisen derzeit ein sehr dynamisches Wachstum der älteren Bevölkerungsanteile auf (Tschechische Republik, Malta, Polen, Slowakei, Finnland), während andere derzeit eher sehr langsame Veränderungen erleben (Belgien, Italien, Luxemburg, Österreich, Vereinigtes Königreich, Norwegen und die Schweiz) und erst in späteren Dekaden mit maßgeblichen Veränderungen rechnen müssen. Auch beim Ausmaß des demographischen Wandels unterscheiden sich die einzelnen Länder maßgeblich. So muss die Slowakei laut Prognose ausgehend von einem Altersquotienten von 18,35% in 2013 mit einem Zuwachs von rund 47 Prozentpunkten bis zum Jahr 2060 rechnen. Mit Zuwächsen um die 40 Prozentpunkte müssen Bulgarien, Spanien und Polen rechnen. Ein eher langsamer Wandel mit einem Zuwachs zwischen 10-15 Prozentpunkten wird für Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, Finnland, Schweden und Norwegen prognostiziert.

4.2.2 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Sicherung

Der demographische Wandel wirkt generell auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Schmid (2013, S. 53) stellt in diesem Zusammenhang zutreffend fest: „Aber nicht nur die Bevölkerung wird alt und erzeugt entsprechende Bedürfnisse und Kosten bzw. neue Risiken, sondern auch der Wohlfahrtsstaat selbst veraltet.“ Mit Blick auf die sozialen Sicherungssysteme wirkt sich der demographische Wandel sowohl auf die Einnahmen wie auch die Ausgaben in den Bereichen Rente, Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Armutsbekämpfung aus. Auf europäischer Ebene wurden seit 2001 vier umfassende Projektionen erstellt, wie sich der demographische Wandel auf die Staatsausgaben auswirken wird (Europäische Kommission 2012, S. 21f). Der Schwerpunkt der Betrachtung lag und liegt auf den fiskalischen Auswirkungen. Ob ein Blick ausschließlich auf mögliche Kostenrisiken und Steigerung von Staatsausgaben Konsequenzen auf die Politiken der Mitgliedsstaaten hat, im Sinne eines

Wettbewerbs nach unten, kann nicht ausgeschlossen werden. Zudem können Ausgabensteigerungen in sozialen Sicherungssystemen durchaus gewünscht sein. Denn die Aufgabe der sozialen Sicherung ist es nicht, mit möglichst geringen Mitteln auszukommen, sondern den gesellschaftlichen und politischen Auftrag umzusetzen, die vom Volk gewünschten Absicherungen durch staatliche Dienstleistungen oder rechtliche Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Auswirkungen des demographischen Wandels lassen sich insbesondere im Bereich der Renten, der Gesundheitsversorgung und der Langzeitpflege erkennen.

Im Bereich der Renten kann festgestellt werden, dass in den meisten europäischen Ländern die Staaten durch Pflichtrentensysteme unmittelbare Verantwortung für die Finanzierung der Renten tragen. Ob es sich um ein einheitliches Rentensystem für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer handelt oder ob einzelne Systeme nebeneinander stehen, spielt dabei keine Rolle. Die Staaten bürgen in der Regel für die Finanzierung der Leistungen entweder direkt durch Steuerfinanzierung oder indirekt durch Ergänzung von lohnabzugsorientierten Systemen. Nahezu alle staatlichen Rentensysteme in der EU werden ergänzt durch quasi-verpflichtende oder freiwillige, betriebliche sowie private Elemente der Altersvorsorge. Insofern fallen aufgrund der Unterschiedlichkeit der Systeme die Auswirkungen auch äußerst unterschiedlich aus. (Europäische Kommission 2012, S. 89f) Im Jahr 2010 waren in den EU27-Staaten durchschnittlich 11,6% des Bruttoinlandsproduktes durch Bruttogebühren der staatlichen Rentensysteme gebunden. Während in den Niederlanden nur 6,8 % durch das staatliche System gebunden sind, sind es in Italien 15,3%, in Frankreich 14,6% und in Österreich 14,1%. Bis zum Jahr 2060 werden sich die Prozentsätze in den EU 27-Staaten insgesamt um 1,5% erhöhen. Während Polen, Estland, Lettland und Dänemark bis zum Jahr 2060 mit einem Rückgang des Anteils am Bruttoinlandsprodukt rechnen können, sind in einigen Ländern wie den Niederlanden, Belgien, Irland, Zypern, Luxemburg, Slowenien und Norwegen Steigerung von 50% und mehr zu erwarten. (Europäische Kommission 2012, S. 101f) Trotz der Steigerungen der Ausgaben wurde in den letzten zehn Jahren bereits eine Vielzahl an Maßnahmen in den unterschiedlichen Rentensystemen ergriffen, um die Wirkungen des demographischen Wandels abzufangen. So wurden zum Beispiel die Renteneintrittsalter erhöht, die Rentensteigerung von der Lohnentwicklung abgekoppelt, Demographiefaktoren in die Rentenberechnungssysteme integriert oder Leistungselemente in kapitalgedeckte betriebliche oder private Zusatzrenten-

systeme verlagert (Europäische Kommission 2007, S. 68). Die Folge ist, dass im Vergleich zum Jahr 2010 im Jahr 2060 die Rentenleistungen durchschnittlich in den EU 27-Staaten im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen um ca. 19% niedriger liegen werden als heute und die Ersatzrate im Vergleich zum letzten Lohn ebenfalls um ca. 18% niedriger liegen wird. (Europäischen Kommission 2012, S. 127ff). Insgesamt lässt sich festhalten, dass trotz Rentenreformen, die erheblichen Kürzungen der Leistungen mit sich bringen, die Kosten für die Rentensysteme in der EU bis zum Jahr 2060 in fast allen Mitgliedsstaaten steigen werden.

Bei den Auswirkungen auf das Gesundheitswesen lassen sich zwei prognostizierte Entwicklungen hervorheben. Erstens könnte die Steigerung der Lebenserwartung ohne eine Verbesserung des Gesundheitsstatus dazu führen, dass Gesundheitsdienstleistungen über einen längeren Zeitraum benötigt werden als heute. Zudem wurden in der Vergangenheit medizinische Fortschritte erreicht, die es ermöglichen, bis dato tödliche Krankheiten oder Verletzungen zu überleben. Diese Behandlungen können aber auch dazu führen, dass die weitere Lebenszeit, dann nicht in guter Gesundheit zurückgelegt wird. Zweitens sind in den meisten europäischen Ländern die Gesundheitssysteme von den Beiträgen der Erwerbstätigen abhängig. Das hat bei der Alterung der Bevölkerung zur Folge, dass weniger aktive Beschäftigte, Beiträge aufbringen müssen für mehr und länger lebende Alte. (Europäische Kommission 2012, S. 161). Ob sich die längere Lebenserwartung tatsächlich auf die Kosten für die Gesundheitssysteme auswirkt bleibt fraglich. Unterschiedliche Annahmen existieren zum Beispiel darüber, ob im Alter die Anzahl der gesunden Jahre zunimmt oder abnimmt. Auch lässt sich ein grundsätzlich gesünderer Lebensstil feststellen, der trotz höherer Lebenserwartung dazu führen könnte, dass über die gesamte Lebensspanne hinweg, weniger Ausgaben für Gesundheit notwendig werden. (Europäische Kommission 2012, S. 162) Darüber hinaus haben der technische Fortschritt, die Qualifikation und Entlohnung in den Gesundheitsberufen sowie ein gesundheitsbewusster Lebensstil im Alter Einfluss auf die Kostenentwicklung im Gesundheitssystem. (Europäische Kommission 2012, S. 163ff, 2007, S. 70). Hieraus wird deutlich, dass nicht der demografische Wandel allein für Kostenbelastungen in den Gesundheitssystemen sorgen wird, sondern die Finanzierung der Gesundheitssysteme ebenso von vielen anderen Faktoren abhängt. (Europäische Kommission 2012, S. 193)

Die mitgliedstaatlichen Pflegesysteme werden von der Veränderung der Nachfrage beeinflusst und insbesondere von der Zunahme von hochaltrigen Personen, also Personen, die älter als 80 Jahre sind. Von großer Bedeutung ist wie das jeweilige Pflegesystem organisiert und finanziert wird. Das Verhältnis von formeller, bezahlter Pflege und informeller, häuslicher Pflege führt zu unterschiedlichen Entwicklungen im demographischen Wandel. (Europäische Kommission 2012, S. 196). Alles in allem kann davon ausgegangen werden, dass in den nächsten 50 Jahren die Ausgaben für formelle Pflegeangebote sowie für direkte Auszahlungen an die Pflegebedürftigen zur Beschaffung von formellen und informellen Pflegeleistungen zunehmen wird. (Europäische Kommission 2012, S. 224) Ein positiver Effekt könnte die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen in der formellen Pflege sein, mit der Folge, dass bisher nicht genutzte Erwerbspotentiale ins Wirtschaftssystem eingebracht werden. Auf der anderen Seite muss damit gerechnet werden, dass Frauen insgesamt mit Fortschreiten des demographischen Wandels als Arbeitskräfte genutzt werden. Damit fallen sie für die informelle Pflege weg, was die Notwendigkeit des Ersatzes durch formelle Pflegeleistungen zur Folge hat. (Europäische Kommission 2006, S.154) Wie schon bei den Gesundheitssystemen stellt sich die Frage, ob die Steigerung der Lebenserwartung mit einer generellen Verbesserung des Gesundheitszustandes der älteren Bevölkerung einhergeht oder ob eher Zeiten der Krankheit und Pflegebedürftigkeit hinzukommen werden. Selbst bei einer sehr zurückhaltenden Prognose ist für die nächsten 50 Jahre mit einer Verdoppelung der Kosten für die Pflege in den EU 27 Staaten zu rechnen. (Europäische Kommission 2012, S.224)

Es kann insgesamt davon ausgegangen werden, dass in Abhängigkeit vom demographischen Wandel der finanzielle Druck und damit auch der Druck zunehmen wird, bestehende, soziale Sicherungssysteme zu verändern. Je nach Verlauf des Wandels wird der Anpassungsdruck bereits heute sehr hoch sein. Bei den Mitgliedsstaaten, die erst in 10 oder 20 Jahren maßgebliche Steigerungen des Altersquotienten erwarten, dürfte der Veränderungsdruck indes derzeit noch nicht so hoch sein.

4.2.3 Öffentliche Wahrnehmung und Darstellung auf Europäischer Ebene

Thematisiert wird der demographische Wandel seit mehreren Dekaden. War der Diskurs zunächst geprägt durch den Blick von sozialwissenschaftlichen Experten in

den 1970er Jahren auf den Geburtenrückgang und in den 1980er und 1990er Jahren auf Leistungen der Pflege und des Gesundheitssystems, erweiterte sich sowohl Themenspektrum wie auch Reichweite der Betrachtung seit Anfang des 21. Jahrhunderts. Seither ist die zunehmende Alterung der Gesellschaften ins Blickfeld der Öffentlichkeit, politischer Akteure wie auch wissenschaftlicher Experten geraten. Der Begriff des demographischen Wandels dient oftmals dazu, Vorschläge zur Umgestaltung und zu Reformen in Wohlfahrtsstaaten zu legitimieren, jedoch werden mit dem demographischen Wandel auch die Chancen und Potentiale des Alters erfasst. (Kondratowitz 2012, S. 287ff)

Die Darstellung des demographischen Wandels konzentriert sich regelmäßig auf zwei Entwicklungen der Bevölkerungszusammensetzung. Zum einen steigt der Anteil der älteren Personen an der Gesamtbevölkerung, zum anderen wird langfristig von der Schrumpfung der Bevölkerung in der Europäischen Union ausgegangen. Wobei die europäischen Staaten in unterschiedlicher Geschwindigkeit, aber langfristig mit dem gleichen Ergebnis betroffen sind. (Nullmeier/Wrobel 2005, S. 33).

Besonders intensiv wurden die Folgen des demographischen Wandels für die sozialen Sicherungssysteme Mitte der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts auf europäischer Ebene diskutiert. Befördernd hierfür waren sicherlich die Verabschiedung der Europäischen Charta der Grundrechte der EU, die Sozialpolitische Agenda und die so genannte Lissabon-Strategie, die Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit in der EU-Politik in Einklang bringen sollten. Wachsende globale Konkurrenz und die bevorstehende Erweiterung der EU richteten zudem die Aufmerksamkeit sowohl der europäischen wie auch der mitgliedstaatlichen Ebene auf die Alterung der Erwerbsbevölkerung. (Kahlert 2011, S.384f)

Die Europäische Kommission und das Economic Policy Committee (EPC) des Rates veröffentlichten eine Vielzahl von Mitteilungen und Papieren zum demographischen Wandel (z.B. Europäische Kommission 2005, 2006, 2009, 2011, 2012, Economic Policy Committee 2001, 2003). Außerdem wurden Daten von EuroStat zur Bevölkerungsentwicklung unter der Überschrift Europop im Jahr 2008 und 2010 zusammengefasst. Darüber hinaus wurde mit dem Demographie Report seit 2007 eine jährliche Veröffentlichung der Europäischen Kommission eingerichtet, mit der die neusten Ergebnisse der Auswertung von statistischen Daten bereitgestellt werden.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels wurden bereits ab Mitte der 1990er Jahre auf der europäischen Ebene auf die sozialen Sicherungssysteme gerichtet. Mit den Berichten zur sozialen Sicherheit in Europa 1995 und 1997 (Europäische Kommission 1995 und 1997) legte die Europäische Kommission erstmals zusammenfassende Berichte vor, die die Entwicklung und Reformbemühungen im Bereich der Sozialpolitik in der Europäischen Gemeinschaft darstellten. Die demographische Entwicklung wurde hierbei als einer unter mehreren Faktoren identifiziert, die eine Anpassung der Sozialen Sicherungssysteme in allen Mitgliedsstaaten notwendig machten. Neben dem demographischen Wandel wurden die hohe Arbeitslosigkeit, die Veränderungen von Familien- und Erwerbsstrukturen, sowie die Binnenmarktintegration als Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme benannt. Die Berichte konzentrierten sich vorwiegend auf die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme im demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandel. Die Alterung der europäischen Gesellschaften wurde im Kern jedoch bei der Rentenpolitik thematisiert und nur als sektorales Problem begriffen. Die Sichtweise auf den demographischen Wandel als ein Faktor unter vielen änderte sich maßgeblich Anfang der 2000er Jahre. Initiiert durch den Rat von Stockholm 2001 dokumentierte die europäische Ebene die Auswirkungen des demographischen Wandels in gesonderten Berichten. Der erste dieser Berichte unter dem Titel „Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances“ (Economic Policy Committee 2001) wurde nicht von der Europäischen Kommission erstellt, sondern von einem Expertenkomitee im Rahmen der Ratsstrukturen, der Ageing Working Group des Economic Policy Committee. Die Verortung der Arbeiten in einem ökonomischen Expertengremium ist der Auffassung geschuldet, dass der demographische Wandel Einfluss auf die Stabilitätspolitik der EU haben würde. Der Blick richtete sich also nicht auf die Alten sondern die Ausgabenrisiken für die öffentlichen Haushalte. Neben einer ausführlichen Darstellung des demographischen Wandels wurden dessen Auswirkungen nicht nur auf die Ausgaben für Renten untersucht, sondern auch das Gesundheitswesen und die Pflegesysteme einbezogen. 2003 erweiterte das Economic Policy Committee seinen Ansatz, indem sowohl Bildung wie Arbeitslosigkeit in die Prognosen der Kosten des demographischen Wandels einbezogen wurden. Es wurde für den Zeitraum von 2000 bis 2040 festgestellt, dass es in allen Mitgliedsstaaten zu Ausgabensteigerungen kommen würde, die Entwicklungen aber

durch unterschiedliche Intensität und zeitliche Abläufe gekennzeichnet seien. (Economic Policy Committee 2003, S. 32). 2006 und 2009 wurden zwei weitere Projektionsberichte erstellt, diesmal war die Europäische Kommission (2006, 2009b) der Herausgeber. Die Analysen basierten auf einer Zusammenarbeit von Kommission und Rat. 2006 wurden erstmals Prognosen für 25 Mitgliedsstaaten erstellt. Darüber hinaus wurden die Daten nach einheitlichen Kriterien zusammengeführt und wie bereits 2003 für fünf Bereiche Analysen erstellt. Die Veröffentlichung von 2009 verfeinerte das Modell der Wirkungen des demographischen Wandels, da Arbeitsmarkt und Wirtschaftsleistung genauso wie Ausgaben für die öffentlichen Haushalte im Rahmen von Renten, Gesundheits- und Pflegeleistungen, Bildung und Arbeitslosenunterstützung untersucht wurden. Darüber hinaus wurde der Projektionszeitraum von 2008-2060 erweitert.

Der 2012 wiederum von der Europäischen Kommission mit dem Economic Policy Committee veröffentlichte Bericht (Europäische Kommission 2012) dokumentierte nachhaltig, dass sich die Analysen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels dauerhaft etabliert haben. Das methodische Vorgehen hatte sich gesetzt. Aktuelle Zahlen und Prognosen zu Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, sowie die Berücksichtigung von Reformen in den nunmehr 27 Mitgliedsstaaten boten einen umfassenden Blick auf den demographischen Wandel. Interessant am Bericht von 2012 ist, dass er bei seinen Projektionen trotz Finanz- und Wirtschaftskrise zu denselben Kostenrisiken kommt wie der Bericht in 2009. Zudem ist es durch den Vergleich der Ergebnisse von 2009 und 2012 möglich, Aussagen über die Auswirkungen der ökonomischen Krise sowie die Reformpolitik in den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu treffen.

4.2.4 Seniorenpolitik als Kind des demographischen Wandels

Insgesamt hat sich die Beurteilung des demographischen Wandels wesentlich versachlicht. Noch zu den Veröffentlichungen rund um die Jahrtausendwende hatte Micheel (2005, S. 43) festgestellt, dass polemisierende Begriffe wie „Überalterung“, demographische Zeitbombe“ oder „Krieg der Generationen“ in den Dienst von Interessengruppen gestellt, die Debatte in Deutschland prägten.

Zwar wird bei den seit Anfang der 1990er Jahre veröffentlichten Dokumenten von Europäischem Rat, Kommission und Parlament auf den demographischen Wandel als Begründung für die Notwendigkeit einer Seniorenpolitik verwiesen, jedoch man-

gelt es an einem umfassenden Ansatz zur Erfassung der sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten.

Die Herausbildung der Seniorenpolitik in Abgrenzung zur Alten(hilfe-)politik kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass Mitte der 1990er Jahre eine erhebliche Unsicherheit über die Folgen des demographischen Wandels zu verzeichnen war. Die zahlenmäßige Zunahme und das politische Gewicht sowie die politischen Präferenzen der Älteren wirkten ebenfalls. Als Alternative zu einem rein defizitorientierten Ansatz, der vorwiegend die Finanzierungsprobleme in den sozialen Sicherungssystemen problematisierte, sollte die Seniorenpolitik die spezifische Lage von Älteren, in zentralen Politikfeldern aufgreifen. (Alber/ Schölkopf 1999, S. 9) Wegen der enormen Zunahme des Anpassungsdrucks und der Vielzahl an zu bearbeitenden Themenstellungen forderten eine Vielzahl von Autoren seit Mitte der 1990er Jahre eine Zusammenfassung und Abgrenzung von Politiken, die sich an Ältere wendeten. Eine Bearbeitung unter dem Begriff der Seniorenpolitik sollte der steigenden Bedeutung dieser gesellschaftlichen Gruppe Rechnung tragen. (Walker/Naegele 2009; Wallraven/Gennerich 2002; Alber/Schölkopf 1999)

In der Politikwissenschaft setzte sich die Sichtweise durch, dass sich das Phänomen demographischer Wandel als besondere Herausforderung für den Wohlfahrtsstaat, seine Leistungsfähigkeit und Reformfähigkeit erwies. Umstritten bleibt, ob die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zunehmend durch den massiven Abbau von Sozialleistungen charakterisiert ist oder ob sich eine komplexere Mischung aus Abbau, Umbau und Ausbau herausbildet. Für die These einer flexiblen, politischen Reaktion auf den demographischen Wandel spricht, dass die Reformwege in sozialen Sicherungssystem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten gekennzeichnet sind, von der schlichten Leistungskürzung bis hin zum Einsatz von technischen Innovationen wie dem Ambient Assisted Living im Bereich der Pflege und Betreuung. (Schmid 2013, S. 53f)

Erst mit den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und des Rates in den Jahren 2003, 2006 und 2009 findet auf europäischer Ebene eine Versachlichung der Debatte um den demographischen Wandel statt. Es etabliert sich eine Berichtskultur, die einen detaillierten Blick auf die Auswirkung des demographischen Wandels zulässt. Jedoch bleiben die Projektionen auf die wirtschaftlichen und finanzpolitischen Auswirkungen beschränkt. Trotzdem zeigen sie, dass demographischer Wandel und Alterung der Gesellschaften nicht ausschließlich eine Fragestellung der Rentenpolitik sind, sondern dass viele, gesellschaftliche Bereiche er-

fasst werden müssen. Insoweit sorgen diese Berichte dafür, dass der umfassende Ansatz seniorenpolitischer Konzepte bestätigt wird und somit im sozialpolitischen Diskurs mindestens auf europäischer Ebene das Potential hat, an Gewicht zu gewinnen.

4.3 Zentrale Bereiche der Politik für ältere Menschen

Die zentralen Bereiche der Politik für ältere Menschen, wie sie in dieser Arbeit verstanden wird, entsprechen weitgehend den Bereichen, die in Kapitel 3 zur Sozialpolitik zu zählen waren. Jedoch gibt es, wie bereits bei der Einordnung der Begrifflichkeit erkennbar war, Spezifika zu beachten. Eine der wenigen Übersichten über Inhalt und Reichweite der Seniorenpolitik lieferten Alber und Schölkopf (1999). Ausgehend von der Frage, ob Alter als spezifische Lebenslage definiert werden muss, die spezifische, politische Maßnahmen erfordert, stellten die Autoren fest, dass trotz großer Heterogenität der Gruppe der Alten durchaus gemeinsame Problemlagen bestehen. Insbesondere Veränderungen im sozialen Rollenprofil, sowie ein steigendes Krankheits- und Pflegebedürftigkeitsrisiko in Verbindung mit den zu erwartenden Veränderungen durch den demographischen Wandel erscheinen Grund genug von einem eigenen Politikfeld auszugehen. (Alber/Schölkopf 1999, S. 3ff) Neuere Beiträge betonen den Wert einer solchen seniorenspezifischen Betrachtungsweise, ohne den Bezug des Politikfeldes zu den spezifischen Problemlagen anderer Phasen des Lebenslaufes zu verlieren (Kohli 2006; Blome/Keck/Alber 2008; Naegele 2007).

Folgende zentrale Bereiche der Politik für Ältere können demnach identifiziert werden (Wallraven/Gennerich 2002, S. 191; Alber/Schölkopf 1999, S. 6ff; Kondratowitz 1993, S. 155ff): Arbeitsmarkt, Rentensystem und Materielle Absicherung, Gesundheitswesen, Langzeitpflege, Soziale Teilhabe sowie Wohnen und technische Hilfsmittel.

4.3.1 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Grundsätzlich können mit Blick auf das Arbeitsleben Älterer zwei Bereiche unterschieden werden, zum einen die Beschäftigungspolitik zum anderen die Arbeitsmarktpolitik. Unter Beschäftigungspolitik werden diejenigen makroökonomischen Maßnahmen verstanden, die darauf abzielen, sozioökonomische Bedingungen so zu beeinflussen, dass es zu Produktionsentscheidungen kommt, die zu Beschäftigungssteigerungen führen. Es wird ein breites Set an wirtschafts- tarif- und sozial-

politischen Maßnahmen angewendet. Hierzu zählen beispielsweise struktur- und wachstumsfördernde Instrumente mit Zielrichtung auf regionale oder sektorale Beschäftigungsstrukturen. Bei der Arbeitsmarktpolitik kann unterschieden werden zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik. Passive Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich darauf individuelle Lohnersatzleistungen zumeist im Rahmen einer Arbeitslosenversicherung bereitzustellen. Aktive Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage beispielsweise bezüglich bestimmter Personengruppen wie ältere Arbeitnehmer zu beeinflussen. Dabei wird ein Bündel an Instrumenten wie Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsvermittlung, Lohnkosten- und Einstellungszuschüsse, Hilfen zur Existenzgründung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingesetzt. (Buhr/Schmid 2016, S. 247; Schmid 2012, S.159ff; Schmid 2010, S. 372f) Hinsichtlich der Altersgrenzen gibt es keine klaren Definitionen. Maßnahmen und Instrumente unterscheiden sich bezüglich Zielgruppe je nach Land und Ausprägung des Systems der sozialen Sicherung. Im Kern wird auf Personen im Alter von 55-65 Jahren abgezielt. (Lhernould 2012, S. 6)

Ganz allgemein lässt sich in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ein genereller Wechsel zu „aktivierenden“ Maßnahmen feststellen. Beschäftigungsfähigkeit von allen potentiellen Arbeitnehmern soll durch ein Maßnahmenbündel verbessert werden, das Strategien des lebenslangen Lernens, flexible Arbeitsorganisation, Förderung von Chancengleichheit und Stärkung unternehmerischer Fähigkeiten beinhalten kann. Die Maßnahmen zielen nicht auf die Beseitigung von konjunktureller Arbeitslosigkeit ab, sondern sollen das Arbeitslosigkeitsrisiko besser verteilen und zur Anpassung der Arbeitskräfte an den Wandel in der Arbeitswelt beitragen. (Buhr/Schmid 2016, S. 248; Schmid 2012, S. 161) Dieser generelle Trend setzt aber nicht zwingend eine Öffnung von Programmen für ältere Personen voraus.

Mit Blick auf ältere Arbeitnehmer sehen seniorenpolitische Maßnahmen die Förderung eines längeren Erwerbslebens vor. Maßnahmen in Bezug auf die Vermittelbarkeit von älteren Arbeitslosen spielen dabei genauso eine Rolle wie Unterstützung im Bereich der sozialen Integration und der Zugang zu den Sozialschutzsystemen. Eine zentrale Forderung für alle Maßnahmen mit Fokus auf ältere Arbeitnehmer ist die Beteiligung der Zielgruppe an der Ausgestaltung der Maßnahmen. (Lhernould 2012, S.4)

Es können unterschieden werden Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, arbeitgeberbezogene Maßnahmen, arbeitsmarktbezogene Rehabilitation

sowie Maßnahmen zur Anhebung des Rentenalters und Bekämpfung von Frühverrentung.

Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik richten sich im Kern an ältere Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sind. Hierzu gehören Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung, spezifische Arbeitsvermittlung, Lohnkosten- und Einstellungszuschüsse sowie weitere Formen von subventionierten Arbeitsgelegenheiten. (Eurofound 2013, S. 22ff; Frerichs 2010, S.137ff)

Zu den Maßnahmen bezogen auf Arbeitgeber gehören die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz einhergehend mit altersgerechter Gestaltung von Arbeitsplätzen, die Bekämpfung von Altersdiskriminierung im Arbeitsleben, die Förderung von flexiblen Arbeitszeitmodellen und Teilzeitbeschäftigung. Qualifizierung im Betrieb gehört sicherlich zu den Maßnahmen mit Arbeitgeberbezug, wird jedoch häufig durch Zuschüsse aus öffentlichen Kassen als arbeitsmarktpolitisches Instrument genutzt. (Eurofound 2013, S. 13)

Ebenso ist der Zugang zu arbeitsmarktbezogenen Rehabilitationsmaßnahmen von Bedeutung. Oftmals sind es gesundheitliche Einschränkungen, die den Zugang zu Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für Ältere erschweren. Rehabilitationsmaßnahmen können sowohl medizinische Behandlungen, soziale, bildungsbezogene und psychologische Angebote wie auch Berufsausbildungsmaßnahmen umfassen und setzen in der Regel bei gesundheitlichen Einschränkungen ein. Rehabilitationsmaßnahmen können dazu beitragen, vorzeitige Rentenleistungen zu vermeiden. Für ältere Arbeitnehmer, die von Erkrankungen betroffen sind, kann auch die Möglichkeit der Kumulierung von Invaliditätsleistungen und Arbeitseinkommen hilfreich sein. (Lhernould 2012, S. 23ff; Brusig 2015, S. 16)

Besonders im Blickfeld der Seniorenpolitik ist der Übergang vom Arbeitsleben in die Rente. Dabei lässt sich der Einsatz von Frühverrentungsprogrammen von den Maßnahmen unterscheiden, die auf eine Verlängerung des Arbeitslebens abzielen sollen, wie beispielsweise die Möglichkeit der Arbeitszeitreduzierung für ältere Arbeitnehmer mit gleichzeitigem Bezug von Teilrenten. (Schmid 2010, S. 390). Das Zusammenwirken von Maßnahmen die Frühverrentungen zurückdrängen, aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie betrieblichen Maßnahmen führt zu Bedingungen, die eine längere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ermöglichen können. (Ebbinghaus 2015, S.345) Es besteht augenscheinlich eine enge Verknüpfung von allgemein rentenpolitischen Maßnahmen und Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die

Anhebung des Renteneintrittsalters und die Begrenzung von Frühverrentungsmöglichkeiten wirken immer auch auf die Verlängerung des aktiven Erwerbslebens hin. Eine Trennung an dieser Stelle zwischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und Rentenpolitik wird bei vielen Autoren nicht vollzogen (vgl. u.a. Brusig 2015, S.4; Eurofound 2013, S. 9f; Lhernould 2012, S. 5ff; Carmel et al. 2007, S394f; Kraatz/Rhein 2007, S. 152)

Auch Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik finden nach wie vor Anwendung. Hierzu gehören spezifische Leistungen sowie verlängerte Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung für Ältere auch als Übergang in die Rente. Die Förderung von Vorruhestandsregelungen durch entsprechende, staatliche Leistungen gehört ebenfalls dazu. (Lhernould 2012, S. 27) Insgesamt lassen sich diese Leistungen der tradierten Altenpolitik zuordnen, da sie für sich genommen Passivität und Inaktivität Älterer begünstigen.

Ein Automatismus, der mit dem demographischen Wandel einhergehend spezifische, seniorenpolitisch orientierte Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und zum Arbeitszugang Älterer universell einführt, ist nicht vorhanden. Vielmehr scheinen die Wohlfahrtsstaaten in diesem Bereich höchst unterschiedlich zu agieren. (Frerichs 2010, S. 143)

4.3.2 Rentensystem und materielle Absicherung

Renten- und Alterssicherungspolitik ist sicherlich ein zentrales Feld der Seniorenpolitik. Jedoch wäre es wesentlich zu kurz gegriffen, würde Seniorenpolitik mit Alterssicherungspolitik gleichgesetzt. Auch ist die materielle Ausstattung von Älteren nicht einzig von individuellen Einnahmen aus den Alterssicherungssystemen abhängig sondern eben auch von den Ausgaben für medizinische Versorgung, Pflegeleistungen, altengerechten Wohnraum usw.

Die Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union sind aus unterschiedlichen Komponenten zusammengesetzt: aus staatlichen, betrieblichen und privaten Elementen. Das Gewicht und das Verhältnis der Komponenten zueinander sind historisch gewachsen und von System zu System unterschiedlich.

Die staatlichen Rentenversicherungssysteme lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen, die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen, das sogenannte Bismarck-

Modell und die Volksrentensysteme, das sogenannte Beveridge-Modell. In der beitragsfinanzierten Sozialversicherung, zum Beispiel in Frankreich und Deutschland, wird die Rentenleistung regelmäßig bezogen auf den Status im vorhergehenden Erwerbsleben berechnet. Die Altersrente ist abhängig von der Beitragshöhe und der Dauer der Beitragszahlung. Die starke Bindung an die Erwerbstätigkeit führt dazu, dass Frauen oftmals geringere Rentenanwartschaften erwerben als Männer. Bei den Volksrentensystemen ist die enge Verbindung von Erwerbsleben und Rente entkoppelt. Die Rente ist nicht abhängig von der Beitragszahlung sondern wie beispielsweise in Schweden oder Dänemark vom Wohnort. Jeder Bürger erhält eine eigenständige Alterssicherung. In der Praxis bieten Volksrentensysteme eine Grundabsicherung und werden durch unterschiedliche Elemente ergänzt. Reine Volksrentensysteme existieren in Europa nicht. (Schmid 2010, S. 299)

Für den Vergleich von Alterssicherungssystemen ist die Unterscheidung der staatlichen Systeme aufgrund der Vielzahl von Mischformen bedingt hilfreich. Zudem hat sich in den letzten zwei Dekaden in vielen europäischen Ländern ein Drei-Säulen-System etabliert, indem neben staatlichen Anwartschaften insbesondere die betriebliche und private Alterssicherung wichtige Stützpfeiler der jeweiligen Gesamtsysteme sind. Einige Staaten setzen auf eine vergleichsweise, zurückhaltende Nutzung von betrieblicher und privater Altersvorsorge, während vor allem die skandinavischen Länder bereits heute bis zu zwanzig Prozent der Alterseinkünfte aus der kapitalgedeckten Altersvorsorge aufweisen. (Rische 2014, S.3f; Börsch-Supan/Wilke 2009, S. 22) In diesem Zusammenhang wird auch vom „Siegeszug des Drei-Säulen-Paradigmas“ gesprochen (Bönker 2005, 2005a).

Rentensysteme lassen sich auch danach unterscheiden, wie sie finanziert werden. Die meisten, staatlichen Rentenversicherungssysteme werden per Umlage finanziert. Kapitaldeckung als Finanzierungsform wird zum Teil für ergänzende, staatliche Systeme genutzt. Bei der betrieblichen Altersvorsorge überwiegt das Kapitaldeckungsverfahren und bei privater Altersvorsorge ist es der Regelfall. In Bezug auf die Mittelaufbringung kann weiterhin unterschieden werden zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Systemen. In allen Rentensystemen, egal ob überwiegend als Sozialversicherung oder Volksrentensystem organisiert, werden Steuermittel eingebracht. Während bei Volksrentensystemen die Steuerfinanzierung die Regelfinanzierung ist, werden bei Sozialversicherungssystemen in unterschied-

lich hohem Maße Steuermittel eingesetzt, um Leistungen zu finanzieren, die nicht unmittelbar mit der Beitragszahlung in Zusammenhang stehen, zum Beispiel Leistungen für die Erziehung und Betreuung von Kindern. (Schmid 2010, S. 302)

Mit Blick auf die drei Welten des Wohlfahrtsstaates Esping-Andersens lassen sich die Charakteristika der Rentensysteme gut herausarbeiten:

Indikator	Typus des Wohlfahrtsstaates		
	Konservativ	Liberal	Sozialdemokratisch
Öffentliche Ausgaben für Altersrenten, nicht standardisiert, in % des BIP	9,5	5,8	8,0
Vermögensanlagen von Pensionsfonds, in % des BIP	14,2	43,1	13,4
Erwerbsquote zwischen 55-64 Jahre, in %	36,5	56,1	64,7
Armutsquote über 65 Jahren in %	11,8	14,8	8,8
Nettoersatzquote für Durchschnittsverdiener, in % des Durchschnitts	81,4	51,2	62,5

(Quelle: Schmid 2010, S. 307 OECD Daten nach Poelchau 2007, S. 58)

Deutlich wird, dass konservative Wohlfahrtsstaaten eine vergleichsweise geringe Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer, eine hohe Nettoersatzquote, hohe öffentliche Ausgaben aufweisen aber trotzdem ein Armutsrisiko von 11,8 % aufweisen. Die liberalen Wohlfahrtsstaaten lassen eine relativ hohe Erwerbsquote, jedoch ebenfalls eine hohe Armutsquote im Alter erkennen. Die öffentlichen Ausgaben sind niedrig und die Nettoersatzquote ebenfalls. Den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten gelingt es, mit einer niedrigen staatlichen Ausgabenquote, die niedrigste Altersarmutsrate zu erreichen. Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist im Vergleich am höchsten.

Auf der Basis des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe haben Börsch-Supan und Wilke (2009, S. 16) gezeigt, dass das relative Einkommens-

niveau der Ruheständler in Nord-, Mittel- und Südeuropa zwischen 65% und 80 % der Erwerbstätigen variiert. Betrachtet werden dabei die Gesamteinkünfte, also auch alle Einkünfte aus betrieblichen und privaten Vorsorgeformen. In Bezug auf die Verteilung des verfügbaren Einkommens kann festgestellt werden, dass in den skandinavischen Ländern trotz der Einführung von kapitalgedeckter Altersvorsorge die Ungleichverteilung von Alterseinkünften am geringsten ist. (Börsch-Supan/ Wilke 2009, S.29) Zukünftig werden diejenigen Rentensysteme eine höhere Stabilität aufweisen, die nicht allein Teile der Altersabsicherung privatisieren sondern durch staatliche Förderung und stärkere Regulierung und Kollektivierung die Risiken minimieren. (Ebbinghaus 2015, S. 346)

Die Alterssicherungssysteme sind seit Mitte der 1990er vielfach an den prognostizierten, demographischen Wandel angepasst worden. Dabei lassen sich in vielen Ländern ähnliche Reformelemente ausmachen. Reformen beinhalteten unter anderem die Erhöhung des Renteneintrittsalters, Einschränkungen bei der Frühverrentung, Stärkung von Beitragsorientierung in Sozialversicherungssystemen, Einführung von Berechnungselementen zur Abbildung des demographischen Wandels, Ausbau von Mindestsicherungssystemen sowie die Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge. (Rische 2014, S. 4ff). Eine tendenziell defizitorientierte Wahrnehmung der Alten lässt sich in dieser Zeit als Ausgangspunkt von Alterssicherungsreformen ausmachen (Schulz-Nieswandt 2006, S. 190).

Rentenreformen setzten vor allem bei den Altersgrenzen an. Zentral für die Rentenpolitik ist die jeweilige Einigung in einer Gesellschaft, zu welchem Alter die aktive Berufstätigkeit endet und wann der Ruhestand/ die Rente beginnt. Diese Einigung unterscheidet sich von Land zu Land. So gibt es sowohl starre wie auch fließende Übergänge. Auch variieren die Renteneintrittsalter. Dabei scheint die Definition wann für wen das Rentenalter erreicht ist, insgesamt aber vor allem bei arbeitszentrierten, umlagefinanzierten Systemen abhängig von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu sein. Medizinische Indikatoren oder subjektbezogene Erwägungen sind eher nachrangig. (Schulz-Nieswandt 2006, S. 189f)

Es erscheint bemerkenswert, dass gerade in den Ländern, in denen sich die Alterseinkünfte zu einem relativ hohen Teil aus zusätzlicher, privater und betrieblicher Altersvorsorge speisen, der tatsächliche Renteneintritt nahezu identisch mit dem gesetzlich vorgesehenen Renteneintrittsalter ist. Insbesondere in den skandinavi-

schen Ländern machen Erwerbstätige kaum von Frühverrentungsregelungen Gebrauch. (Börsch-Supan/Wilke 2009, S. 39). Das könnte unter anderem daran liegen, dass diese Länder ein flexibles System des Renteneintritts geschaffen haben. Danach steht es Arbeitnehmern nach Erreichen einer Altersgrenze frei, zu einem beliebigen Zeitpunkt in Altersrente zu gehen (Lhernould 2012, S. 13).

Bei der Rentenpolitik und materiellen Absicherung Älterer zielen insbesondere flexible Regelungen zum Renteneintritt, finanzielle Anreize für einen späteren Rentenbeginn, Kumulierungsmöglichkeiten von Rente und Erwerbseinkommen sowie die frühzeitige Information zu Rentenansprüchen auf die Vermeidung von frühzeitiger Inaktivität ab.

Bei der Flexibilisierung des Renteneintrittsalters steht es älteren Menschen frei, ab einem bestimmten Mindestalter zu entscheiden, die Rente in Anspruch zu nehmen. Allerdings können sich Faktoren der Rentenberechnung bei einem frühzeitigen oder verspäteten Rentenbeginn negativ auf die Rentenhöhe auswirken. (Lhernould 2012, S. 13). Die Flexibilisierung schafft aber grundsätzlich die Möglichkeit eines selbstbestimmten Ausscheidens aus dem Erwerbsleben.

Finanzielle Anreize für einen späteren Rentenbeginn können in Form eines Bonus für Zeiträume der Beschäftigung ab einem bestimmten Lebensalter oder für den Aufschub der Rentenleistungen gewährt werden. (Lhernould 2012, S. 13)

Kumulierung von Erwerbseinkommen und Rente wird in unterschiedlichen Formen ermöglicht. Ziel ist es, eine Aktivität neben einer Rentenzahlung zu ermöglichen. Vor dem gesetzlichen Rentenalter sollen die Regelungen dazu führen, dass Frührenten eher als Teilrenten bezogen werden. Nach dem gesetzlichen Rentenalter können beschränkende Regelungen ganz aufgehoben werden. (Lhernould 2012, S.15ff)

Demgegenüber kommen nach wie vor Maßnahmen aus einer altenpolitischen Tradition zur Anwendung. Hierzu können starre Regelungen zum Renteneintritt, Maßnahmen zur Steigerung der Sicherheit und Auskömmlichkeit des Rentensystems und der kapitalgedeckten Vorsorgesysteme sowie Ausgleichsleistungen für Frauen und bei atypischen Erwerbsverläufen gehören. Bei diesen Maßnahmen zeigt sich deutlich, dass altenpolitische Aktivitäten nicht immer gegenläufig zu einer Seniorenpolitik des „aktiven Alterns“ wirken müssen, sondern auch Modernisierungsprozesse unterstützen können.

Dies wird beispielsweise in den seniorenpolitischen Forderungen der europäischen Seniorendachorganisation AGE (2010) deutlich. Neben altenpolitischen Forderungen nach angemessenen und verlässlichen Rentensystemen, Sicherheit von kapitalgedeckter Altersvorsorge, Ausgleich bei atypischen Erwerbsverläufen sowie Ausgleich von Nachteilen der Frauen, spielen vor allem Forderungen nach Maßnahmen eine Rolle, die älteren Menschen ermöglichen, selbstbestimmt im Alter zu leben. Hierzu gehören Erleichterungen beim Zugang zu hochwertigen Beschäftigungsmöglichkeiten im Alter sowie Information und Verbreitung von Wissen über Rentenleistungen im Alter, damit frühzeitige Planung möglich ist. (AGE 2013)

4.3.3 Gesundheitspolitik und Gesundheitswesen

Gesundheitspolitik ist die Gesamtheit an organisierten Anstrengungen, die auf die Gesundheit von Individuen und Gruppen mit dem Ziel Einfluss nehmen, Gesundheit zu fördern, zu erhalten, herzustellen, wiederherzustellen oder die Folgen von Krankheit zu lindern. Zu einem umfassenden Verständnis von Gesundheitspolitik gehören neben der Krankenversorgung, die Prävention und Gesundheitsförderung sowie der gesellschaftliche Umgang mit Krankheit und Gesundheit. (Rosenbrock/ Gerlinger 2004, S.12f)

Darüber hinaus ist bei der Betrachtung der Gesundheitspolitik neben den Inhalten und der Reichweite der Politik, die Frage der Regulierungsform, der Verwaltung und Organisation des Gesundheitswesens sowie die Frage der Finanzierung von Bedeutung. (Wendt et al. 2009, S. 71f; Anderson 2015, S.158).

Nach Wendt et al. (2009, S. 78ff) unterscheiden sich Gesundheitssysteme in Bezug auf Finanzierung, Art der Leistungserbringung und Regulierungsform darin, ob eine staatliche, eine gesellschaftlich begründete oder eine private Form gewählt wird. Bei der Finanzierung lassen sich steuerfinanzierte Systeme, gesellschaftlich begründete Sozialversicherungssysteme und privat finanzierte Systeme unterscheiden. Bei der Leistungserbringung lässt sich die Unterscheidung insbesondere bei der Krankenhausversorgung fortführen, so existieren staatliche, private, non-profit sowie private, gewinnorientierte Modelle. Bei der Regulierung lassen sich staatliche Regulierung, Selbstregulierung und Marktregulierung unterscheiden.

Der demographische Wandel und die Zunahme des Anteils der Älteren haben auch auf die Gesundheitspolitik und das Gesundheitswesen Auswirkungen.

Für die Prognose möglicher Entwicklungen im Gesundheitswesen in alternden Gesellschaften stehen sich drei Hypothesen gegenüber: die Morbiditätsausweitungs-

hypothese, die Verschiebungshypothese und die Morbiditätskompressionshypothese. Bei der Ausweitungshypothese wird davon aufgegangen, dass die zusätzlichen Lebensjahre aufgrund der Steigerung der Lebenserwartung Jahre in eher schlechter Gesundheit sind. Aus diesem Blickwinkel bewirkt der medizinische Fortschritt, dass Menschen mit chronischen Krankheiten länger leben. Chronisch Kranke sind zudem für weitere Krankheiten anfällig, die zusätzlicher Leistung bedürfen. Tödliche Krankheiten werden zunehmend überlebt, jedoch bleiben gesundheitliche Störungen zurück. Die Verschiebungshypothese geht davon aus, dass der medizinische Fortschritt nicht nur zu einer Lebensverlängerung führt, sondern auch positive Auswirkung auf den Gesundheitszustand haben wird. Dieser positive Effekt führt dazu, dass die durchschnittliche Anzahl an Jahren, in denen intensive, medizinische Versorgung notwendig ist, gleichbleibt und sich mit der steigenden Lebenserwartung tendenziell nach hinten verschiebt. Die Kompressionshypothese geht davon aus, dass der medizinische Fortschritt langfristig dazu führt, dass sich die durchschnittlich kranken Jahre sogar verkürzen werden. (Rothgang 2005, S. 122f)

Obwohl bis heute keine der Hypothesen empirisch belegt werden konnte, scheint im Überblick über die bestehenden Studien viel für die Verschiebungshypothese zu sprechen (Kümpers/Rosenbrock 2010, S. 284).

Problembereiche der Gesundheitspolitik für Ältere sind Vernachlässigung von Prävention und Gesundheitsförderung, fehlende geriatrische Ausrichtung des Gesundheitsversorgungssystems, fehlende Abstimmung und Verzahnung mit anderen Versorgungssystemen sowie fehlende Qualitätssicherung (Naeyele 2008, S. 53).

Ältere Menschen sind hohen, gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit einer chronischen Erkrankung in Abhängigkeit vom Mangel an sozio-ökonomischen Ressourcen. Die größten Erfolge bei der Vermeidung von chronischen Krankheiten werden durch gezielte Präventionsmaßnahmen bei sozial benachteiligten Gruppen und bei älteren Personen erwartet. (Rosenbrock/Krümpers 2006, S 252)

Seniorenpolitische Ansätze setzen vor allem auf präventive und rehabilitative Maßnahmen. Sie sollen als gesundheitsfördernde Maßnahmen ein möglichst langes, selbstständiges Leben ermöglichen. Demgegenüber führt ein Gesundheitssystem, das auf Akutversorgung ausgelegt ist, eher zu einer institutionellen, stationären Versorgung und damit zum Verlust von Selbständigkeit. Die Versorgung älterer Menschen und der Verbleib in bestehenden Lebensbezügen kann in einem inte-

grierten Versorgungssystem erfolgreicher umgesetzt werden. Krankenhäuser, niedergelassene Ärzte, sozialpflegerische Dienste und Ehrenamtliche sind vernetzt und stellen Versorgungsangebote bereit. (Krümpers/Rosenbrock 2010, S. 300f; Homfeldt 2011, S. 320)

Seniorenpolitische Forderungen von Seniorenorganisationen sehen gesundes Altern in enger Verbindung mit einem Leben in Unabhängigkeit und umfassender Teilnahme am sozialen Leben. Wichtige Elemente eines altersgerechten Gesundheitssystems sind der gleichberechtigte Zugang zu Beratung, Vorsorgemaßnahmen, Gesundheitsbehandlungen und Langzeitpflege, Prävention des physischen, psychischen und finanziellen Missbrauchs, nachhaltige, langfristige Finanzierung des Gesundheitssystems sowie Bereitstellung von Fachpersonal wie Gerontologen und Geriatrikern für die speziellen Belange von älteren Menschen. Darüber hinaus wird der Zugang zu spezifischen Leistungen wie palliativer Medizin, Leistungen speziell für Migranten oder andere Bevölkerungsgruppen gefordert. Bei der Bereitstellung von Leistungen soll stärker der Bedarf der älteren Menschen als die Frage der Finanzierung der Leistungen berücksichtigt werden. Zudem soll die Koordinierung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen Verbesserungen beim Gesundheitszustand und der Selbständigkeit älterer Menschen bewirken. (AGE 2013; AGE 2011)

4.3.4 Pflegepolitik

Wenn von Pflege gesprochen wird, werden vordergründig Tätigkeiten hiermit in Verbindung gebracht, die sich mit der gesundheitlichen bzw. medizinischen Versorgung von Menschen mit chronischen Erkrankungen oder Behinderungen befassen. Ein Pflegebegriff wie er in der Seniorenpolitik genutzt wird, umfasst jedoch über die Pflegetätigkeit im engeren Sinne hinaus ebenso hauswirtschaftliche und emotionale Hilfe- und Unterstützungsleistungen. (Reichert 2010, S. 320) Pflege soll als eine Reaktion auf einen altersspezifischen Gebrechlichkeitszustand verstanden werden. Pflege findet nicht nur im Umgang mit gesundheitlichen Defiziten statt, sondern greift auch dort, wo Menschen aufgrund der altersspezifischen Entwicklung aus kommunikativen Bezügen herausfallen, wie es zum Beispiel bei dementiellen Störungen der Fall ist. (Rixen 2010, S. 273)

Grundsätzlich lässt sich Pflege als eine Anzahl von Dienstleistungen definieren, die Personen benötigen, die abhängig von Hilfe bei der Verrichtung von Aktivitäten des alltäglichen Lebens sind. Unterschiedliche Kombinationen aus persönlichen Hilfen,

grundlegenden, medizinischen Dienstleistungen wie Wundversorgung, Schmerzmanagement, Medikation, Gesundheitsüberwachung aber auch Prävention, Rehabilitationsleistungen sowie Leistungen der palliativen Pflege sind nicht ungewöhnlich. (OECD 2005, S. 17)

Es kann unterschieden werden zwischen informeller und formeller Pflege. Informelle Pflege wird von informellen Pflegepersonen erbracht. Das können Ehegatten oder andere Mitglieder des Haushalts sein, ebenfalls Verwandte, Freunde, Nachbarn. In der Regel bestand bereits vor der Pflege eine soziale Beziehung mit dem Pflegebedürftigen. Informelle Pflege findet tendenziell in der häuslichen Umgebung des zu Pflegenden statt und ist typischer Weise unbezahlt. Formelle Pflege wird regelmäßig in einem Vertragsverhältnis erbracht. Die Leistungserbringer stammen aus dem öffentlichen oder privaten Sektor und stellen Leistungen in unterschiedlichen Formen von ambulanten Pflegediensten bis vollstationären Pflegeheimen bereit. (OECD 2005, S. 17)

Während die informelle Pflege in der Regel im Haushalt des Pflegebedürftigen durchgeführt wird, kann bei der formellen Pflege noch weiterhin unterschieden werden zwischen ambulant und stationär. Ambulante oder Pflege im eigenen Haushalt wird von Dienstleistern erbracht, die den Pflegebedürftigen in seiner eigenen Wohnung versorgen. Zu den ambulanten Angeboten werden auch das betreute Wohnen, in eigens dafür vermieteten Wohnungen und die Tagespflege, für die Versorgung des Pflegebedürftigen in einem Pflegezentrum über den Tag bei Rückkehr in der Nacht gezahlt. Stationäre Pflege wird in Institutionen, die eigens dafür bereitgestellt werden erbracht, wie beispielsweise Pflegeheime. In der Regel ist der Aufenthalt längerfristig, deshalb werden diese Einrichtungen auch von der sogenannten Kurzzeitpflege unterschieden, die in der Regel dazu dient, den Pflegebedürftigen wieder zurück in die häusliche Umgebung zu entlassen. (OECD 2005, S.17)

In Bezug auf den Zugang von Pflegeleistungen lassen sich die Pflegesysteme dahingehend unterscheiden, ob eine Einkommensprüfung stattfindet und nur als bedürftig definierte Bevölkerungsgruppen Zugang zu Unterstützungsleistungen des Staates erhalten. Darüber hinaus kann der Zugang zum Pflegesystem über einen Rechtsanspruch geregelt werden, der den Zugang zur Pflege unabhängig von finanziellen Ressourcen ermöglicht. Demgegenüber stünden Pflegesysteme, bei de-

nen kein Anspruch besteht und Pflegeleistungen in Abhängigkeit von den bestehenden Ressourcen zu Verfügung gestellt werden. Weiterhin kann unterschieden werden ob und inwieweit privates Einkommen und Vermögen für die Kosten der Pflegeleistungen herangezogen werden. Mit dem Heranziehen von privatem Einkommen und Vermögen entstehen Hürden bei der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen, da die Nutzung eigener Ressourcen dazu führen kann, dass nicht die gewünschten sondern die finanziell opportunen Leistungen gewählt werden. Pflegebedürftige dürften insoweit Systeme bevorzugen, bei denen das eigene Einkommen und Vermögen möglichst wenig herangezogen wird. (Kraus et al. 2011, S. 10ff)

Auch die Wahlfreiheit in Bezug auf die Auswahl der Pflegeleistungen spielt eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Die Bereitstellung von finanziellen Leistungen, mit denen der Pflegebedürftige seinen Bedarf selbst decken kann, gehört genauso zur Wahlfreiheit, wie die Möglichkeit unter einer Vielzahl von Anbietern frei wählen zu dürfen. Die Stärkung der Wahlfreiheit ist ein wichtiges Element für den Pflegebedürftigen, über sich und seine Lebensverhältnisse selbst bestimmen zu können. Die Anbieter von Pflegeleistungen müssen sich dabei an den Wünschen und Bedürfnissen der zu Pflegenden ausrichten. (Missoc 2009, S.5)

Integration von Pflegeleistungen in das soziale Leistungssystem eines Staates ist ein weiteres, bedeutsames Kriterium. Je höher die Integration desto einfacher können die komplexen Bedarfslagen eines Pflegebedürftigen durch die unterschiedlichen Leistungssysteme aufgegriffen werden. Pflegeleistungen können vollständig oder teilweise integriert sein. Sie können aber auch komplett unabhängig vom sonstigen Sozialleistungssystem bestehen. Für den Pflegebedürftigen ist eine weitgehende Integration vorteilhaft, da wesentlich weniger Zugangshürden bestehen, als bei einem separierten Pflegeleistungssystem. (Kraus et al. 2011, S. 11f)

Pflegesysteme unterscheiden sich zudem in der Art der Leistungsgewährung. Es können Geld- oder Sachleistungen gewährt werden. Oftmals wird ein Mix aus beiden Leistungsformen angeboten. Bei Sachleistungen müssen entweder staatliche Dienste eingerichtet und organisiert werden oder auf private Institutionen übertragen werden und durch staatliche Finanzierung gesichert werden. Bei der Kombination aus Sach- und Geldleistungen ist von entscheidender Bedeutung, ob die Leistungen kombiniert und frei gewählt werden können oder ob Leistungen für bestimmte Indikationen festgeschrieben sind. (Missoc 2009, S. 31f)

Pflegesysteme unterscheiden sich zudem in ihrer Finanzierungsweise. Die Frage, ob Pflegesysteme steuerfinanziert oder beitragsfinanziert sind, ist für die Beurtei-

lung, ob das System seniorenpolitischen Anforderungen entspricht, nicht von Bedeutung. (Kraus et al 2011, S.12)

Ein modernes Pflegesystem, in dem ältere Menschen als heterogene, selbstverantwortliche Gruppe im Sinne der Seniorenpolitik gesehen werden, sollte nach Ansicht von Reichert (2010, S. 322 ff) folgende Elemente enthalten:

- Welfare-Mix: Pflege sollte von formellen und informellen Pflegekräften je nach Bedarf in unterschiedlichen Konstellationen übernommen werden. Formelle Pflegekräfte werden so bereitgestellt, dass sie individuelle Versorgungslösungen ermöglichen und veränderten Familienstrukturen Rechnung tragen können.
- Integriertes Versorgungssystem: Gesundheitliche und soziale Dienste sind vernetzt und integriert, es besteht ein abgestimmtes Angebot von stationären und ambulanten Angeboten.
- Vereinbarkeit von Erwerbs- und Pflegetätigkeit für informelle Pflegepersonen. Insbesondere Maßnahmen, die die Aufgabe des Berufs bei beginnender Pflegetätigkeit verhindern und Belastungen reduzieren;
- gesellschaftliche Anerkennung der Pflegetätigkeit, insbesondere finanzielle Unterstützung;
- besondere Berücksichtigung von spezifischen Gruppen von Pflegebedürftigen wie alleinstehende Pflegebedürftige oder Pflegebedürftige mit Migrationshintergrund.

Leistungen und Maßnahmen, die den Ausbau stationärer, institutioneller Pflegeangebote zum Ziel haben, bei denen Leistungen ohne finanzielle oder mit Rechtsanspruch begründet werden oder bei denen Pflegepersonen ausschließlich finanzielle Leistungen erhalten, können eher einer tradierten, altenpolitischen Sichtweise zugeordnet werden. Werden Wahlfreiheit und selbstbestimmte Leistungsauswahl, Ausbau von ambulanten Leistungen, Unterstützung von informellen Pflegesettings und Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit in den Vordergrund gestellt, wirken Vorstellungen einer modernen Seniorenpolitik.

4.3.5 Soziale Teilhabe, Wohnen, Barrierefreiheit und technische Hilfsmittel

Zur Politik für ältere Menschen gehören neben den klassischen Bereichen der Sozialpolitik vor allem Themenfelder, die die spezifische Situation älterer Menschen

besonders berühren. Soziale Teilhabe, Wohnen, Barrierefreiheit und Nutzung von technischen Hilfsmitteln treten dabei hervor.

Soziale Teilhabe wird als Sammelbegriff verstanden, zu dem soziale und politische Teilhabe, Selbsthilfe sowie bürgerschaftliches Engagement gehören. Sicherlich sind das diejenigen Politikbereiche, in denen die veränderte Sichtweise auf die Politik für ältere Menschen besonders sichtbar wird. Wie oben bereits erwähnt steigerte sich einhergehend mit der Einführung des Begriffs der Seniorenpolitik das Interesse an Förderung und Nutzung persönlicher Ressourcen Älterer für die gesamte Gesellschaft.

Soziale Teilhabe im engeren Sinne drückt sich in der Zugehörigkeit zu sozialen Netzwerken in Form eines regelmäßigen Austauschs mit Familienangehörigen, Freunden oder Nachbarn aus. Soziale Netzwerke haben positiven Einfluss auf die Bewältigung kritischer Lebensereignisse und bieten eine generelle, soziale Absicherung. Mit dem Alter geht die Anzahl der Personen im persönlichen Netzwerk zurück und es erfolgt eine Konzentration auf emotional bedeutsame Beziehungen. (Künemund/Kohli 2010, S.309f)

Bei der gesellschaftlichen Partizipation, also bei Tätigkeiten und Engagement für andere und Mitgliedschaft in formellen und informellen Gruppen verschiedenster Art, zeigt sich eine zunehmende Beteiligung Älterer. Die Beteiligung ist abhängig von persönlichen Ressourcen wie Bildung, Gesundheit und Einkommen. Die Anzahl derer, die zukünftig über solche Ressourcen verfügen, steigt. Damit ist mit einer stärkeren Beteiligung von Älteren in allen Lebensbereichen zu rechnen. (Künemund/Kohli 2010, S. 312; Goerres 2009, S. 163f)

Ältere Personen nehmen an weniger stark involvierenden Formen der politischen Partizipation teil. Ältere Personen machen aber überproportional stark von ihrem Wahlrecht Gebrauch und sind überproportional als Mitglieder in Parteien vertreten. (Goerres 2009, S. 8) Spezifische Altersgruppeninteressen beim Wahlverhalten, wie zum Beispiel die Wahl von Kandidaten aufgrund von seniorenpolitischen Aussagen, sind nicht nachgewiesen (Binstock/ Quadagno 2001, S. 334ff). In Parteien werden oftmals Organisationsgliederungen für Ältere gebildet, die jedoch auf die Besetzung von Schlüsselpositionen kaum Einfluss haben (Schroeder et al. 2008, S. 231). Älteren in den Parteien geht es nicht darum Machtpositionen zu übernehmen, sondern sie bilden mit Anzahl und zeitlichen Ressourcen einen wichtigen Faktor für die Ar-

beit der Lokalparteien. Ältere beteiligen sich zunehmend an nicht institutionalisierten Formen der parteipolitischen Partizipation. Zudem kann die Gruppe der Älteren ohne faktische Machtübernahme durch themenbezogenes Engagement Entscheidungen vor Ort blockieren oder befördern. (Munimus 2012, S.322f, Goerres 2009, S.10)

Die zunehmende Politisierung des Alters sowohl in Parteien, Gewerkschaften wie auch im gesamtgesellschaftlichen Bereich kann auf einen Prozess der Organisationsbildung seit den 1970er Jahren zurückgeführt werden. Die Zahl der politischen Organisationen die sich dem Bereich der Politik für Ältere zuwendeten, nahm über die letzten Dekaden beständig zu. Die Entstehung dieser Organisationen hatte unterschiedliche Gründe: Erstens bewirkte die Einführung der staatlichen Altenpolitik mit Ausweitung von Transferzahlungen, dass Ältere Gruppen gründeten, um den erreichten Status Quo zu erhalten oder sogar auszuweiten. Zweiten wurden Altersgruppen staatlich und nichtstaatlich gefördert. Drittens bekamen die Aktivitäten und Initiativen öffentliche Aufmerksamkeit, was die Attraktivität eines Engagements weiter erhöhte. (Kondratowitz 2012, S. 291f; Binstock/ Quadagno 2001, S. 338)

Auch Gewerkschaften und Sozialverbände wendeten sich verstärkt den Älteren zu. Dies lag und liegt daran, dass der Anteil der Mitglieder im nichterwerbstätigen Alter zunehmend steigt. In der Arbeit der Organisationen werden seniorenpolitische Themen zunehmend aufgenommen. Auf der organisatorischen Ebene sind jedoch keine Veränderungen zu erkennen, weder in seniorenspezifischen Untereinheiten noch in der Besetzung der Führungsebene. Grundsätzlich lässt sich bei den Gewerkschaften eine Hinwendung zu seniorenpolitischen Themen erkennen, ohne dass es zu einer generationenseparierenden Interessenpolitik käme. Gewerkschaftliches Engagement von Älteren findet in der Regel auf örtlicher Ebene statt, durch Unterstützung der hauptamtlichen Kräfte bei der alltäglichen Arbeit. Durch die Mitgliedschaft über die Erwerbsphase hinaus erhalten Gewerkschaften zu dem ideelle und materielle Unterstützung. Die Älteren in den Gewerkschaften bewirken weiterhin, dass die allgemeinen Anliegen von Gewerkschaften im Sinnen eines allgemeinen, sozialen Ausgleichs an zusätzlicher Legitimität gewinnen. (Schröder/Munimus 2012, S. 128; Schroeder et al 2008, S.245)

Bei der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement finden Ältere mit ihren Ressourcen besondere Beachtung. Bürgerschaftliches Engagement wird hier synonym mit dem Begriff des Ehrenamtes verwendet und verstanden als unentgeltliche Aus-

übung verschiedener Tätigkeiten im gesellschaftlichen Feld. (Wallraven/Gennerich 2002, S.63f). Ehrenamtliche Tätigkeit ist nicht allein aus bestehenden Möglichkeiten oder eingegangenen Verpflichtungen zu erklären. Vielmehr entsteht Engagement aus einer bewussten Entscheidung (Künemund 2005, S. 309f). Ehrenamtliches Engagement schafft einen individuellen sowie gesellschaftlichen Mehrwert. Aus individueller Sicht fördert ehrenamtliche Aktivität das Wohlbefinden, den Gesundheitszustand, die Einbindung in soziale Beziehungsnetzwerke und die Entwicklung von sozialen und instrumentellen Fähigkeiten. Durch ehrenamtliches Engagement wird Solidarität und Kooperationsbereitschaft gefördert. (Olk 2010, S. 637)

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht losgelöst von wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen zu betrachten. Vielmehr besteht ein Zusammenhang zwischen guten, sozialstaatlichen Rahmenbedingungen und dem Ausmaß, in dem ehrenamtliche Tätigkeiten übernommen werden. Staatliche Rahmenbedingungen können durch Förderung von gemeinnützigen Einrichtungen, Nachbarschaftsinitiativen und Programmen auf lokaler Ebene das Tätigwerden von Senioren fördern. (Hank/Stuck 2007, S. 16f)

Selbstständiges Wohnen ist ein zentraler Aspekt in der Lebensrealität von Älteren und Hochbetagten. Mit zunehmendem Alter steigt auch der Anteil der Tageszeit, den Ältere im unmittelbaren Wohnbereich verbringen. Die Wohnbedingungen entscheiden oftmals darüber inwieweit ein selbstbestimmtes Leben im Alter möglich ist. (Bäcker et al. 2010, S. 274f; Voges/Zinke 2009, S. 301)

Wohnraum an und für sich stellt Handlungsräume und Sinndimensionen bereit, die im ganzen Lebenslauf wichtig sind. Im Alter rücken durch den Wegfall der arbeitsweltlichen Bezüge das Wohnen und der damit verbundene Erfahrungsraum in den Vordergrund. Je mehr Tätigkeiten außer Haus durch eingeschränkte Mobilität wegfallen, desto zentraler wird der Wohnraum in der Bedeutung für den alten Menschen. (Motel-Klingebiel et al. 2005, S. 125)

Die Realisierung der individuellen Wohnwünsche insbesondere der Wunsch nach möglichst langer Eigenständigkeit ist an vielfältige Voraussetzungen gebunden. Bauliche Voraussetzungen an den Wohnraum, ein möglichst barrierefreies Umfeld, gute insbesondere soziale Infrastruktur und Dienstleistungsangebote für Haushalt und Pflege gehören dazu. (Au/Sowarka 2013, S. 3)

Mit der Veränderung von Lebensgewohnheiten und Wertvorstellungen besteht seit mehreren Dekaden ein Trend zur Zunahme von Einpersonenhaushalten. Demge-

genüber nehmen informelle Kommunikations- und Hilfsstrukturen ab. Deshalb ist die Wohnraum- und Quartiergestaltung für ein seniorengerechtes Wohnangebot von erheblicher Bedeutung. Quartiersnahe Versorgungskonzepte, mit denen unterschiedliche Dienstleistungen in einem Welfare-Mix ineinandergreifen, sind Voraussetzung für eine möglichst breite Auswahl an individuellen Wohnangeboten (Heinze 2013, S. 142; Wallraven/Gennerich 2002, S. 59f). Im Extremfall verhindert eine mangelnde Wohnung die Versorgung im häuslichen Rahmen. Je schlechter die Wohnsituation, desto wahrscheinlicher ist der Übergang in eine stationäre Einrichtung bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit. (Motel-Klingebiel et al. 2005, S. 125). Der Umzug in eine stationäre Einrichtung ist meistens keine freiwillige Wohnentscheidung. Je später der Heimeintritt, desto eher gelingt es einem Hilfssystem, dem Wunsch von Älteren nach selbstbestimmtem Leben gerecht zu werden. (Voges/Zinke 2009, S. 307)

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Wohnstatus. Während Personen in Mietverhältnissen für den Fall der Hilfebedürftigkeit überwiegend einen Umzug in eine institutionelle Wohnform planen, möchten Eigentümer tendenziell in die Nähe von Bezugspersonen wie zum Beispiel Kinder ziehen, aber ihren eigenen Wohnraum erhalten. Andere Wohnformen wie Haus- und Wohngemeinschaften werden eher selten angestrebt. Durch die Zunahme des Anteils der Älteren an der Bevölkerung und das Fehlen von familialen Unterstützungsstrukturen gewinnen allerdings gemeinschaftliche Wohnformen zunehmend an Attraktivität. (Voges/Zinke 2009, S. 301)

Wichtige Determinanten für die Beurteilung von Wohnraum für Ältere sind nach Motel-Klingebiel et al. (2005, S. 126f): Wohnungsstandard, Wohnumfeld, Wohnkosten und Wohnzufriedenheit.

Der Wohnungsstandard, das heißt eine altersgerechten Wohnausstattung, die weitgehend eigenständiges Wohnen im eigenen Haushalt ermöglicht, kann auch bei Pflegebedürftigkeit Wahlmöglichkeiten erhalten. Eine altersgerechte Wohnausstattung ermöglicht ein weitgehend eigenständiges Wohnen im eigenen Haushalt und kann bis zu einem gewissen Grad den Heimeintritt hinauszögern. Altersgerecht oder barrierefrei bedeutet, dass keine Hindernisse wie Treppen, Türschwellen, schmale Türen die Nutzung von Wohnräumen erschweren. (Voges/Zinke 2009, S. 303)

Die Bedingungen im Wohnumfeld beeinflussen in hohem Maße die Handlungschancen älterer Menschen. Die Einbindung in die sozialen Kontexte und die Vertrautheit

mit dem Wohnumfeld kann trotz Mängel im Standard des Wohnraumes, dazu führen das Ältere möglichst lange in ihrem Wohnumfeld verbleiben möchten, obwohl keine oder nur unzureichende Versorgungsmöglichkeiten bestehen. (Voges/Zinke 2009, S. 305) So können objektive und subjektive Mängel im Wohnumfeld wie Lärm, Verschmutzung, Verkehrsbarrieren, fehlende Infrastruktureinrichtungen, aber auch fehlende, soziale Einbindung in der Nachbarschaft, Sicherheitsmängel in der Wohngegend entscheidende Defizite sein. Dabei ist das häufige Alleinleben von älteren Menschen nicht per se gleichzusetzen mit sozialer Isolation. Ein gutes Wohnumfeld geht regelmäßig mit Wohnzufriedenheit einher. (Motel-Klingebiel et al. 2005, S. 136, Alber/Schölkopf 1999, S. 232). Die Bereitstellung von altersgerechtem Wohnraum und Verbesserungen des Wohnumfeldes sind keine isolierte Aufgabe des Wohnungsbaus und der Wohnungspolitik, sondern auch der Stadtplanung und städtebaulichen Förderung. (Au/Sowarka 2013, S. 4)

Altersgerechte Assistenzsysteme können ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Verbleib in der eigenen Häuslichkeit leisten. Der Einsatz von technischen Hilfsmitteln wird mit der Hoffnung verbunden, altersbedingte Gesundheitskosten zu reduzieren, Pflegeleistungen zu verbessern und Älteren eine bessere Möglichkeit zu verschaffen länger am wirtschaftlichen und sozialen Leben in der Gesellschaft teilzuhaben (Mantovani/Turnheim 2016, S.227, Weiss 2014, S. 4). Technische Hilfsmittel können als Ressource verstanden werden, die sowohl Pflegepersonen ihre Tätigkeit erleichtert, als auch im Idealfall durch Stärkung von Autonomie und Sicherheit den dauerhaften Verbleib in den eigenen Wänden ermöglicht. (Biniok et al. 2016, S. 99) Dabei spielt die Akzeptanz gegenüber technischen Hilfsmitteln eine entscheidende Rolle. Selbst weit entwickelte, technische Produkte verfehlen das Ziel der Unterstützung von Seniorinnen und Senioren, wenn sie nicht angenommen werden. (Heinze 2013 S. 139ff) Zu den Anwendungen gehören Sensoren zur Sturzprävention sowohl integriert in das Wohnumfeld wie auch in tragbarer Form, Roboter zur Übernahme von Tätigkeiten im Haushalt, intelligente und vernetzte Haushaltsgeräte, technikbasierte Erinnerungsfunktionen, Entwicklung von sozialen Netzwerken, internetbasierte Vernetzung von Pflegediensten, Gesundheitsdiensten und weiteren lokalen Akteuren und Gruppen sowie diverse internetbasierte Anwendung im Bereich der gesundheitlichen Überwachung und Versorgung. (Guihen 2016, S. 146f, Weiss 2014, S. 4ff) Zu den etablierten, bereits eingeführten Assistenzsystemen gehören Hausnotrufsysteme, die es kranken und eingeschränkten Menschen

ermöglichen, möglichst lange im persönlichen Wohnumfeld zu bleiben. (Heinze 2013, S. 139ff)

Das Internet wird zunehmend für den Zugang zu unterschiedlichen Diensten und Unterstützungsleistungen genutzt. Jedoch können internetunterstützte Leistungen erst dann gewinnbringend eingesetzt werden, wenn ein entsprechendes Netzwerk unterschiedlicher Anbieter vor Ort verfügbar ist. Erst die Vernetzung von Technologien, Branchen und Akteuren führt zu einer Verbesserung für Ältere vor Ort. Zudem muss die Stärkung der Autonomie und Kommunikationsfähigkeit durch technische Hilfsmittel einhergehen mit der Stärkung des sozialen Kontextes älterer Menschen (Heinze 2013, S.139ff; Biniok et al. 2016, S. 110). Der Einsatz von technischen Hilfsmitteln muss sich an ethischen Fragestellungen orientieren. Die Entwicklung und der Einsatz sollten unter anderem selbstbestimmtes Leben fördern, die Autonomie und Willensäußerung des Anwenders nie einschränken, gesellschaftliche Teilhabe und soziale Verbindungen unterstützen, Zugänglichkeit für alle Interessierten ermöglichen, über ein hohes Maß an Sicherheit in der Anwendung verfügen, Privatheit und Datenschutz gewährleisten sowie Diskriminierung oder Normierung vermeiden. (Manzeschke 2014, S. 16f)

Wichtige seniorenpolitische Handlungsfelder in diesem Bereich sind (AGE 2013):

- Verbreitung des „Design-for-all“-Konzeptes, um alle Dienstleistungen und Produkte allen Menschen zugänglich zu machen,
- Förderung von barrierefreiem Wohnraum mit der Möglichkeit des einfachen Zugangs zu Unterstützungsleistungen,
- Gestaltung von altersangepassten Nachbarschaften, insbesondere durch sichere, inklusive, vertrauensschaffende Umgebungen,
- Anpassung von Wohnraum und der Infrastruktur, um moderne Technologien zur Unterstützung im Alter einsetzen zu können,
- Schaffung von zugänglicher und inklusiver, öffentlicher Verkehrsinfrastruktur, die Mobilität in und zwischen Städten, Regionen und Ländern ermöglicht.

4.4 Akteure - Entwicklung und Zusammenspiel

Die Veränderung der Sichtweise auf ältere Menschen weg von passiven, hilfebedürftigen Objekten hin zu aktiven, selbstbestimmten Mitgliedern der Gesellschaft wurde auch von den politischen Akteuren auf europäischer Ebene nachvollzogen. (Walker 2010, S. 599) Wie im Kapitel zur europäischen Sozialpolitik herausgear-

beitet wurde, sind als relevante Akteure die Europäische Kommission, der Europäische Rat und in zunehmendem Maße das Europäische Parlament zu nennen. Auch im Bereich der Seniorenpolitik sind es diese Akteure, die auf der europäischen Ebene die Politikinhalte prägen und vorgeben. Impulsgeber und Quelle der Legitimation für seniorenpolitische Aktivitäten sind Organisationen von Älteren, die auch auf europäischer Ebene für ihre Interessen werben und professionelles Lobbying betreiben.

Im Folgenden wird die Entwicklung der seniorenpolitischen Standpunkte des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes seit Anfang der 1980er Jahre, also seit dem Aufkommen der seniorenpolitischen Sichtweise anhand einschlägiger Dokumente dargestellt. Der Europäischen Gerichtshof und die Seniorenorganisationen werden als weitere, bedeutende Akteure auf europäischer Ebene ebenfalls erfasst. Dann wird das Zusammenspiel der Akteure beleuchtet.

4.4.1 Europäischer Rat

Zwar hat sich der Europäische Rat bereits zu Beginn der 1980er Jahre mit Aspekten der Politik für Ältere befasst, wie zum Beispiel in seiner „Empfehlung zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze“ (Europäischer Rat 1982). Jedoch wurde erst mit den Planungen für ein Europäisches Jahr der Älteren, die Politik für Ältere durch den Rat auf europäischer Ebene umfassend betrachtet. Mit dem „Beschluss über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen“ legte der Europäische Rat einen ersten Entwurf vor, der nur in aller Kürze die Konsequenzen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt und die Systeme der sozialen Sicherheit anspricht. Am Problemlösungshorizont werden Maßnahmen des Arbeits- und Binnenmarktes angedeutet. (Europäischer Rat 1990)

1992 legte der Rat mit dem Beschluss „über die Veranstaltung des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft“ bereits einen etwas weiter gefassten Entwurf vor. Mit Aktionen im Europäischen Jahr sollten die Fähigkeit der älteren Menschen, ein unabhängiges Leben zu führen, der positive Beitrag von älteren Menschen für die Gesellschaft sowie der Dialog zwischen den Generationen gefördert werden (Europäischer Rat 1992). Mit Abschluss des Europäischen Jahres legte der Rat die „Grundsaterklärung des Rates der europäischen Union und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen“ vor. Neben der allgemeinen

Forderung Ausgrenzung, soziale Isolierung und Diskriminierung entgegenzuwirken, wurden Maßnahmen und Lösungsansätze in den Bereichen Einkommensniveau und Lebensstandard, Wohnung und Mobilität, Pflege- und Hilfsdienste, Berufstätigkeit älterer Arbeitnehmer, Vorbereitung auf den Ruhestand sowie Miteinbeziehung der älteren Menschen vorgestellt. (Europäischer Rat 1993) Der Rat formulierte damit ein umfassendes Maßnahmenpaket, das bereits alle wichtigen Bereiche der Politik für ältere Menschen enthielt. In den folgenden Jahren konzentrierten sich die Aktivitäten des Rates auf Fragen der Arbeitsmarktpolitik und Steigerung des Anteils der Älteren an der Erwerbsbevölkerung.

1995 und 1999 wurden dazu jeweils Erklärungen des Rates abgegeben und es gelang innerhalb eines Jahres die „Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf“, die unter anderem ein Altersdiskriminierungsverbot enthält, zu verabschieden. Als Rahmenrichtlinie mussten die dort festgehaltenen Regelungen in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, was zum Beispiel in Deutschland erst 2006 geschah. Auch die Erklärung des Gipfels von Lissabon mit dem Ziel der Vollbeschäftigung in der EU bis 2010 und die unmittelbar darauf folgenden Gipfel im März 2001 in Stockholm und im März 2002 in Barcelona thematisierten Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarktzugang für Ältere. Die Ergebnisse dieser Bemühungen wurden in einem umfassenden „Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“ für den Gipfel von Barcelona vorgelegt (Europäischer Rat 2002).

Erst im Jahr 2007 griff der Rat den 1993 formulierten, umfassenden Politikansatz wieder auf. In der Entschließung „Chancen und Herausforderungen des demographischen Wandels in Europa: Beitrag der älteren Menschen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ wurde der positive Wert und Beitrag von älteren Menschen für die europäischen Gesellschaften hervorgehoben. Die Nachfrage nach speziellen Waren und Dienstleistungen für Ältere wurde als wichtiger Wirtschaftsfaktor herausgestellt. Der Hauptschwerpunkt lag weiter bei Fragen des Arbeitslebens. Freiwillige Tätigkeit, flexibler Übergang in den Ruhestand, Prävention und Förderung eines gesunden Lebensstils, sowie lebenslanges Lernen wurden ebenfalls thematisiert. (Europäischer Rat 2007). Im selben Jahr fassten der Beschäftigungsausschuss und

der Sozialausschuss des Rates eine gemeinsame Stellungnahme zum Thema „Aktives Altern“. Der Rat stellte darin fest, dass die Maßnahmen zum aktiven Altern in den Mitgliedstaaten oftmals Flickwerkcharakter aufweisen. Aktives Altern wurde zwar anderes wie in der ersten Veröffentlichung von 2007 wieder stark auf das Arbeitsleben bezogen, jedoch enthielt die Stellungnahme auch Ansätze, die darüber hinausgehen und die Bereiche der Gesundheitsvorsorge, Bildung, Gestaltung der sozialen Sicherung ansprechen. (Europäischer Rat 2007a).

Zwei Jahre später im Jahr 2009 veröffentlichte der Rat Schlussfolgerungen unter dem Titel „Altern in Gesundheit und Würde“. Die Alterung der Gesellschaft und die Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung wurden generell positiv betont. Altenpflege, Gesundheitsversorgung, technische Hilfen wurden zwar auch mit Blick auf mögliche, finanzielle Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme angesprochen, es wurde aber vorwiegend mit Zielrichtung der Würde der älteren Menschen, deren Bedürfnissen und Wünschen als ausschlaggebende Reformorientierung argumentiert. Zudem wurde betont, dass die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Pflege und Gesundheitsversorgung bisher bereits einen guten Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten ermöglicht hat. (Europäischer Rat 2009). Eine weitere Veröffentlichung des Rates unter dem Titel „Schlussfolgerungen des Rates zu Chancengleichheit von Frauen und Männern: aktives und würdiges Altern“ stellte den umfassenden, alle relevanten Politikbereiche ansprechenden Ansatz des aktiven Alterns besonders heraus. Mit Blick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern wurden Altersarmut, Pflege, Arbeitsmarkt und Beschäftigung sowie Sozialschutz thematisiert. (Europäischer Rat 2009a).

2010 wurden vom Rat wiederum zwei einschlägige Dokumente veröffentlicht. Mit dem Entwurf für Schlussfolgerungen „Aktives Altern“ fasste der Rat seine Standpunkte zusammen und entwarf ein umfassendes Konzept des aktiven Alterns. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Rente und Einkommen im Alter, Gesundheit und Pflege, gesellschaftliche Beteiligung und Mitbestimmung sowie Schutz vor Diskriminierung wurden angesprochen und insbesondere die Mitgliedsstaaten aufgefordert, sich an Maßnahmen zur Umsetzung des Konzepts des aktiven Alterns zu beteiligen. (Europäischer Rat 2010) Mit den zweiten Schlussfolgerungen in 2010 „zu den Auswirkungen der Alterung von Erwerbs- und Gesamtbevölkerung auf die Beschäftigungspolitik“ griff der Rat den Schwerpunkt seiner Tätigkeit seit Mitte der

1990er Jahr auf. Anders als in den 1990er Jahren waren die vorgestellten beschäftigungspolitischen Maßnahmen eingebettet in eine Gesamtsicht auf ältere Menschen, die auch den Gesundheits- und Pflegebereich, das lebenslange Lernen und die sozialen Sicherungssysteme umfassten. Darüber hinaus wurden die Mitgliedsstaaten direkt aufgefordert, aktives Altern in ihre nationalen Reformprogramme der EU-Strategie 2020 aufzunehmen (Europäischer Rat 2010a). Diese Forderungen an die Mitgliedsstaaten wurden in den 2011 verabschiedeten Schlussfolgerungen „Alterung als Chance für den Arbeitsmarkt und für die Entwicklung von Sozialdienstleistungen und Gemeinschaftsaktivitäten“ wiederholt und um einen Katalog weiterer Anregungen und Forderungen an die Mitgliedsstaaten ergänzt. So sollten die Mitgliedsstaaten gemeinsam mit den Sozialpartnern Arbeitsbedingungen verbessern, Altersmanagement bei Arbeitgebern fördern, Diskriminierung bekämpfen, das tatsächliche Rentenalter anheben, aktive Arbeitsvermittlung fördern, Dienstleistungen für Ältere ausbauen sowie die öffentliche Debatte über die verschiedenen Formen der Aktivierung älterer Menschen mit möglichst vielen, gesellschaftlichen Akteuren führen. (Europäischer Rat 2011)

Bereits gegen Ende des „Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen“ veröffentlichte der Rat eine Erklärung, die die Ergebnisse in einem Zwischenfazit darlegte und das weitere Vorgehen in der EU skizzierte. Ab diesem Zeitpunkt kann nicht mehr von einer Beschäftigungszentrierung des Rates wie noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts gesprochen werden: „Das Recht älterer Menschen auf ein Leben in Würde und Unabhängigkeit sowie auf Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und staatsbürgerlichen Leben ist in der Politik für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen verankert, zu der sich die EU verpflichtet hat.“ (Europäischer Rat 2012, S. 3). Neben Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, werden politische Partizipation, Ehrenamt, digitale Inklusion, Gesundheitsförderung, Krankheitsvorbeugung und Früherkennung von Krankheiten, Anpassung der Sozialen Sicherungssystem, lebenslanges Lernen sowie Bekämpfung von Diskriminierung angesprochen.

4.4.2 Europäische Kommission

Im Jahr 1990 legte die Europäische Kommission erstmals ein umfassendes Dokument vor, die Mitteilung über ältere Menschen. Ausgehend von einer kurzen Beschreibung des demographischen Wandels wurden die sozio-ökonomischen und

finanziellen Auswirkungen herausgearbeitet. Die Kommission stellte fest, dass sich das Bild der Alten gewandelt habe. Die „neuen Alten“ seien besser gebildet, selbstständiger und weniger abhängig von öffentlicher und privater Unterstützung als ihre Eltern und Großeltern. Folglich konnten sich aus Sicht der Europäischen Kommission ältere Menschen besser in ihrem Umfeld einbringen und einen positiven Beitrag zu Aktivitäten im sozio-educativen Bereich leisten. Generell ließen sich ältere Menschen in drei Gruppen unterteilen, die Beschäftigten ab dem 50. Lebensjahr, die Rentner und die Hochaltrigen. Auswirkungen des demographischen Wandels in den Mitgliedsstaaten der EU wurden überwiegend in zwei Bereichen ausgemacht: dem Arbeitsmarkt und den Sozialausgaben. Der geringe Zugang von jüngeren Menschen in den Arbeitsmarkt könne nicht allein durch die Steigerung der Erwerbsquote von Frauen ausgeglichen werden. Neben Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit Ziel der Steigerung der Erwerbsquote der Frauen sollten Maßnahmen für die ältere Erwerbsbevölkerung getroffen werden. Dabei wurde als Problem herausgestellt, dass in Europa die Tendenz bestehe, das aktive Leben aus ökonomischen und sozialen Gründen vorzeitig zu beenden. Die Europäische Kommission machte drei Vorschläge, wie diese Problemlage bewältigt werden könnte: 1.) neben einer Altersgrenze sollte beim Rentenzugang die Dauer der Beschäftigung eine Rolle spielen; 2.) flexibler Renteneintritt und Teilzeitarbeit sollte ermöglicht werden; 3.) Schaffung von Systemen, die einen Wechsel von Bildung, Ausbildung und Beschäftigung ermöglichen. Investitionen in den Bildungsbereich und Familienleistungen sollten nicht in dem Maße zurückgeführt werden, wie die Zahl der Kinder und jungen Menschen zurückgehe, weil die Finanzierung von Sozialausgaben davon abhängt, dass die wenigen Erwerbstätigen in der Zukunft optimal ausgebildet sind. Neben den Herausforderungen des demographischen Wandels widmete sich ein Kapitel der Mitteilung der positiven Sichtweise auf alte Menschen. Die Kommission stellte fest, dass sich das Bild der abhängigen und schwachen Alten gewandelt habe und Alte als spezielle Gruppe wahrgenommen werden sollten. Alte leisteten wichtige Beiträge zum ökonomischen, kulturellen und sozialen Leben, als Konsumenten, als Freiwillige, als informelle Assistenten und als Unterstützer ihrer Familien und Verwandten. Deshalb wären Maßnahmen in allen gesellschaftlichen Bereichen für die Verbesserung der Stellung älterer Menschen zu ergreifen. Handlungsmöglichkeiten auf Ebene der Europäischen Union waren aus Sicht der Europäischen Kommission begrenzt, da die Zuständigkeit für die Politik für Ältere auf nationaler, regionaler und lokaler Ebenen verortet sei. Ziel der Europäischen Kommission war

es, in einem Aktionszeitraum von 1991-1993 Studien, Wissenstransfer, Informationsaustausch zu fördern und gute Praktiken zu lokalisieren. Themen, die aufgegriffen werden sollten, waren Tourismus, Konsum, Medizintechnik, Bildung und Ausbildung, Entwicklung und Bereitstellung von sozialen und kulturellen Dienstleistungen sowie Nutzung von Wissen und Erfahrung Älterer. (Europäische Kommission 1990)

1992 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zu einem Beschluss des Rates über die Veranstaltung des „Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidarität zwischen den Generationen“ vor, der die Vorhaben für das Aktionsjahr konkretisieren sollte. Ziele des Europäischen Jahres sollten sein:

- „Zur Verwirklichung der sozialen Dimension des Binnenmarktes beizutragen,
- auf die Herausforderung hinzuweisen, die das Altern der Bevölkerung darstellt,
- Überlegungen und Diskussionen darüber zu fördern, welche Arten von Veränderungen die derzeitige Bevölkerungsentwicklung erforderlich macht,
- die breite Öffentlichkeit auf die Herbeiführung dieser Veränderungen vorzubereiten und
- die Identifikation der älteren Menschen mit dem Integrationsprozess der Gemeinschaft zu erleichtern.“ (Europäische Kommission 1992, Art. 1 Abs.1)

Es fällt auf, dass der noch im Jahr 1990 verfolgte, breite Ansatz einer möglichst umfassenden Herangehensweise zugunsten der allgemeinen Zielsetzungen der Verwirklichung des Binnenmarktes aufgegeben wurde. Thematisiert wurde nunmehr der Umgang mit dem demographischen Wandel und nicht mehr eine Politik für ältere Menschen.

Im Jahr 1995 und 1997 veröffentlichte die Europäische Kommission Demographie-Berichte (Europäische Kommission 1995, 1997), in denen die demographische Entwicklung analysiert wurde, ohne jedoch den Ansatz der Politik für Ältere aus dem Jahr 1990 aufzugreifen.

Dies änderte sich erst wieder im Jahr 1999. Anlässlich des Internationalen Jahres der Vereinten Nationen für ältere Menschen legte die Europäische Kommission eine Mitteilung unter dem Titel „Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen“ vor. Neben einer Analyse der Folgen der Alterung der Bevölkerung in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz und Diensten

im Sozial- und Gesundheitsbereich, schlug die Europäische Kommission eine allgemeine, politische Strategie vor: „Die Größenordnung des demographischen Wandels auf der Schwelle zum 21. Jahrhundert bietet der Europäischen Union die Chance und zwingt ihr gleichzeitig die Notwendigkeit auf, die veraltete Seniorenpolitik zu ändern. Sowohl vor als auch nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gibt es eine Fülle von Möglichkeiten, in der zweiten Lebenshälfte einen größeren, gesellschaftlichen Beitrag zu leisten“. (Europäische Kommission 1999, S.22). Für den Bereich der Beschäftigungspolitik wurden die Steigerung der Erwerbsquoten aller Altersklassen, die Reform von Vorruhestandregelungen und die Investition in Weiterbildung und Personalentwicklung herausgestellt. Ältere Menschen sollten in Arbeit gehalten und Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden. Dies sollte durch Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, unter anderem durch Investitionen in Qualifikation, Motivation und Mobilität älterer Arbeitnehmer bewirkt werden. Die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen wurde Teil des seniorenpolitischen Konzepts.

Im Bereich des Sozialschutzes wurden Rentenreformen angemahnt. Bei den Systemen des Sozialschutzes sollten Faktoren abgeschafft werden, die die Verlängerung des Erwerbslebens beschränkten. Bessere und angemessenere Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere sollten gefördert, die Frühverrentung aus ökonomischen Gründen begrenzt, Leistungsansprüche bei langwierigen Erkrankungen und Invalidität erhalten bleiben, flexible Kombination unterschiedlicher (Arbeits-)Einkommen ermöglicht werden. Darüber hinaus sollten sichere und finanziell vorteilhafte Bedingungen für Zusatzrenten geschaffen und angemessene Mindesteinkommen im Kampf gegen Altersarmut gewährleistet werden. Bei den Diensten im Sozial- und Gesundheitsbereich sollte eine zunehmende Belastung der Ressourcen durch die Alterung vermieden werden. Die Erweiterung der klinischen und pflegerischen Dienstleistungen sollte durch eine Kombination aus Gesundheitsförderung, gesunderer Lebensweise, Unfallverhütung und besserer Rehabilitation verhindert werden. In den Schlussfolgerungen verwies die Kommission auf die unterschiedlichen Aspekte und Handlungsfelder des aktiven Alterns. Aufgabe sei es, Senioren auf ein längeres und aktiveres Leben gezielt vorzubereiten, das Arbeitsleben zu verlängern, den Übergang in den Ruhestand stufenweise zu vollziehen und die Möglichkeiten eines aktiven Beitrags im Ruhestand zu befördern.

Mit der 2002 veröffentlichten Mitteilung „Europe’s response to World Ageing – Promoting economic and social progress in an ageing world“ leistete die Europäische Kommission einen Beitrag zur 2. Versammlung der Vereinten Nationen zur Alterung. Die Notwendigkeit eines Politikansatzes, der die ökonomische, beschäftigungspolitische und soziale Dimension des Alters aufgreift, wurde in der Mitteilung besonders betont. Als Grundorientierung für die Seniorenpolitik sollten nunmehr Politiken und Praktiken des aktiven Alterns dienen. „Core active ageing practices include lifelong learning, working longer, retiring later and more gradually, being active after retirement and engaging in capacity enhancing and health sustaining activities.“ Aktives Altern sollte zudem die Kosten für Sozialschutz durch länger berufstätige, aktivere und gesündere, alte Menschen reduzieren. Die Schlüsselherausforderungen, auf die der generelle Politikansatz der Europäischen Kommission Anwendung finden sollte, waren die Sicherung von Wachstum und der öffentlichen Finanzen, das schrumpfende Arbeitskräftepotential, die Sicherung von adäquaten und nachhaltigen Renten, sowie die Sicherung des Zugangs zu Gesundheits- und Pflegeleistungen auf einer nachhaltigen, finanziellen Basis. (Europäische Kommission 2002)

2005 veröffentlichte die Europäische Kommission das Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“. Mit Blick auf Ältere lagen die Schwerpunkte der Maßnahmen im Bereich der Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie der finanziellen und sozialen Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme, insbesondere der Rentensysteme. Als Konsequenz aus dem demografischen Wandel wurden die Steigerung der Erwerbsquote der Älteren und die Steigerung des Rentenalters eingefordert. Senioren wurden als zunehmend aktiv, sozial engagiert, ihre Familien unterstützend, öfters erwerbstätig charakterisiert. Zunehmende Mobilität von Senioren und die Nachfrage nach speziellen Waren und Dienstleistungen wurde ebenfalls thematisiert. Gegenüber vorausgegangenen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission traten erstmals Maßnahmen zur Steigerung der Geburtenrate und der Förderung von Familien und Jugendlichen besonders hervor. Alle Maßnahmen auch die der Politik für Ältere wurden bezüglich ihrer Wirkung auf die Leistungsfähigkeit des Binnenmarktes formuliert. Politik für Ältere wurde als ein flankierender Politikbereich betrachtet, während Förderung der Geburtenrate, Verteilung von Arbeitszeit zwischen den Generationen und Jugendarbeitslosigkeit als Prioritäten für die Union verfolgt werden sollten. (Europäische Kommission 2005a)

Mit der Mitteilung „Die demographische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“ (Europäische Kommission 2006a) wurde der demographische Wandel insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen analysiert. Während das 2005 erschienene Grünbuch einen Konsultationsprozess in Gang setzte und sich mit konkreten Fragestellungen an die europäische Öffentlichkeit und die politischen Akteure wendete, formulierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung 2006 explizit fünf politische Grundausrichtungen für die EU:

- 1.) Die EU soll die demographische Erneuerung begünstigen, soll heißen Maßnahmen ergreifen, die dem Geburtenrückgang entgegenwirken.
- 2.) Die EU soll Arbeit aufwerten und sich für mehr Beschäftigung und ein längeres aktives Leben einsetzen. Das Konzept des aktiven Alterns wird explizit erwähnt. Mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit von Älteren werden flexible Renteneintrittsregelungen, die Weiterentwicklung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie lebenslange Präventionsstrategien angemahnt.
- 3.) Die EU soll zur Steigerung der Produktivität und Leistungsfähigkeit beitragen. Hierzu sollen die europäischen Wirtschaftakteure die Zunahme älterer Konsumenten in ihre Innovationsstrategien aufnehmen, um neue Märkte für Dienstleistungen und Güter zu erschließen.
- 4.) Die EU soll Zuwanderung und Integration fördern, um dem demographischen Wandel entgegen zu wirken. Eine gemeinsame Politik der legalen Immigration soll geschaffen werden.
- 5.) Die EU soll zukunftsfähige öffentliche Finanzen und nachhaltige Sozialschutzsysteme fördern. Neben der Haushaltskonsolidierung werden auch die Bildung von privatem Sparvermögen und Kapital sowie die Unterrichtung und Ausbildung in Finanzangelegenheiten als Maßnahmen zur Stützung öffentlicher Sozialschutzsysteme betrachtet.

Seniorenpolitik wurde vornehmlich mit Blick auf die öffentlichen Finanzen und den Arbeitsmarkt dargestellt.

2007 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Solidarität zwischen den Generationen fördern“. Die Veröffentlichung bezog sich explizit auf die beiden vorangegangenen, wich jedoch von den bis dato formulierten Grundzügen der Politik zum demographischen Wandel ab, da die Förderung von Familien als maßgeblich für die Solidarität zwischen den Generationen dargestellt

wurde. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Berufs- Familien- und Privatleben fanden einzelne, seniorenpolitische Maßnahmen nur am Rande Erwähnung, wie die Qualität von Dienstleistungen für abhängige, ältere Menschen, Schutz gegen Misshandlungen sowie Chancengleichheit und Zugang zu Pflegeleistungen. (Europäische Kommission 2007a)

Im selben Jahr veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Wohltuendes Altern in der Informationsgesellschaft“, in der die Möglichkeiten und Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) für die alternde Gesellschaft in den Mittelpunkt gestellt wurden. Der Einsatz von IKT sollte für ältere Menschen sowohl das Arbeitsleben wie auch das soziale Umfeld und das häusliche Umfeld umfassen. (Europäische Kommission 2007b)

2009 veröffentlichte die Europäische Kommission als Reaktion auf die Prognosen des Ageing Report 2009 (Europäische Kommission 2009) eine Mitteilung unter dem Titel „Die Auswirkungen der Demographischen Alterung in der EU bewältigen – Bericht über die demografische Alterung 2009“. Darin wurden Maßnahmen für eine alternde Gesellschaft beschrieben, die trotz der zu diesem Zeitpunkt akuten Wirtschafts- und Finanzkrise in der Europäischen Union Wirkungen entfalten sollten. Insbesondere die bisher ergriffenen Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsförderung und der öffentlichen Finanzen wurden vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise neu bewertet. Die 2006 formulierten fünf Grundausrichtungen einer Politik in alternden Gesellschaften wurden weitgehend beibehalten. Für den Bereich der Beschäftigungspolitik wurden ergänzend die Bereiche der Qualifizierung und des lebenslangen Lernens, der altersgerechten Arbeitsbedingungen, der flexiblen Arbeitszeiten sowie flexiblen Arbeitsorganisation als Maßnahmen vorgestellt, die über das bloße Setzen von Anreizen im Rahmen der Renten- Steuer- und Sozialleistungssysteme hinausgingen. Für den Bereich der Gesundheits- und Sozialdienste wurde neben einem wachsenden Bedarf an Leistungen und Arbeitskräften die Förderung von Aktivierungs-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen betont. (Europäische Kommission 2009a)

Im Jahr 2010 legte die Europäische Kommission zwei Papiere vor, die sich explizit mit Politik für Ältere befassten und zwar mit dem Vorschlag ein Europäisches Jahr für aktives Altern 2012 auszurufen. Dem vorausgegangen war eine öffentliche Konsultation zum Rahmen und zur Ausgestaltung eines solchen Jahres, an dem sich

132 unterschiedliche Akteure beteiligt hatten und dessen Ergebnisse in einer Zusammenfassung veröffentlicht wurden. Dieses Dokument sticht insoweit hervor, als dass die Fragen der öffentlichen Finanzen und der Beschäftigungspolitik in den Hintergrund traten. Andere Dimensionen einer Politik des aktiven Alterns gewannen an Gewicht. Hierzu gehörte das negative, öffentliche Image des Alterns, die Vereinigung von alten Menschen und der Interessenausgleich zwischen Alt und Jung im Bereich der Sozialleistungen und des Arbeitsmarktes. Präventive Gesundheitsprogramme, Verbesserung beim Angebot altengerechten Wohnraums, verbesserte Zugänglichkeit öffentlicher Orte und die Qualität von Pflegeheimen wurden als wichtige Maßnahmen einer Politik für Ältere benannt. (Europäische Kommission 2009b, 2010a)

Im Vorschlag der Europäischen Kommission (2010) für „einen Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern“ wurden ausgehend vom demographischen Wandel und den damit einhergehenden, negativen Entwicklungen zwei Bereiche genannt, die für Maßnahmen zum aktiven Altern relevant seien: die Verlängerung des Arbeitslebens und die aktive Beteiligung an der Gesellschaft. Für Ältere sollten mehr Teilhabemöglichkeiten im Arbeitsleben entstehen. Durch freiwillige Tätigkeiten, Älterwerden bei guter Gesundheit und in Eigenständigkeit sollte soziale Ausgrenzung vermieden werden. (Europäische Kommission 2010)

Mit dem ebenfalls 2010 veröffentlichten Begleitdokument der Kommission zur Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern (Europäische Kommission 2010a) wurde erstmals seit 1999/2002 ein umfassendes Dokument zur Seniorenpolitik vorgelegt. Die Definition von Aktivem Altern der WHO wurde übernommen und unter Verweis auf eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente der europäischen Institutionen ein Konzept des aktiven Alterns entwickelt. Für eine Politik des aktiven Alterns wurden drei Hauptherausforderungen formuliert: die Bekämpfung der Frühverrentung und Förderung von Beschäftigung, die Bekämpfung von sozialer Isolation durch aktive Teilhabe an der Gesellschaft und die Bekämpfung von schlechter Gesundheit.

Im Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung, die Ergebnisse und die Gesamtbewertung des Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012 (Europäische Kommission 2014) bleibt der umfassende Ansatz der Seniorenpolitik des aktiven Alterns erkennbar. Die Alterung

wurde generell als großer, gesellschaftlicher Fortschritt eingeordnet. Auf die verschiedenen Initiativen und Veröffentlichungen während des Europäischen Jahres 2012 wurde hingewiesen, was auf die breite Beteiligung verschiedenster Akteure in der Seniorenpolitik auf europäischer Ebene seit 2012 hindeutet. Eine Politik des aktiven Alterns umfasste aus Sicht der Europäischen Kommission viele verschiedene Bereiche, beispielsweise Beschäftigung, Renten, Bildung, Gesundheit, Forschung und Innovation, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Wohnungswesen. Insbesondere ein sektorenübergreifender Ansatz unter Einbeziehung verschiedenster Akteure wurde als Garant dafür gesehen, das Thema Aktives Altern fest in der europäischen Politik und der Politik der Mitgliedsstaaten zu verankern.

4.4.3 Europäisches Parlament

Anfang der 1980er Jahre wurde erstmals im Europäischen Parlament eine themenübergreifende Initiative im Bereich der Politik für ältere Menschen ergriffen. Neben einer Entschließung des Parlaments wurde eine interfraktionelle Gruppe von Abgeordneten gegründet, die zu Fragen der Politik für Ältere arbeitete. Damit ist das Europäische Parlament das Organ in der EU, das als erstes Politik für Ältere umfassend thematisierte und damit zur Entwicklung der Seniorenpolitik auf europäischer Ebene maßgeblich beigetragen hat. Die vom Europäischen Parlament 1982 gefasste Entschließung zur „Stellung und den Problemen älterer Menschen in der Europäischen Gemeinschaft“ unternahm den Versuch, die Politik für ältere Menschen umfassend zu erfassen. Als Anlass für die Entschließung wurde der in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wahrzunehmende, demographische Wandel benannt. Bis dahin wären nur vereinzelte und unzureichende Maßnahmen für ältere Menschen gefasst worden. Der Fokus der Entschließung lag auf altenpolitischen Themen wie dem Erhalt und Ausbau von Ansprüchen im Rentensystem. Die Sichtweise des Parlaments war problemorientiert. So wurde unter anderem festgestellt, dass „dem Problem der älteren Menschen“ in geeigneter Weise begegnet werden müsse. Vermeidung von Altersarmut, Bildung für Ältere, flexible Ruhestandsregelungen, Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die spezifischen Wohnansprüche von älteren Menschen werden angesprochen. Es verbleibt jedoch bei einem Ansatz, der ältere Menschen vorwiegend als schwach und hilfebedürftig einordnet. (Europäisches Parlament 1982)

Wie bereits erwähnt wurde im gleichen Jahr die parlamentarische „Intergroup on Ageing and Intergenerational Solidarity“ gegründet, eine fraktionsübergreifende Gruppe von Mitgliedern des Europäischen Parlamentes, die sich mit Fragen des Alterns und der älterwerdenden Bevölkerung befassen wollten. Die Intergroup bestand in der Legislaturperiode 2009-2014 aus 41 Abgeordneten, geführt von einer Vorsitzenden und 8 Vizevorsitzenden, in der alle Fraktionen des Europäischen Parlaments vertreten waren. (AGE 2010)

Im Jahr 1986 fasste das Europäische Parlament zwei weitere Entschlüsse. Die „Entschließung über die Hilfen für ältere Menschen“ stellte allgemein fest, dass ältere Menschen nicht als passives Objekt zu sehen seien, sondern selbst am besten wüssten, welche Politik zu ihren Gunsten notwendig sei. Das Europäische Parlament forderte die Europäische Kommission auf, sich mit der Frage der Vereinsamung, Betreuungsformen, Haushaltshilfsdiensten, medizinischer Versorgung und der Wohnungssituation älterer Menschen zu befassen. Freizeit, Kultur und Sportangebote für Ältere wurden genauso angesprochen wie Bildung und Ausbildung. Es wurde eine umfassende Europäische Charta der älteren Menschen zur gesetzlichen Verankerung der Rechte der Älteren gefordert. (Europäisches Parlament 1986a)

Die „Entschließung zur Verbesserung der Stellung der älteren Menschen in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft“ traf eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen starken und schwachen Alten und sprach nach wie vor vom „Problem“ der älteren Menschen. Dieses Problem sei nicht nur unter dem Aspekt der Unterstützung zu betrachten, sondern es müsse in einen viel umfassenderen, sozialen, menschlichen und kulturellen Zusammenhang gestellt werden. Rentenansprüche wurden unter dem Aspekt der Sicherheit und Auskömmlichkeit thematisiert. Weiterhin wurden Wohnen, Nachbarschaft und ambulante Angebote angesprochen. Gegenüber der Kommission wurde die Forderung nach einer Charta um die Forderung nach einem Europäischen Jahr der älteren Menschen erweitert. (Europäisches Parlament 1986)

1990 und 1992 traf das Europäische Parlament zwei Entschlüsse, die sich unmittelbar auf die Aktivitäten der Europäischen Kommission zur Vorbereitung auf das Europäische Jahr der älteren Menschen bezogen. Grundsätzlich wurden die Aktivitäten begrüßt, da sie die Forderung des Parlaments von 1986 aufgriffen. In beiden Dokumenten wurde insbesondere die Beteiligung von Nichtregierungsorganisatio-

nen und Rentnerorganisationen der Gewerkschaften auf europäischer Ebene angemahnt. Es wird deutlich erkennbar, dass diese Gruppen mit ihren seniorenpolitischen Ansätzen von Seiten des Europäischen Parlamentes gefördert wurden und als Partner und unmittelbare Informationsressource für die Politikentwicklung auf der europäischen Ebene genutzt werden sollten. (Europäisches Parlament 1990, 1992)

Die vom Europäischen Parlament 1994 gefasste „Entschließung zu Maßnahmen zugunsten der älteren Menschen“ stellte die Ergebnisse der Aktivitäten des vorangegangenen Europäischen Jahres zusammen. Herausforderungen und Probleme lägen insbesondere bei Einkommen und Altersversorgungsregelungen, Eigenständigkeit, Pflege, sowie ärztlicher und gesundheitlicher Versorgung, Mobilität, Integration in die Gesellschaft, Solidarität zwischen den Generationen sowie Anpassung des Arbeitsmarktes. Der Zugang war jedoch nach wie vor ein auf Ausbau von Leistungen bzw. Beseitigung von Probleme bezogene Sichtweise. Allerdings wurde im Bereich der gesellschaftlichen Integration und Beteiligung neben dem Schutz vor Diskriminierungen die Erweiterung der Entfaltungsmöglichkeiten im gesellschaftlichen Leben betont. (Europäisches Parlament 1994)

1997 fasste das Europäische Parlament die „Entschließung zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die demographische Lage in der Europäischen Union“. Mit Blick auf den demographischen Wandel wurden vor allem die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Sozialleistungssysteme thematisiert. Aufgrund des steigenden Kostendrucks sollten die Sozialschutzsysteme und Arbeitsmarktregularien in den Mitgliedsstaaten umgestaltet werden. Ältere Menschen wurden einerseits als Arbeitskräftepotential und Konsumenten wahrgenommen, andererseits wurden Überlegungen in Bezug auf die Renten- und Gesundheits- bzw. Pflegesysteme ausschließlich unter Aspekten der Finanzierung und Leistungssicherung angestellt. Seniorenpolitik findet begrifflich Einzug in die Entschließung, jedoch ausschließlich mit Blick auf die Finanzierung der Sozialschutzsysteme. (Europäisches Parlament 1997)

Die 1998 gefasste „Entschließung zu dem Bericht über die demographische Lage 1997“ griff seniorenpolitische Aspekte nahezu nicht auf. Allerdings wurde im Abschnitt zu Bevölkerungsentwicklung und Arbeitsmarkt das Potential älterer Arbeitskräfte betont und verschiedene Maßnahmen angesprochen, die die Arbeitskraft von

älteren Personen erhalten sollten. Zudem sollten Vorruhestandregelungen in den Mitgliedsstaaten zurückgedrängt werden (Europäisches Parlament 1998).

Unter dem programmatischen Titel „Ältere Menschen im 21. Jahrhundert – Neue Lebensperspektiven“ fasste das Europäische Parlament 1999 eine EntschlieÙung, die neue Politikansätze zur Begegnung des demographischen Wandels einforderte, insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Beschäftigung, Übergang zwischen Arbeit und Ruhestand, Finanzierung und Struktur der sozialen Sicherheit, Gesundheit und Pflege, Mobilität sowie Raumplanung und Wohnungsbau. Die Forderung eines positiven Altenbildes in allen gesellschaftlichen Bereichen und die Partizipation von älteren Menschen an Entscheidungsprozessen in Wirtschaft, Politik und Kultur verdeutlichten den umfassenden Ansatz des Europäischen Parlamentes zur Jahrhundertwende. (Europäisches Parlament 1999)

In der EntschlieÙung „zu der Mitteilung der Kommission ‚Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen‘“ stellte das Europäische Parlament heraus, dass eine Politik für ein aktives Altern das Zusammenspiel einer Vielzahl von Politikbereichen voraussetze. Beschäftigung und Fortbildung, alle Bereiche des Sozialschutzes, Pflege, besonders sensible Gruppen älterer Menschen, flexible Rentenregelungen, politische Beteiligung, Mobilität und Aktivitäten in allen gesellschaftlichen Bereichen seien in einer Seniorenpolitik anzusprechen. Die Europäische Kommission wurde für ihre Reduktion der Seniorenpolitik auf die Arbeitswelt kritisiert und ein umfassender Ansatz gefordert, der alle Bereiche des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens umfasse. Mit der EntschlieÙung legte das Europäische Parlament ein umfassendes, seniorenpolitisches Programm, mit einer Vielzahl an Maßnahmenvorschlägen vor. (Europäisches Parlament 2000)

In der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments „zu den demographischen Herausforderungen und der Solidarität zwischen den Generationen“ aus dem Jahr 2006 wurde der Grundton aus dem Jahr 2000 erneut aufgegriffen. Die Alterung und gestiegene Lebenserwartung sollte nicht als Problem stigmatisiert, sondern als positive Herausforderung genutzt werden. Die Kommission wurde mit Blick auf das 2005 erschienene Grünbuch (Europäische Kommission 2005) erneut für den engen Fokus auf arbeitsmarktbezogene Maßnahmen kritisiert. Mit Blick auf die Lissabonner Strategie wurde der Rat dafür kritisiert, aktives Altern ausschließlich in Bezug auf

bezahlte Beschäftigung zu definieren und alle anderen Lebensbereiche weitgehend auszuklammern. Zwar wurden in der Entschließung die familienpolitischen Forderungen sowie die Vorschläge zur Zuwanderungspolitik der Kommission aufgegriffen, aber es wurde eine wesentlich breitere Perspektive auf den demographischen Wandel gewählt. Neben Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wurde der Ausbau von ambulanten Betreuungs- und Pflegestrukturen, das Nebeneinander von Ruhegehalt und Erwerbseinkommen sowie präventive Maßnahmen in der Gesundheitspolitik gefordert. (Europäisches Parlament 2006)

Mit den Entschließungen „zu der demographischen Zukunft Europas“ (2008) und „zu den demographischen Herausforderungen und der Solidarität zwischen den Generationen“ (2010) dokumentierte das Europäische Parlament den seit dem Jahr 2000 eingeschlagenen Weg, Altern und Seniorenpolitik ganzheitlich zu verstehen. In beiden Entschließungen werden mit Blick auf den demographischen Wandel eine Politik für Ältere in einer Vielzahl von Politikbereichen eingefordert und entsprechende, seniorenpolitische Maßnahmenvorschläge gemacht. Dies betrifft die Verlängerung des Arbeitslebens, Sicherheit am Arbeitsplatz und Unternehmenspolitik, den Schutz vor Diskriminierung, die Rentenpolitik, die Freiwilligenarbeit, den Schutz vor Altersarmut, Gesundheitspolitik, den Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie die Teilhabe an allen gesellschaftlichen Aktivitäten.

4.4.4 Europäischer Gerichtshof

Wie in Kapitel 3 gezeigt werden konnte, hat der Europäische Gerichtshof durchaus eine Rolle bei der Entwicklung des sozialpolitischen Feldes auf der europäischen Ebene spielen können, allerdings war die Reichweite durch die geringe Anzahl an Rechtsgrundlagen begrenzt. Die Vermutung liegt also nahe, dass dies auch für den Bereich der Politik für ältere Menschen gilt.

In den 1980er Jahren erließ der Europäische Gerichtshof mehrere Urteile, Defrenne (C-149/77), Marshall (C-152/84) und Barber (C-262/88), die sich mit der Frage der gleichen Behandlung von Männern und Frauen beim Renteneintrittsalter befassten. Als ein Ergebnis hieraus kann die schleichende Angleichung von Renteneintrittsaltern in allen Mitgliedsstaaten gesehen werden. (Hartlapp 2012, S. 7)

Mit der 2000 in Kraft getretenen Richtlinie 2000/78/EC erhielt der EuGH eine weitere Rechtsgrundlage, die es ermöglichte im Bereich der Altersdiskriminierung in der Arbeitswelt Recht zu sprechen. Dabei stellte sich heraus, dass diese Rechtspre-

chung nicht nur Vorteile für ältere Menschen mit sich brachte sondern unter Umständen auch positive Maßnahmen für Ältere in Frage stellt. Im Fall Mangold (C-144/04) stellte der EuGH beispielsweise fest, dass eine Befristungsregelung in Beschäftigungsverhältnissen speziell für ältere Arbeitslose durch das deutsche Teilzeitbefristungsgesetz im Widerspruch zur Richtlinie 2000/78 und Art. 13 EGV (heute Art. 19 AEUV) steht. Das hatte zur Folge, dass die Maßnahme der verlängerten Befristung von Beschäftigungsverhältnissen von älteren Arbeitnehmern als Maßnahme zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Älterer eingestellt werden musste. (Schieren 2012, S.50f)

Weitere Rechtsprechungen zu fixen Renteneintrittsterminen (Palacios de la Villa, C-411/05) und senioritätsorientierten Lohnzahlungssystemen (Prigge, Fromm, Lambach C 447/09) verdeutlichen, welche Bereiche seither durch das EuGH aufgegriffen wurden.

Zudem lässt sich feststellen, dass seit der EDV-basierten Archivierung der Rechtsprechung des EuGHs, sowohl die Intensität wie auch das Themenspektrum von Fällen, ältere Menschen betreffend, nicht zugenommen hat. Trotz der Erweiterung der EU im Jahr 2004 blieb es bei fünf bis zehn Fällen pro Jahr wie auch schon die zehn Jahre zuvor. Der Schwerpunkt der Rechtsprechung lag beim Rentenrecht und der Freizügigkeit während wichtige, rechtliche Fragestellungen im Bereich der Rechte älterer Menschen, wie zum Beispiel Patientenrechte, Gesundheitsversorgung, Pflege, Wohnen und Beschäftigung nahezu nicht aufgegriffen wurden. Auch sind in der Rechtsprechung seniorenpolitische Organisationen nahezu nicht existent. Ermutigend ist jedoch, dass der EuGH in den meisten Fällen zugunsten der älteren Menschen entschieden hat. Die sehr begrenzte Rechtsprechung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der sehr begrenzten Anzahl an harten Rechtsgrundlagen wie Richtlinien, von denen ältere Menschen konkrete Rechte ableiten könnten. (Doron 2013, 605ff). Somit ist der Einfluss des EuGHs auf die Ausgestaltung von Seniorenpolitik äußerst gering. Eine indirekte, generell harmonisierende Wirkung durch die Rechtsprechung des EuGHs insgesamt auf die politische und gesetzgebende Praxis in den Mitgliedsstaaten hat vermutlich auch Auswirkungen auf die Verhaltensweisen von nationalen Akteuren in der Seniorenpolitik, was hier jedoch nicht weiter verfolgt werden kann.

4.4.5 Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen

Wie bereits oben dargestellt ist die Geburtsstunde der organisierten Interessenvertretungen von Seniorinnen und Senioren Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre zu verorten. Die Gründung von Seniorenorganisationen kann als Reflex auf die von den staatlichen Akteuren geführte Debatte über Einschnitte in der materiellen Ausstattung älterer Menschen gesehen werden. Jedoch thematisierten diese neuen Organisationen in der gesellschaftlichen und politischen Debatte nicht ausschließlich die Verteidigung von Besitzständen. Angesprochen wurden Menschenrechte sowie fundamentale Sozialrechte, Teilhabe, soziale Inklusion, Altersdiskriminierung. (Walker 2010, S. 589, Lynch 2015, S.58).

Bereits 1982 gründete sich Eurolink Age als Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen auf europäischer Ebene. Ziel war es, Informationsaustausch und Expertenanhörungen zu organisieren und vor allem direkten Einfluss auf europäische Institutionen auszuüben. Hierzu wurde die Mitgliedschaft in der „Liaison group on the Elderly“ wie auch der Kontakt zur Intergroup Ageing des Europäischen Parlamentes genutzt. (Hartlapp 2012, S. 8)

Etwas später, Mitte der 1980er Jahre, wurde der Grundstein für eine Organisation von Gewerkschaftsmitgliedern im Ruhestand gelegt, die seit Anfang der 1990er Jahre unter dem Kürzel FERPA (European Federation of Retiered and Older Persons) firmierte. Genauso wie Eurolink Age wurde FERPA Mitglied der Liaison Group on the Elderly. Daneben gehörten diesem von der Europäischen Kommission initiierten Beratungsgremium die EURAG (Europäische Arbeitsgemeinschaft für Altenselbsthilfe), eine aus dem deutschsprachigen Raum stammende Organisation Älterer, die aus einem Wohlfahrtsverbandlichen Spektrum stammten, und die FIAPA (Fédération Internationale des Associations de Personnes Âgées), mit Mitgliedsorganisationen aus dem romanisch-sprachigen Raum an. (FERPA 2015). Insbesondere die FERPA war aufgrund interner Auseinandersetzungen und einer in der gewerkschaftlichen Tradition verhafteten Haltung der Verteidigung von Besitzständen ein schwieriger Partner für die Organe der EU. Bis zum heutigen Tag liegt ein Schwerpunkt der Arbeit der FERPA auf der materiellen Absicherung und dem Ausbau von sozialen Leistungen. (vgl. FERPA 2010)

Die Europäische Kommission versuchte insbesondere über Eurolink Age, deren Einnahmen zu 80% von der Europäischen Kommission stammten, einen einflussreichen, zivilgesellschaftlichen Bündnispartner aufzubauen. Bereits mit der Liaison Group sollten alle Seniorenorganisationen zusammengeführt werden, um einen

einheitlichen Ansprechpartner zu haben. (Hartlapp 2012, S. 8, Jönsson/Strömvik 2005, S. 22f) Dies gelang jedoch erst mit der Gründung der AGE Plattform Europe (AGE) im Jahr 2001. Mit der Gründung von AGE verloren nationale und multinationale Seniorenorganisationen zunehmend an Einfluss und zogen sich von der europäischen Ebene nach und nach zurück. Dies gilt insbesondere für gewerkschaftsnahe Organisationen. Zwar war die FERPA noch Mitglied der Stakeholder-Koalition für das Europäische Jahr 2012, jedoch wurde bereits in der im Vorfeld durchgeführten, öffentlichen Konsultation deutlich, dass sich die Gewichte in der Seniorenpolitik zu Gunsten der zivilgesellschaftlichen Akteure verschoben hatten. So beteiligten sich nur zwei Gewerkschaften an der Konsultation, während 63 Organisationen der Zivilgesellschaft Beiträge einreichten. (Hartlapp 2012, S. 8, Europäische Kommission 2009a, S. 2). Die besondere Rolle die AGE als Dachorganisation mittlerweile innehat, wird auch dadurch erkennbar, dass die Organisation sowohl den organisatorischen Rahmen für die Koalition der Akteure des Europäischen Jahres bereitstellte, als auch mit Abstand die meisten Veröffentlichungen teilweise gemeinsam mit den supranationalen Institutionen der EU aufweisen kann.

AGE hatte nach eigenen Angaben im Jahr 2013 mehr als 150 regionale, nationale und internationale Mitgliedsorganisationen. Die Finanzierung wird ähnlich wie bei den Vorgängerorganisationen aus Mitgliedsbeiträgen sowie überwiegend im Rahmen des PROGRESS Programms von der Europäischen Kommission sichergestellt. Dies ermöglicht es AGE, in einer Vielzahl von Politikfeldern zu arbeiten, beispielsweise zu Anti-Diskriminierung, Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, sozialer Sicherung, sozialer Inklusion, Gesundheit, neuen Technologien und Solidarität zwischen den Generationen. (AGE 2010; 2013)

AGE nutzt eine Vielzahl von unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten und Strategien, um ihre Themen bei den europäischen Institutionen zu platzieren. Hierzu gehören insbesondere enge Kontakte zur Intergroup on Ageing and Solidarity between Generations des Europäischen Parlaments und zur Europäischen Kommission mit gemeinsamen Veranstaltungen, Teilnahme an Anhörungen, Konsultationen und Expertengremien. Darüber hinaus werden europaweite Modellprojekten und Forschungsvorhaben für die europäischen Institutionen durchgeführt. Insgesamt zeigt das, dass die Arbeit in weiten Bereichen professionalisiert ist und einen hohen Organisationsgrad aufweist. (AGE 2013, S. 4f.)

Mit Blick auf die Entwicklung auf europäischer Ebene und insbesondere die Entwicklung von AGE wird deutlich, dass sich die Bürgerbewegung der Älteren der

1980er Jahre nicht nur professionalisiert sondern die Basis der Engagierten sich wesentlich verbreitert hat. Zwar liegen keine Zahlen zum politischen und gesellschaftlichen Engagement von älteren Menschen in den 1980er Jahren vor. Jedoch waren in den 1990er Jahren einige wenige, nationale Nichtregierungsorganisationen an Eurolink AGE oder EURAG, FIAPA beteiligt. Ein Wachstum fand nur sehr langsam statt, weil es mithin wohl an Organisationen Älterer in den Mitgliedsstaaten mangelte. Die heute 150 Mitgliedsorganisationen von AGE, weisen darauf hin, dass es über die ganze Europäische Union hinweg eine Zunahme von engagierten Älteren gegeben hat. Dies drückt sich auch darin aus, dass AGE nicht ausschließlich auf seniorenpolitische Themen spezialisierte, nationale Gruppen angehören, sondern auch Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften. Das zunehmende Engagement der Älteren schafft die Basis und ist Voraussetzung für die wirkungsvollere Vertretung auf europäischer Ebene sowohl was die finanziellen und personellen Ressourcen aber auch die Außenwahrnehmung des Gewichtes der Aktivitäten angeht.

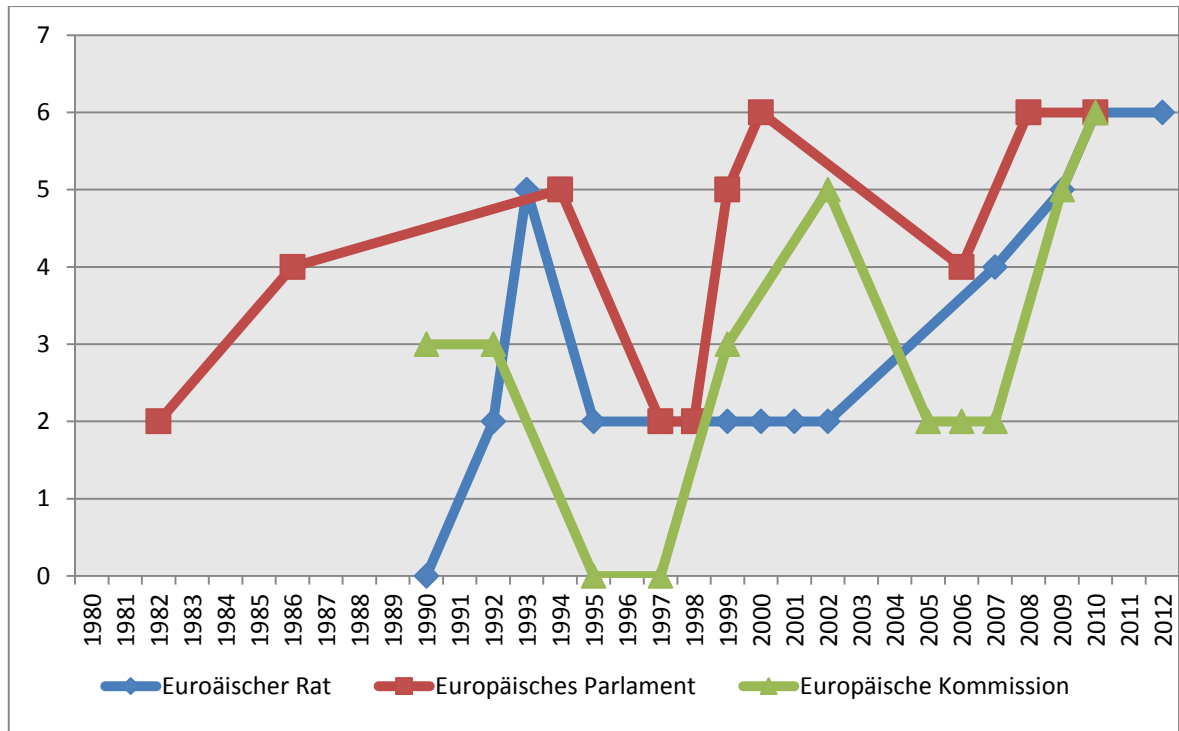
4.4.6 Koalitionen, Reaktionen, Implementierung von Seniorenpolitik

Die Entwicklung eines umfassenden, von allen Akteuren auf der europäischen Ebene getragenen Konzepts der Seniorenpolitik kann nicht als linearer Prozess charakterisiert werden. Vielmehr haben die einzelnen Akteure höchst unterschiedliche Positionen über die letzten vier Dekaden entwickelt. Nach Walker lassen sich auf europäischer Ebene zwei sich teils widersprechende Modelle von Seniorenpolitik identifizieren. Ein enger, produktivistischer Ansatz, der im Kern auf Beschäftigung fokussiert ist und ein eher umfassender Ansatz. (Walker 2010, S. 593)

Ein umfassender Ansatz von Seniorenpolitik enthält neben der grundlegenden Haltung gegenüber Älteren als aktiven, selbstbestimmten Personen, Konzepte und Maßnahmen zur Beschäftigung, Rente und materiellen Absicherung, Gesundheit, Pflege, gesellschaftlicher und politischer Partizipation sowie Wohnen und technischen Hilfsmitteln.

Der umfassende Ansatz wird bereits seit Anfang der 1980er von verschiedenen Seniorenorganisationen auf europäischer Ebene vertreten. Sie dienten bereits sehr früh dem Europäischen Parlament aber auch der Europäischen Kommission als Legitimationsquelle für umfassende Ansätze der Seniorenpolitik. Nichts desto trotz entwickelte sich erst im Laufe der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ein umfassender Ansatz, den alle Akteure auf der Europäischen Ebene nunmehr vertreten.

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der seniorenpolitischen Konzepte der Organe der Europäischen Union.



(eigene Darstellung)

Zur Darstellung der Entwicklung des jeweiligen Akteurs wurden die oben vorgestellten, zentralen Veröffentlichungen und Entschlüsse von Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament danach eingeordnet, wie viele Bereiche der Seniorenpolitik sie aufgreifen. Von einem umfassenden Ansatz kann dann gesprochen werden, wenn alle fünf, für die Seniorenpolitik bedeutsamen Politikbereiche aufgegriffen wurden. Es lässt sich unschwer erkennen, dass das Europäische Parlament bereits sehr früh eine umfassende Seniorenpolitik vertrat. Die Europäische Kommission verfolgte bis Ende 1990er Jahre eine eher beschäftigungszentrierte Seniorenpolitik, die höchstens noch die Frage der sozialen Sicherungssysteme aufgriff. Anfang des 21. Jahrhunderts ist jedoch eine deutliche Veränderung in der Haltung erkennbar. Der Europäische Rat ist sicherlich der zurückhaltendste Akteur auf europäischer Ebene. Erst Mitte bis Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ist eine konstante Aufnahme von umfassenden, seniorenpolitischen Konzepten erkennbar. Mit der Entschließung zur Durchführung des „Europäischen Jahres zum Aktiven Altern und Solidarität zwischen den Generationen“ im Jahr 2010 greifen dann die Entwicklungen der zehn vorangegangenen Jahre ineinander. Ab diesem Zeitpunkt wird unter dem Begriff des „Aktiven Alterns“ eine um-

fassende Seniorenpolitik von allen relevanten, europäischen Akteuren vertreten. Aus der Darstellung lässt sich zudem erkennen, dass bereits das europäische Aktionsjahr in 1992 aber noch in viel stärkerem Maße das Aktionsjahr 2012 den umfassenden Ansatz der Seniorenpolitik beförderte. Bereits 1992 näherte sich der Europäische Rat einer umfassenden Sichtweise an, die jedoch in der Folge wieder an Gewicht verlor. Es scheint aber charakteristisch für die Aktionsjahre zu sein, dass sie die Einbindung einer Vielzahl von regionalen, nationalen und europäischen Akteuren ermöglichen. Damit wird ein Forum geschaffen, das ohne den Zwang einer konkreten Regelung oder Entscheidung ermöglicht, neue Konzepte und Ideen auszutauschen, die dann über den dort geschaffenen Verständnisrahmen in die konkrete, politische Entscheidungsfindung einfließen können.

4.5 Zusammenfassung: Eine Seniorenpolitik für alle Senioren in Europa?

Zurückgreifend auf die in Kapitel 2 erarbeiteten Grundannahmen für das Zusammenspiel von externen Faktoren, Akteuren und Rahmenbedingungen bei der Einführung von neuen Politikinhalt können die Ergebnisse dieses Kapitels wie folgt zusammengefasst werden.

Einen Hinweis, dass externe Faktoren einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Entwicklung von Politiken haben können, ist am Beispiel der Politik für Ältere in der Gründungsphase der Seniorenorganisationen erkennbar. Die ökonomische Krise der späten 1970er Jahre hatte dazu geführt, dass wohlfahrtstaatliche Leistungen für Ältere in Frage gestellt wurden. Als Reaktion auf diese Entwicklung gründeten sich Seniorenorganisationen mit dem Ziel, bestehende Besitzstände zu verteidigen. In den Organisationen entwickelte sich darüber hinaus sehr schnell eine umfassende, an den Menschenrechten orientierte Sichtweise, die die Grundlage für die Entwicklung von modernen, seniorenspezifischen Politikinhalt war. Mithin wurden hier bereits die Inhalte grundgelegt, die heute unter dem Begriff der Politik des „Aktiven Alterns“ zusammengefasst werden können. Für die Entwicklung der Seniorenpolitik ist als weiterer, maßgeblicher, externer Faktor der demographische Wandel unstrittig von erheblicher Bedeutung. Es konnte in diesem Kapitel gezeigt werden, dass bereits seit den 1970er Jahren die Auswirkungen des demographischen Wandels in wissenschaftlichen und politischen Kreisen diskutiert wurden. Auf der europäischen Ebene beginnt eine umfassende Auseinandersetzung Mitte der 1990er Jahre, etabliert sich aber erst Anfang bis Mitte der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts.

Es konnte bezogen auf die Akteure gezeigt werden, dass die europäische Sozialpolitik neben den Akteuren auf der europäischen Ebene in hohem Maße von den Nationalstaaten abhängt. Obwohl nachweislich der Bereich der Sozialpolitik, der nicht mehr einstimmig sondern mehrheitlich entschieden werden kann, gewachsen ist, hat sich insbesondere die Europäische Kommission in den letzten zwei Dekaden immer stärker weicher Anpassungsinstrumente bedient. Damit kommt den Nationalstaaten eine Schlüsselrolle zu. Bei der Entwicklung der Seniorenpolitik auf europäischer Ebene wurde deutlich, dass sowohl das Europäische Parlament wie auch die Europäische Kommission bereits Anfang der 1990er Jahre Offenheit gegenüber umfassenden, seniorenpolitischen Konzepten zeigten. Das europäische Parlament behielt diese Offenheit bei und war diejenige Institution, die am engsten mit seniorenpolitischen Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeitete. Erst im Laufe der letzten 15 Jahre wurden zuerst von der Europäischen Kommission und dann vom Europäischen Rat umfassende Konzepte der Seniorenpolitik aufgegriffen. Zu einer einheitlichen Aufnahme kam es erst ab 2010 unter dem Begriff der Politik des „Aktiven Alterns“. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass die Umsetzung der auf europäischer Ebene entwickelten Konzeptionen in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten liegt.

Da alle Ziele und Instrumente, die auf europäischer Ebene eingesetzt werden, über die nationale Ebene umgesetzt und vermittelt werden müssen, bleiben die Effekte der europäischen Politiken nicht immer greifbar (Hartlapp 2012, S. 13).

Bisher konnte die seit Beginn des 21. Jahrhunderts auf europäischer Ebene formulierte Konzeption der Seniorenpolitik des aktiven Alterns nicht in allen Bereichen der Sozialpolitik implementiert werden. (Walker 2010, S. 599). Zum einen sind die seniorenpolitischen Kernbereiche alles in allem Politikbereiche, für die die EU keine direkte Zuständigkeit hat und in der Regel die nationale Ebene für die Umsetzung seniorenpolitischer Konzepte die Verantwortung trägt. Zum anderen wurden auf europäischer Ebene im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode die Politik für ältere Menschen nur im Bereich der Beschäftigungspolitik thematisiert, während sie in den Bereichen der Gesundheits-, Pflege- sowie der Renten- und Armutsvermeidungspolitik auf freiwilliger Basis eingebracht werden konnten.

Da bereits zu Anfang der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts zumindest zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Seniorenorganisationen ein Grundkonsens erkennbar ist, welche Inhalte eine Seniorenpolitik enthalten

sollte, stellt sich beim Europäischen Rat die Frage, wie sich ab diesem Zeitpunkt die Positionen der Mitgliedsstaaten zur Seniorenpolitik entwickelt haben.

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung eines seniorenpolitischen Verständnisses der Politik für Ältere haben sich die Seniorenorganisationen auf europäischer Ebene erwiesen. Insbesondere mit der Gründung einer gemeinsamen Dachorganisation der „AGE-Plattform“ (AGE) im Jahr 2000, haben sich die Einflussmöglichkeiten der Seniorenorganisationen wesentlich erhöht. Die enge Verbindung von AGE mit dem Europäischen Parlament über die parlamentarische Intergroup on Ageing und mit der Europäischen Kommission über die finanzielle Unterstützung im Rahmen von EU-Förderprogrammen, erhöhte die Wirkung des Zusammenschlusses der Seniorenorganisationen erheblich. Ein neuer, relevanter Akteur konnte sich in die Politikformulierung einbringen und zur Koalitionsbildung beitragen. Bereits Anfang des 21. Jahrhundert führte dies zu einem ersten zwar noch instabilen Einvernehmen zwischen AGE, Parlament und Kommission. Diese Koalition setzte den Rat unter Zugzwang. Der Rat konnte erst ab 2010 den gemeinsamen, seniorenpolitischen Konzepten zustimmen, obwohl sie bereits seit nahezu 10 Jahren von den anderen Akteuren auf europäischer Ebene geteilt wurden.

Der Trend zu indirekten Politikinstrumenten sowohl in der europäischen wie auch in den nationalen Politiken, bei denen Information und Überzeugung eine wichtige Bedeutung haben, hat die Stellung der Seniorenorganisationen wesentlich gestärkt. Für die Entwicklung des umfassenden, gemeinsamen Verständnisses der Seniorenpolitik des aktiven Alterns leisteten die Aktionsjahre auf europäischer Ebene einen nicht zu unterschätzenden Beitrag. Sowohl in der Vorbereitung wie auch in der Durchführung der Aktionsjahre wurden neue Möglichkeiten des Austausches zwischen den Akteuren geschaffen. So konnte abseits vom Entscheidungszwang auf europäischer Ebene ein gemeinsames Politikverständnis geschaffen werden.

Die Entwicklung der seniorenpolitischen Ausrichtungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, die sowohl bei der Positionierung des Rates wie auch bei der Umsetzung der Seniorenpolitik des aktiven Alterns eine entscheidende Rolle spielen, ist bisher nicht untersucht worden. Walker (2010, S.593) bemerkt hierzu: “At the Member State level the picture is even less clear. It appears that practices are patchy and nowhere do we find the comprehensive strategy set out in the 1999 EC policy document and hinted at in the 2006 one.” Erfolgreiche Politik des aktiven Alterns ist

insgesamt und in den einzelnen Politikbereichen, nur dann möglich, wenn es gelingt mehrere Politikfelder zu integrieren. (Schmid/Hartlapp 2008, S.15)

Im folgenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, wie sich die Politik für Ältere auf der Ebene der Mitgliedsstaaten entwickelt hat. Mit Blick auf die Entwicklung auf europäischer Ebene und insbesondere beim Europäischen Rat steht zu vermuten, dass ein Politikwandel vielleicht sogar ein Paradigmenwechsel in der gesamten Europäischen Union auch auf nationaler Ebene stattgefunden hat. Es könnte sich aber auch um eine rein europäische, von der nationalen Ebene losgelöste Entwicklung handeln.

5 Untersuchung der Politik für Ältere im europäischen Vergleich

Nachdem die wichtigsten Entwicklungen in der europäischen Sozialpolitik und der Politik für Ältere herausgearbeitet, die zentralen, relevanten Akteure gekennzeichnet und der demographische Wandel als maßgeblicher, externer Faktor identifiziert wurden, soll untersucht werden, inwieweit sich der seniorenpolitische Politikwandel neben der europäischen Ebene auch im Rahmen der nationalstaatlichen Politiken vollzogen hat. Dabei ist von besonderem Interesse, ob es in einzelnen nationalen, sozialpolitischen Traditionen früher, später oder überhaupt nicht zu einer Übernahme des seniorenpolitischen Konzepts des aktiven Alterns gekommen ist. Dies ist zum einen deshalb von Interesse, weil die nationalen Politiken die Lebensverhältnisse Älterer maßgeblich prägen und zum anderen, weil die Nationalstaaten auch als Akteure auf der europäischen Ebene die Sozialpolitik entscheidend bestimmen.

5.1 Methodisches Vorgehen, Untersuchungsgegenstand, Untersuchungszeitraum

In einem ersten Schritt werden methodisches Vorgehen, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungszeitraum festgelegt. Die ausführliche Darstellung wird auch deshalb gewählt, um den wie von Flick (2014) herausgearbeiteten Güteanforderungen an die hier angewendeten, qualitativen Untersuchungsverfahren zu entsprechen.

5.1.1 Methodisches Vorgehen in der Übersicht

Zur Erfassung seniorenspezifischer Politikinhalte in den Mitgliedsstaaten der EU wird in zwei Schritten vorgegangen. Dem methodischen Ansatz der Mixed-Methods folgend sollen sowohl quantitative wie auch qualitative Verfahren genutzt werden, um sowohl eine Erfassung in der gesamten Breite der Politiken der Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, wie auch gezielt einzelne Länder miteinander zu vergleichen.

Unter Mixed-Methods-Ansatz wird nach Kuckartz (2014, S. 57) ganz allgemein „die Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden“ verstanden. Es lassen sich fünf unterschiedliche Design-Typen bei den Mixed-Methods Methoden nach ihren jeweiligen Aufgaben unterscheiden: Triangulation, Komplementarität, Entwicklung, Initiation, Expansion. (Greene et al. 2008, S. 127).

Während Triangulation und Komplementarität dazu dienen, Ergebnisse durch mehrere, methodische Ansätze abzusichern, sind Entwicklung, Initiation und Expansion prozessorientiert. Qualitative und quantitative Instrumente werden genutzt, um ein

Ergebnis in mehreren Schritten zu generieren. (Kuckartz 2014, S. 60). Für diese Studie soll ein Entwicklungs-Design gewählt werden, das bedeutet die Ergebnisse des ersten Teils werden genutzt, um den zweiten Teil vorzubereiten. Dabei soll im Sinne eines Vertiefungsdesigns ein quantitatives Verfahren vorangestellt werden, um eine vertiefende, qualitative Erfassung zielgerichtet einsetzen zu können (Kuckartz 2014, S. 78f, Mayring 2001, Rn. 21).

Ziel des ersten Teils ist es, die seniorenpolitische Reformwahrscheinlichkeit in 15 Mitgliedsstaaten der EU mittels eines Benchmarkingverfahrens zu erfassen und daraus eine Fallauswahl zu treffen, die dann Grundlage für eine vertiefende, ausführliche, qualitative Analyse bildet. Im zweiten Teil der Untersuchung wird dann eine strukturierende Inhaltsanalyse eingesetzt (Kuckartz 2012, S. 77ff; Lamnek 2010, S. 478ff; Mayring 2015, S. 97ff). In den Politikwissenschaften kommt die Inhaltsanalyse in unterschiedlichen Ausprägungen zum Einsatz. Als nicht-reaktives Verfahren arbeitet die Inhaltsanalyse mit vorhandenen Daten. Sie eignet sich demnach insbesondere für die Analyse von politischen Dokumenten und Materialien. (Kuckartz 2009, S. 336)

Das Vorgehen bei der qualitativen Inhaltsanalyse kann nach Kuckartz (2009, S. 338) in sechs Phasen unterteilt werden, die sich auch in Ablaufmodellen anderer Autoren wiederfinden (Lamnek 2010; Mayring 2015, 2016):

- 1.Phase: Auswahl des Materials,
Bestimmung der Analyseeinheit und der Codiereinheit
- 2.Phase: Erstellung eines Kategoriensystems
- 3.Phase: Materialdurchlauf und Codieren
- 4.Phase: Kategorienbasierte Auswertung
- 5.Phase: Kategorienübergreifende Zusammenhangsanalyse
- 6.Phase: Erstellen des Ergebnisberichts

Wie bei strukturierenden Inhaltsanalysen üblich wird hier in einem ersten Schritt bestimmt, welches Material in welchem Zeitraum analysiert werden soll. Daraufhin wird mit Hilfe des Benchmarkingverfahrens als quantitatives Element, die seniorenpolitische Reformwahrscheinlichkeit in den europäischen Wohlfahrtsstaaten prognostiziert und eine Fallauswahl getroffen. Diesem Untersuchungsschritt wird als Bindeglied zwischen theoretischer Erfassung der Einflussfaktoren bei Politikwandel und Paradigmenwechsel (vgl. Kapitel 2) und der Inhaltsanalyse besondere Auf-

merksamkeit zu Teil. Das Benchmarkingverfahren dient neben der Fallauswahl als Prognoseinstrument in welchen Mitgliedsstaaten der EU der seniorenpolitische Paradigmenwechsel früher, später oder nur bedingt stattgefunden hat. Hiermit soll die Relevanz der herausgearbeiteten Einflussfaktoren (externe Faktoren, Akteure, institutionelle Rahmenbedingungen) belegt werden. Es folgt die Inhaltsanalyse mit Erstellung des Kategoriensystems, Materialcodierung, Fallübersichten und Auswertung. Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse werden anschließend den Ergebnissen des Benchmarkings gegenübergestellt und bewertet.

Mit Blick auf die Güteanforderungen an qualitative Verfahren, wird Flick (2014, S. 422) gefolgt: die Wahl der Methode wird begründend dargestellt, die konkrete Vorgehensweisen expliziert, sowie möglichst weitgehende Transparenz hergestellt. Als weiteren Sicherungsschritt für eine hohe Güte insbesondere des qualitativen Teils der Untersuchung wird wie von Kuckartz (2012, S. 61) empfohlen, ein zweiter Materialdurchlauf durchgeführt. Im ersten Materialdurchlauf wird das deduktiv entwickelte Kategoriensystem angewendet und im Laufe des Kodierens durch relevante, weitere Kategorien ergänzt. Mit dem zweiten Durchgang soll weitgehend ausgeschlossen werden, dass die Inhaltsuntersuchung auf fehlerhafter oder auf unvollständiger Auswahl relevanter Quellenabschnitte beruht.

5.1.2 Untersuchungsgegenstand: strategische Sozialberichterstattung auf europäischer Ebene

Um die Vorteile des nicht-reaktiven Verfahrens der Inhaltsanalyse nutzen zu können, ist es notwendig, vergleichbares Material zu finden, das die sozialpolitische Realität in den Mitgliedsstaaten möglichst breit erfasst. Hierfür bietet sich die Sozialberichterstattung auf europäischer Ebene an, die seit Ende der 1990er Jahre im Rahmen der Koordinierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik durch die EU entstanden ist. Gerade in den ersten Jahren nach Einigung auf die sogenannte Lissabon-Strategie entwickelte sich eine umfassende Dynamik, die dazu führte, dass die neuen Koordinierungsinstrumente mit einer Vielzahl von Berichterstattungspflichten für die Mitgliedsstaaten in einer Vielzahl von Politikfeldern erprobt wurden, hierzu gehörten die Haushaltspolitik, die Sozialpolitik, die Innovations- und Technologiepolitik, die Bildungspolitik und sogar die Immigrationspolitik. (Borras/Jacobson 2004, S. 193f)

Neben der in der Beschäftigungspolitik gut etablierten Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), die bereits durch Bestimmungen in den Verträgen seit 1997

legitimiert wurde, entwickelten sich zu Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts Koordinierungsprozesse mittels der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) in der Rentenpolitik, bei der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut sowie in der Gesundheits- und Pflegepolitik. Mit der Abschlusserklärung des Rates von Lissabon (Europäischer Rat 2000) wurden die vier Kernelemente der neuen Methode wie folgt fixiert:

- Festlegung von Leitlinien der Union,
- Bildung von qualitativen und quantitativen Indikatoren und Benchmarks, wo es möglich ist und Etablierung eines Best Practice-Vergleichs,
- Übersetzung der Unionsleitlinien in nationale und regionale Politiken durch Entwicklung von spezifischen Ziel- und Maßnahmenplänen,
- Regelmäßiges Monitoring, Evaluation und Peer Review zur Förderung gegenseitigen Lernens.

Die einzelnen Prozesse unterschieden sich stark in ihrer Verbindlichkeit, der Entwicklung von gemeinsamen Zielsetzungen und Indikatoren, sowie den Anforderungen an die Umsetzung der entwickelten Strategie- und Maßnahmenpläne. Sie waren alle freiwillig. Die Bewertung und Umsetzung der eingebrachten Reformagenden blieb durchgehend der Selbstkontrolle der Mitgliedsstaaten überlassen. Die Europäische Kommission übernahm ausschließlich die Rolle der Prozessbegleitung und erstellte sogenannte Gemeinsame Berichte, die einen Überblick über Reformstrategien der Mitgliedsstaaten lieferten. Die Mitgliedsstaaten brachten wiederum in den einzelnen Politikbereichen Nationale Aktions-Programme (NAP) ein. (Barcevicus 2014, S. 19f; de la Porte/Heins 2014 S. 167; Borrás/Jacobson 2004, S. 193ff; de la Porte 2002, S. 339)

Bei der Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie (Europäische Kommission 2004), wurde offensichtlich, dass der Wildwuchs an Prozessen nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte, sodass die Prozesse in der Sozialpolitik zur OMK Soziales zusammengefasst wurden. Zudem wurde die OMK Soziales wie auch die EBS eng an die wirtschaftspolitische Koordinierung gebunden. Die bis dahin in einem jährlichen Zyklus durchgeführte EBS wurde nunmehr wie die neue OMK Soziales mit dem Dreijahreszyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung synchronisiert. Diese Reformen änderten jedoch nichts daran, dass EBS und OMK weiche Verfahren blieben, bei denen Kontrolle und Implementierungszwang weder vom Rat noch von der Kommission ausgeübt werden konnten. Vielmehr diente die Entwicklung von Reformstrategien und deren Austausch als Inspirationsquelle für die Reformen der

Sozialen Sicherungssysteme und der Beschäftigungspolitiken auf mitgliedstaatlicher Ebene. Die bisher erstellten Nationalen Aktionsprogramme in den einzelnen Bereichen wurden durch Nationale Strategieberichte zur Sozialen Sicherheit und Sozialen Inklusion (National Social Report - NSR) ersetzt sowie in die Nationalen Reformprogrammen (NRP) integriert. Gemeinsame, verpflichtende Zielsetzungen außerhalb von Leitlinien wurden weiterhin jedoch nicht verfolgt. (de la Porte/Heins 2014, S.167f; Barcevicus 2014)

Berichte im Rahmen der strategischen Sozialberichterstattung in der EU

Prozess	Berichtsjahr
Europäische Beschäftigungsstrategie	NAP 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004 NRP 2006-2008, NRP 2008-2010 NRP 2011, 2012, 2013, 2014, 2015
OMK Soziale Inklusion	NAP 2001, NAP 2003
OMK Renten	NAP 2003, NAP 2005
OMK Gesundheit und Pflege	Preliminary Policy Statements 2005
OMK Soziales	NSR 2006-2008, NSR 2008-2010
Nationale Sozialberichte	NSR 2012, 2014, 2015

(eigene Darstellung)

2010 wurde die Lissabonner Strategie von der Strategie Europa 2020 abgelöst. Die neue Strategie sieht insbesondere eine noch engere Verknüpfung von sozial- sowie beschäftigungspolitischen mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung vor. Der neue Koordinierungsmechanismus greift den bisher entwickelten Ablauf auf. Die Kommission und der Rat beschließen grundlegende, weit gefasste und sehr flexibel angewendete Politikziele. Die Mitgliedsstaaten entwickeln Nationale Reformprogramme, woraufhin die Europäische Kommission ein Feedback mit Empfehlungen an jedes Land formuliert. (Bekker 2015, S. 8f; Bekker 2014, S.297; de la Porte/Heins 2014, S. 168f) Die Mitgliedsstaaten sind im Rahmen der Strategie 2020 nicht mehr verpflichtet, Nationale Strategie Berichte in einem Dreijahreszyklus wie in der OMK Soziales zu erstellen, da die sozialpolitische Dimension in die Nationalen Reformprogramme

integriert ist. Auch zog sich die Kommission aus der Erstellung der Gemeinsamen Berichte zur sozialen Sicherung und sozialen Inklusion zurück. Seit 2012 werden die freiwillig, jährlich zu erstellenden Nationalen Sozialberichte von einem Analysebericht des Social Policy Committee (SPC) begleitet. Das SPC hat auch bei Monitoring, Prozessbegleitung und Peer Review die Rolle der Europäischen Kommission übernommen. (Barcevicius 2014, 34f). Jeweils einem vollständigen Bericht soll ein Kurzbericht, bisher nur 2015, folgen, bei dem ausschließlich auf einzelne Fragen des SPC geantwortet werden soll. Die inhaltliche Aufteilung entspricht der OMK Soziales. Somit werden weiterhin, wenn auch stärker fokussiert auf die wirtschaftliche Koordinierung, in der Strategie Europa 2020 sozialpolitische Reformstrategien der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene ausgetauscht. Insgesamt verbleibt es beim weichen und offenen Charakter der Koordinierung. Eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung konkreter Maßnahmen besteht nicht (de la Porte/Heins 2014, S. 169f).

Den Mitgliedsstaaten bleibt es trotz Vorgabe von allgemeinen Leitlinien und übergeordneten Zielsetzungen wie seit Beginn der EBS und OMK überlassen, welche Politikinhalte sie wie einbringen. Somit geht mit der Unverbindlichkeit eine Freiheit einher, die Themen und Reformbeispiele einzubringen oder zu übernehmen, wo es im Interesse der nationalen Politiken ist, da eine Anpassung zwar durch strategische Empfehlungen der Kommission und Peer Reviews gefördert, jedoch eine Nichtanpassung an die auf europäischer Ebene formulierten Zielsetzungen nicht sanktioniert wird.

Die Sozialberichterstattung bietet somit eine gute Quelle zur Untersuchung der nationalen Politiken für Ältere, da sie nicht erstellt wurde um einen seniorenpolitischen Wettbewerb zu initiieren, sondern vielmehr die sozialpolitischen Reformstrategien abzubilden. Somit bleibt es der jeweiligen, politischen Orientierung in einem Mitgliedsstaat überlassen, seniorenpolitische Aussagen und Gewichtungen zu treffen.

5.1.3 Bestimmung des Untersuchungszeitraums 2005-2015

Wie im vorausgehenden Abschnitt dargestellt, wurde die strategische Berichterstattung in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik nach der dynamischen Einführungsphase ab 2005 zunehmend an die wirtschaftspolitische Koordinierung angelehnt und in einen stabilen Dreijahreszyklus überführt. Dies spricht bereits dafür, den Beginn des Untersuchungszeitraums ab dem Zeitpunkt der Stabilisierung und Etablierung der Berichterstattung 2005 zu wählen. Mit dem Wechsel von Lissa-

bonner Strategie zu Strategie Europa 2020 wurde die Berichterstattung an den jährlichen Zyklus der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordination gebunden und ab 2012 sowohl NRP wie auch NSR jährlich verfasst.

Wie im Kapitel 4 gezeigt werden konnte, etablierte sich eine umfassende Wahrnehmung des demographischen Wandels auf europäischer Ebene Mitte der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts. Wie bei der strategischen Sozialberichterstattung wurde nach einer intensiven Initiierungsphase ab 2006 die Berichterstattung zum demographischen Wandel institutionalisiert.

Ebenfalls ab Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts wurde mit der AGE ein neues und auf Dauer angelegtes Netzwerk von Seniorenorganisationen gegründet. Mitte der ersten Dekade hatte sich AGE etabliert und stabilisiert. Nationale und regionale Seniorenorganisationen sammelten sich mit ihren Anliegen unter dem gemeinsamen Dach. Ab diesem Zeitpunkt konnten die politischen Vorstellungen der Seniorenorganisationen sowohl gezielte Wirkung auf europäischer Ebene wie darüber hinaus über die nationalen Mitgliedorganisationen in den Mitgliedsstaaten entfalten. Mit dem Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012 trat auf europäischer Ebene deutlich erkennbar ein neues, gemeinsames Verständnis der europäischen Akteure mit der Seniorenpolitik des aktiven Alterns zu Tage. Es erscheint somit interessant sowohl die Sozialberichterstattungen bis dahin aber auch darüber hinaus, bei einer Untersuchung zu berücksichtigen.

Die Entwicklung bei der Sozialberichterstattung wie auch bei der Sozial- und Seniorenpolitik auf europäischer Ebene sprechen somit dafür einen Untersuchungszeitraum zu wählen, der 2005 beginnt und 2015 endet.

5.2 Seniorenpolitische Reformwahrscheinlichkeit in europäischen Wohlfahrtsstaaten

Bei der enormen Menge an Material, die Berichte haben einen Umfang von 40 bis zu 130 Seiten Text pro Mitgliedsstaat und Berichtszyklus, das im Rahmen der Sozialberichterstattung in der EU entstanden ist, kommt es darauf an eine Auswahl zu treffen, die es ermöglicht, die Unterschiede und Herangehensweisen an die Seniorenpolitik in den Mitgliedsstaaten herauszuarbeiten. Aus pragmatischen Gründen konzentriert sich die folgende Auswahl von spezifischen Fällen auf die Mitgliedsstaaten der EU vor der Erweiterung 2005. Für die „neuen“ Staaten sind nicht zu allen Einflussfaktoren vergleichbare Daten erhältlich. Dies ist sicherlich der Tatsa-

che geschuldet, dass es sich bei diesen Ländern um nachholende Wohlfahrtsstaaten handelt.

Aus den bisher gewonnenen Erkenntnissen zur Genese und zu den Einflussfaktoren, die die Entwicklung eines übergreifenden Verständnisses von Seniorenpolitik auf europäischer Ebene bewerkstelligten, lassen sich bereits Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit ziehen, ob und inwieweit dieses neue, seniorenpolitische Verständnis in den Mitgliedsstaaten der EU Verbreitung gefunden hat.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Einflussfaktoren erneut kurz dargestellt und einschlägige Indikatoren ausgewählt werden. Anhand bereits bestehender Datenbestände soll ein Benchmarkingverfahren genutzt werden, um zu prognostizieren, in welchen Ländern die Übernahme und Umsetzung der Seniorenpolitik des aktiven Alterns wahrscheinlicher ist und bei welchen eher zu vermuten ist, dass weiterhin ein tradiertes Verständnis gepflegt wird.

Für diesen Untersuchungsschritt werden die drei, in den vorangegangenen Kapiteln erarbeiteten Einflussfaktoren als Bedingung für die Aufnahme des seniorenpolitischen Paradigmas, wie in der folgenden Abbildung dargestellt, herangezogen:

Einflussfaktoren des Politikwandels in der Politik für Ältere

- +** Externe Faktoren – demographischer Wandel

- +** Relevante Akteure -
Hoher Grad an zivilgesellschaftlichem/ politischem Engagement Älterer

- +** Institutionelle Rahmenbedingungen –
offenes, reformfähiges, politisches System

- =** hohe Wahrscheinlichkeit der Aufnahme des
seniorenpolitischen Paradigmas

(eigene Darstellung)

Die Abbildung zeigt: eine Aufnahme des seniorenpolitischen Paradigmas wird dann wahrscheinlich sein, wenn bereits eine große Gruppe an aktiven Alten in einem

Mitgliedsstaat vorhanden ist und so den Seniorenorganisationen Legitimität und eine breite Verankerung im politischen System verschafft, ein großer Reformdruck aufgrund des demographischen Wandels besteht und das politische System offen und reformfähig ist.

5.2.1 Variablenauswahl: demographische Entwicklung, aktive Alte, institutionelle Rahmenbedingungen

Um den methodischen Anforderungen gerecht zu werden und trotzdem noch eine überschaubare Anzahl an Variablen für das Benchmarking auszuwählen, werden pro Einflussfaktor (Demographie/ aktive Alte/ offenes, reformfähiges, politisches System) jeweils zwei Indikatoren herangezogen.

Wie bei der Darstellung der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik gezeigt werden konnte, sind es nach wie vor die Mitgliedsstaaten, die die Sozialpolitik auf europäischer Ebene und in der Europäischen Union prägen. Europäisches Parlament und Europäische Kommission haben genauso wie zivilgesellschaftlichen Gruppen an Einfluss gewonnen, jedoch verbleibt es bei der zentralen Stellung der Nationalstaaten. Dies auch deshalb, weil die Umsetzung immer im nationalen Rechtsrahmen und in der jeweiligen Tradition stattfindet. Dementsprechend liegt es nahe institutionelle Rahmenbedingungen für die Reformfähigkeit der Mitgliedsstaaten als Indikator für die Umsetzungswahrscheinlichkeit neuer sozialpolitischer Inhalte auszuwählen. Sowohl Esping-Andersen (1998) wie auch Falkner et al. (2005) haben Typologien entwickelt, die eine Aussage darüber treffen, wie der institutionelle Rahmen und die sozialpolitischen Traditionen in den Mitgliedsstaaten wirken. Jedoch erscheint es mit Blick auf einen Datenvergleich sinnvoller Indices der Demokratie- und Föderalismusforschung für die Abbildung der Reformfähigkeit der Mitgliedsstaaten heranzuziehen, da sie bereits durch Zahlenwerte in Verhältnis zueinander gesetzt sind.

Um die institutionelle Begrenzung von politischen Systemen erkennbar zu machen, wurden ausgehend von Lijphart (1999) unterschiedlichste Indices entwickelt. Manfred G. Schmidt (2010a, S. 319f) hat die seiner Ansicht nach ergiebigsten Indices einander gegenübergestellt. Alle Indices greifen im weitesten Sinne die Unitarismus-Föderalismus-Dimension von Lijphart auf (vgl. hierzu in Kapitel 3). Den umfassendsten Index hat Schmidt mit dem „Index der Vetospieler und Mitregenten“ selbst entworfen. Der Index führt den Index von Kaiser (1997) weiter. Anhand von

10 Kriterien (Konkordanzdemokratie, Föderalismus, Zentralbankautonomie, richterliche Kontrolle des Gesetzgebers, EU-Mitgliedschaft, ausgeprägter Minderheitenschutz, Zweikammersystem, Koalitionsregierung, Selbstverwaltungsstrukturen in der Sozialpolitik, ausgebaute Direktdemokratie) werden 40 Demokratien einander gegenüber gestellt.

Die folgende Tabelle stellt die Indexwerte der hier ausgewählten, europäischen Staaten gegenüber.

Staat	Lijphart Föderalismus- Unitarismus- Dimension	Lijphart Exekutive- Parteien- Dimension	Schmidt – Index der Vetospiele und Mitregenten (Stand 2008)	Tsebelis Vetospiele (nach Jahn et al. 2010)
Belgien	0,01	1,08	7	10,1
Deutschland	2,52	0,67	8	1,3
Dänemark	-0,31	1,25	3	0,1
Finnland	-0,84	1,53	4	5,4
Frankreich	-0,39	-1,00	7	1,3
Griechenland	-0,75	0,73	3	0
Großbritannien	-1,12	-1,21	2	0
Irland	-0,42	0,01	4	3,1
Italien	-0,21	1,07	7	1,4
Luxemburg	-0,90	0,43	6	6,0
Niederlande	0,33	1,23	7	6,0
Österreich	1,12	0,33	9	3,1
Portugal	-0,70	0,36	3	3,0
Schweden	-0,67	0,82	2	0
Spanien	0,41	-0,59	6	0

(eigene Zusammenstellung nach Schmidt 2010a, S. 332f)

Wie in Kapitel 3 bereits festgestellt eignet sich zur Abbildung von sozialpolitischem Geschehen die Föderalismus-Unitarismus-Dimension Lijpharts besser als der Gesamtindex. Der Index der Mitregenten und Vetospiele kann mit seinen 10 Variablen als gute Ergänzung verstanden werden, zumal zwischen diesen beiden Indices eine

Korrelation erkennbar ist. (Schmidt 2010a, S. 331; Jahn 2010, S. 63f; Ganghof/Schulze 2015, S.30)

Deutlich in der Darstellung der Entwicklung der Seniorenpolitik auf europäischer Ebene wurde auch, dass es die Älteren selbst mit den von ihnen getragenen Organisationen waren, die die inhaltliche Ausgestaltung eines modernen Politikverständnisses im Sinne der Seniorenpolitik des aktiven Alterns vorantrieben. Ohne eine breite Basis hätte der Zusammenschluss der Seniorenorganisationen auf europäischer Ebene im Jahr 2000 in der folgenden Dekade wesentlich weniger Wirkung zeigen können. Bereits in Kapitel 2 wurde darauf hingewiesen, dass soziale, nicht-parlamentarische Bewegungen ein wichtiger Bedingungsfaktor bei der Entstehung von Sozialpolitik waren. Wie in Kapitel 4 zudem herausgearbeitet wurde, erstreckt sich das Verständnis einer modernen Seniorenpolitik auf alle Lebensbereiche von älteren Menschen. Es ist der Bereich des freiwilligen Engagements und der politischen Partizipation älterer Menschen, der von besonderer Bedeutung für das Verständnis von einer Politik des aktiven Alterns ist. Inwieweit ein modernes Verständnis von Seniorenpolitik in einem Mitgliedsland aufgenommen wird, hängt auch davon ab, ob Ältere selbst zivilgesellschaftlich und politisch aktiv sind. Je höher die Quote der politisch und zivilgesellschaftlich aktiven Älteren, desto höher sind die Chancen von Seniorenorganisationen eine breite Wirkung zu erzielen. Damit wird auch die Aufnahme von seniorenpolitischen Politikinhalten wahrscheinlicher. Für die Erfassung dieser Variable eignen sich Datenquellen, die sowohl gesellschaftliches wie auch politisches Engagement abbilden. Als Datenquellen kommen die Eurobarometer von EuroStat wie auch das European Quality of Life Survey (EQLS) der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) in Frage, weil sie über eine große Zahl an Befragten aus allen Mitgliedsstaaten der EU verfügen und eine langfristige Forschungsstrategie verfolgen.

Im Untersuchungszeitraum 2005-2015 führte EuroStat drei relevante Befragungen durch. Unter der Fragestellung „Und sagen Sie mir bitte, ob und in welcher Organisation Sie sich derzeit aktiv beteiligen oder ehrenamtliche Arbeit verrichten?“ konnten die Befragten unter 14 Aktivitäten im gesellschaftlichen und politischen Bereich wählen. Mehrfachnennungen waren möglich. 2006 (Europäische Kommission 2012b), 2010 (Europäische Kommission 2012c) und 2012 (Europäische Kommission 2014a) wurden mit nur sehr marginal veränderter Fragestellung aber gleichen

Auswahlmöglichkeiten die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger in der EU erfasst. Es wurde Engagement abgefragt in Sport- oder Freizeitverein, Musik- oder Gesangsverein, Gewerkschaft, Berufsverband, Verbraucherverband, Entwicklungshilfe- oder Menschenrechtsorganisation, Umweltschutzorganisation, Tierschutzverein, Wohlfahrtsverband, Sozialverband, Freizeitorganisation für Ältere, Organisationen zur Verteidigung der Rechte älterer Menschen, religiöser Vereine oder Kirchenverbände, politischer Parteien oder Organisationen, Organisationen zur Verteidigung von Patienten- oder Behindertenrechten sowie anderer Interessengruppen. Befragt wurden Personen ab dem 15. Lebensjahr. Die Daten können jedoch nach Altersgruppen gefiltert werden, sodass eine Darstellung der Ergebnisse für Personen ab dem 55. Lebensjahr möglich ist. Dabei stehen selbst für Luxemburg, dem kleinsten EU-Mitgliedsland, aus allen drei Befragungen nahezu 600 Datensätze von über 55jährigen zu Verfügung.

Gesellschaftliche und politische Partizipation älterer Menschen

	2006	2010	2012	2006-2012	Gesamt
	Anteil in	Anteil in	Anteil in	Ø in %	N=
	%	%	%		
Belgien	35,3	31,6	29	32,0	1190
Dänemark	45,4	48,7	47,9	47,3	1461
Deutschland	51,9	42,9	39,4	44,7	1966
Finnland	47,8	44,9	44,1	45,6	1519
Frankreich	35,8	35,8	29,8	33,8	1284
Griechenland	12,1	7,3	4,6	8,0	1097
Großbritannien	27,5	29,5	24,5	27,2	1372
Irland	33,5	31,3	28,2	31,0	1015
Italien	33,8	24,6	22,8	27,1	944
Luxemburg	44,3	51,6	37,6	44,5	581
Niederlande	55,2	59,7	57,1	57,3	1215
Österreich	59,1	48,1	50	52,4	920
Portugal	11,6	8,6	4,6	8,3	1211
Schweden	52,6	54,6	56,8	54,7	1679
Spanien	18,5	18,4	12,2	16,4	1122
Gesamt	37,6	35,8	32,6	35,3	18576

(eigene Darstellung nach Europäische Kommission 2012a, 2012b, 2014a)

Anhand der Daten wird deutlich, dass es zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Ergebnissen gibt und sich ein Trend zu mehr politischer und gesellschaftlicher Teilhabe von älteren Menschen aufgrund dieser Daten nicht nachweisen lässt. Bemerkenswert ist, dass 2012 mit Ausnahme der drei nordischen Staaten alle Länder rückgängige Aktivitätsangaben verzeichnen. Deutlich erkennbar ist allerdings auch, dass sich die einzelnen Länder auf bestimmten Aktivitätsniveaus befinden und die Abstände zwischen Ländern mit geringer und hoher Aktivitätsquote weitgehend stabil sind. Aufgrund der schwankenden Werte, werden die Daten in einen Gesamtwert zusammengeführt und für die weitere Untersuchung verwendet. Nachteilhaft hieran ist, dass eine Tendenzaussage nicht mehr möglich ist. Der Vorteil der Bereinigung liegt im Ausgleich nicht erklärbarer Schwankungen und der Steigerung der Repräsentativität durch Erfassung von mehr Datensätzen.

Da die Befragungen im Rahmen des Eurobarometers immer mit einer sehr großen Bandbreite an unterschiedlichen Themen durchgeführt werden, empfiehlt es sich eine weitere Datenquelle zur Erfassung des Engagements älterer Menschen heranzuziehen. Die Datensätze des European Quality of Live Surveys (Eurofound 2006, 2009, 2014) scheinen hierfür geeignet. Neben der Erfassung aller Mitgliedsstaaten der EU und der seit 2003 bestehenden Befragung in mittlerweile 3 Wellen, ermöglicht der EQLS-Datensatz ebenfalls eine Datenauswahl für ältere Menschen, hier ab dem 50. Lebensjahr. Im Vergleich zur Eurobarometer-Befragung unterscheidet EQLS-Befragung zwischen gesellschaftlichem und politischem Engagement. Mit Blick auf die Fragestellung dieser Arbeit erscheint es besonders reizvoll, im EQLS-Datensatz das politische Engagement Älterer auszuwerten. Unter der Fragestellung „Haben sie im letzten Jahr (1) an einer Versammlung einer Gewerkschaft, einer Partei oder einer politischen Gruppierung teilgenommen, (2) an einer Demonstration teilgenommen, eine Petition unterschreiben einschließlich einer E-Mail Petition, (3) Kontakt mit einem Politiker oder anderem öffentlichen Amtsträger gehabt (der über normale Behördenkontakte hinausgeht)“ wurden die politischen Aktivitäten in der Befragung von 2007 erfasst (Eurofound 2009). Die Befragung 2012, die ebenfalls dem Untersuchungszeitraum zugeordnet werden kann, teilte die Antwortoption (2) in zwei Optionen auf, nämlich die Frage nach der Demonstrationsteilnahme und die nach der Petition bzw. Email-Petition. Eine enge Auslegung würde erst dann von

politischem Engagement ausgehen, wenn alle drei bzw. vier Aktivitäten im letzten Jahr ausgeübt worden wären. Dies erscheint mit Blick auf die Anzahl der zu Verfügung stehenden Datensätze für eine Unterscheidung der nationalen Gegebenheiten eher hinderlich zu sein. Deshalb wird hier ein mittlerer Weg gewählt. Es wird dann von politischem Engagement ausgegangen, wenn mindestens zwei Aktivitäten von den Befragten bejaht wurden.

Politische Partizipation älterer Menschen

	2007 Anteil in %	2012 Anteil in %	2007-2012 Anteil in %	Gesamt N=
Belgien	7,1	7,9	7,5	1021
Dänemark	10,3	11,4	10,9	1150
Deutschland	11	8,5	9,8	2700
Finnland	8,2	8,7	8,5	1173
Frankreich	11	14,1	12,6	1888
Griechenland	4,9	2,9	3,9	924
Großbritannien	8,3	8,3	8,3	2005
Irland	6,9	6,3	6,6	884
Italien	6,3	6,7	6,5	1660
Luxemburg	11,5	15,6	13,6	951
Niederlande	10,8	8,9	9,9	1054
Österreich	8,9	8,6	8,8	861
Portugal	2,5	2,0	2,3	997
Schweden	18,7	18,7	18,7	1043
Spanien	4,4	4,5	4,5	1142
Gesamt	8,7	8,9	8,8	19453

(eigene Darstellung nach Eurofound 2009; 2014)

Wie bereits bei den Aktivitätsquoten des allgemeinen, zivilgesellschaftlichen Engagements des Eurobarometers wird bei der Erfassung des politischen Engagements Älterer deutlich, dass es zwischen den Ländern zum Teil erhebliche Unterschiede gibt. Zudem ist erkennbar, dass sich das Niveau der Partizipationsquoten zwischen den Eurobarometer- und EQLS-Daten unterscheiden, was zwangsläufig der Fall sein muss, da bei EQLS ausschließlich das politische Engagement älterer Men-

schen ab dem 50. Lebensjahr erfasst wurde, während mit den Eurobarometer-Daten alle gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten der ab 55jährigen Befragten dargestellt werden. Aus beiden Tabellen ist bereits erkennbar, dass eine hohe, allgemeine Partizipation der Älteren oftmals auch ihre Entsprechung bei der politischen Partizipation hat und umgekehrt.

Die Verbindung von politischer und gesellschaftlicher Partizipation kann durch die Berechnung des Rangfolgenkorrelationskoeffizienten aus den beiden durch EQLS und Eurobarometer erfassten Durchschnittswerten verdeutlicht werden. Der hier ermittelte Koeffizient von 0,82 untermauert eine sehr positive Korrelation der beiden Dimensionen der Partizipation Älterer. Insoweit können beide Werte als sich sinnvoll ergänzend für die weitere Untersuchung verwendet werden.

Bei der Erfassung des demographischen Wandels als Benchmarkingvariable sind zwei Dimensionen von Bedeutung, das Niveau der Alterung in einem Mitgliedsstaat und die Dynamik der Entwicklung des demographischen Wandels. Das Niveau der Alterung lässt sich am einfachsten durch den Altenquotienten ausdrücken, das heißt das Verhältnis von älteren Menschen zur Erwerbsbevölkerung. Die Dynamik der Alterung kann dargestellt werden, indem der Anstieg des Altenquotienten in den Mitgliedsstaaten gegenübergestellt wird.

Eine umfassende Datenbasis stellt EuroStat bereit. Beim Altenquotient (Old-age-dependency-ratio) wird die Anzahl Personen, die 65 Jahre und älter sind, den Personen der potentiellen Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren gegenübergestellt. Wie bereits beim Kapitel zur Seniorenpolitik dargestellt wurde die Alterung der europäischen Gesellschaften bereits in den 1970er Jahren thematisiert. Jedoch setzte eine intensive, vergleichende Betrachtung in der Europäischen Union erst Anfang des 21. Jahrhunderts ein.

Für das Benchmarking erscheint es sinnvoll den Altenquotienten der europäischen Mitgliedsstaaten von 2005 zu wählen. Zum einen hatte es zu diesem Zeitpunkt bereits die ersten zwei europäischen Prognosen zu Auswirkungen des demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme gegeben (Economic Policy Committee 2001, 2003), an denen Experten aller damaligen Mitgliedsstaaten beteiligt waren. Zum anderen markiert das Jahr 2005 den Beginn des hier vorgesehenen Untersuchungszeitraumes. Für die Darstellung der Dynamik der Alterung muss ein Zeitraum festgelegt werden, der erfasst, ob sich ein Mitgliedsstaat im Untersu-

chungszeitraum in einer dynamischen Entwicklung befand oder ob das Niveau der Alterung stabil war. Es läge auf der Hand hierfür den Untersuchungszeitraum 2005-2015 heranzuziehen. Die von EuroStat erfassten Altersquotienten reichen jedoch zurück bis 1990. Somit kann bereits erfasst werden, ob zu Beginn des Untersuchungszeitraumes ein Mitgliedsstaat in einer dynamischen Entwicklung stand. Deshalb ist für das Benchmarking die Entwicklung des Altenquotienten von 1995, zehn Jahre vor dem Untersuchungszeitraum, bis 2013, den derzeit aktuellsten Daten von EuroStat, erfasst. Hierdurch wird sowohl der Tatsache Rechnung getragen, dass Mitgliedsstaaten durch Entwicklungen vor dem Untersuchungszeitraum für den demographischen Wandel sensibilisiert waren, wie auch die Dynamik im Untersuchungszeitraum erfasst.

Alterungsniveau und -dynamik

	Altenquotient 1995	Altenquotient 2005	Altenquotient 2013	Steigerung 1995 - 2013
Belgien	23,8	26,3	26,8	3,0
Dänemark	22,7	22,7	27,6	4,9
Deutschland	22,5	27,8	31,3	8,8
Finnland	21,1	23,8	28,9	7,8
Frankreich	22,7	25,1	27,5	4,8
Griechenland	22,2	27,3	30,8	8,6
Großbritannien	24,5	24,2	26,4	1,9
Irland	17,8	16,3	18,6	0,8
Italien	24,0	29,4	32,7	8,7
Luxemburg	20,6	20,9	20,2	-0,4
Niederlande	19,3	20,8	25,5	6,2
Österreich	22,5	23,5	26,8	4,3
Portugal	21,9	25,7	29,4	7,5
Schweden	27,4	26,5	29,9	2,5
Spanien	22,2	24,0	26,3	4,1

(eigene Darstellung nach EuroStat 2015: Alterslastenquote, 1.Variante - Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren)

Aus der Gegenüberstellung in der Tabelle wird im Vergleich von Deutschland und Schweden beispielsweise erkennbar, dass beide Länder 2005 bereits ein hohes Niveau der Alterung erreicht hatten. Deutschland befindet sich in einem stark dynamischen Alterungsprozess, während die Alterung der schwedischen Bevölkerung seit den 1990er Jahren stagniert. Bemerkenswert ist auch, dass Luxemburg insgesamt und Irland bis zum Beginn des Untersuchungszeitraums über eine negative Alterung verfügte, das heißt, der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung ist auf einem sehr niedrigen Niveau und sogar seit den 1990er Jahren gefallen. Allein aufgrund dieser Daten müsste vermutet werden, dass es in Deutschland einen starken, externen Reformdruck gibt, während in Luxemburg und Irland der Reformdruck aufgrund der demographischen Entwicklung als niedrig einzuschätzen wäre. In Schweden könnte vermutet werden, dass Reformen bereits vor dem Untersuchungszeitraum durchgeführt wurden.

Die nunmehr zusammengetragenen Indikatoren zu den zentralen Einflussfaktoren in der Seniorenpolitik werden in folgenden Abschnitten für ein Benchmarkingverfahren genutzt.

5.2.2 Ländervergleich mit Benchmarking - Radar-Chart-Analyse und SMOP-Werte

Für den Vergleich von unterschiedlichen Organisationen bzw. unterschiedlichen Ländern eignet sich die Evaluationsmethode des Benchmarkings besonders. Als Evaluationsmethode dient sie der Selbstbetrachtung einer Organisation, kann aber auch in der wissenschaftlichen Politikfeldanalyse eingesetzt werden, um die Wirkung von Policies zu untersuchen. Benchmarking ermöglicht relevante Daten systematisch zu sammeln und auszuwerten. (Förster/Hedrich/Schmid 2009, S. 6; Blanke/Hedrich/Schmid 2005, S. 4ff)

Eine Methode des Benchmarkings ist die Radar-Chart-Analyse, bei der unterschiedliche Variablen in einem netzförmigen Diagramm zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Darüber hinaus ermöglicht diese Form des Benchmarkings die Berechnung von SMOP-Werten (Surface Measure of Overall Performance) zur Ermittlung eines Rankings. Das Verfahren entstammt den Wirtschaftswissenschaften (Chambers et al. 1993: 159-161), wurde jedoch in den sozialwissenschaftlichen, einschließlich der politikwissenschaftlichen Forschung mit einigen Weiterentwicklungen angewendet (beispielhaft Förster/Schmid/Trick 2014; Schmid et al. 2007; Gebel 2006; Blanke/Hedrich/Schmid 2002, 2005).

Zur Erstellung der Diagramme ist es notwendig, die ausgewählten Daten zu standardisieren, das heißt ihnen Werte zwischen 0 und 1 zuzuordnen. Die standardisierten Daten können mit Hilfe des Tabellenkalkulationsprogrammes Excel in Form von Radar-Chart-Diagrammen dargestellt werden. Zum Vergleich der so erstellten Charts können diese übereinandergelegt werden. Jedoch ist dies höchstens für zwei bis drei Charts aufgrund der Übersichtlichkeit sinnvoll. Um trotzdem einen Vergleich der Gesamtpformance von mehreren Fällen zu ermöglichen, können die Flächeninhalte der Diagramme berechnet werden. Der SMOP-Wert entspricht dem Flächeninhalt des jeweiligen Diagramms. (Förster/Hedrich/Schmid 2009, S.9ff)

An der Radar-Chart-Methode wird kritisiert, dass der generell hohe Wert eines Indikators dazu führen könnte, niedrige Werte eines anderen Indikators zu kompensieren. Jedoch führt die Lösung über eine Gewichtung von Indikatoren zu weiteren Problemen, sodass in der Regel auf eine Gewichtung zu verzichten ist. (Förster/Hedrich/Schmid 2009, S. 13f; Schütz/Speckesser/Schmid 1998, S. 40f; Mosley/Mayer 1998, S. 2ff) Ein weiterer, zentraler Kritikpunkt liegt in der hohen Sensibilität der SMOP-Werte für Änderungen bei den Indikatoren. Die Veränderung der Reihenfolge der gleichen Indikatoren kann erhebliche Änderungen bei der Flächenberechnung nach sich ziehen. Der Effekt ist umso stärker, je weniger Indikatoren genutzt werden. Ein für die Praxis unkompliziertes Verfahren, das zu einer Bereinigung dieser Effekte führen kann, ist die Berechnung der größtmöglichen SMOP-Werte für jeden einzelnen Fall. (Förster/Hedrich/Schmid 2009, S. 14ff; Blanke/Hedrich/Schmid 2005, S. 10f)

5.2.3 Benchmarking

Nach der Auswahl der Indikatoren und der Darstellung des Verfahrens sind die Daten für das Benchmarking zu standardisieren, d.h. zur Darstellung in den Radar-Charts auf Werte zwischen 0 und 1 umzurechnen. Da optimale Werte oder Zielwerte für die Indikatoren zur Aktivität älterer Menschen, zum demographischen Wandel sowie zu den institutionellen Rahmenbedingungen der europäischen Länder nicht ermittelt werden können, erhalten jeweils die Länder mit dem niedrigsten Wert eines Indikators den Wert 0 und diejenigen Länder mit dem höchsten Wert des Indikators den Wert 1. Die anderen Länder erhalten einen entsprechend berechneten Verhältnisswert. (siehe Datentabellen Anhang 1) Zur Ermittlung der Werte für das Ranking im Rahmen des Benchmarkings wurden diese Werte wie von Förster/Hedrich/Schmid (2009) beschrieben so in die Flächenberechnungsformel

eingesetzt, dass für jedes Land die Formel angewendet wurde, die die größte Fläche erzeugt. Als Ergebnis dieser Berechnung ergibt sich folgende Reihung:

Seniorenpolitischer Reformwahrscheinlichkeit in 15 europäischen Staaten

Rang	Land	SMOP
1	Schweden	3,45
2	Finnland	2,57
3	Dänemark	2,35
4	Griechenland	2,02
5	Italien	1,91
6	Großbritannien	1,75
7	Frankreich	1,73
8	Portugal	1,71
9	Niederlande	1,65
10	Deutschland	1,53
11	Luxemburg	1,39
12	Belgien	1,18
13	Österreich	1,03
14	Spanien	0,82
15	Irland	0,78
	Durchschnitt	1,73

(eigene Darstellung)

Aus dem Ranking wird erkennbar, dass die drei nordischen Mitgliedsstaaten Schweden, Finnland und Dänemark die vorderen Plätze einnehmen. Somit besteht für alle drei untersuchten, nordischen Länder die Annahme, dass in ihrer Sozialpolitik eine besondere Offenheit für ein modernes Verständnis der Politik für ältere Menschen besteht und die Konzepte des aktiven Alterns bereits eingesetzt werden. Auffällig erscheint zudem, dass die südlichen Mitgliedstaaten Griechenland, Italien und Portugal im oberen Mittelfeld zu finden sind, während die kontinental-europäischen Wohlfahrtsstaaten mit Frankreich auf Platz 7 als höchste Platzierung im unteren Mittelfeld zu finden sind. Zur weiteren Veranschaulichung können die standardisierten Werte, nach Einflussfaktoren zusammengefasst, ebenfalls in eine Rangfolge der Länder umgesetzt werden:

Seniorenpolitischer Reformwahrscheinlichkeit nach Einflussfaktoren

Rang	aktive Alte	Demographie	Reformfähigkeit
1	Schweden	Italien	Großbritannien
2	Niederlande	Deutschland	Schweden
3	Luxemburg	Griechenland	Griechenland
4	Dänemark	Portugal	Portugal
5	Österreich	Finnland	Finnland
6	Deutschland	Frankreich	Dänemark
7	Frankreich	Belgien	Irland
8	Finnland	Schweden	Luxemburg
9	Belgien	Spanien	Frankreich
10	Großbritannien	Dänemark	Italien
11	Irland	Niederlande	Spanien
12	Italien	Österreich	Belgien
13	Spanien	Großbritannien	Niederlande
14	Griechenland	Luxemburg	Österreich
15	Portugal	Irland	Deutschland

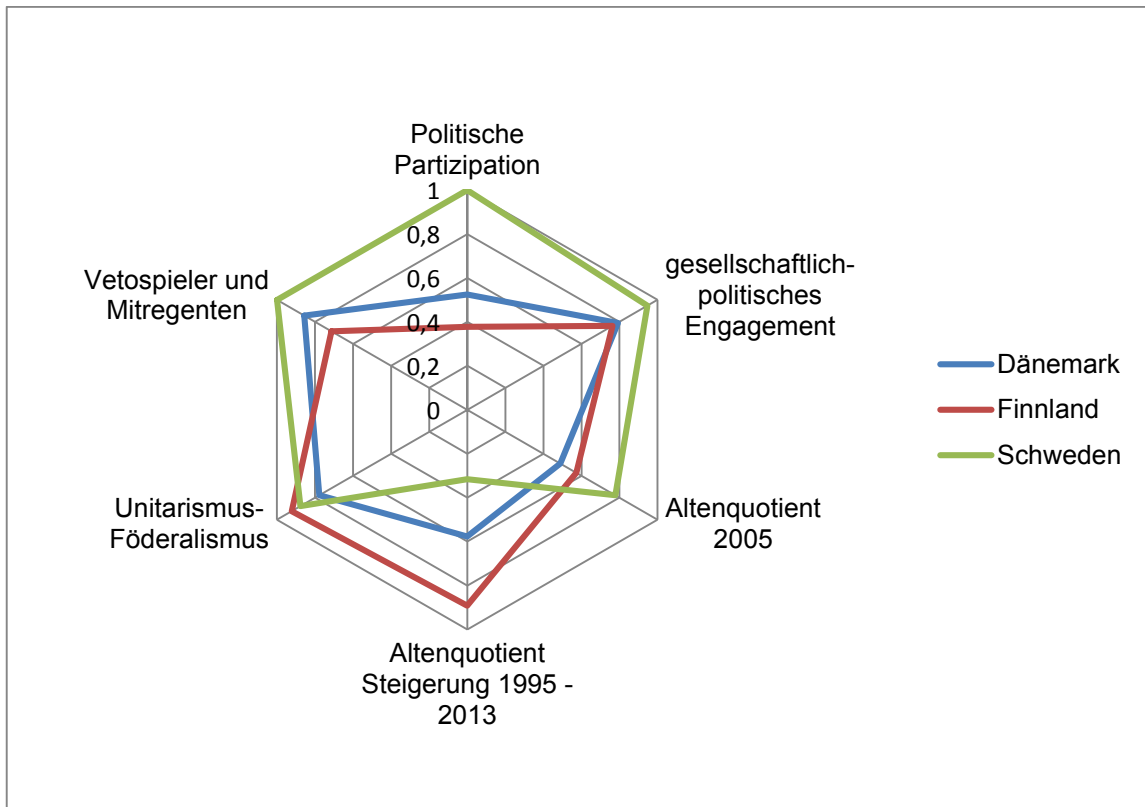
(eigene Darstellung)

Beim Einflussfaktor „aktive Alte“ sind es neben den nordischen, die kontinental-europäischen Länder, die die vorderen Plätze einnehmen, während insbesondere die südeuropäischen Staaten die hinteren Plätze belegen. Die roten Linien markieren, die jeweiligen Durchschnittswerte. Beim Einflussfaktor Demographie nehmen die südlichen Länder die vorderen Ränge ein, während die nordischen und kontinental-europäischen Staaten mit Ausnahme Deutschlands im Mittelfeld bis unteren Mittelfeld eingeordnet werden können. Bei der Reformfähigkeit fällt erneut auf, dass alle kontinentaleuropäischen Staaten auf den hinteren Rängen platziert sind, während die nordischen und südlichen Länder die vorderen Plätze belegen. Großbritannien weist hier einen Spitzenwert auf, der jedoch mit Blick auf die anderen Einflussfaktoren beim Gesamtergebnis stark relativiert wird. Irland als weiterer Vertreter der anglo-sächsischen Länder weist bei allen Einflussfaktoren und insbesondere beim demographischen Wandel eher hintere Ränge auf.

Zur weiteren Veranschaulichung können die Radar-Chart-Darstellungen für die Länder herangezogen werden. Dabei erscheint es nach der Auswertung der Rangfolgen sinnvoll, die Länder in Gruppen zu erfassen. Die Einordnung der wohlfahrtsstaatlichen Regime nach Esping-Andersen weist auch beim Benchmarking der seniorenpolitischen Reformwahrscheinlichkeit den Weg. Je größer die Fläche und Ausbreitung zu den jeweiligen Randpunkten mit Wert 1,0 ist, desto höher ist die Reformwahrscheinlichkeit. Je ausgeglichener die Ausbreitung desto eher ist von einer Gesamtwirkung von Einflussfaktoren auszugehen.

a) die nordischen Länder

Aus der Radar-Chart Darstellung für die nordischen Länder, die das Benchmarking im oberen Bereich abschlossen haben, ergibt sich, ein relativ ausgeglichenes Bild, was das Verhältnis der jeweiligen Indikatoren zueinander angeht.

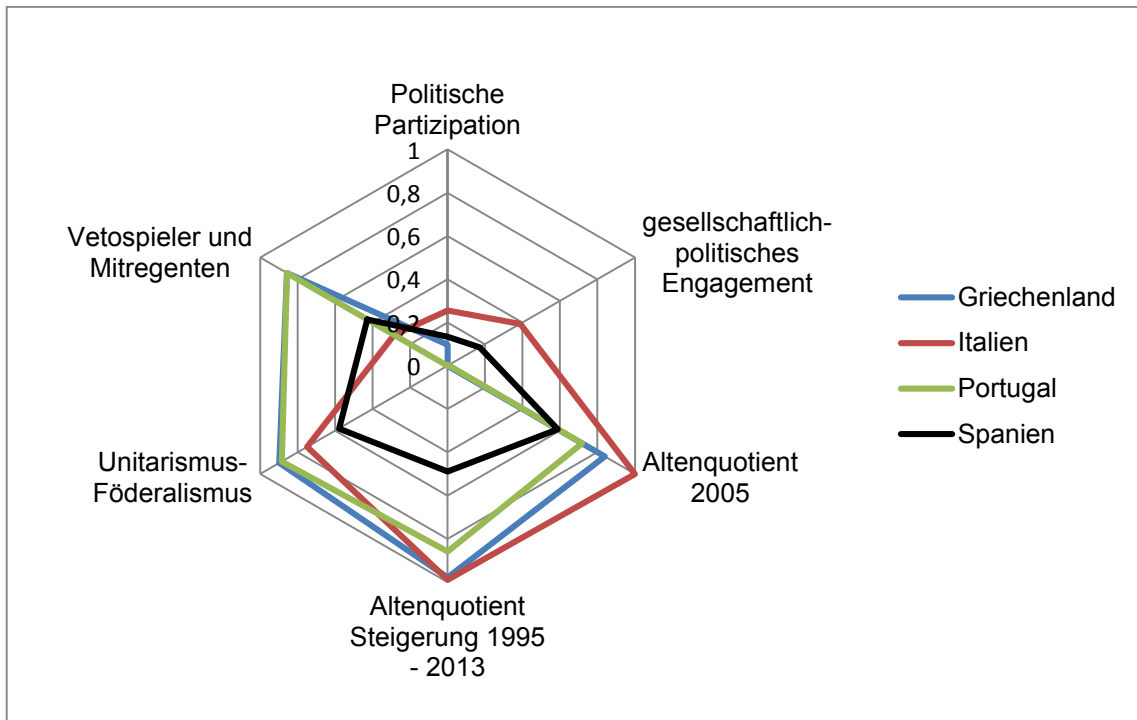


(eigene Darstellung)

Im Falle Schwedens werden bis auf die Dynamik bei der Demographie Spitzenwerte bei den Indikatoren erzielt. Da bereits Anfang der 1990er Jahre ein hohes Altersniveau vorlag, stellt sich im Falle Schwedens die Frage, ob der niedrige Wert bei der Dynamik tatsächlich Auswirkungen hat. Das Verhältnis der älteren Menschen zur Erwerbsbevölkerung war in allen drei Ländern überdurchschnittlich. Für alle drei Länder kann zudem festgestellt werden, dass die Eigenschaften ihrer politischen Systeme die Aufnahme von neuen Politikinhalten wahrscheinlich machen. Allgemeines, gesellschaftlich-politisches Engagement ist bei Älteren in den nordischen Ländern verbreitet. Bei den Werten der gezielt abgefragten, politischen Partizipation fallen diese Länder ein wenig auseinander.

b) die südlichen, nachholenden Länder

Die südlichen, nachholenden Wohlfahrtsstaaten weisen mit Ausnahme Spaniens nach den nordischen Ländern die höchste Wahrscheinlichkeit der Einführung von seniorenpolitischen Politikgehalten auf.

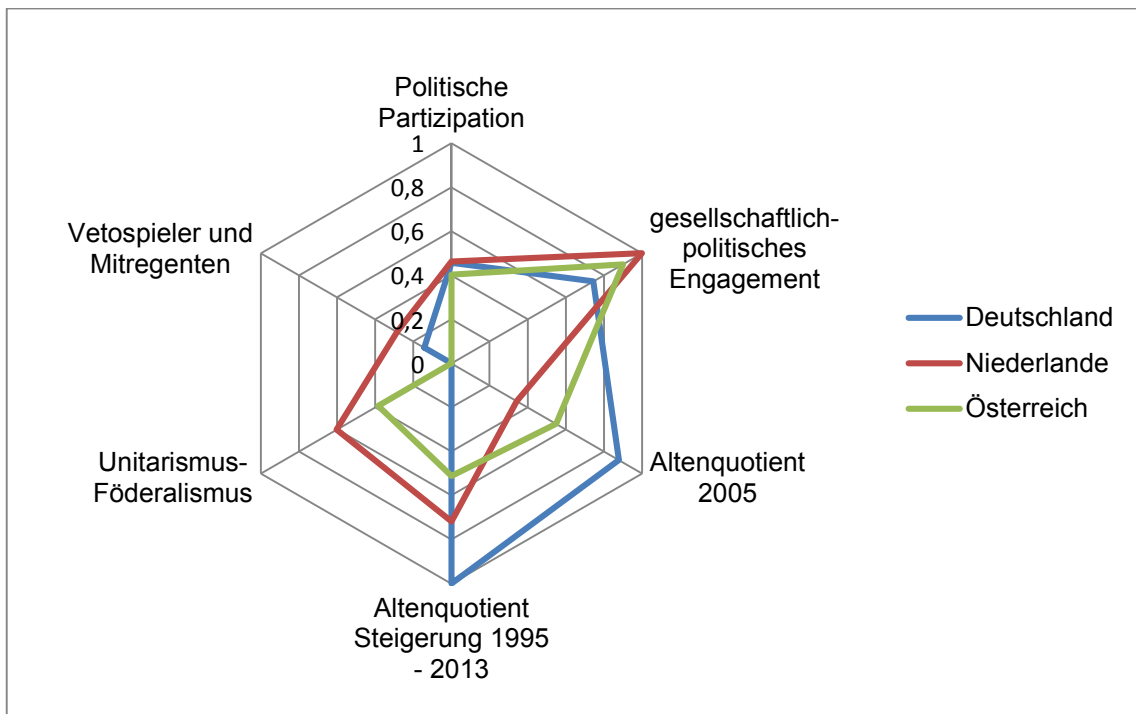


(eigene Darstellung)

Bei allen vier Ländern wird aus der graphischen Darstellung besonders das Fehlen der „aktiven Alten“ als Einflussfaktor deutlich. Während Griechenland und Portugal über überdurchschnittliche Werte bei den institutionellen Rahmenbedingungen und der Demographie verfügen, fällt Spanien bei diesen Einflussfaktoren zurück, was sich auch bei der Gesamtbewertung im Rahmen des Rankings mit der Platzierung im hinteren Bereich der Rangfolge ausdrückt.

c) die konservativen / kontinentaleuropäischen Länder

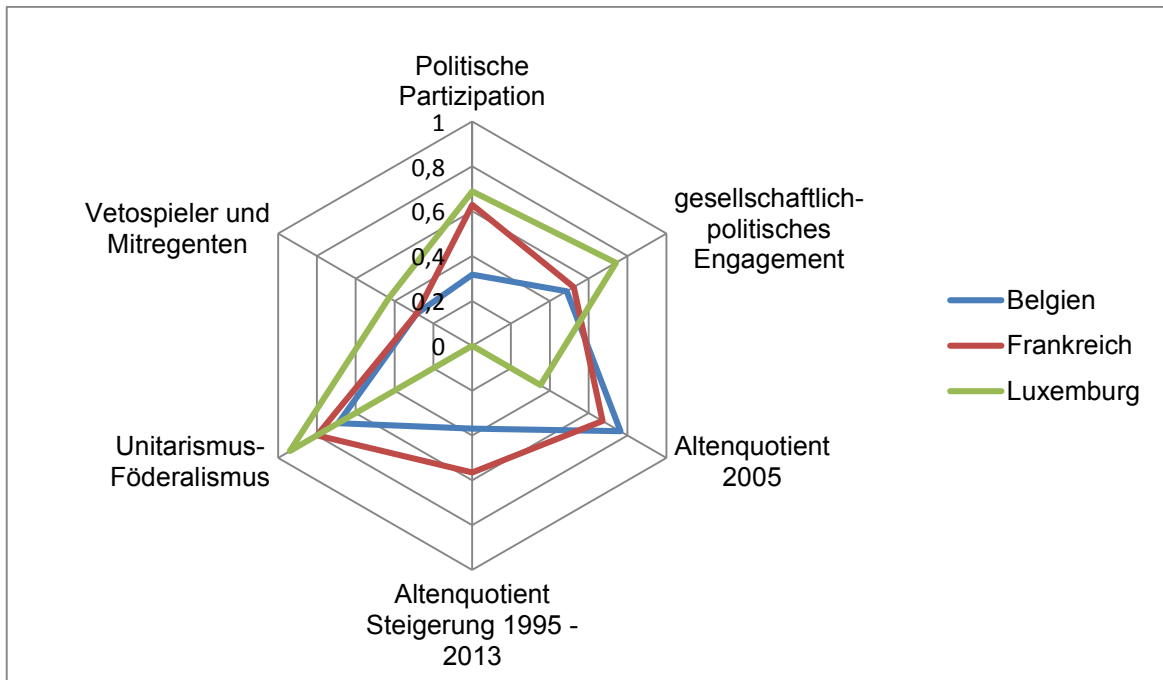
Bei den kontinentaleuropäischen Ländern ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Teilt man diese Länder jedoch noch einmal auf, indem man Frankreich, Belgien und Luxemburg sowie Deutschland, Österreich und die Niederlande gruppiert, werden Charakteristika dieser Ländergruppen erkennbar.



(eigene Darstellung)

Erkennbar wird bei Deutschland, Österreich und den Niederlanden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen nicht förderlich wirken, die Alterung der Gesellschaft durchschnittlich bis überdurchschnittlich und Partizipation eher allgemein gesellschaftlich vorzufinden ist.

Bei Frankreich, Belgien und Luxemburg erscheint das Bild der Indikatoren wesentlich ausgeglichener. Insbesondere für Belgien und Frankreich gilt, dass alle Einflussfaktoren bestenfalls im Mittelfeld, wenn nicht sogar im unteren Bereich angesiedelt sind.

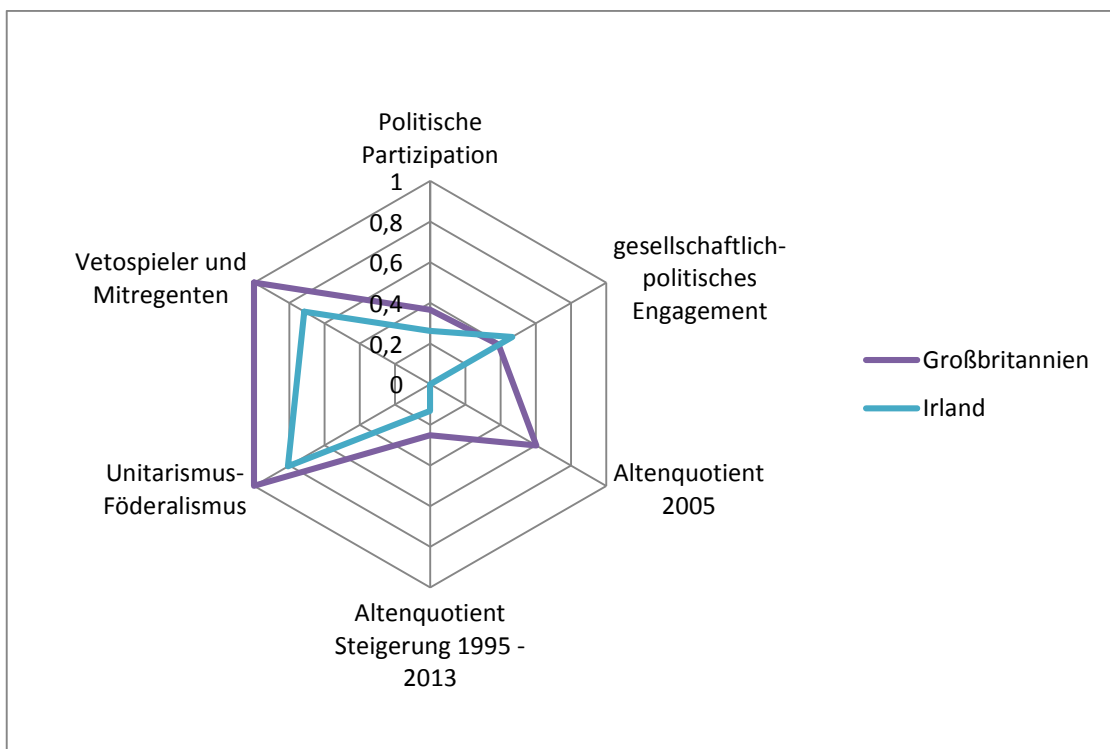


(eigene Darstellung)

Das Ergebnis im Gesamtranking ist für alle diese Länder vergleichbar und zwar eine durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit der Aufnahme von seniorenpolitischen Politikgehalten.

d) die liberalen Länder

Als letzte Gruppe im Sinne Esping-Andersens könnte noch die Gruppe der liberalen Wohlfahrtsstaaten aufgegriffen werden. Dieser Gruppe gehören die angelsächsischen Länder Großbritannien und Irland an. Die graphische Darstellung zeigt als Gemeinsamkeit die hohe Reform- und Aufnahmefähigkeit mit Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen dieser Länder, jedoch äußerst geringes Engagement Älterer sowie durchschnittliche bis geringe Werte beim demographischen Wandel.



(eigene Darstellung)

Insgesamt fällt das Ergebnis bei den SMOP-Werten des Gesamtrankings weit auseinander. Dies ist den äußerst niedrigen Werten Irlands beim demographischen Wandel und bei den „aktiven Alten“ geschuldet. Da insbesondere das Verhältnis von Großbritannien zur EU auch mit Blick auf eine Harmonisierung von Sozialpolitiken als distanziert charakterisiert werden muss, erscheint es insgesamt als eher unwahrscheinlich, dass allein die offenen, institutionellen Rahmenbedingungen zu einer Aufnahme von seniorenpolitischen Politikgehalten im Austausch mit anderen Mitgliedsstaaten über die europäische Ebene führen sollten.

5.2.4 Bewertung und Fallauswahl für die Inhaltsanalyse

Aufgrund des Benchmarkings kann jetzt eine zielführende Fallauswahl erfolgen. Die Darstellung der Ergebnisse der SMOP- und Radar-Chart-Analyse hat gezeigt, dass zumindest tendenziell die Einteilung Esping-Andersens in Wohlfahrtstaatenengruppen auch bei der Aufnahmewahrscheinlichkeit des seniorenpolitischen Paradigmas erkennbar wird. Nordische Länder scheinen beispielsweise eher offen für die Übernahme von seniorenpolitischen Politikgehalten als kontinentaleuropäische Staaten. Schweden und Finnland weisen im Gesamtergebnis die höchsten Werte auf und werden deshalb als Repräsentanten der nordischen Wohlfahrtstaaten ausgewählt. Österreich und Deutschland auf der einen wie Frankreich und Belgien auf der anderen Seite repräsentieren zwei unterschiedliche, politische und gesellschaftliche Systeme kontinentaleuropäischen Typs und würden sich deshalb für eine Gegenüberstellung besonders eignen. Luxemburg ist allein schon wegen seiner Größe und Einwohnerzahl nur bedingt für einen Vergleich geeignet. Die Niederlande sind ebenfalls eher ungeeignet, weil sie als Mischfall zwischen nordischen, kontinentalen und liberalen Wohlfahrtssystemen gelten (Schmid 2010, S. 206f). Die südeuropäischen und anglo-sächsischen Länder geben ein uneinheitliches Bild bei der seniorenpolitischen Reformwahrscheinlichkeit sowohl im SMOP-Ranking wie auch bei den Radar-Charts ab.

Bei der qualitativen Untersuchung sollen dementsprechend die hier gegensätzlich erscheinenden Reformgeschehen in den nordischen und den kontinental-europäischen Ländern erfasst werden. Die Untersuchung wird somit die Sozialberichte von Schweden, Finnland, Deutschland, Österreich, Frankreich und Belgien im Zeitraum von 2005 bis 2015 zum Gegenstand einer vertiefenden Analyse haben.

5.3 Untersuchung der strategischen Sozialberichterstattung 2005- 2015

Im Folgenden soll die Unterscheidung zwischen den Ausprägungen einer Politik für Ältere in den EU-Mitgliedsstaaten Schweden, Finnland, Frankreich, Belgien, Österreich und Deutschland mit Hilfe einer qualitativen, strukturierenden Inhaltsanalyse erfasst werden. Mit Hilfe der Methode der inhaltlichen Strukturierung werden dabei bestimmte Themen, Inhalte, Aspekte aus dem Material herausgefiltert und zusammengefasst. (Mayring 2015, S. 103)

5.3.1 Kategorienbildung und Durchführung der Inhaltsanalyse

Nach Mayring (2015, S. 98; 2016, S. 116) folgt nach Bestimmung der Analyseeinheiten, hier mit den Berichten von sechs europäischen Ländern zur Sozialberichterstattung in der EU von 2005 bis 2015, die Entwicklung eines Kategoriensystems. Das Kategoriensystem gibt vor welche Inhalte aus dem vorhandenen Material zu extrahieren sind. Grundsätzlich können Untersuchungskategorien induktiv oder deduktiv gebildet werden. Werden die Kategorien ausschließlich aus dem Untersuchungsmaterial gebildet spricht man von induktiver Kategorienbildung. Bei der Bildung von Kategorien aus einer bereits bestehenden Theorie wird von deduktiver Kategorienbildung gesprochen. (Kuckartz 2012, S. 59; Mayring 2015, S. 103).

In Kapitel 4 wurde eine Einordnung der Politik für ältere Menschen und die Unterscheidung in eine moderne Seniorenpolitik des aktiven Alterns und eine tradierte Altenpolitik, theoretisch hergeleitet. Insoweit muss es bei der inhaltsanalytischen Untersuchung der Konzepte der Politik für Ältere darum gehen, je nach angesprochenem Politikbereich, seniorenpolitische Maßnahmen von altenpolitischen Maßnahmen zu unterscheiden. Es bietet sich an, die in Kapitel 4 nach Politikbereichen erfasste Unterscheidung wieder aufzugreifen und auf die Untersuchung anzuwenden.

Dabei lassen sich für die Seniorenpolitik bzw. Altenpolitik spezifische Maßnahmen in den Politikbereichen Beschäftigungspolitik, Rente und materielle Absicherung, Gesundheit und Pflege sowie Soziale Teilhabe, Wohnen, Barrierefreiheit und technische Hilfsmittel, wie in der folgenden Tabelle, herausarbeiten.

Die Darstellung zeigt, dass bei den aus der Literatur zur Politik für ältere Menschen generierten Maßnahmen/Kategorien die seniorenpolitischen Maßnahmen häufiger genannt werden. Dies erscheint nicht weiter verwunderlich, da die wissenschaftliche Behandlung der Politik für ältere Menschen vorwiegend den Gegensatz von Alten- zu Seniorenpolitik thematisiert. Spezifische, altenpolitische Maßnahmen werden in der Regel seltener beschrieben, da sie nicht als Innovation gelten, sondern vielmehr als Basis oder Grundlage für die Weiterentwicklung zur Seniorenpolitik dienen. Zwei Punkte erscheinen jedoch mit Blick auf die Tabelle erwähnenswert. Erstens konnten für den Bereich Renten und materielle Absicherung mehr altenpolitische Maßnahmen als seniorenpolitische herausgearbeitet werden. Dies erstaunt deshalb nicht, da die Rentenpolitik insgesamt eher dem altenpolitischen Spektrum zuzuordnen ist und anders wie beispielsweise in der Beschäftigungspolitik eine seniorenpolitische Gesamtprogrammatische bisher nicht entwickelt wurde. Im Bereich der Sozialen

Teilhabe demgegenüber sind gar keine altenpolitischen Maßnahmen vorhanden. Dies liegt daran, dass die altenpolitische Herangehensweise ältere Menschen als grundsätzlich passiv und hilfsbedürftig charakterisiert. Insoweit stellt sich die Frage einer sozialen Partizipation in der tradierten Altenpolitik nicht.

Wie bereits beim Verweis auf die Bemühungen um eine hinreichende Güte im Rahmen der Methodenbeschreibung oben dargestellt, wurde im ersten Materialdurchgang das Kategorienschema überprüft. Dabei sind vier Kategorien neu hinzugetreten, die in der Tabelle auf den nächsten, beiden Seiten gesondert ausgewiesen werden. Außerdem wurden allgemein relevante Aussagen zur Alten- bzw. Seniorenpolitik, Demographischem Wandel oder Sozialpolitik insgesamt unter einer Kategorie Allgemeines erfasst, die nicht gesondert in der Tabelle aufgeführt ist. Nichtuzuordnende Aussagen mit Relevanz zu einem Themenfeld sind jeweils unter der Gesamtkategorie Überschrift gefasst worden. Im zweiten Materialdurchlauf wurden alle Quellen noch einmal gesichtet, die bereits bestehenden Kodierungen überprüft und die neu im ersten Durchlauf gebildeten Kategorien angewendet.

Altenpolitik	Seniorenpolitik
<p align="center">Beschäftigung und Arbeitsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passive Arbeitsmarktpolitik <ul style="list-style-type: none"> • Spezifische Leistungen für ältere Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit • Längerer Transferleistungszeitraum für ältere Arbeitslose - Vorruhestandsregelungen mit Arbeitsmarktbezug 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktive Arbeitsmarktpolitik <ul style="list-style-type: none"> • Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere • Spezielle Arbeitsvermittlung • Lohnkosten- und Einstellungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer - Arbeitgeberbezogene Maßnahmen <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsförderung im Betrieb • Bekämpfung von Altersdiskriminierung im Arbeitsleben • Flexible Arbeitszeiten – Teilzeitbeschäftigung* - Arbeitsmarktbezogene Rehabilitation für Ältere - Anhebung des Rentenalters – Bekämpfung Frühverrentung*
<p align="center">Rente und materielle Absicherung</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Starre Regelungen zum Renteneintrittsalter - Steigerung Sicherheit und Auskömmlichkeit des Rentensystems - Steigerung der Sicherheit der kapitalgedeckten Rentensysteme - Auskömmliche Grundleistungen für atypische Erwerbskarrieren - Ausgleichleistungen für Frauen 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexible Regelungen zum Renteneintrittsalter - Finanzieller Anreiz für späteren Rentenbeginn * - Kumulierungsmöglichkeit von Rente und Erwerbseinkommen - Informationssysteme zu Rentenansprüchen für Planungsmöglichkeiten

Altenpolitik	Seniorenpolitik
Gesundheit	
<ul style="list-style-type: none"> - Zugang zu Leistungen ohne finanzielle Beteiligung - Spezifische Gesundheitsleistungen z.B. Palliativmedizin - Bereitstellung von Fachpersonal (Gerontologen/Geriatriker) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitsförderung Älterer - Präventive Maßnahmen - Spezifische Rehabilitationsleistungen - Integriertes Versorgungssystem
Pflege	
<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau stationäre Pflege * - Zugang zu Leistungen ohne finanzielle Beteiligung - Rechtsanspruch auf Pflegeleistungen - Finanzielle Unterstützung von Pflegepersonen 	<ul style="list-style-type: none"> - Wahlfreiheit von Pflegeleistungen /eigene Leistungsauswahl - Ausbau von ambulanten Leistungen - Unterstützung der informellen Pflege - Vereinbarkeit von Pflege und Erwerbstätigkeit
Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel	
	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung von bürgerschaftlichem Engagement/ Partizipation an politischem, gesellschaftlichem und kulturellem Leben - Förderung von altengerechtem Wohnraum - Barrierefreiheit <ul style="list-style-type: none"> • altengerechtes Wohnumfeld/ Quartiere • Seniorengerechte Stadtplanung • Förderung von zugänglicher Verkehrsinfrastruktur • Verbreitung von „Design-for-all“ Konzepten - Förderung von Technischen Hilfen und AAL-Diensten

* erst im ersten Durchgang als Kategorie neue hinzugekommen

(eigene Darstellung)

Die Codierung des Materials anhand der gebildeten Kategorien wurde mit Hilfe des Computerprogramms MAXQDA durchgeführt. Die computergestützte Analyse bietet den Vorteil, dass sie die intellektuelle Auswertungsarbeit unterstützt und ermöglicht, große Mengen untersuchten Textes nach unterschiedlichen Kriterien zu ordnen und zu interpretieren. (Kuckartz 2010, S. 12f)

Die Zuweisung einer Textpassage zu einer Kategorie (Codierung) findet nur statt, wenn eine explizite, inhaltliche Aussage eine Maßnahme der Alten- bzw. Seniorenpolitik erkennen lässt. Beschreibungen von allgemeinen Maßnahmen, die auch eine Wirkung auf ältere Menschen haben können, werden nicht aufgenommen, da hier ausschließlich Aussagen mit unmittelbarem, explizitem Bezug zur Thematik erfasst werden sollen. Die ausgewählten Textpassagen können auch unter mehrere Kategorien fallen, da in einem Textabschnitt mehrere, untersuchungsrelevante Aussagen enthalten sein können, die bei Satz- oder wortgenauer Auswahl einen Sinnzusammenhang nicht mehr erkennen lassen.

Nach Codierung des Materials anhand der Kategorien soll eine erste Auswertung des Materials durch Falldarstellungen erfolgen. Ziel der Inhaltsanalyse ist es, sowohl eine horizontale Untersuchungsdimension abzubilden, das heißt die Mitgliedsstaaten untereinander zu vergleichen, wie auch eine vertikale Untersuchungsdimension zu erfassen, das heißt der Frage nachzugehen, wie sich die Politik für ältere Menschen einzelner EU-Mitgliedsstaaten über die Zeit verändert hat.

Für die Untersuchung der seniorenpolitischen Ausrichtungen der ausgewählten Länder wurden die Berichte der europäischen Sozialberichterstattung herangezogen. Nahezu alle Berichte sind im elektronischen Dokumentenarchiv über die Internetseite der Europäischen Kommission frei zugänglich und öffentlich. Die Nationalen Sozialberichte (NSR) sind ab 2012 freiwillige Ergänzungen zu den Nationalen Reformprogrammen (NRP). Lücken bestehen beim NSR für Schweden (2012) und Frankreich (2014). Für die Durchführung der Untersuchung können diese Lücken in Kauf genommen werden, da die NRP vollständig vorliegen. Insgesamt konnten somit 70 Dokumente im Untersuchungszeitraum herangezogen werden.

Im ersten Materialdurchlauf zeigte sich, dass die Berichtsperioden von 2005 bis 2010 die seniorenpolitische Orientierung klarer erkennen lassen. Das liegt vermutlich zum einen daran, dass die jeweiligen Berichte einen Zeitraum von drei Jahren umfassen und zum anderen, dass die Ausrichtung der Berichterstattung und Koordinierung im sozialpolitischen Bereich ab 2011 in die wirtschaftspolitische Koordina-

tion einbezogen wurde und somit zunehmend eine eher untergeordnete Rolle spielt. Deshalb werden, um ausreichend aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, bei der Analyse die Berichte des Zeitraums 2011-2015 zusammenfassend betrachtet. Zudem wurden sowohl in den NRP, die für den Untersuchungsgegenstand vorwiegend aufgrund der Darstellung der EBS von Interesse sind, wie auch bei den Berichten im Rahmen der OMK Soziales und später bei den NSR die Aussagen zur gesamten Bandbreite der Sozial- und Beschäftigungspolitik für Seniorinnen und Senioren untersucht.

In den folgenden Länderanalysen werden die vier relevanten Sozialpolitikfelder Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Rente und materielle Absicherung, Gesundheit sowie Pflege jeweils über den Untersuchungszeitraum hinweg getrennt dargestellt. Die Gesundheitspolitik und die Pflegepolitik sind per se eigene Politikbereiche der Sozialpolitik. Sie wurden auf europäischer Ebene im Rahmen der OMK allerdings immer gemeinsam berichtet. Somit ist die Tendenz zu beobachten, dass die Gesundheitspolitik für Ältere mit Pflegepolitik gleichgesetzt wird. Insoweit ist es bei der Länderanalyse von besonderem Interesse, ob die nationalen Sozialpolitiken in der Gesundheitspolitik für Ältere eigene Schwerpunkte gesetzt haben. Nichts desto trotz gibt es natürlich Überschneidungen zwischen den beiden Politikfeldern, sodass sie in einem gemeinsamen Abschnitt analysiert werden.

Der Bereich der sonstigen Seniorenpolitik mit Sozialer Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel, wird in einem eigenen Abschnitt erfasst, da dieser Bereich die seniorenpolitische Orientierung besonders gut abbilden kann.

5.3.2 Schweden

a) Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Schweden setzte bereits zur Berichtsperiode 2006-2008 in der Beschäftigungspolitik für Ältere auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen des Programms „new start jobs“ wurden in Schweden allgemeine Lohnkostenzuschüsse für Arbeitslose übernommen. Bei älteren Arbeitslosen ab dem 55. Lebensjahr konnte der Lohnkostenzuschuss für die doppelte Zeit der vorangegangenen Arbeitslosenzeit gewährt werden, höchstens bis zu zehn Jahren. (SE NRP 2006¹, S.55) Ein weiterer Schwerpunkt der schwedischen Beschäftigungspolitik lag bei der Qualifizie-

¹ Die Quellenangaben zu den jeweils herangezogenen Berichten enthalten, die offizielle Abkürzung für das jeweilige Land (SE=Schweden; FI=Finnland; DE=Deutschland; AT=Österreich; FR=Frankreich; BE=Belgien) sowie die Unterscheidung nach NRP oder NSR und die Jahreszahl für den Berichtszyklus.)

rung älterer Arbeitnehmer. So wurden Mittel für ein Projekt bereitgestellt, in dem für ältere Arbeitnehmer, die arbeitslos waren oder Krankenunterstützung erhielten, Methoden entwickelt wurden, die die Voraussetzung für die Rückkehr ins Arbeitsleben verbessern. Die Ergebnisse sollten ergänzend zu Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsbehörde von privaten Trägern und Unternehmen eingesetzt werden. (SE NRP 2006, S. 55f) Zudem steht die Bekämpfung der Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz auf der Agenda (SE NRP 2006, S. 55).

Bereits für die Berichtsperiode 2008 – 2010 stellt Schweden die Erfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik heraus und verweist darauf, dass sich die Beschäftigungssituation der Älteren insgesamt sehr positiv entwickelt habe. Insbesondere bei der Beschäftigung von 65–74jährigen sei ein enormer Zuwachs zu verzeichnen. (SE NRP 2008, S. 63). Die Lohnkostenzuschüsse im Rahmen des Programms „new start jobs“ haben sich für Schweden bewährt. Die Lohnkostenzuschüsse sind allgemein für alle Arbeitslosen vorgesehen, haben aber für ältere Arbeitnehmer wie oben beschrieben, besonders günstige Bedingungen (SE NRP 2008, S. 63). Schweden fasst diese bereits in der vorangegangenen Berichtsperiode dargestellte Maßnahme 2008 in einen umfassenden Rahmen einer Politik, die das Arbeitskräftepotential von Schweden durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erhöhen soll. Zum Maßnahmenpaket gehören Steuervergünstigungen für Beschäftigte ab dem 65. Lebensjahr, Lohnkostenreduzierung durch Streichung besonderer Arbeitgeberabgaben für Beschäftigte ab dem 65. Lebensjahr sowie Streichung von Vergünstigungen bei der Arbeitszeiterfassung von älteren Arbeitnehmern, um deren Beschäftigungsattraktivität bei den Arbeitgebern zu steigern. (SE NRP 2008, S. 63, SE NSR 2008, S. 21) Bei der Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz wurde aus dem 2006 bereits eingeleiteten Prozess ein allgemeines Diskriminierungsgesetz geschaffen (NSR 2008, S. 21). Qualifizierung für Ältere wurde ebenfalls erneut herausgestellt. Jedoch wurden keine spezifischen Maßnahmen angekündigt, sondern auf das allgemeine Qualifizierungsprogramm Schwedens verwiesen. Ältere Arbeitnehmer würden hier im Vergleich mit anderen EU-Staaten wesentlich stärker partizipieren. (SE NRP 2008, S. 64)

Im Zeitraum 2011 bis 2015 wird der umfassende Ansatz der schwedischen Beschäftigungspolitik für Ältere fortgeschrieben. Obwohl die Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern in Schweden niedrig sei, bestünde für sie ein besonderes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Aus Sicht Schwedens liegen die Gründe für eine vergleichbar schwache Stellung älterer Arbeitnehmer in höheren Beschäftigungskos-

ten, negativen Einstellungen der Arbeitgeber gegenüber älteren Arbeitnehmern und der Gestaltung der betrieblichen Rentensysteme. (SE NRP 2012, S. 16) Lohnkostenreduzierung durch Verzicht auf Erhebung von Beiträgen zur sozialen Sicherung und Steuervergünstigungen für Beschäftigte ab dem 65. Lebensjahr sind nach wie vor zentrales Element der Beschäftigungspolitik für Ältere genauso wie die Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der „new start jobs“. Hier wurde zusätzlich für Personen, die erst 6 Monate arbeitslos sind, der Zugang eröffnet, um eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen. (SE NRP 2011, S.26; SE NRP 2012, S. 24, SE NRP 2013, S. 19). Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Job-Coaching wurden ab 2012 für ältere Arbeitslose geöffnet (SE NRP 2013, S. 19). Zudem werden die Hindernisse eines längeren Arbeitslebens durch die zum Teil tarifvertraglich geregelten Betriebsrentensysteme adressiert. Trotz der Aufhebung eines fixen Renteneintrittsalters ziehen sich ältere Arbeitnehmer in Schweden aus dem Arbeitsleben mit dem 65. Lebensjahr zurück. 2011 wurde deshalb in Schweden eine Untersuchung gestartet, die die Auswirkungen der rentenbedingten Altersgrenzen auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer untersuchen soll. (SE NRP 2012, S. 27; SE NRP 2014, S. 29) Darüber hinaus sollen Arbeitsumgebung und -bedingungen älterer Arbeitnehmer untersucht werden, da diese maßgeblich dazu beitragen könnten Krankheiten und ein frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zu verhindern (SE NRP 2013, S. 26, SE NRP 2014, S. 29).

b) Rente und materielle Absicherung

In der Rentenpolitik setzte Schweden bereits vor 2005 auf die Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Allerdings hat sich das tatsächliche Renteneintrittsalter als relativ stabil erwiesen. Gründe hierfür sind, dass Arbeitnehmer nach wie vor das 65. Lebensjahr für das Renteneintrittsjahr halten. Insbesondere diejenigen, die eine Garantierente bzw. Mindestsicherung erhalten werden, sowie Personen, die vor Rentenbeginn Sozialleistungen beziehen, neigen zu einem frühzeitigen Rentenbeginn. (SE NSR 2006, S. 36f) Zudem haben viele Angestellte arbeitsvertraglich geregelte, betriebliche Rentenansprüche für deren Höhe die letzten Arbeitsjahre ausschlaggebend sind, egal zu welchem Zeitpunkt diese absolviert wurden. Dies führt dazu, dass es vorteilhafter ist, das Arbeitsleben komplett zu beenden, statt eine Teilbeschäftigung weiterzuführen. Auch bestehen bei den betrieblichen Rentenregelungen, die dazu führen, dass die Arbeitgeber für ältere Arbeitnehmer wesentlich höhere Gebühren zahlen müssen. (SE NSR 2006, S. 36, 39) Insgesamt er-

scheinen somit trotz eines flexiblen, gesetzlichen Renteneintritts noch etliche Faktoren im schwedischen Rentensystem vorhanden, die einer tradierten Altenpolitik zuzurechnen, zwar als Problem benannt, aber noch nicht überwunden sind. Demgegenüber betonte Schweden, dass das gesetzliche Rentensystem auf dem Prinzip der Berücksichtigung der lebenslangen Verdienste beruht. Es werden selbst über den Rentenbeginn hinaus alle Verdienste mit einer Verzögerung von zwei Jahren bei der Rente berücksichtigt. (SE NSR 2006, S. 35) Damit ist es möglich, die Rentenhöhe in jedem Alter durch Beschäftigung zu erhöhen. Dies steht im Widerspruch zu den tatsächlichen Einstellungen zum Rentenbeginn, sodass in der umfassenden Information der Arbeitnehmer ein wichtiges Element gesehen wird, das schwedische Rentensystem zu flexibilisieren. Bereits seit 1999 wurde jeder Versicherte über seine Rentenanwartschaften im allgemeinen Rentensystem informiert. Seit Ende 2004 ist es über ein Internetportal möglich, alle Rentenanwartschaften, egal ob gesetzlich, betrieblich oder privat abzufragen.

Für den Berichtszeitraum 2008-2010 wird für die Rentenpolitik erneut die Flexibilisierung des Renteneintritts ab dem 61. Lebensjahr, die lebensverdienstorientierte Rentenberechnung, sowie die Möglichkeit Teilrente und Einkommen zu kombinieren, herausgestellt. Es wird zudem darauf verwiesen, dass es eine gesetzliche Verpflichtung für die Arbeitgeber gibt, Arbeitnehmer bis zum 67. Lebensjahr zu beschäftigen. (SE NSR 2008, S. 37) Allerdings kann diese gesetzliche Regelung durch tarifvertragliche Regelungen eingeschränkt werden, mit der Folge, dass die Beschäftigungsgarantie tatsächlich in Schweden beim 65. Lebensjahr endet. (SE NSR 2008, S. 42). Steuerfinanzierter Ausgleich für Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und der Kindererziehung werden angeführt (SE NSR 2008, S. 36f). Maßnahmen einer tradierten Altenpolitik im Rentenbereich werden eher randständig erwähnt. Die Lösung für das Auseinanderdriften von Erhöhung und Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und des tatsächlichen Renteneintritts wird nicht in der Änderung des bestehenden Rentensystems gesehen, sondern vielmehr in der verbesserten Information der Bevölkerung zu den Möglichkeiten des Systems. Deshalb setzt Schweden weiterhin wie auch schon 2006 auf eine umfassende Information der Versicherten (SE NSR 2008, S. 43)

Auch für den Berichtszeitraum 2011-2015 werden keine Änderungen in der Rentenpolitik berichtet. Weder beim Recht auf Beschäftigung bis zum 67. Lebensjahr noch bei der lebensarbeitszeitorientierten Berechnung der Rente ohne Altersgrenze hat es Änderungen gegeben. (SE NSR 2014, S. 10) Nach wie vor wird ein Schwerpunkt

auf die Information der Versicherten gelegt (SE NSR 2014, S. 3). Reformbemühungen konzentrieren sich auf die Finanzierung von kapitalgedeckten Leistungen, Maßnahmen zu Verlängerung des Arbeitslebens und die Anpassungsregeln im Rentensystem (SE NSR 2014, S. 11; SE NSR 2015, S.6)

c) Gesundheit und Pflege

Im Berichtszeitraum 2006 -2008 wird bereits deutlich, dass in Schweden die Gesundheitspolitik grundsätzlich vom Leitbild der integrierten Versorgung bestimmt ist. So liegt ein Schwerpunkt der Gesundheitspolitik für ältere Menschen in der Bereitstellung von Ressourcen für einen verbesserten Zugang zu ärztlicher Behandlung durch Förderung von Hausbesuchen. Zusätzliches Personal mit spezieller Qualifikation im Gesundheits- und Sozialbereich soll, insbesondere für multimorbide Menschen und Menschen mit Demenz, bereitgestellt werden. (SE NSR 2006, S. 49). Spezifische Dienste sollen insbesondere die Probleme Demenzkranker adressieren (SE NSR 2006, S. 45). Zudem werden die Verwaltungen darauf verpflichtet Kooperationsverträge über die Einbindung von Ärzten in Heime und Tagesstätten für Ältere abzuschließen (SE NSR 2006, S. 46). Im Bereich der Prävention wird insbesondere auf Hausbesuche gesetzt, die auch dazu dienen sollen, insgesamt einen gesunden Lebensstil zu fördern und Gesundheitsschäden frühzeitig zu verhindern (SE NSR 2006, S. 46). Im Bereich der Pflegepolitik verweist Schweden auf die große Linie der Strukturveränderung von einem System spezialisierter Angebote in Institutionen zu einem System, das sich ausschließlich am individuellen Bedarf orientiert. Insbesondere spezielle Plätze in stationären Einrichtungen seien zurückgedrängt worden. Hilfe und Pflege im Haushalt würden ausgebaut, sodass zunehmend rund um die Uhr Pflege im eigenen Haushalt möglich wird. Mit dem Ausbau der ambulanten Dienste haben sich auch die Aufenthaltszeiten in Krankenhäusern reduziert. Ein weiterer Ausbau von medizinischer, häuslicher Versorgung sei das Ziel der schwedischen Politik mit verbessertem Zugang zu Ärzten, Überprüfung von Medikationen, Rehabilitation und Ernährungsberatung. (SE NSR 2006, S. 45f)

Im Berichtszeitraum 2008- 2010 legt Schweden im Bereich der Gesundheitspolitik einen Schwerpunkt auf Gesundheitsförderung und Prävention für Ältere. Eine umfassende Strategie soll die Fragen der Gesundheits- und Pflegepolitik adressieren. Ein Entwicklungsfonds wird aufgelegt, aus dem die schwedischen Kommunen Gesundheits- und Pflegemaßnahmen für Ältere finanzieren können. Flächendeckend in ganz Schweden wird damit der Zugang zu ärztlicher Versorgung, die Überprüfung

von Medikation, Demenzpflege, Rehabilitation, Diät und Ernährung verbessert. Soziale Inklusion soll durch präventive Maßnahmen und sozialen Zusammenhalt verbessert werden. Präventive Hausbesuche werden ausgebaut. Tageszentren, Treffpunkte und andere offene Aktivitäten zur aktiven Gestaltung des täglichen Lebens werden gefördert. Dabei wird auch verstärkt auf ehrenamtliche Strukturen gesetzt. (SE NSR 2008, S. 70) Das Nationale Institut für Öffentliche Gesundheit wurde beauftragt, ein Aktivierungsprogramm für Ältere zu konzipieren, bei dem örtliche Treffpunkte zur Steigerung von physischen Aktivitäten, guten Ernährungsgewohnheiten und zur Reduzierung eines isolierten und trägen Lebensstils erarbeitet werden sollen. (SE NSR 2008, S. 21) In der Pflegepolitik wird ebenfalls die Selbstbestimmung der älteren Menschen in den Mittelpunkt gestellt. Schwerpunkte hierbei sind die freie Wahl des Pflegedienstleisters, die Schaffung eines gemeinsamen Wertekanons in der Pflege und die Unterstützung von pflegenden Angehörigen. (SE NSR 2008, S. 22) Bereits seit 2007 besteht für ältere Menschen die Möglichkeit, Haushaltsdienstleistungen im Rahmen staatlicher Zuschüsse frei zu beschaffen. Ein neues Gesetz soll den Kommunen in Schweden als Pflegedienstleister ermöglichen zu erproben, welche Dienste unter den Bedingungen der freien Wahl von den älteren Menschen priorisiert werden. (SE NSR 2008, S. 69). Ein gemeinsamer Wertekanon, bei dem die Würde des Menschen im Mittelpunkt jeder Pflegedienstleistung steht, soll unter allen Akteuren im schwedischen Pflegesystem verbreitet werden. Damit soll die Sichtweise auf ältere Menschen verändert und die Qualität der Dienstleistungen verbessert werden. (SE NSR 2008, S. 71) Die Unterstützung von Familienangehörigen wird bereits mit öffentlichen Mitteln gefördert. Um diese Unterstützung noch vor Ort zu verbessern, sollen die schwedischen Kommunen gesetzlich verpflichtet werden, Assistenz für pflegende Angehörige bereitzustellen (SE NSR 2008, S. 70). Im Berichtszeitraum 2011-2015 werden die Anstrengungen, ein integriertes Versorgungssystem für Ältere auszubauen, weiter verstärkt. Zur Verbesserung der Qualität der gesundheitlichen und sozialen Versorgung von älteren Menschen wird ein Initiativefonds ins Leben gerufen, mit dem patientenzentrierte Versorgung, Prävention, Rehabilitation sowie Medikation und Ernährung für Ältere genauso wie Initiativen zum sozialen Zusammenhalt gestärkt werden können. Zudem zielt der Initiativefonds darauf ab, teambasierte Versorgung auszubauen. (SE NSR 2015, S. 8f) Alle Gemeinden sollen ein System der freien Wahl von Pflege- und Unterstützungsleistungen einführen (SE NSR 2014, S. 4). Zur Verbesserung der Qualität des Pflegesystems werden Ausbildungsprogramme für Pflegeführungskräfte aufgelegt (SE

NSR 2014 S. 9, SE NSR 2015, S. 9). Das integrierte Versorgungssystem wird auf lokaler Ebene durch Investition in eine verbesserte Kooperation von Gesundheits- und Sozialdiensten, gute und sichere Anwendung von Medikamenten, gute palliative, präventive und demenzorientierte Pflege gestärkt (SE NSR 2014, S. 10).

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel

Über den Kernbereich der Sozialpolitik hinaus enthalten die Berichte Schwedens weitere Aktivitäten in der Seniorenpolitik. Ganz allgemein gilt als ein Ziel im Rahmen der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung die soziale Inklusion von Älteren (SE NSR 2008, S. 20). Zugänglichkeit der Umgebung, der Gebäude, des öffentlichen Verkehrs, der Dienste und Informationen wird als Voraussetzung für die Befriedigung der Bedürfnisse Älterer gesehen (SE NSR 2008, S. 21). So wird barrierefreies und seniorengerechtes Wohnen (SE NSR 2006, S. 46, SE NSR 2008, S. 70) genauso angesprochen wie die Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrssystems (SE NSR 2006, S. 19). Zu den angesprochenen Maßnahmen gehört auch die finanzielle Unterstützung Älterer im Bereich des Wohnens, wobei die staatlichen Unterstützungsleistungen so reformiert wurden, dass Einkommen aus Beschäftigung über den Renteneintritt hinaus nicht unmittelbar berücksichtigt wird. (SE NRP 2013, S. 33; SE NRP 2014, S. 35; SE NSR 2015, S. 4) Zudem wird die Entwicklung von technischen Lösungen für das tägliche Leben finanziell unterstützt (SE NSR 2006, S. 50). Mit Blick auf die Umsetzung der neuen, technischen Lösungen wird die Verbreitung auf lokaler Ebene befördert, da in den technischen Lösungen ein großes Potential zur Förderung der Sicherheit, Unabhängigkeit, sozialen Aktivität, Partizipation und Selbstbestimmung gesehen wird. (SE NSR 2015, S. 8)

5.3.3 Finnland

a) Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Beschäftigung und Arbeitsbedingungen werden in Finnland als eine Grundvoraussetzung gesehen, um den Herausforderungen der alternden Gesellschaft zu begegnen. Das Hauptziel ist für Finnland die Steigerung der Beschäftigung von Älteren. Obwohl es Fortschritte gegeben habe, sei die Arbeitslosenrate immer noch sehr hoch und die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung nach Entlassung für Beschäftigte, die älter sind als 50 Jahre, sehr gering. (FI NSR 2006, S. 18) Bis auf einen kurzen Verweis zu Projekten im Bereich der altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung (FI NRP 2006, S. 53) und zu Lohnkostenzuschüssen (FI NRP 2006, S. 56)

für ältere Geringverdiener, sowie spezifische Rehabilitationsleistungen zur beruflichen Eingliederung (FI NSR 2006, S. 77f) werden weder im NSR 2006 noch im NRP 2006 ausführlich Maßnahmen benannt, wie die allgemeinen Beschäftigungsziele zu verwirklichen sein sollen.

Im Berichtszeitraum 2008-2010 berichtet Finnland von der Steigerung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer in den letzten 10 Jahren (FI NSR 2008, S. 15). Anders als in der Vorperiode verweist Finnland auf etliche konkrete Maßnahmen. Mit Kampagnen in unterschiedlichen Bereichen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen seien bisher die größten Erfolge erzielt worden. Die Veränderung von Einstellungen zum längeren Arbeitsleben sei unter anderem auf die Rentenreformen sowie die Debatte in den Medien und an den Arbeitsplätzen zurückzuführen. Dies sei durch staatliche Aktivitäten befördert worden. (FI NSR 2008, S. 62). Weiterhin wird auf die Rentenreform im Jahr 2005 verwiesen, mit der die Frühverrentung zurückgedrängt, ein flexibles Renteneintrittsalter zwischen 63 und 68 Jahren eingeführt und älteren Arbeitnehmern Anreize geboten wurden, das Arbeitsleben zu verlängern. (FI NSR 2008, S. 46) Hierzu soll auch die Entwicklung von Qualifikationsangeboten über alle Phasen des Erwerbslebens hinweg, im Sinne des lebenslangen Lernens beitragen (FI NSR 2008, S. 62). Um die unterschiedlichen Maßnahmen beurteilen zu können und zusätzlich notwendige Maßnahmen für die Förderung der Beschäftigung älterer Menschen zu befördern, hat Finnland 2007 eine Studie in Auftrag gegeben. (FI NRP 2008, S. 76)

Für den Berichtszeitraum 2011-2015 ist ein wesentlicher, konzeptioneller Sprung erkennbar. So wird von Finnland mit Blick auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auf das europäische Aktionsjahr und damit auch explizit auf das Konzept des aktiven Alterns Bezug genommen: „These issues will be tackled in the framework of European Year 2012 for Active Ageing and Solidarity between Generations.“ (FI NSR 2012, S. 13). Es wird auf einen umfassenden Ansatz gesetzt, bei dem alle Veränderungen und Reformen eine verlängerte Aktivität und Beschäftigung der Älteren befördern sollen. Konkretes Ziel Finnlands ist es, das effektive Renteneintrittsalter auf 62,4 Jahre anzuheben. Dies soll mit Änderungen weit über das Rentensystem hinaus unter anderem in den Bereichen Wohlbefinden am Arbeitsleben, Bildung und Gesundheitszustand älterer Arbeitnehmer sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf erreicht werden. (FI NSR 21012, S. 7) Auf der Grundlage einer Einigung der Sozialpartner wurde 2011 beschlossen in den Jahren 2014 und 2015 eine Vielzahl von Maßnahmen in Kraft zu setzen, die das Arbeitsleben in Finnland

insgesamt um mindestens ein Jahr verlängern sollen. Hierzu gehören Abschaffung der Frühverrentung, Heraufsetzung der Altersgrenze für Teilrenten von 60 auf 61 Jahre und des Mindestalters für Arbeitslosenunterstützung, die in Rente übergeht, von 59 auf 60 Jahre, Einführung des Rechts auf Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen einkommensbezogener Arbeitslosenunterstützung auch ab dem 60. Lebensjahr, einkommensbezogene Arbeitslosenunterstützung in Abhängigkeit von Arbeitsjahren mit einem Anspruch bereits nach 6 Monaten Beschäftigung sowie Leistungsentzug bei Ablehnung von Aktivierungsmaßnahmen. (FI NSR 2012, S. 12; FI NRP 2012, S. 30f) Das Ziel eines längeren Arbeitslebens soll zudem durch intensiviertere Maßnahmen im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung sowie der Rehabilitation für Beschäftigte mit einer Teilleistungsfähigkeit erreicht werden. Die Einführung eines betrieblichen Arbeitsfähigkeitskoordinators soll einen verbesserten Einsatz von Rehabilitationsmaßnahmen, betrieblichen Maßnahmen und Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen. (FI NRP 2011, S. 24; FI NRP 2013, S. 32; FI NSR 2014, S. 3f, FI NSR 2015, S. 4) Mit einer Rahmenvereinbarung ist es zudem ab 2011 möglich, Arbeitszeiten flexibel zu gestalten, sowie die Situation der älteren Beschäftigten durch Gesundheits-Checks und Trainingsmaßnahmen zu verbessern (FI NRP 2012, S. 30). Arbeitgeber erhalten steuerliche Vergünstigungen, wenn ältere Arbeitnehmer an Programmen zum Wohlbefinden am Arbeitsplatz teilnehmen (FI NRP 2012, S. 20).

b) Rente und materielle Absicherung

Im Bereich der Rentenpolitik setzt Finnland auf die Anhebung und Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Im Berichtszeitraum 2006- 2008 wird auf die 2005 in Kraft getretene Rentenreform verwiesen, die das Renteneintrittsalter insgesamt um 3 Jahre erhöhen soll. Mit der Flexibilisierung des Renteneintrittsalters wird auch die Frühverrentung durch Arbeitslosigkeit an striktere Regelungen geknüpft. Trotzdem bleiben Frühverrentungsmöglichkeiten aufgrund von Arbeitslosigkeit und Behinderung sowie die Möglichkeit eines Teilrentenbezugs erhalten. (FI NRP 2006, S. 24 u. S. 60) Für den flexibleren Renteneintritt wird in Kauf genommen, dass Finnen durchschnittlich früher als bisher, nämlich bereits mit dem 63. Lebensjahr in Rente gehen (FI NRP 2006, S. 54). Ebenso werden die zusätzlichen, kapitalgedeckten Rentensysteme in Bezug auf deren Sicherheit und Anlagestrategien angesprochen (FI NSR 2006, S. 60).

Für den Zeitraum 2008-2010 berichtet Finnland keine wesentlich neuen Aktivitäten in der Rentenpolitik. Die Rentenreform von 2005 mit ihren Zielen die Frühverrentung zurückzudrängen, die Verlängerung des Arbeitslebens durch Erwerb zusätzlicher Rentenanwartschaft zu fördern, das Renteneintrittsalter zu flexibilisieren und die Finanzierung der Renten an die Lebenserwartung zu binden werden weiterverfolgt. (FI NSR 2008, S. 46) Die Kerninhalte einer nachhaltigen Rentenpolitik seien wirtschaftliches Wachstum, allgemeines Vertrauen in die Sicherheit des Rentensystems, gerechte Aufteilung von Ressourcen unter den Generationen und ein längeres Arbeitsleben. Aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung seien die Beiträge im Rentensystem zudem nicht anzuheben. (FI NSR 2008, S. 55) Versicherte erhielten seit 2007 Renteninformationen mit Vorausberechnungen (FI NSR 2008, S. 66).

Wie bereits für die Beschäftigungspolitik Finnlands im Berichtszeitraum 2011 – 2015 dargestellt, verschmelzen Maßnahmen der Beschäftigungs- und Rentenpolitik zu einem Gesamtansatz, das Beschäftigungsleben zu verlängern sowie das Renteneintrittsalter zu flexibilisieren und anzuheben. Dabei wird explizit auf die europäischen Aktivitäten zum aktiven Altern Bezug genommen. (FI NSR 2012 S. 7) Durch den erstmals 2010 angewendeten Lebenserwartungsfaktor bei der Rentenberechnung und der Möglichkeit durch längeres Arbeiten höhere Rentenanwartschaften zu erzielen, würden ältere Menschen ermutigt, länger im Berufsleben zu stehen (FI NSR 2012, S. 12). Insbesondere durch Zu- und Abschläge im Rentensystem soll ein längeres Arbeitsleben attraktiv werden (FI NRP 2015, S. 19f). 2011 wurde eine Garantierente für ein Einkommen von mindestens 714 Euro monatlich eingeführt um Altersarmut bei denjenigen zu bekämpfen, die keine ausreichenden Versicherungszeiten im Rentensystem zurückgelegt haben (FI NSR 2012, S. 11, FI NSR 2015, S. 10). Mit der Abschaffung der Teilrente und der Einführung einer teilweisen Frührente haben Finnen die Möglichkeit, 25% oder 50 % ihrer Altersrente zu beziehen. Das Eintrittsalter hierfür wird bis 2025 vom 61. auf das 62. Lebensjahr angehoben und ab dann an die Steigerung der Lebenserwartung gebunden. Für den früheren Rentenbezug werden Abschläge erhoben. Gleichzeitig wurde eine neue Regelung eingeführt, die es ermöglicht, nach 38 Jahren Beschäftigung in stark beanspruchenden Arbeiten aufgrund von gesundheitlichen Problemen bereits ab dem 63. Lebensjahr Rente zu beziehen. Besondere Rentenbeiträge für ältere Arbeitnehmer wurden abgeschafft. (FI NRP 2015, S. 19f) Die Möglichkeit neben einer Rente wegen Behinderung Einkommen zu erzielen und diese Rente befristet zur Aufnahme einer Er-

werbstätigkeit auszusetzen, soll zur Aktivierung Älterer beitragen (FI NSR 2012, S. 14).

c) Gesundheit und Pflege

Bereits im Berichtszeitraum 2006-2008 wird herausgestellt, dass die gesundheitliche und pflegerische Versorgung Älterer in einem integrierten Versorgungssystem geleistet wird. Im Zentrum dieses Systems stehen die kommunalen Gesundheitszentren, die in enger Abstimmung mit anderen, kommunalen Dienstleistungen stehen. Spezialisierte Versorgung wird darüber hinaus in Krankenhäusern ambulant oder stationär erbracht (FI NSR 2006, S. 67f). Als Schwerpunkt der Gesundheitspolitik für Ältere werden Rehabilitation und Prävention genannt. Die Entwicklung von Diensten im eigenen Haushalt und der Nachbarschaft sollen besonders gefördert werden. Der präventive und rehabilitative Ansatz soll systematisch in allen Diensten angewendet werden, sodass die Arbeit mehr klientenorientiert, aktivierend und multi-professionell wird. (FI NSR 2006, S. 78) Insgesamt soll die allgemeine Gesundheitsförderung bereits in jungen Jahren die Fähigkeiten für ein aktives, unabhängiges Altern begründen (FI NRP 2006, S. 23). Das finnische Rehabilitationskonzept umfasst Rehabilitationsberatung, Prüfung der individuellen Rehabilitationsbedürfnisse und Möglichkeiten, Versorgungs- und Rehabilitationskurse zur Verbesserung des Allgemeinzustandes und der Arbeitsfähigkeit, Einsatz von technischen Hilfen sowie Anpassungstraining (FI NSR 2006, S. 77f). Zu den Rehabilitationsangeboten gehören unabhängiges Training, Rehabilitation mit Schwerpunkt auf körperlichen Übungen, Beratung zu gesunder Ernährung und Verstärkung der sozialen Netzwerke. Ältere sollen motiviert werden, selbstverantwortlich für ihre Gesundheit Sorge zu tragen. (FI NSR 2006, S. 79) Im Bereich der Pflege sei ein Trend weg von der Behandlungspflege hin zur Versorgung durch Soziale Dienste zu erkennen gewesen. Dienstleister bieten ambulante Dienste wie Haushaltsdienste, Gesundheitsversorgung, Tageskliniken und Tageszentren an. Die finnische Regierung hat das Ziel ausgegeben, von 2004 bis 2007 statt bisher für 17,8% für 25% der über 75jährigen Leistungen im eigenen Haushalt zu erbringen. (FI NSR 2006, S. 76) Der Ausbau von betreuten Wohnformen wie auch stationäre und ambulante Kurzzeitpflege findet ebenso Erwähnung (FI NSR 2006, S. 77).

Auch im Berichtszeitraum 2008-2010 ist das Gesundheitsversorgungssystem mit seiner Basis in den Kommunen Ausgangspunkt für die Darstellung von Aktivitäten für die ältere Bevölkerung. Die Kommunen bieten Dienstleistungen an oder beauf-

tragen private Dienstleister (FI NSR 2008, S. 80). Die Kommunen werden verpflichtet eigene Alterungs-Strategien zu entwickeln, die die sozialen Rechte der Älteren zum Inhalt haben. Hierzu gehört auch ein Entwicklungsplan für die Angebotsstruktur (FI NSR 2008, S. 69). Über nationale Qualitätsempfehlungen, beispielsweise zu Dienstleistungen für ältere Menschen, werden Qualitätsstandards für die Kommunen und andere Leistungserbringer eingeführt (FI NSR 2008, S. 76). Nach wie vor ist die Förderung und Erhaltung der funktionellen Kapazitäten der älteren Menschen durch ein umfassendes Konzept der Rehabilitation zentraler Bestandteil der Gesundheitspolitik für Ältere, mit einer großen Bandbreite an Angeboten und einer starken Vernetzung der beteiligten Anbieter und Akteure. (FI NSR 2008, S. 87). Das allgemeine Gesundheitsförderungskonzept Finnlands umfasst präventive Maßnahmen, Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen, Vernetzung von Gesundheitsdiensten und sozialen Diensten sowie Begrenzung von Gesundheitsungleichheit (FI NSR 2008, S. 77). Mit Blick auf die Pflegeversorgung Älterer sollen die Angebote in Finnland dahingehend reformiert werden, dass Dienste im eigenen Haushalt ausgebaut, Pflegegelder integriert, soziale und gesundheitliche Dienste ausgebaut sowie Zuschüsse zu informellen Pflege und Haushaltunterstützung verbessert werden. Alle Angebote sollen zukünftig ineinandergreifen können (FI NSR 2008, S. 81). Im Bereich der Pflegepolitik sei in den letzten Jahren der Schwerpunkt des Angebots vom klassischen Pflegeheim zu betreutem Wohnen umgestellt worden. Allerdings bestünden starke, regionale Unterschiede, sodass nationale Zielsetzungen in weniger als der Hälfte der Kommunen erreicht werden konnten. (FI NSR 2008, S. 86) Neben den quantitativen Zielsetzungen wurde 2008 der „National Framework für High-Quality Services for Older-People“ begründet. Dabei wird der Rahmen für die Qualität von Leistungen, den Einsatz von Personal, sowie die Ausstattung der Angebote sowohl in der stationären wie in der ambulanten Pflege vorgegeben. (FI NSR 2008, S. 82) Um den Zugang von älteren Menschen zu den Angeboten der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung zu verbessern, soll ein landesweites Beratungs- und Angebotsnetz aufgebaut werden. Präventive Anrufe werden eingeführt. Ältere bekommen das Recht ab dem 75. Lebensjahr, den Unterstützungsbedarf nach einem landeseinheitlichen Verfahren feststellen zu lassen. (FI NSR 2008, S. 81) Ein besonderer Schwerpunkt liegt 2008-2010 bei der Unterstützung der informellen Pflege. Ein Gesetz zur informellen Pflege trat zwar 2006 mit vielen Verbesserungen in diesem Bereich bereits in Kraft. Ein großer Forschungsbericht stellt jedoch weiterhin Herausforderungen fest, hierzu gehören: Verbesserung

der Lebensqualität von Gepflegtem und Pflegendem, Erholungs- und Rehabilitationsangebote für Pflegende, Kurzzeitpflegeangebote für Abwesenheitszeiten des Pflegenden, verstärkte Überprüfung des Gesundheitszustandes von Gepflegtem und Pflegendem, bessere Einbettung in das Pflegesystem. (FI NSR 2008, S. 84f)

Für den Berichtszeitraum 2011-2015 richtet Finnland in der Gesundheits- und Pflegepolitik den Blick auf die Ungleichheiten beim Gesundheitszustand und der Gesundheitsversorgung. Wie 2008 bereits festgestellt, bestehen große Unterschiede in der Versorgung der Bevölkerung durch die dafür zuständigen Kommunen. Deutlich werden die Ungleichheiten bei der Lebenserwartung, die in Finnland stärker vom Geschlecht und dem sozioökonomischen Status abhängig sei als in anderen EU-Staaten. Zur Lösung der Probleme für gefährdete Bevölkerungsgruppen, zu denen insbesondere Ältere mit niedrigen Einkünften gehören, wird ein über das Gesundheitssystem hinausgehender Ansatz der Gesundheitsförderung und Prävention wie auch schon in den Jahren zuvor verfolgt. Dabei sollen die Nutzer der Gesundheitsleistungen aktiv in die Entwicklung des Gesundheitssystems einbezogen werden. (FI NSR 2012, S. 15f) Im Juli 2013 trat in Finnland das Gesetz über Versorgungsdienste für Ältere in Kraft, mit dem die Unterstützung des Wohlbefindens, der Gesundheit, der funktionalen Kapazitäten und die Unabhängigkeit Älterer sowie die Teilhabe an der Weiterentwicklung von lokalen Angeboten gefördert werden soll. Mit den zur Gesetzgebung begleitenden Empfehlungen zur Qualität, einer Fortschreibung der bereits bestehenden Empfehlungen, werden über die Pflege und Gesundheitsdienstleistungen hinaus, weitere Felder der Versorgung älterer Menschen angesprochen, wie Wohnraumversorgung, Inklusion behinderter Menschen, aktives Altern, Personal und Management von Leistungen (FI NRP 2014, S. 16f) Über das Nationale Entwicklungsprogramm für soziale Wohlfahrt und Gesundheitsversorgung 2012-2015 sollen Mittel mit dem Ziel zur Verfügung gestellt werden, Beratungsleistungen, Versorgung von chronisch Erkrankten und Selbstversorgung zu verbessern (FI NSR 2014, S. 8).

Bei der Entwicklung von Pflegeangeboten seien institutionelle Angebote rückläufig, betreutes Wohnen und informelle Pflegeleistungen würden wachsen. Einzig im Bereich der ambulanten, häuslichen Pflege gäbe es noch weiteren Nachholbedarf. (FI NSR 2014, S. 28, FI NSR 2015, S.28) Ein nationaler Aktionsplan wurde 2014 aufgestellt um die häusliche Pflege zu stärken (FI NRP 2014, S. 17).

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel

Bereits im Berichtszeitraum 2006- 2008 wird über die Kernbereiche der Sozialpolitik hinaus die Alterung der Gesellschaft als Herausforderung für die Wohnungspolitik benannt. Der Mangel an barrierefreiem, bezahlbarem Wohnraum und einer barrierefreien Umwelt führe zu einem zusätzlichen Druck auf die Unterstützungsangebote der sozialen Dienste. (FI NSR 2006, S.29; S.65f) Erneut aufgegriffen wird die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in der alternden, finnischen Gesellschaft im Berichtszeitraum 2011-2015. Die Entwicklung eines Wohnraumprogramms für Ältere wird hier als ein wichtiger Baustein für die Gesamtentwicklung von Wohnquartieren gesehen. Dabei gibt es jedoch nach wie vor keine etablierten Lösungen sondern Bedarf, über finanzielle Förderung neue Modelle zu erproben. (FI NRP 2012, S. 44; FI NSR 2014, S. 4)

5.3.4 Deutschland

a) Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Deutschland setzt im Berichtszeitraum 2006-2008 den Schwerpunkt auf die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer. Im Fokus stehen Menschen ab dem 50. Lebensjahr. Zum einen sollen die Fähigkeiten dieser Menschen voll genutzt, zum anderen soll das faktische Renteneintrittsalter deutlich erhöht werden. (DE NSR 2006, S. 11) Dabei wird von Maßnahmen berichtet, die bereits Anfang der Dekade einführt wurden. Zu diesen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gehören Förderung der Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer, Entgeltsicherung ab dem 50. Lebensjahr sowie Reduzierung von Sozialabgaben für Arbeitgeber bei Einstellung von Arbeitnehmern ab dem 55. Lebensjahr. (DE NSR 2006, S. 19; S. 48) Seit 2005 wird das Programm „Perspektive 50 plus“ aufgelegt, mit dem in den Jahren 2006 und 2007 in Regionalprojekten bis zu 50.000 Arbeitsgelegenheiten für ältere, langzeitarbeitslose Arbeitnehmer geschaffen werden sollen. (DE NSR 2006, S. 48) Über ein Sonderprogramm für die Weiterbildung von älteren Arbeitnehmern werden finanzielle Mittel für die Weiterbildung vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen mit dem Ziel bereitgestellt, Arbeitslosigkeit durch Qualifizierung vorzubeugen. (DE NSR 2006, S. 19 u. S. 46). Gesundheit am Arbeitsplatz und umfassender Arbeitsschutz werden zudem als Schlüssel für eine längere Berufstätigkeit gesehen (DE NSR 2006, S. 9).

Auf der Grundlage der Maßnahmen aus dem Berichtszeitraum 2006-2008 wird für den Zeitraum 2008-2010 im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wesentlich detaillierter berichtet. Qualifizierung, Lohnkostenzuschüsse und Maß-

nahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für langzeitarbeitslose Ältere werden als Kernanliegen benannt (DE NRP 2008, S. 35). Das Arbeitsmarktprogramm „Initiative 50plus“ soll bis 2010 verlängert werden und 200.000 ältere Arbeitslose aktivieren sowie 50.000 ältere Arbeitslose dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integrieren. Zu dem darin enthaltenen Maßnahmenbündel zählen vor allem Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse. Die geförderten Maßnahmen reichen von altersspezifischen Beratungsangeboten für Existenzgründer, über Arbeitgeberberatung zu Personalauswahl und altersgemischten Belegschaften bis zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten im Bereich der Gesundheitsförderung sowie Gestaltung von altersgerechten Arbeitsplätzen. (DE NSR 2008, S. 80ff, DE NRP 2008, S. 36) Weitere Akteure sollen in die Förderung der Beschäftigung Älterer einbezogen werden. Hierzu gehören unter anderem die gesetzlichen Unfallversicherungsträger, die Unternehmen bei der Gestaltung von altersgerechten Arbeitsbedingungen beraten sowie bei Qualifizierung und gesundheitlicher Aufklärung unterstützen (DE NSR 2008, S. 18). Die Träger der Rentenversicherung sollen ein Beratungsangebot zum Generationenmanagement für kleinere und mittlere Unternehmen erproben, die über keine weiterreichenden, personalwirtschaftlichen Ressourcen verfügen, um den demographischen Wandel im Unternehmen zu gestalten. (DE NSR 2008, S. 88) In der „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ werden Initiativkreise errichtet, Gestaltungsbeispiele verbreitet und Demographieberater ausgebildet. (DE NSR 2008, S. 80). Neben dem Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird erkennbar, dass Deutschland im Berichtszeitraum 2008- 2010 besonders auf den betrieblichen Bereich abzielt, um die Beschäftigung von Älteren zu fördern.

Auch für den Berichtszeitraum 2011-2015 setzt Deutschland auf die bewährten, beschäftigungspolitischen Maßnahmen für Ältere im Rahmen der „Initiative 50plus“, die bis 2015 verlängert wurde. Als besondere Stärke des Ansatzes werden die regionalen Beschäftigungspakte herausgestellt, die es ermöglichen, in regionalen Netzwerken gezielte Angebote für ältere Arbeitslose zu entwickeln. (DE NRP 2011, S. 35) Lohnkostenzuschüsse in Form von Eingliederungszuschüssen und Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer werden weiterhin genauso genutzt wie Qualifizierungsmaßnahmen beispielsweise in Form der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen bei Weiterbildungsmaßnahmen. (DE NRP 2011, S. 21; DE NSR 2012, S. 19) Mit einem differenzierten Altersbild, das die Fähigkeiten und Stärken älterer Menschen betont, soll Altersdiskriminierung entgegengewirkt und so zur Erhaltung der Erwerbsfähigkeit Älterer beigetragen werden (DE NSR 2012, S. 7). Zudem wird

von der nationalen Antidiskriminierungsstelle ein Jahr gegen Altersdiskriminierung ausgerufen, zu dessen Abschluss ein Aktionsplan erstellt werden soll (DE NRP 2012, S. 37). Der Blick auf die Arbeitswelt für ältere Arbeitnehmer beinhaltet in der deutschen Berichterstattung neben der Qualifizierung auch die Förderung von altersgerechten Arbeitsplätzen. Dies geschieht durch gemeinsame Initiativen der Sozialpartner im Rahmen von Tarifverträgen, die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie sowie die Initiative Neue Qualität der Arbeit (DE NRP 2011, S. 21; DE NRP 2012, S. 37). Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds werden eine Weiterbildungsinitiative der Sozialpartner sowie die Anpassung der Sozialwirtschaft an den demographischen Wandel gefördert. (DE NRP 2014, S. 26) Die Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung wird auch als beschäftigungspolitische Maßnahme gesehen, mit der das Potential der Erwerbsbevölkerung erhöht wird (DE NRP 2011, S. 21).

b) Rente und materielle Absicherung

In den Berichtszeitraum 2006-2008 fällt der deutsche Beschluss die Altersgrenze der Regelaltersrente um 2 Jahre auf das 67. Lebensjahr schrittweise bis 2029 anzuheben. Als zentrale Begründung werden neben der langfristigen Stabilität des Rentensystems ökonomische Gründe geltend gemacht. So soll mit der Anhebung der Altersgrenzen dem Fachkräftemangel entgegengewirkt und das Erfahrungswissen der Älteren genutzt werden. (DE NSR 2006, S. 34; DE NRP 2006, S. 33f) Die Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge sowie Zielsetzungen bei Renten- und Beitragsniveau sollen langfristig für die Sicherheit des Rentensystems sorgen (DE NSR 2006, S. 11 u. 33ff) Durch eine Aufklärungskampagne soll das Wissen der Bevölkerung über das deutsche Alterssicherungssystem erhöht und eine stärkere Beteiligung an der zusätzlichen Altersvorsorge erreicht werden (DE NSR 2006, S. 36).

Die Aufklärung der Bevölkerung und die Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge ist im Zeitraum 2008-2010 Schwerpunkt der deutschen Berichterstattung beim Thema Rente und materielle Absicherung. Die Inhalte und Ziele der Informationskampagne, die bereits 2006 ins Leben gerufen wurde, werden sehr ausführlich dargestellt. (DE NSR 2008, S. 86f) Über die staatliche Förderung für betriebliche und private Altersvorsorge wird ausführlich berichtet (DE NSR 2008, S. 17 u. S. 68ff). Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Rentenreformen der vergangenen Jahre vorwiegend mit Blick auf die Stabilität der Finanzierung des Ren-

tensystems gedeutet. Ziel bei allen Konsolidierungsbemühungen bleibt, dass nach einem erfüllten Erwerbsleben ein angemessener Lebensstandard möglich sei. (DE NSR 2008, S. 77) Geringe Anwartschaften von Frauen sollen durch Ausgleichsleistungen für Kindererziehung erhöht werden (DE NSR 2008, S. 17).

Im Berichtszeitraum 2011-2015 wird wesentlich differenzierter über die Maßnahmen und Reformen im deutschen Rentensystem berichtet als zuvor.

Auf der Grundlage der Anhebung der Altersgrenzen bei der Regelaltersgrenze setzt Deutschland auf die Flexibilisierung des Renteneintritts durch eine Kombirente, die es ermöglicht neben der Rente weiterhin teilzeitbeschäftigt zu sein sowie auf die Möglichkeit für die Tarifparteien über das gesetzliche Rentenalter hinaus Beschäftigung zuzulassen. (DE NSR 2012, S. 9 u. 25, DE NRP 2015, S. 18) Die Kombination aus gesetzlicher Rente und privater sowie betrieblicher Vorsorge wird als bewährte Strategie zur Stabilisierung des deutschen Rentensystems fortgeführt (DE NSR 2012, S.8). In den Blick gerät aufgrund von veränderten Wirtschafts- und Erwerbsbedingungen die Frage der Vermeidung von Altersarmut. So soll eine Lebensleistungsrente für langjährige Versicherte mit geringen Beitragszahlungen geschaffen und die Förderungsmöglichkeiten in der privaten und betrieblichen Altersvorsorge für Geringverdiener verbessert werden. (DE NSR 2012, S. 9; DE NRP 2014, S. 32) Die Information bei der zusätzlichen Altersvorsorge soll sich durch einheitliche Produktinformationsblätter verbessern (DE NSR 2012, S. 26). Mit der rückwirkenden Anerkennung von Kindererziehungsleistungen vorwiegend für Frauen und der begrenzten Rücknahme der Anhebung des Rentenalters auf das 67. Lebensjahr für Personen mit 45 Jahren an Versicherungszeiten wurden 2014 zwei Maßnahmen umgesetzt, die höhere bzw. frühere Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen (DE NRP 2015, S. 18; DE NSR 2014, S. 28; DE NSR 2014, S. 19).

c) Gesundheit und Pflege

Die Gesundheits- und Pflegepolitik für Ältere wird im Berichtszeitraum 2006-2008 überwiegend mit Blick auf die Pflege dargestellt. Gesundheitliche Prävention und Rehabilitation sollen den Gesundheitszustand über die gesamte Lebensspanne positiv beeinflussen, damit solange wie möglich Pflegebedürftigkeit vermieden werden kann. (DE NSR 2006, S. 49f) Darüber hinaus setzt Deutschland auf ein allgemein gültiges Präventionskonzept als eine Säule des Gesundheitssystems. Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Pflegebedürftigkeit sollen hinausgeschoben werden.

Hierzu soll die Zusammenarbeit der einzelnen Präventionsträger verbessert und das Gesundheitsbewusstsein der Bevölkerung gestärkt werden. (DE NRP 2006, S. 35) Die Reformbemühungen im Pflegebereich richten sich darauf, möglichst dem Wunsch vieler Pflegebedürftiger nach häuslicher Versorgung nachzukommen. So sollen unter anderem ambulante und stationäre Sachleistungsbeträge angenähert, die Leistungen dynamisiert, besonderer Hilfebedarf von Demenzkranken stärker berücksichtigt, der Grundsatz „Prävention und Rehabilitation vor Pflege“ gestärkt, weitere Fördermittel für niedrigschwellige Angebote bereitgestellt sowie eine bessere Vernetzung von Leistungsangeboten angeregt werden. (DE NSR 2006, S. 50) Im Berichtszeitraum 2008-2010 wird der allgemeinen, gesundheitlichen Prävention mehr Aufmerksamkeit geschenkt wie zu vor. Im Rahmen des demographischen Wandels gelte es das Gesundheitssystem so weiterzuentwickeln, dass die Menschen die gewonnenen Lebensjahre auch bei guter Gesundheit erleben und so länger im Erwerbsleben stehen und gesellschaftlich partizipieren können. Als Mittel hierzu werden gesundheitliche Aufklärung zu gesunder Ernährung, körperlicher Betätigung, Stressbewältigung über Risiken des Rauchens sowie ein umfassender, betrieblicher Arbeitsschutz gesehen. (DE NSR 2008, S. 18) Präventions- und Gesundheitsfördermaßnahmen sollen stärker im Lebensumfeld der Menschen zum Beispiel in Senioreneinrichtungen angeboten werden (DE NSR 2008, S. 101). Rehabilitationsmaßnahmen sollen Pflege durch wohnortnahe Angebote und mobile Reha-Teams vermeiden helfen. (DE NSR 2008, S. 105). Im stationären Pflegebereich sollen finanzielle Anreize dazu führen, dass der gesundheitliche Zustand durch aktivierende Maßnahmen und Rehabilitation so verbessert wird, dass die Pflegbedürftigkeit abnimmt (DE NSR 2008, S. 109). Als ambulante Leistungsformen werden insbesondere Senioren-Wohngemeinschaften und Tagespflegeangebote genannt. Leistungen der Pflegeversicherungen und der Krankenversicherungen werden für Senioren-Wohngemeinschaften geöffnet. Tagespflege und ein verbessertes Entlassungsmanagement im Krankenhausbereich soll ein möglichst langes, selbständiges Leben auch mit gesundheitlichen Einschränkungen ermöglichen und pflegende Angehörige entlasten. (DE NSR 2008, S. 108f) Informelle Pflege soll unterstützt werden. Zum einen soll bürgerschaftliches Engagement in der Pflege besser in die Versorgungsangebote vor Ort integriert und durch Begleitung und Schulungsmaßnahmen unterstützt werden. Zum anderen sollen die Informationsangebote für Betroffene und Angehörige durch Pflegeberater und Pflegestützpunkte als Anlaufstel-

len vor Ort verbessert werden. Durch Freistellungsmöglichkeiten bei einsetzender Pflegebedürftigkeit sollen Angehörige beim Schritt die Pflege zu organisieren oder selbst zu übernehmen unterstützt werden. (DE NSR 2008, S. 107)

Für den Berichtszeitraum 2011-2015 setzt sich die Differenzierung der Maßnahmenbeschreibung im Bereich der Gesundheits- und Pflegepolitik fort. Der wachsende Anteil Älterer und der demographische Wandel insgesamt wird als größte Herausforderung für Reformbemühungen herangezogen (DE NRP 2012, S. 40; DE NSR 2015, S. 29) Aufgrund des steigenden Bedarfs an Leistungen für ältere Menschen sollen Angebote der Prävention, Therapie, Rehabilitation und Pflege verzahnt und koordiniert werden. Es wird ein integratives Versorgungssystem angestrebt. (DE NSR 2014, S. 22) Mit einer gesundheitlichen Präventionsstrategie und einem Präventionsgesetz soll gesundheitsbewusstes Verhalten in allen Lebensphasen in einem integrativen System unter Beteiligung möglichst vieler Akteure gefördert werden (DE NSR 2012, S. 26, DE NSR 2015, S.30). Die Rehabilitationsangebote werden aus deutscher Sicht zunehmend auch für ältere Personen von Bedeutung sein, weshalb ab 2014 die finanziellen Mittel hierfür aufgestockt werden sollen. (DE NSR 2012, S. 25, DE NSR 2015, S. 27)

Insgesamt werden die Leistungen der Pflegeversicherung auf Personen ausgeweitet, die aufgrund ihres gesundheitlichen Zustandes bis dato keine Leistungen erhielten, um möglichst frühzeitig niederschwellige Angebote zu ermöglichen und pflegende Angehörige zu unterstützen. (DE NSR 2014, S. 23 u. 25)

Bei der Differenzierung der Leistungsangebote spielen die ambulanten Angebote und die Maßnahmen zur Unterstützung der informellen Pflege eine herausgehobene Rolle.

Angebote der Verhinderungs- und Kurzzeitpflege, der Tages- und Nachtpflege, sowie ambulante Geld- und Sachleistungen sollen allen Pflegebedürftigen zugänglich gemacht werden und ermöglichen so eine individuelle Pflege. Verbesserte Information und Beratung, gesetzlich geregelte Freistellungsmöglichkeiten, sowie Entlastungsangebote für Angehörige sollen zunehmend ausgebaut werden. (DE NRP 2015, S. 16; DE NSR 2015, S. 33f, DE NRP 2012, S. 27; DE NRP 2011, S. 12)

Bemühungen, Leistungen der Pflegeversicherung und des Gesundheitssystems für Menschen mit Demenz durch Aktivierung und Vernetzung von lokalen Akteuren besser zugänglich zu machen, werden mehrfach berichtet (DE NSR 2015, S. 31; DE NRP 2012, S. 41; DE NSR 2012, S. 28).

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel

Erst im Berichtszeitraum 2011-2015 werden seniorenpolitische Fragestellungen aus diesem Bereich angesprochen. So werden die Möglichkeiten der Förderung für die Schaffung von altersgerechten Wohnraum erläutert sowie die modellhafte Unterstützung für gemeinschaftliche Wohnformen angekündigt (DE NSR 2015, S. 21f, DE NSR 2014, S. 18 u. 21). Außerdem soll das Engagementpotential Älterer beispielsweise durch Mehrgenerationenhäuser und Freiwilligendienstangebote gefördert werden (DE NSR 2012, S. 7).

5.3.5 Österreich

a) Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Im Zeitraum 2006-2008 berichtet Österreich über die Fortführung bereits existierender Maßnahmen der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose. Schwerpunkte liegen in der verstärkten Unterstützung der Wiedereingliederung und Qualifizierung sowie der Förderung einer altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung und Betriebsorganisation. In diesem Zusammenhang wird aktives Altern als thematischer Rahmen genannt. (AT NRP 2006/1, S. 10) Neben der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird sowohl mit Blick auf die Beschäftigten wie auch die Arbeitslosen ein sehr ausdifferenziertes Maßnahmenbündel im Rahmen eines „Sonderprogrammes zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer/innen“ dargestellt. Zu den Maßnahmen gehören Eingliederungsbeihilfen, Altersteilzeit, Lohnnebenkostenreduzierung, betriebliche Weiterbildungs- und Gesundheitsprogramme sowie spezielle Maßnahmen für Personen mit schlechter Ausbildung oder Gesundheitsproblemen. (AT NSR 2006, S. 17f; AT NRP 2006, S. 53f)

Im Berichtszeitraum 2008-2010 sollen bereits eingeführte Maßnahmen weiter ausgebaut werden. Explizit werden Altersteilzeitgeld, Schulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen sowie Beschäftigungsförderung in Form von Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsplätzen in Sozialbetrieben benannt. Insbesondere der Ausbau des arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktes für Ältere im Rahmen der ESF-Periode 2007-2013 soll zur Verbesserung der Situation Älterer beitragen. In diesem Zusammenhang wird auch das Konzept des aktiven Alterns (AT NRP 2008, S.46) explizit benannt. Die Entwicklung einer altersgerechten Arbeitsorganisation und gezielter Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung werden aufgegriffen (AT NRP 2008, S. 33; AT NSR 2008, S. 32). Klein- und Mittelbetriebe sollen motiviert werden,

Altersstrukturanalysen durchzuführen, alterskritische Arbeitsvorgänge zu analysieren und förderliche Arbeitsbedingungen zu schaffen. (AT NRP 2008, S. 34).

Auch im Berichtszeitraum 2011- 2015 geht Österreich den eingeschlagenen Weg der starken Ausdifferenzierung von Maßnahmen in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik für Ältere weiter. So sollen zur Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Beitragspflicht in der Arbeitslosenversicherung bis zum Erreichen des Pensionsanspruchs ausgeweitet werden. Hierdurch sollen ältere Arbeitslose Anspruch auf Lohnsubventionen in Form von Eingliederungsbeihilfen erhalten. Eine umfassende Informationsoffensive soll die Bereitschaft von Unternehmen fördern, Ältere zu beschäftigen. Darüber hinaus werden zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in sozialen Betrieben geschaffen. (AT NRP 2012, S. 13 u. 43; AT NRP 2014, S.6; AT NRP 2015, S. 10) Ein Altersteilzeitmodell soll älteren Arbeitnehmern die Möglichkeit eröffnen, mit reduzierten Arbeitszeiten bis zum gesetzlichen Rentenalter in Beschäftigung zu bleiben. (AT NRP 2012, S. 11; AT NRP 2013, S. 9) Mit einem Maßnahmenpaket sollen in den Jahren 2012-2016 bis zu 195.000 gesundheitlich beeinträchtigte, ältere Arbeitnehmer länger im Erwerbsleben gehalten werden. Zu den Maßnahmen gehören die Reform der Invaliditätspension, die Ausweitung von beruflicher Rehabilitation, die gesundheitliche Beratung älterer Arbeitnehmer aber auch die Anhebung von Renteneintrittsaltern und die Erhöhung von Abschlägen bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Pensionen. (AT NRP 2012, S. 13 u. 41; NRP 2013, S. 7f) Die Bemühungen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und die Beratung und Kontrolle von Klein- und Mittelbetrieben im Rahmen des Arbeitsschutzes werden mit einer Perspektive bis 2020 fortgesetzt. Betriebe erhalten eine kostenlose Beratungsleistung zur Personalentwicklung, Bildungsplanung und Umstrukturierung mit dem Schwerpunkt altersgerechte Gestaltung der Arbeitsplätze. (AT NRP 2012, S. 16f; AT NRP 2013, S.9; NRP 2016, S.6) Die Erhöhung des Renteneintrittsalters soll durch Vermeidung bzw. Verschärfung des Zugangs zur Invaliditätssicherung sowie durch Anhebung der Altersgrenzen bei Frührenten erreicht werden (AT NRP 2011, S. 10f; AT NRP 2012, S. 15).

b) Rente und materielle Absicherung

In der Rentenpolitik im Zeitraum 2006-2008 liegt der Schwerpunkt der Darstellung bei Sicherheit und finanzieller Nachhaltigkeit des österreichischen Systems. Durch Reformmaßnahmen wurden einheitliche Rentenregelungen geschaffen, das Rentenalter erhöht und Ausgleichsleistungen für Frauen angehoben. Die Stärkung und

der Ausbau der 2. Säule der Alterssicherung werden kurz thematisiert. (AT NRP 2006, S. 55; AT NSR 2006, S. 18f)

Im Berichtszeitraum 2008-2010 wird nur kurz auf die Rentenpolitik eingegangen. Im Mittelpunkt steht der Blick auf die Stabilität des österreichischen Rentensystems mit einer starken, umlagefinanzierten, gesetzlichen Pension und dem Ausbau der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung. Weiterhin werden die Invaliditätsrenten als reformbedürftig dargestellt. (AT NRP 2008, S. 48f; AT NSR 2008, S. 37f))

Dies wird auch dem Grunde nach im Berichtszeitraum 2011-2015 fortgesetzt (AT NSR 2012, S. 12). Darüber hinaus setzt Österreich auf die Anhebung des Renteneintrittsalters durch Erhöhung der gesetzlichen Rentenalter sowie Rentenzuschläge für das Aufschieben des Rentenbeginns (AT NRP 2011, S. 10f; AT NRP 2014, S. 5f). Für mehr Transparenz und Verständlichkeit soll das neu eingeführte Pensionskonto sorgen, bei dem Pensionsinformationen und –berechnungen leichter erzeugt werden können (AT NRP 2014, S. 5). Zudem soll die Bevorzugung von Frauen beim Rentenbeginn durch Angleichung der gesetzlichen Renteneintrittsalter Frauen einen längeren Arbeitsmarktzugang ermöglichen (AT NRP 2013, S.7).

c) Gesundheit und Pflege

Bei der Gesundheits- und Pflegepolitik wird im Berichtszeitraum 2006-2008 schwerpunktmäßig über die Pflegeversorgung berichtet. Die Zielsetzungen des österreichischen Pflegesystems seien, die freie Leistungsauswahl, der Ausbau der ambulanten Angebote, die Schaffung von überschaubaren, dezentralen, gemeindeintegrierten Heimen, die Entwicklung von entlastenden Hilfen für pflegende Angehörige sowie von alternativen Betreuungseinrichtungen (AT NSR 2006, S.37). Sehr ausführlich wird der Anspruch auf das österreichische Pflegegeld als eigenständige Sozialleistung vorgestellt (AT NSR 2006, S.35f). Bei der Entwicklung von neuen Maßnahmen konzentriert sich Österreich auf die Unterstützung der informellen Pflege. Mobile Hilfen, Beratung, entlastende Dienste und materielle Hilfen für pflegende Angehörige sollen ausgebaut und die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf verbessert werden. Der Übergang von Krankenhausbehandlung in die häusliche Pflege soll durch ein verbessertes Entlassungsmanagement erleichtert werden. (AT NSR 2006, S. 5f u. 37)

Im Berichtszeitraum 2008-2010 wird im Wesentlichen erneut der Schwerpunkt bei der Pflegepolitik belassen. Gesundheitliche Prävention für Ältere wird in Zusammenhang mit der Verhinderung bzw. Verzögerung von Pflegeleistungen gesehen.

(AT NSR 2008, S. 45) Der Blick auf die Pflegebedürftigkeit ist geprägt durch das Ziel, pflegende Angehörige zu entlasten und so die informelle Pflege zu stärken. Ausführlich dargestellt werden neue, gesetzliche Regelungen zur 24-Stunden-Pflege im häuslichen Bereich (AT NSR 2008, S.57, AT NRP 2008, S.49), die fachliche Erstberatung für Pflegebedürftige und deren Angehörige (AT NSR 2008, S. 59f), die Förderung von Kurzzeit- und Ersatzpflege (AT NSR 2008, S. 60, AT NRP 2008, S. 49), Erholungsurlaub und sozialversicherungsrechtliche Absicherung der pflegenden Angehörigen (AT NSR 2008, S. 61), Auf- und Ausbau von entlastenden Diensten wie Tages-, Kurzzeit,- und Urlaubspflege (AT NSR 2008, S. 64), Ausbau von ambulanten und teilstationären Diensten (AT NSR 2008, S. 63) sowie Entwicklung von alternativen Betreuungsformen wie generationsübergreifendes Wohnen, Wohn- und Hausgemeinschaften, selbstverwaltete Einrichten (AT NSR 2008, S. 64). Zudem wird speziell für pflegende Angehörige von dementiell Erkrankten ein Ersatzpflegeangebot mit dem Ziel der Aufnahme in den staatlichen Leistungskatalog erprobt (AT NSR 2008, S. 64).

Auch im Berichtszeitraum 2011-2015 ist keine Veränderung in der Ausrichtung der österreichischen Berichtserstattung in der Gesundheits- und Pflegepolitik erkennbar. Die Maßnahmen im Bereich der Pflege dominieren. Neben einer ganz allgemeinen Zielsetzung der Gesundheitsförderung für Ältere (AT NSR 2015, S. 6f) wird einzig die gesundheitliche Prävention bei Älteren mit Blick auf die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit konkret benannt (AT NSR 2012, S. 11). Die Priorität der Maßnahmen liegt beim Ausbau der häuslichen und ambulanten Pflegeangeboten und bei der Vermeidung von Pflegebedürftigkeit (AT NSR 2014, S. 4). Vor diesem Hintergrund ist auch der 2011 eingerichtete Pflegefonds zu sehen, der Zuschüsse für Länder und Gemeinden in den Bereichen mobile, teilstationäre und stationäre Betreuungs- und Pflegedienste, Kurzzeitpflege, alternative Wohnformen sowie Case- und Caremanagement zu Verfügung stellt (AT NSR 2012, S.14, AT NRP 2014, S.9). Ein weiterer Schwerpunkt liegt weiterhin bei der Unterstützung der informellen Pflege. Sowohl bereits eingeführte Maßnahmen, wie Kostenzuschüsse für Ersatzpflege, Unterstützung von legaler 24-Stunden-Pflege, Anerkennen von Pflegezeiten bei der Alterspension, Ermäßigung bei den Krankenversicherungsbeiträgen sowie Informationsangeboten werden berichtet (AT NSR 2012, S. 16f). Zur Verbesserung des Beratungs- und Informationsangebots wurde ein Anspruch auf Hausbesuche zur Pflegeberatung geschaffen (AT NRP 2015, S.8) sowie neue Maßnahmen bei Arbeitsfreistellung und finanziellen Unterstützung von Pflegepersonen eingeführt

(AT NSR 2014, S. 17). Die spezifischen Angebote im Bereich der Versorgung von Menschen mit Demenz sollen im Rahmen einer Demenzstrategie zusammengefasst und weiterentwickelt werden (AT NRP 2015, S. 8; AT NSR 2014, S. 19f).

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel
Bis auf ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm im Bereich der Assistiven Technologien für Ältere (AT NRP 3 2006, S. 22f) werden sonstige Bereiche der Politik für Ältere in den österreichischen Berichten nicht angesprochen.

5.3.6 Frankreich

a) Beschäftigung und Arbeitsmarkt

In der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik für Ältere setzt Frankreich im Berichtszeitraum 2006-2008 auf einen zwischen Staat und Sozialpartnern abgeschlossenen „Plan für die Beschäftigung Älterer 2006 – 2010“. Der Plan enthält Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung in einer breit angelegten Öffentlichkeitskampagne, zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs Älterer insbesondere durch, Qualifizierung, Prävention und vorausschauende Arbeitskräfteverwaltung durch Staat und Unternehmen, zur Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten und von zugangser-schwerender Abgaben für ältere Arbeitnehmer sowie zur Förderung der Rückkehr ins Arbeitsleben durch spezifische Beschäftigungszuschüsse und besseren Übergang vom Berufsleben in den Ruhestand. (FR NSR 2006, S. 21f u. 50f) Bei der Qualifizierung von Älteren wird der Ansatz des lebenslangen Lernens hervorgehoben, durch den bereits in jüngeren Jahren die Basis für eine positive Haltung Älterer zu Fortbildung und Qualifizierung geschaffen werden soll. Sowohl die staatliche Arbeitsagentur wie auch die staatliche Fortbildungsagentur sollen durch spezielle Beratungs- und Fortbildungsangebote zur Qualifizierung Älterer beitragen. (FR NRP 2006, S. 35) Auch in Frankreich werden als Teil der Beschäftigungspolitik der Zugang zu vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente durch Anhebung des Renteneintrittsalter und die Beschränkung von Frühverrentungsmöglichkeiten über Reformen im Rentenrecht betrieben (FR NRP 2006, S.35f; FR NSR 2006, S. 11).

Im Berichtszeitraum 2008-2010 wird die Überarbeitung des Plans für die Beschäftigung Älterer ins Zentrum der Berichterstattung gestellt. Der neue Aktionsplan hat drei Zielsetzungen: Anreize für Unternehmen zur Beschäftigung Älterer, Verbesserung bei Kombination von Rentenleistungen und Erwerbstätigkeit sowie Verbesserungen für Ältere zur Rückkehr ins Arbeitsleben. Konkrete Maßnahmen sind die

intensivere Beratung und Vermittlung von älteren Arbeitslosen durch die staatliche Arbeitsagentur und Abschaffung von Ausnahmen zur Verpflichtung der Arbeitssuche für Ältere, die Vermeidung von Frühverrentung durch Erhöhung der Abgaben auf Frührenten sowie die Abschaffung von zusätzlichen Abgaben bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. (FR NRP 2008, S. 45f u. 68) Zudem wird dem allgemeinen Plan zur Verbesserung der Gesundheit am Arbeitsplatz wichtige Bedeutung für Ältere beigemessen (FR NSR 2008, S. 12). Auf Grundlage einer intensiven Analyse der Beschäftigungssituation Älterer in den unterschiedlichen Branchen und Betrieben wird der Vorschlag vorgestellt, in allen Branchen Vereinbarungen über die Förderung der Beschäftigung Älterer bis 2010 abzuschließen. Im Falle des Fehlens solcher Vereinbarungen sollen höhere Rentenabgaben für die entsprechenden Betriebe und Branchen erhoben werden. (FR. NSR 2008, S. 52ff) Die mit einer Rentenreform im Jahr 2003 geschaffenen Regeln zur Anhebung der Altersgrenzen für die Renten, werden bezogen auf den aktuellen Zeitraum und die zukünftige, weitere Entwicklung aufgegriffen (FR NSR 2008, S. 50f).

Frankreich setzt im Berichtszeitraum 2011-2015 weiterhin auf die Kombination von rentenrechtlichen Maßnahmen mit starkem Bezug zur Verlängerung des Arbeitslebens und originären beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Mit der Rentenreform 2010 wurden drei zentrale Maßnahmen zur Verlängerung des Arbeitslebens verabschiedet: die Anhebung der Altersgrenzen für vorzeitigen Rentenbezug auf das 62. Lebensjahr, die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf das 67. Lebensjahr sowie die Erhöhung der Versicherungsjahre, die für einen vollen Rentenbezug notwendig sind. (FR NRP 2011, S. 14; FR NRP 2012, S. 13; FR NSR 2012, S. 8f; FR NRP 2015, S. 13) Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird nach wie vor mit einem Schwerpunkt bei Langzeitarbeitslosen auf eine intensive Beratung und Betreuung arbeitsloser Ältere gesetzt. Für Arbeitssuchende mit langer Berufserfahrung werden spezielle Qualifizierungsmaßnahmen aufgelegt. (FR NRP 2015, S. 82) Die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz und die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in besonders körperlich beanspruchenden Berufen werden ebenso weiterverfolgt (FR NRP 2015, S. 81; FR NRP 2012, S. 28). Frankreich versucht zudem verstärkt über Vereinbarungen der Sozialpartner, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere zu erhalten und auszubauen. So wurden in einer Vielzahl von Branchen und Betrieben Vereinbarungen zur Beschäftigung Älterer getroffen, die mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene einhergehen. Hierzu gehört, der Zugang zu betrieblicher

Fortbildung für Ältere, die Anpassung der Personalentwicklung an die Bedürfnisse Älterer sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. (FR NRP 2011, S. 45) Ab 2013 werden diese Bemühungen fortgeschrieben durch den „Vertrag der Generationen“. Ziel ist es, sowohl die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen wie auch die Beschäftigungssituation Älterer zu verbessern. Große Unternehmen werden verpflichtet Pläne zum Generationenmanagement aufzustellen, kleinere und mittlere Unternehmen erhalten Beratung und finanzielle Unterstützung insbesondere zum Aufbau eines Tutorensystems, bei dem jüngere Arbeitnehmer eingestellt und durch ältere Beschäftigte begleitet werden. So soll Wissenstransfer und ein guter Übergang von Älteren in den Ruhestand ermöglicht werden. (FR NRP 2013, S. 15 u. 31; FR. NRP 2014, S. 57; FR NRP 2015, S. 81)

b) Rente und materielle Absicherung

Die Darstellung der Rentenpolitik im Berichtszeitraum 2006-2008 steht wie oben bereits skizziert in einem engen Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik für Ältere. Das Schaffen von finanziellen Anreizen bei einem späteren Rentenbeginn zählt ebenso zu den vorgestellten Maßnahmen wie Erleichterungen bei Teilrentenbezug ab dem 60. Lebensjahr sowie die Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten bei der Rente (FR NSR 2006, S. 51; FR NRP 2006, S. 14). Auch die regelmäßige Information über gesetzliche Rentenanwartschaften soll bereits frühzeitig die Planung des Übergangs von Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglichen. (FR NSR 2006, S. 51) Kurz erwähnt wird die Schaffung neuer Sparprodukte für die Altersvorsorge (FR NRP 2006, S. 14). Trotz der allgemeinen Zielrichtung der Verlängerung der aktiven Beschäftigungszeiten wird auch über die Planung neuer Frühverrentungsmöglichkeiten für Personen, die sehr früh begonnen haben zu arbeiten und für Personen, die in besonders beanspruchenden Berufen tätig sind, berichtet. (FR NRP 2006, S. 14f)

Auch die Sicherheit und Auskömmlichkeit der Renten wird thematisiert insbesondere mit Blick auf die Vermeidung von Altersarmut. (FR NSR 2006, S. 49, FR NRP 2006, S. 14f)

Auch im Berichtszeitraum 2008-2010 nehmen die Maßnahmen zu Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten zur Rente sowie die Erweiterung der Teilrentenbezugsmöglichkeiten einen wichtigen Stellenwert ein. Darüber hinaus sollen insbesondere für langjährig Versicherte finanzielle Anreize geboten werden, die Rente hinauszuschieben. (FR NRP 2008, S. 46 u. 54f, FR NSR 2008, S. 42) Bereits im Jahr 2003

beschlossene Maßnahmen zur Verbesserung von Anwartschaften für Personen, die in unterschiedlichen Rentensystemen versichert waren, sowie für den Ausgleich von Familien und Erziehungszeiten werden als wichtige Reformmaßnahmen nochmals hervorgehoben (FR NSR 2008, S.41). Neben dem staatlichen Rentensystem existieren in Frankreich durch Steuer- und Sozialabgabenreduzierung geförderte, betriebliche und private, kapitalgedeckte Vorsorgemöglichkeiten. (FR NSR 2008, S. 55f) Als weitere Reformfelder werden die Absicherung von Selbstständigen sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Rente benannt. Außerdem werden wie schon 2006 die Informationsmöglichkeiten zur gesetzlichen Rente vorgestellt. (FR NSR 2008, S. 56ff)

Im Berichtszeitraum 2011-2015 werden rentenrechtliche Reformbemühungen nicht weiter dargestellt. Die vorhandenen, kurzen Teile in den jeweiligen Berichten konzentrieren sich vorwiegend auf die Armutsbekämpfung im Alter und die finanzielle Sicherheit des Rentensystems. Zudem werden mit Blick auf die materielle Ausstattung im Alter vom Rentensystem besonders benachteiligte Personengruppen wie Geringverdiener, Personen mit kurzen oder unsteten Erwerbsbiographien benannt. (FR NRP 2011, S. 58; FR NRP 2013, S.10; FR NSR 2015, S. 6) Ein Vorschlag zur verbesserten Information der Bevölkerung über Rentenansprüche insbesondere über digitale Dienste wird kurz aufgegriffen (FR NSR 2015, S. 6) und verbesserte Möglichkeiten zum Bezug einer Teilrente und Einkommen werden berichtet (FR NSR 2015, S 7). Insgesamt hat Umfang und Tiefe der Berichterstattung zu Renten und materieller Absicherung ab 2011 wesentlich abgenommen.

c) Gesundheit und Pflege

Im Berichtszeitraum 2006-2008 liegt der Schwerpunkt der Darstellung der französischen Gesundheits- und Pflegepolitik bei der Vorstellung von zwei Maßnahmenplänen im Bereich der Pflege. Der Plan „Alterung und Solidarität 2004-2007 “ stellt das Engagement Frankreichs in Bezug auf hilfebedürftige, ältere Personen dar. Schwerpunkte sind der Ausbau von institutionellen Pflegeangeboten sowohl stationär wie auch ambulant einschließlich Kurzzeit- und Tagespflege, der Ausbau von häuslichen Pflegediensten, die Schaffung von geriatrischer Versorgung, die Erforschung von Alterserkrankungen, die Koordination der Aktivitäten im Gesundheits- und Sozialsektor sowie die Verbesserung der Wahlmöglichkeiten zwischen häuslicher und institutioneller Versorgung. (FR NSR 2006, S.54 u. 65) Der zweite Maßnahmenplan „Solidarität mit Hochaltrigen 2007-2012“ zielt insbesondere auf die freie Wahl des

Wohnortes durch Verbesserung bei häuslichen Diensten, Unterstützung der pflegenden Familien sowie Hilfe bei der Anpassung der Wohnverhältnisse ab. Der Ausbau von stationären Angeboten soll einhergehen mit der Verbesserung der Ausbildung des Personals, Vermeidung von schlechter Behandlung und Beherrschung der Kosten für die Unterbringung. Entwicklung der Geriatriemedizin, der Forschung sowie der Prävention werden ebenfalls benannt. Zudem soll eine kostenfreie Präventionsberatung ab dem 70. Lebensjahr eingeführt werden. (FR NSR 2006, S. 65) Die Finanzierung der Pflegeleistungen soll durch Erhebung einer Solidarabgabe für Autonomie verbessert werden. Die zusätzlich vom Lohn erhobenen Mittel in Höhe von ca. 2 Mrd. Euro sollen in die Finanzierung und den Ausbau von stationären und ambulanten Angeboten, die Modernisierung und Professionalisierung von häuslichen Diensten und Erforschung, Prävention und weitere Aktivitäten fließen. (FR NSR 2006, S. 64 u. 66)

Im Berichtszeitraum 2008-2010 wird die Schaffung einer staatlichen Pflegeabsicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung bis 2012 vorgestellt. Die Hauptziele dieser Reform sind: Versorgung Älterer so lange wie möglich in der eigenen Häuslichkeit, Ausbau der institutionellen Pflege bei gleichzeitiger Kostensenkung, Schaffung einer langfristigen, finanziellen Absicherung bei Verlust der Selbständigkeit, Entwicklung eines Leitsystems der Gesundheitsversorgung für den Fall des Verlusts der Selbständigkeit. (FR NRP 2008, S. 62) Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt bei der Schaffung einer 5. Säule der Sozialversicherung (FR NSR 2008, S. 10) und dem Ausbau der Leistungen in allen Bereichen der Pflege. So sollen sowohl institutionelle stationäre, teilstationäre, wie auch ambulante Pflegeangebote ausgebaut werden (FR NSR 2008, S. 73). Auch die Unterstützung von pflegenden Angehörigen wird thematisiert. So sollen Regelungen für die Freistellung in Beschäftigungsverhältnissen bis zu einem Jahr geschaffen, die soziale Sicherung der Pflegepersonen verbessert und Tages- und Kurzzeitpflegeangebote zur Unterstützung der informellen Pflege ausgebaut werden. (FR NSR 2008, S. 73) Dem Ausbau der häuslichen Pflegeangebote wird insoweit auch Rechnung getragen, als dass in der Notfallversorgung ein besonderer Entwicklungsbedarf für ältere Patienten gesehen wird (FR NSR 2008, S. 70f). Der Versorgung von Alzheimer-Erkrankten wird ein eigenständiger Maßnahmenplan gewidmet. Ziele sind dabei die Verbesserung der häuslichen Versorgung, die Forschungsförderung sowie die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung. (FR NSR 2008, S. 71)

Im Zeitraum 2011-2015 wird in der allgemeinen Gesundheitspolitik die zunehmende Alterung der Gesellschaft zum Anlass genommen, im Rahmen einer Nationalen Gesundheitsstrategie die gesundheitlichen und sozialen Angebote und Dienste für Ältere besser zu koordinieren sowie Brüche im Unterstützungssystem zu vermeiden. Neben der Frage der Versorgung durch Dienste und Angebote wird die allgemeine Prävention angesprochen. (FR NRP 2013, S. 59) Der Schwerpunkt bei der Pflegepolitik liegt bei der nachhaltigen Finanzierung des Systems im demographischen Wandel. Insofern wird der Begriff der Prävention bei Älteren im Sinne der Vermeidung von Verlust der Unabhängigkeit und Pflegebedürftigkeit mit Blick auf mögliche Ausgabensparnisse genutzt. Ältere sollen die Möglichkeit haben, frei zu entscheiden, welche Dienste und welchen Wohnort sie wählen. (FR NRP 2011, S. 59) Auch werden wie schon in den Berichten zuvor sowohl die Verbesserung bei den institutionellen Pflegeangeboten wie auch bei den häuslichen Diensten angesprochen und ein Bekenntnis zur Unterstützung der informellen Pflege durch Familienangehörige abgegeben. (FR NSR 2012, S. 10)

Genauso wie bei der Berichterstattung zu Renten und materieller Absicherung bleibt die Politik für Ältere im Zeitraum 2011-2015 nur schemenhaft erkennbar. Reformmaßnahmen werden eher erwähnt als ausführlich dargestellt.

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel

In der Berichterstattung Frankreichs wird nur einmal kurz auf Unterstützungsleistungen zur Anpassung von Wohnraum und Einrichtung von technischen Hilfen eingegangen (FR NSR 2006, S. 66). Eine durchgehende Befassung mit diesen Themen ist nicht erkennbar.

5.3.7 Belgien

a) Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Im Berichtszeitraum 2006 bis 2008 nennt Belgien die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 55- 64Jährigen auf 50% als eine unter etlichen, weiteren, gemeinsamen Zielsetzungen von nationaler, regionaler und kommunaler Ebene (BE NRP 2006, S. 47). Auf nationaler Ebene soll jeder zweite, ältere Arbeitnehmer mit Beratung, Karriereplanung und Weiterbildung einmal im Jahr erreicht werden (BE NRP 2006, S. 49). Arbeitgeber sind berechtigt für Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr geringere Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen, womit die Beschäftigung ältere Arbeitnehmer attraktiver werden soll. Ein Zertifikatesystem soll landesweit Bemü-

hungen von Arbeitgebern im Rahmen der Antidiskriminierung erkennbar machen und so Anreize bieten, gegen Altersdiskriminierung in der Arbeitswelt vorzugehen. (BE NRP 2006, S. 51, BE NSR 2006, S. 19) Die Altersgrenze für Frühverrentung soll in Belgien um zwei Jahre auf das 60. Lebensjahr angehoben werden. Ältere Arbeitslose sollen auch mit geringerer Bezahlung Arbeit wiederaufnehmen. Hierzu sollen befristete Lohnzuschüsse geleistet werden und die Nichtannahme von Arbeitsangeboten mit Leistungskürzungen sanktioniert werden (BE NRP 2006, S. 50f). Über die nationalen Maßnahmen hinaus setzt insbesondere die belgische Region Flandern auf weitere Maßnahmen bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. So wird explizit auf die Förderung aktiven Alterns durch Steuererleichterungen für ältere Arbeitnehmer eingegangen. (BE NRP 2006, S. 16) Durch Diversitätspläne und Lohnkostenzuschüsse bei Einstellung will die Region Flandern den Arbeitsmarktzugang Älterer fördern (BE NSR 2006, S. 19). Bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Flandern sollen die älteren Arbeitslosen ebenfalls besonders adressiert werden. So soll die Unterrepräsentanz bei Beratungs- und Trainingsmaßnahmen reduziert und Älteren vermehrt befristete und flexible Integrationsmöglichkeiten angeboten werden. (BE NRP 2006, S. 50)

Auch im Berichtszeitraum 2008-2010 setzt Belgien auf der nationalen Ebene auf die Begrenzung der Frühverrentung, Lohnkostenreduzierung von älteren Arbeitnehmern und eine Bewusstseinskampagne zur besseren Nutzung der Potentiale älterer Arbeitnehmer. (BE NRP 2008, S. 89) Zudem wird auf regionaler Ebene insgesamt auf ein verbessertes Beratungssystem und individuelle Aktivierungspläne für ältere Arbeitslose gesetzt (BE NRP 2008, S. 89f), in der Flämischen Region kombiniert mit Lohnkostenzuschüssen bei der Einstellung älterer Arbeitnehmer. (BE NSR 2008, S. 18) Die Möglichkeiten, bei krankheits- oder unfallbedingtem Sozialleistungsbezug leichter wieder ins Arbeitsleben zu finden, sollen unter anderem durch Kombination von Renten und Beschäftigung verbessert werden (BE NRP 2008, S. 95).

Auch im Berichtszeitraum 2011-2015 konzentriert sich die Arbeits- und Beschäftigungspolitik für Ältere auf die Vermeidung von Frühverrentung durch gesetzliche Regelungen. Dabei werden sowohl die gesetzlichen Altersgrenzen für Frührentenbezug erneut um zwei Jahre angehoben, wie auch die Regelungen für betrieblichen Vorrentenbezug und Altersteilzeit verschärft. (BE NRP 2012, S. 6ff; BE NSR 2014, S. 15; BE NRP 2014, S. 7; BE NRP 2015, S. 8) Hinzu kommen auf nationaler Ebene die Verpflichtung zur Arbeitslosmeldung bis zum Renteneintritt, sowie die Verbesserung von Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer (BE NSR 2012, S. 8). Ab 2014

wird für Arbeitnehmer über dem 65. Lebensjahr unter bestimmten Voraussetzungen ein unbegrenzter Hinzuverdienst ermöglicht (BE NSR 2014, S. 16). Nach anfänglicher Zurückhaltung bei Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik haben auch die Regionen Wallonien und Brüssel Maßnahmen eingeführt, die bereits in Flandern umgesetzt wurden. Hierzu zählen die Ausweitung des Beratungsangebots für ältere Arbeitslose sowie Lohnkostenzuschüsse. (BE NRP 2012, S.8; BE NSR 2012, S. 8; BE NRP 2013, S. 9f; BE NRP 2015, S. 8)

b) Rente und materielle Absicherung

In der Rentenpolitik setzt Belgien im Berichtszeitraum 2006-2008 auf eine Mischung aus alten- wie auch seniorenpolitischen Maßnahmen. So sollen die Kombination von Rente und Erwerbstätigkeit nach dem gesetzlichen Rentenalter erleichtert und ein Bonussystem bei der Rentenberechnung für Beschäftigungszeiten ab dem 60. Lebensjahr eingeführt werden. (BE NRP 2006, S.50) Steuererleichterungen sollen bei betrieblichen und privaten Renten Anreize bieten, das Erwerbsleben zu verlängern und das Rentensystem stabilisieren (BE NSR 2006, S. 31, BE NRP 2006, S. 26). Die Informationsmöglichkeiten sollen durch die Einführung eines Informationsanspruches für 55-jährige über die zu erwartende Rente verbessert werden (BE NSR 2006, S. 32). Zur Absicherung des bestehenden Rentensystems im demographischen Wandel hat Belgien bereits 2001 einen Rücklagefonds eingeführt, der trotz Zinsgewinnen weiter durch staatliche Zuführungen erhöht werden soll (BE NRP 2006, S. 25). Leistungsverbesserungen werden insbesondere für Personen mit atypischen Erwerbskarrieren angekündigt. So soll der Zugang zur Mindestrente erleichtert und die Berechnung von Rentenanwartschaften für Teilzeitbeschäftigte verbessert werden. (BE NSR 2006, S. 28)

Im Berichtszeitraum 2008-2010 sieht Belgien im Bereich der materiellen Absicherungen einen Schwerpunkt bei der fiskalischen Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die alternde Gesellschaft (BE NSR 2008, S. 31). Sowohl das Bonussystem in den Rentenversicherungsregimen wie auch der Ausbau der Möglichkeiten Rente und Erwerbstätigkeit zu kombinieren werden weiterhin als wichtige Maßnahmen dargestellt (BE NSR 2008, S. 32 u. 34). Zur Information über zukünftige Rentenanwartschaften wurde eine Internetplattform geschaffen, die es ermöglicht, bereits in jungen Jahren Rentenprognosen zu erstellen. Ältere bekommen ab dem 55. Lebensjahr automatisch eine Rentenvorausberechnung zugesendet. (BE NSR 2008, S. 47) Auch der Ausbau der zweiten Alterssicherungssäule im betriebli-

chen Bereich wird erneut dargestellt. Darüber hinaus soll die steuerliche Förderung sowie Kontrolle über die Entwicklung der privaten Alterssicherung gestärkt werden. (BE NSR 2008, S. 39)

Im Berichtszeitraum 2011-2015 stehen rentenpolitische Maßnahmen vorwiegend im Kontext der Beschäftigungspolitik, so die Anhebung der Renteneintrittsalter und die Zurückdrängung von Frühverrentungspraktiken (BE NSR 2012, S. 6f). Zu weiteren Stabilisierung des Rentensystems sollen die Bemühungen zum Ausbau und Zugang der zweiten Säule der Alterssicherung intensiviert werden (BE NSR 2012, S. 7, BE NSR 2014, S. 15). Eine gemeinsame Datenbasis soll geschaffen werden, um zukünftige Rentner über die Rentenanwartschaften systemübergreifend informieren zu können (BE NSR 2012, S. 7f). Weiterhin wird auf den Ausbau der Hinzuverdienstmöglichkeiten neben der Rente (BE NSR 2015, S. 7; BE NSR 2014, S. 16,) und finanzielle Anreize zum Aufschieben der Rente (NSR 2012 S. 8; NSR 2015, S. 7; NRP 2013, S. 5; NRP 2014, S. 7f) gesetzt.

c) Gesundheit und Pflege

Im Berichtszeitraum 2006-2008 legt Belgien in der Gesundheits- und Pflegepolitik einen Schwerpunkt auf einen Sechs-Jahres-Plan zu Investitionen in die Dienste für Ältere in den Regionen und Kommunen. Hierzu gehört der Ausbau der häuslichen Pflegeangebote, eine verstärkte Zusammenarbeit von Pflegeangeboten mit den Diensten der primären Gesundheitsversorgung, die Koordinierung über alle politischen Ebene sowie die Vernetzung der Pflege und Gesundheitsversorgung mit Aktivitäten im Bereich Wohnen, Mobilität und kulturelle Partizipation. Es sollen über Anreize für Tagespflege- und Kurzzeitpflegeangebote hinaus alternative Dienste entwickelt werden, die eine enge Zusammenarbeit von häuslichen und institutionellen Anbietern verwirklichen. Sensibilisierung zu jedweder Form von Diskriminierung Älterer sowie Gewaltprävention werden ebenso erwähnt. Als besonders bedeutsam für die Inanspruchnahme und Entwicklung eines integrierten Versorgungssystems für Ältere wird der Ausbau von flächendeckende Beratungs- und Koordinierungsstrukturen gesehen. (BE NSR 2006, S. 132ff) Die Koordinierungsbemühungen sollen durch eine übergeordnete Struktur in Form einer „Interministeriellen Konferenz zur Öffentlichen Gesundheit“ auf nationaler Ebene verstärkt werden. Durch Dienste der integrierten, häuslichen Versorgung sollen alle Angebote vor Ort bei der Versorgung älterer Menschen einbinden (BE NSR 2006, S. 33) In den belgischen Regionen werden die Impulse mit dem Schwerpunkt des Ausbaus der häuslichen Dienste

aufgegriffen. (BE NSR 2006, S.48f). Zudem soll ein breites Angebot geriatrischer Versorgung geschaffen werden (BE NSR 2006, S. 49).

Im Berichtszeitraum 2008-2010 werden die Maßnahmen aus dem Sechs-Jahres-Plan wieder aufgegriffen. Ziel bleibt es, für eine größere Bandbreite an Einrichtungen zu sorgen, die ein integriertes Versorgungssystem mit einer möglichst umfassenden, häuslichen Versorgung älterer Menschen ermöglicht. Tageszentren sollen neben häuslichen Diensten die Integration aller Angebote ermöglichen. (BE NSR 2008, S. 64f; BE NRP 2008, S. 14) Neben den integrativen, häuslichen Diensten werden Beratungsangebote erprobt, die weitere Dienste über den pflegerischen und gesundheitlichen Bereich hinaus in das Versorgungsangebot einbeziehen sollen. Ziel der professionellen Strukturen der häuslichen Dienste soll es auch sein, Familien und informelle Pflegesettings zu unterstützen. (BE NSR 2008, S. 66) Mit neu bereitgestellten, finanziellen Mitteln soll Kommunen und Regionen ermöglicht werden, innovative Formen der Versorgung zu erproben, die nach Evaluation in das belgische Regelleistungsspektrum übernommen werden (BE NSR 2008, S. 65). Zum Ausgleich von Nachteilen für pflegende Familienangehörige wird über die Zuständigkeitsgrenzen der politischen Ebenen hinweg über die Entwicklung eines gesonderten, steuerlichen und sozialen Status beraten. (BE NSR 2008, S. 66).

Im Berichtszeitraum 2011-2015 liegt der Schwerpunkt der Darstellung im Gesundheits- und Pflegebereich auf der Verbesserung der Koordinierung zwischen den neu geschaffenen und weiterhin im Rahmen der Innovationsförderung entstehenden sowie den vorhandenen Angeboten der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung. So habe es einen starken Ausbau von häuslichen Angeboten, sowie Angeboten der Tages- und Kurzzeitpflege gegeben. Dadurch wurde die Konversion von klassischen Altenheimplätzen in Pflegeheimplätze befördert, da nur noch stark hilfebedürftige, ältere Menschen institutionelle Vollzeitangebote annehmen würden (BE NSR 2012, S. 11f). Zur Integration der vorhandenen Dienste in ein auf die Bedürfnisse Älterer abgestimmtes Versorgungssystem soll die Kommunikation zwischen häuslichen Angeboten und Gesundheitsdiensten verbessert werden (BE NSR 2015, S. 9). Durch die Schaffung einer Vielzahl von neuen Angeboten sind die Finanzierungsvoraussetzungen neu zu ordnen und der Blick richtet sich auch auf die Frage der Kostenbegrenzung auf regionaler Ebene (BE NRP 2012, S. 27, BE NSR 2012, S. 10). Neben den Koordinierungsbemühungen werden einzelne Programme für spezifische Problemlagen in Versorgung und Prävention neu initiiert, immer mit dem

Ziel, die Möglichkeit einer längeren, häuslichen Versorgung auszuweiten (BE NSR 2012, S. 11, BE NSR 2014, S. 18; BE NSR 2015, S. 9).

d) Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der häuslichen, lokalen Pflegeinfrastruktur werden übergreifende Dienste und Angebote ebenfalls in den Blick genommen, da neben einer guten, gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung, die Frage des Wohnraums für Ältere, sowie der gesellschaftlichen Partizipation bedeutsam für den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit ist. Auch der Zugang Älterer zu internetbasierten Diensten wird thematisiert. (BE NSR 2006, S. 133; BE NSR 2008, S. 66; BE NSR 2012, S. 11) Eigenständige Initiativen außerhalb der klassischen Sozialpolitikfelder werden allerdings nicht berichtet.

5.4 Auswertung

Insgesamt zeigt sich in der Untersuchung der Sozialberichterstattung, dass alle sechs ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU Maßnahmen ältere Menschen betreffend in ihrer Sozialberichterstattung aufgenommen haben. Dabei ergänzen sich Maßnahmen der klassischen Altenpolitik und Maßnahmen, die aus einem modernen, seniorenpolitischen Verständnis heraus entwickelt werden. Altenpolitische Maßnahmen stellen regelmäßig die Basis dar. Von Interesse ist inwieweit darüber hinaus seniorenpolitischen Konzepte und Maßnahmen in die Politikdarstellung Einzug gefunden haben. Nur daran lässt sich herausarbeiten, ob die untersuchten Länder der vorangegangenen Prognose zur Aufnahme des seniorenpolitischen Konzepts des aktiven Alterns entsprochen haben, ein Politikwandel oder ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat

Vor dem vertikalen Vergleich der Veränderung Politik für ältere Menschen von 2005 bis 2015 sowie dem horizontalen Vergleich der Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern lohnt es sich die Charakteristika der einzelnen, seniorenpolitischen Ausrichtungen zu skizzieren. Dabei wird bei der tabellarischen Darstellung ausschließlich die Benennung von seniorenpolitischen Maßnahmen und Politiken herangezogen und nur dort wo Besonderheiten bei der Benennung von altenpolitischen Maßnahmen und Politiken erkennbar waren, werden diese erwähnt. Grundlage sind die Ergebnisse der Inhaltsanalyse. Der Gesamtüberblick über alle Nennungen können den Tabellen im Anhang 2 entnommen werden.

Schweden				
Kategorie	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung - Arbeitsmarkt	2	3	3	8 (12)
Rente - materielle Absicherung	4	4	4	12(12)
Gesundheit	3	4	3	10(12)
Pflege	1	3	1	5(12)
Sonstige Seniorenpolitik	3	2	3	8(12)
Gesamt	13 (20)	16 (20)	14 (20)	43(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

Charakteristisch für die schwedische Seniorenpolitik ist, dass die Ausprägung am stärksten in der Renten- und Gesundheitspolitik erkennbar wird. Auch für die Beschäftigungspolitik zeigen sich sehr gute Werte, wobei Rehabilitationsmaßnahmen für Ältere mit Blick auf das Arbeitsleben nicht explizit erwähnt wurden. Im Bereich der Rentenpolitik werden sehr hohe Werte bei der Seniorenpolitik erzielt. Jedoch werden ebenfalls altenpolitische Maßnahmen häufig erwähnt, was für die anderen Politikbereiche nicht zutrifft. Auch im Bereich der sonstigen seniorenpolitischen Maßnahmen wird erkennbar, dass in Schweden eine umfassende Sicht auf die Politik für Ältere entwickelt wurde. Im Zeitverlauf wird deutlich, dass im Berichtszeitraum 2008-2010 die stärkste, seniorenpolitische Ausprägung in Schweden erkennbar wird und bis auf den Bereich der Pflege alle Politikbereiche auch danach auf einem sehr hohen Niveau verbleiben.

Finnland				
Kategorie	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung – Arbeitsmarkt	3	3	4	10(12)
Rente - materielle Absicherung	2	3	3	8(12)
Gesundheit	4	3	4	11(12)
Pflege	2	4	2	8(12)
Sonstige Seniorenpolitik	1	0	1	2(12)
Gesamt	12(20)	13(20)	14(20)	39(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

In Finnland liegt die stärkste Ausprägung in der Seniorenpolitik bei der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Gesundheitspolitik. Renten- und Pflegepolitik weisen ebenfalls ein hohes Niveau auf. Der Bereich der Rentenpolitik ist der

einzig wie schon bei Schweden, bei dem altenpolitische Maßnahmen in den Berichten erwähnt werden. Sonstige seniorenpolitische Maßnahmen und Aktivitäten werden nahezu nicht berichtet mit Ausnahme auf den Verweis zur Förderung von altengerechtem Wohnraum im ersten und dritten Berichtszeitraum. Bemerkenswert erscheint noch, dass im zweiten Berichtszeitraum in der Pflegepolitik der Höchstwert erreicht wird aber nicht gehalten werden kann. Insgesamt ist die Tendenz kontinuierlich ansteigend ohne einen deutlich erkennbaren Sprung.

Deutschland				
Kategorie	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung – Arbeitsmarkt	3	3	3	9(12)
Rente - materielle Absicherung	1	1	3	5(12)
Gesundheit	2	3	4	9(12)
Pflege	2	3	3	8(12)
Sonstige Seniorenpolitik	0	0	2	2(12)
Gesamt	8(20)	10(20)	15(20)	33(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

An den deutschen Berichten ist insoweit bemerkenswert, dass eine starke Zentrierung auf die Beschäftigungspolitik in der ersten Berichtsphase langsam aufgeweicht wurde und zunehmend insbesondere in der Gesundheits- und Pflegepolitik eine Differenzierung der Themen und Maßnahmen erkennbar ist. Wie auch schon bei Schweden und Finnland werden in der Rentenpolitik am ehesten altenpolitische Maßnahmen aufgegriffen. Zudem ist in der Gesundheitspolitik eine zunehmende Hinwendung zu einer differenzierten Seniorenpolitik erkennbar. Im dritten Zeitraum werden dann weitere Maßnahmen aufgenommen, die nicht zur Sozialpolitik im engeren Sinne zählen. Ausgehend von einem niedrigen Niveau im ersten Zeitraum und einer verhaltenen Steigerung zum zweiten Zeitraum ist zum Dritten Zeitraum eine bemerkenswerte Ausweitung der seniorenpolitischen Maßnahmen in allen Feldern der Politik für Ältere erkennbar.

Österreich				
Kategorie	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung – Arbeitsmarkt	3	3	4	10(12)
Rente - materielle Absicherung	0	0	3	3(12)
Gesundheit	0	1	1	2(12)
Pflege	4	2	3	9(12)
Sonstige Seniorenpolitik	1	0	0	1(12)
Gesamt	8 (20)	6(20)	11(20)	25(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

Österreich ist wie Deutschland von Beginn an stark auf Maßnahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zentriert. Dies bleibt über den gesamten Berichtszeitraum so erhalten. Einzig in der Pflegepolitik verfolgt Österreich kontinuierlich seniorenpolitische Fragestellungen. In der Gesundheitspolitik findet sich nahezu keine Würdigung älterer Menschen. Gesundheitspolitik für ältere Menschen wird als Pflegepolitik verstanden. Einzig in der Rentenpolitik ist eine Zunahme von seniorenpolitischen Aktivitäten und Maßnahmen im dritten Berichtszeitraum erkennbar. Bemerkenswert ist, dass mit verstärkten Aktivitäten bei Rente und materieller Absicherung im dritten Zeitraum, die bis dato dominanten, altenpolitischen Aktivitäten abgelöst werden. Seniorenpolitische Maßnahmen außerhalb der klassischen, sozialpolitischen Handlungsfelder sind nicht erkennbar. Dies legt die Vermutung nahe, dass seniorenpolitische Sichtweisen insgesamt noch nicht in das österreichische Politikverständnis eingeflossen sind. Es ist keine, kontinuierliche Hinwendung zu seniorenpolitischen Politikinhalten erkennbar. Die Steigerungen im dritten Berichtszeitraum gehen vorwiegend auf das Konto der Rentenpolitik. Es verbleibt bei einem niedrigen Gesamtniveau.

Frankreich				
Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung - Arbeitsmarkt	3	3	3	9(12)
Rente - materielle Absicherung	3	4	1	8(12)
Gesundheit	2	2	2	6(12)
Pflege	3	4	3	10(12)
Sonstige Seniorenpolitik	2	0	0	2(12)
Gesamt	13 (20)	13 (20)	9 (20)	35(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

Frankreichs seniorenpolitische Aktivitäten setzen schwerpunktmäßig bei der Pflege an, wobei Beschäftigung und Arbeitsmarkt sowie Renten und materielle Absicherung Bereiche sind, in denen über den Gesamtzeitraum durchgehend Aktivitäten und Maßnahmen dargestellt werden. Bemerkenswert ist, dass in der Pflegepolitik durchgehend vom Ausbau auch stationärer, institutioneller Angebote berichtet wird, somit eine starke, altenpolitische Prägung vorzuherrschen scheint. Eine solche altenpolitische Prägung lässt sich auch bei der französischen Rentenpolitik feststellen. Außerhalb der klassischen Bereiche der Sozialpolitik wird mit Ausnahme vom ersten Berichtszeitraum über keine seniorenpolitischen Aktivitäten berichtet. Eine Erklärung für den Rückgang der berichteten Aktivitäten muss sicherlich in der Zurückhaltung Frankreichs bei der Sozialberichterstattung ab dem Jahr 2010 gesehen werden. Die Berichte im dritten Zeitraum sind äußerst kurzgehalten. Ausführliche Beschreibungen der französischen Maßnahmen und Reformen in der Sozialpolitik sind nicht mehr enthalten. Dies trifft in gewissem Maße natürlich auch auf alle anderen Länder zu, ist aber bei Frankreich besonders ausgeprägt. Trotzdem kann wohl insgesamt von einem stagnierenden, seniorenpolitischen Konzept auf mittlerem Niveau ausgegangen werden.

Belgien				
Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigung - Arbeitsmarkt	3	3	3	9(12)
Rente und materielle Absicherung	3	3	3	9(12)
Gesundheit	2	1	3	6(12)
Pflege	1	2	3	6(12)
Sonstige Seniorenpolitik	1	0	1	2(12)
Gesamt	10(20)	9(20)	13(20)	32(60)

(eigene Darstellung: Werte in () = höchste jeweils zu erreichenden Werte)

Die belgische Politik für ältere Menschen konzentrierte sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf die Bereiche Beschäftigung und Arbeitsmarkt sowie Rente und materielle Absicherung. Im dritten Zeitraum wurde der Ansatz wesentlich breiter und alle Bereiche der Sozialpolitik wurden mit einbezogen. Altenpolitische Ansätze waren im ersten Zeitraum einzig noch bei der Rentenpolitik erkennbar. Sie verloren in den folgenden Berichtszeiträumen an Bedeutung. Seniorenpolitische Aktivitäten über den sozialpolitischen Bereich hinaus blieben marginal. Die belgischen Berichte

weisen gegenüber allen anderen Berichten die Besonderheit auf, dass die flämische, wallonische, deutschsprachige Region sowie Brüssel in den nationalen Berichten explizit mit ihren regionalen Aktivitäten dargestellt werden. Zudem enthalten die Berichte Anhänge mit eigenständigen Berichten der Regionen. Insbesondere die Flämische Region erweist sich als Vorreiter bei seniorenpolitischen Aktivitäten. Insgesamt ist eine Steigerung zum dritten Berichtszeitraum hin erkennbar.

5.4.1 Vertikale Auswertung – Entwicklung von 2005 bis 2015

Ausgangspunkt für die Untersuchung in diesem Kapitel war die Fragestellung, ob der auf der europäischen Ebene vollzogene Paradigmenwechsel hin zu einer Seniorenpolitik des aktiven Alterns auch auf der für die Gestaltung der Lebensverhältnisse maßgeblichen, nationalen Ebene stattgefunden hat.

Die folgende Tabelle weist die Ergebnisse der Untersuchung der sechs ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU insgesamt mit Blick auf die Politikbereiche der Politik für ältere Menschen aus. Dabei wurden die jeweiligen Werte, die alle Länder zu einem Berichtszeitraum erzielten, addiert und ins Verhältnis zum höchstmöglichen Wert (1,0) gesetzt.

Seniorenpolitik auf nationaler Ebene - Politikbereiche				
Politikbereich	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Steigerung
Beschäftigung - Arbeitsmarkt	0,71	0,75	0,80	0,09
Rente - materielle Absicherung	0,54	0,63	0,71	0,17
Gesundheit	0,54	0,58	0,71	0,17
Pflege	0,54	0,75	0,63	0,09
Sonstige Seniorenpolitik	0,33	0,08	0,29	-0,04
Gesamt	0,53	0,56	0,63	0,10

(eigene Darstellung)

Die Übersicht veranschaulicht, dass das Niveau der seniorenpolitischen Aktivitäten im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik am höchsten ist. Die Politikbereiche Rente und materielle Absicherung, Gesundheit sowie Pflegepolitik befinden sich auf einem vergleichbaren Niveau, während sonstige seniorenpolitische Aktivitäten eher auf niedrigem Niveau angesiedelt sind. Mit einer Steigerung vom ersten Berichtszeitraum zum dritten Berichtszeitraum von umgerechnet 17%-Punkten

weisen die Bereiche der Renten- und Gesundheitspolitik die größte Dynamik auf. Während die Entwicklung im Rentenbereich kontinuierlich zu verlaufen scheint, gibt es im Bereich der Gesundheitspolitik zwischen dem zweiten und dritten Zeitraum eine dynamischere Entwicklung als zwischen dem ersten und zweiten. In der Beschäftigungspolitik ist eine langsame aber kontinuierliche Weiterentwicklung erkennbar, jedoch auf höherem Niveau als in allen anderen Politikbereichen. Bei der Pflegepolitik kommt es zu einem Ausschlag nach oben zwischen erstem und zweitem Zeitraum, allerdings wieder zu einer Rückführung im dritten Zeitraum. Die Entwicklung ist aber trotzdem positiv. Im Bereich der Sonstigen Seniorenpolitik also Soziale Teilhabe; Wohnen, Barrierefreiheit, technische Hilfsmittel lässt sich bei der Untersuchung der Sozialberichterstattung keine Tendenz ablesen, was den Schluss nahelegt, dass in der Politik für ältere Menschen das politikbereichsübergreifende, seniorenpolitische Konzept sich nicht in allen Ländern entwickeln konnte.

5.4.2 Horizontale Auswertung - Ländervergleich

Bei der Auswahl der Länder wurden im Benchmarkingverfahren Demographie, Partizipation Älterer und Offenheit des politischen Systems als maßgebliche Faktoren für die Entwicklung einer Seniorenpolitik des aktiven Alterns herangezogen. Die so gebildete Rangfolge sah die nordischen Länder deutlich vor den kontinentaleuropäischen. Bei den ausgewählten, kontinentaleuropäischen wiederum lagen Frankreich und Deutschland deutlich vor Belgien. Österreich bildete das Schlusslicht. Die folgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Untersuchung der Sozialberichte der Länder nach Politikbereichen gegenüber. Dabei werden aus Gründen der Vergleichbarkeit wie schon beim Vergleich der Berichtszeiträume die jeweiligen Werte der Kategorienzuordnung ins Verhältnis zu der Anzahl aller möglichen Zuordnungen gesetzt. So hat beispielsweise Schweden einen Wert von 0,67 im Bereich Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das bedeutet, dass Schweden von den zwölf möglichen Zuordnungen acht Zuordnungen in allen untersuchten Sozialberichten erzielen konnte, also 67% des höchstmöglichen Wertes. Die gelb markierten Felder kennzeichnen den jeweils höchsten Wert in einem Politikbereich, die roten Felder den jeweils niedrigsten.

Gesamt - Länder						
Politikbereich	SE	FI	DE	AT	FR	BE
Beschäftigung – Arbeitsmarkt	0,67	0,83	0,75	0,83	0,75	0,75
Rente - materielle Absicherung	1,00	0,67	0,42	0,25	0,67	0,75
Gesundheit	0,83	0,92	0,75	0,17	0,50	0,50
Pflege	0,42	0,67	0,67	0,75	0,83	0,50
Sonstige Seniorenpolitik	0,67	0,17	0,17	0,08	0,17	0,17
Gesamt	0,72	0,65	0,55	0,42	0,58	0,53
Steigerung 1. zu 3. Zeitraum	0,05	0,10	0,35	0,15	-0,20	0,15

(eigene Darstellung: Politikbereiche gelb = bester Wert; rot = schlechtester Wert)

Aus der Gegenüberstellung in der Tabelle wird wie bereits bei den Beschreibungen der einzelnen Länder in diesem Kapitel deutlich, dass die Länder unterschiedliche Schwerpunkte bei der Politik für ältere Menschen setzten. Schweden hat einen sehr hohen Gesamtwert in der Rentenpolitik und nimmt mit sehr großem Abstand auch bei den sonstigen, seniorenpolitischen Aktivitäten den Spitzenplatz ein. In der Gesundheitspolitik liegt Schweden knapp hinter Finnland und knapp vor Deutschland. In der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wie auch in der Pflegepolitik liegt Schweden auf immerhin mittlerem bis gutem Niveau. Insgesamt kann Schweden durch seine sehr breit aufgestellten, seniorenpolitischen Aktivitäten die Spitzenposition unter allen Ländern einnehmen. Finnland hat ebenfalls in zwei Politikbereichen den Spitzenplatz inne, in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und in der Gesundheitspolitik. Deutschland weist ein sehr ausgeglichenes Bild auf, liegt jedoch durchgehend in den einzelnen Politikbereichen auf dem dritten oder vierten Platz. Österreich hat interessanterweise neben Finnland den besten Wert in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, bildet aber gleich in drei Bereichen mit sehr niedrigen Werten das Schlusslicht. Einzig in der Pflegepolitik setzt Österreich noch seniorenpolitische Akzente. Frankreich hat ebenso wie Deutschland durchschnittliche Werte, bis auf die Pflegepolitik, dort nimmt Frankreich mit seinen seniorenpolitischen Maßnahmen und Aktivitäten den Spitzenplatz ein. Belgien weist wie Deutschland in allen Bereichen mittlere Werte aus, einzig in der Rentenpolitik liegt Belgien mit einigem Abstand hinter Schweden auf dem zweiten Rang.

Es lohnt sich zudem einen Blick auf die Abstände zwischen dem besten und dem schlechtesten Wert zu richten. Dabei wird deutlich, dass die Werte in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mit einer Varianzbreite von 0,17 sehr eng beisam-

men liegen und sich alle untersuchten Länder auf einem gehobenen Niveau bewegen. Am stärksten fallen die Werte in der Renten- und Gesundheitspolitik auseinander, mit jeweils 0,75 Abstand zwischen bestem und schlechtestem Wert. Die Pflegepolitik weist mit 0,42 wiederum einen eher mittleren bis niedrigen Varianzwert auf, während bei den sonstigen Aktivitäten mit 0,58 eher ein mittlerer bis hoher Unterschiedswert erkennbar ist. Diese Werte zeigen, dass in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik das Konzept des aktiven Alterns von allen Ländern weitgehend gleich und umfassend umgesetzt wird. Oben konnte bereits gezeigt werden, dass dieser Bereich auch derjenige mit dem höchsten Niveau ist. In der Renten- und Gesundheitspolitik sind mithin die größten Unterschiede zwischen den Ländern erkennbar. Hier sind aber auch die größten Zuwächse im Untersuchungszeitraum erkennbar gewesen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass in diesen Bereich die meisten Reformaktivitäten und Potentiale vorhanden sind. Renten- und Gesundheitspolitik sind somit vermutlich die maßgeblichen Bereiche soweit sich die Frage nach dem seniorenpolitischen Paradigmenwechsel stellt. Dies gilt dem Grunde nach auch für die Felder der sonstigen Seniorenpolitik, insbesondere deshalb, weil sich die Werte alle bis auf Schweden auf einem sehr niedrigen Niveau bewegen.

Seniorenpolitik - Rangfolgen		
Land	Prognose SMOP-Wert	Ergebnis Inhaltsanalyse
Schweden	3,45	0,72
Finnland	2,57	0,65
Frankreich	1,73	0,58
Deutschland	1,53	0,55
Belgien	1,18	0,53
Österreich	1,03	0,42

(eigene Darstellung)

Aus der Gegenüberstellung der Werte aus der Prognose und der Inhaltsanalyse wird deutlich, dass die Rangfolge so wie prognostiziert auch bei der Untersuchung der Sozialberichterstattung aus den Gesamtergebnissen hervorgeht. Die nordeuropäischen Länder setzen sich von den kontinentaleuropäischen Ländern ab. Österreich ist auch bei den Ergebnissen der Untersuchung mit Abstand zu Frankreich und Deutschland das Schlusslicht. Belgien weist im Ergebnis eher eine Nähe zu Frankreich und Deutschland auf. Insgesamt konnte gezeigt werden, dass das Zusam-

menwirken von externen Faktoren, relevanten Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen Einfluss darauf hat, ob es zur verstärkten Orientierung am seniorenpolitischen Paradigma des aktiven Alterns kommt. Über die Fragestellung, ob es im Untersuchungszeitraum zu einer starken Veränderung der Orientierungen in einzelnen Ländern gekommen ist, kann folgende Tabelle Antworten liefern. Die Werte geben wiederum das Verhältnis der Belegung der Kategorien seniorenpolitischer Maßnahmen zur möglichen Höchstbelegung wieder. Insgesamt konnten pro Land und Zeitraum 20 Kategorien belegt werden. Für den Zeitraum 2011-2015 belegte beispielsweise Schweden 14 von 20 Kategorien, d.h. 70% aller möglichen Zuordnungen.

Seniorenpolitik auf nationaler Ebene – Zeiträume				
Land	2006-2008	2008-2010	2011-2015	Veränderung
Schweden	0,65	0,80	0,70	0,05
Finnland	0,60	0,65	0,70	0,10
Deutschland	0,40	0,50	0,75	0,35
Österreich	0,40	0,30	0,55	0,15
Frankreich	0,65	0,65	0,45	-0,20
Belgien	0,50	0,45	0,65	0,15
Durchschnittlich	0,53	0,56	0,63	0,10

(eigene Darstellung)

Zunächst fällt auf, dass nicht in allen Fällen kontinuierliche Steigerungen zu verzeichnen sind. Im Fall Frankreichs ist sogar im dritten Zeitraum ein Rückgang der Werte erkennbar. Dies hat wie oben bereits festgestellt vermutlich mit der veränderten Herangehensweise Frankreichs an die Sozialberichterstattung der EU zu tun. Jedoch kann bei der bereits vom ersten zum zweiten Zeitraum nicht vorhandenen Dynamik bestenfalls davon ausgegangen werden, dass Frankreich in seiner Entwicklung stagniert. Auch Schweden kann nicht wesentlich zulegen, jedoch befinden sich die Werte Schwedens bereits auf einem hohen Niveau. Finnland weist ebenfalls ein eher zurückhaltendes Wachstum seniorenpolitischer Orientierung auf, bewegt sich jedoch auch auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Österreich wiederum bewegt sich insgesamt auf einem niedrigen Niveau, jedoch ist eine deutliche Steigerung zwischen zweitem und drittem Zeitraum erkennbar. Wie oben bereits beschrieben, hat sich der seniorenpolitische Ansatz Österreichs verbreitert und insbesondere die Politikbereiche Gesundheit und Rente erfasst. Im Falle Belgiens lässt

sich eine ähnliche Entwicklung ausmachen wie bei Österreich, nur dass es hier die Politikbereiche der Gesundheitspolitik sowie die Pflegepolitik sind, die neu erschlossen werden. Ein Entwicklungssprung ist von zweitem zu drittem Quartal erkennbar. Besonders interessant ist die Entwicklung Deutschlands. Von einer auf die Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt fokussierten Politik zu Beginn des Untersuchungszeitraums entwickelt sich Deutschland zu einem in allen Bereichen differenzierten Vorreiter in der Seniorenpolitik und überflügelt damit im dritten Zeitraum sogar die nordischen Staaten.

Wie die Prognose zu Beginn dieses Kapitels nah legte, war mit einem hohen Niveau seniorenpolitischer Aktivitäten in den nordischen Ländern zu rechnen, was die Untersuchung der Sozialberichte auch bestätigt hat. Es kann bei diesen Ländern vermutet werden, dass die Umstellung auf eine Seniorenpolitik des aktiven Alterns bereits teilweise vor dem Untersuchungszeitraum stattgefunden hat. Auch wenn die Entwicklung bei Deutschland am eindrucklichsten zu erkennen ist, so können die Entwicklungen von Österreich und Belgien jedoch auch als Beleg dafür herangezogen werden, dass sich in den Jahren von 2008 – 2015 ein tiefgreifender Wandel in der Politik für ältere Menschen in Europa vollzogen hat. Somit kann das Fazit gezogen werden, dass die herangezogenen Einflussfaktoren für die Entwicklung und Ausrichtung der Seniorenpolitik in den untersuchten Ländern maßgeblich sind. Sie entscheiden über Geschwindigkeit und Ausmaß der Aufnahme neuer Politikinhalte im Sinne einer Politik des aktiven Alterns. Es kann jedoch auch festgestellt werden, dass ein tiefgreifender Politikwandel im Untersuchungszeitraum begonnen hat, der dazu führt, dass die Einflussfaktoren an Gewicht verlieren. Selbst Länder denen aufgrund der Einflussfaktoren eine eher langsame bis mittelmäßige Entwicklung vorausgesagt wurde, weisen zum Ende des Untersuchungszeitraumes eine breite Rezeption moderner, seniorenpolitischer Konzepte im Sinne des aktiven Alterns auf.

6 Gesamtbeurteilung und Schlussfolgerungen

Die in Kapitel 2 formulierten theoretischen Annahmen sollen nun abschließend den Ergebnissen aus den einzelnen Kapiteln gegenübergestellt werden. In Kapitel 2 wurde aus diffusions- und lernorientierten Ansätzen der Politikfeldforschung geschlossen, dass sowohl externe Faktoren, akteursspezifische Konstellationen und langfristige Rahmenbedingungen bedeutsam für das Auslösen von politischem Wandel und Paradigmenwechseln sind.

In der Veränderung der Politik für ältere Menschen auf europäischer Ebene wie auch im nationalen Vergleich konnten die theoretischen Annahmen bestätigt werden.

Anhand von quantitativen Indikatoren wird in diesem Abschnitt zudem der Blick darauf gerichtet, ob sich der politische Wandel in den tatsächlichen, gesellschaftlichen Verhältnissen widerspiegelt, das heißt ob der politische Wandel nicht nur in der politischen Debatte sondern auch in den Lebensverhältnissen ältere Menschen staatgefunden hat oder derzeit stattfindet.

6.1 Seniorenpolitischer Paradigmenwechsel auf der europäischen Ebene

Ab Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts haben alle, relevanten Akteure auf der europäischen Ebene in der Politik für Ältere das seniorenpolitische Konzept des aktiven Alterns übernommen, wie in Kapitel 3 gezeigt werden konnte. Ausschlaggebend war eine Entwicklung, die durch externe Faktoren, akteursspezifische Konstellationen und langfristige Rahmenbedingungen bestimmt wurde.

Für den Bereich der externen Faktoren wurde in Kapitel 2 formuliert: Je stärker sich externe Faktoren insbesondere die sozioökonomischen Bedingungen in einem Politikfeld verändern, und zudem der Veränderung von den Akteuren in dem Politikbereich Bedeutung zugemessen wird, desto wahrscheinlicher sind Politikwandel und Paradigmenwechsel.

Bezogen auf die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik, der die Politik für ältere Menschen im Schwerpunkt zuzurechnen ist, konnte in Kapitel 3 herausgearbeitet werden, dass neben der grundlegenden Krisenerfahrung des zweiten Weltkriegs, die konjunkturelle Krise der 1970er Jahre und die strukturelle Massenarbeitslosigkeit der 1990er Jahre allgemeine, sozialpolitische Fragestellungen auf die europäische Ebene getragen haben. Konkret bezogen auf die Politik für Ältere markiert ebenfalls

die ökonomische Krise der 1970er den Entstehungszeitraum der grundlegenden Ideen einer Seniorenpolitik des aktiven Alterns. Auslöser war das Infragestellen des damaligen Status Quo der sozialen Absicherung. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, waren bereits zu diesem Zeitpunkt die Auswirkungen des demographischen Wandels in wissenschaftlichen und politischen Debatten bekannt. Erst ab Mitte der 1990er Jahre wurde dem demographischen Wandel umfassend Bedeutung beigemessen. In der ersten Dekade der 21. Jahrhunderts hatte sich die Wahrnehmung der Bedeutung des demographischen Wandels in regelmäßigen Berichten und Analysen auf europäischer Ebene etabliert. Die Berichterstattung wurde zudem von einer rein auf Bevölkerungszahlen ausgerichteten, statistischen Darstellung zu einer umfassenden Wirkungsanalyse weiterentwickelt. Es ist also für den Bereich der Seniorenpolitik belegt, dass der demographische Wandel als externer Faktor bei der Entwicklung einer Politik des aktiven Alterns eine Rolle spielte. Die politische Wirkung konnte sich allerdings erst entfalten, als dem demographischen Wandel zu Beginn des 21. Jahrhunderts zunehmend Bedeutung zugemessen wurde.

Für den Bereich der akteurspezifischen Konstellationen wurden in Kapitel 2 zwei Annahmen formuliert: (1) Je mehr relevante, mit Ressourcen ausgestattete Akteure in einem Politikfeld eine Koalition bilden, desto größer ist ihr Einfluss auf die Politikgestaltung in diesem Feld. (2) Je exponierter die Rolle des Akteurs mit veränderter Präferenz ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die Präferenzen der anderen Akteure ändern.

In Kapitel 3 konnte herausgearbeitet werden, dass das politische Geschehen in der Sozialpolitik auf europäischer Ebene zunehmend durch ein Gleichgewicht von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Rat gekennzeichnet ist. Zudem spielen Nichtregierungsorganisationen eine zunehmend bedeutungsvollere Rolle auf europäischer Ebene. Obwohl der Europäische Rat als supranationaler Akteur und Repräsentant der einzelstaatlichen Interessen in vielen Bereichen der Sozialpolitik Kompetenzen gemeinsam mit Europäischer Kommission und Europäischem Parlament teilt, bleibt die nationale Ebene grundlegend für die Gestaltungen der sozialen Verhältnisse zuständig. Die Rolle der Nationalstaaten kann einerseits charakterisiert werden durch einen Kontrollverlust bei der negativen Integration sowie abnehmendem Einfluss bei der positiven Integration durch Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat. Auf der anderen Seite wurden Koordinierungsmechanismen wie die OMK geschaffen, die den mitgliedstaatlichen An-

passungsdruck durch ein geregeltes, intergouvernementales Verfahren kanalisieren. Umfassende, seniorenpolitische Konzepte wurden bereits in den 1980er Jahren angeregt durch verschiedene Seniorenorganisationen vom Europäischen Parlament aufgegriffen. Etwas später in den 1990er Jahren übernahm auch die Europäische Kommission seniorenpolitische Konzepte. Mit Gründung der Dachorganisation AGE und Ressourcenausstattung durch die Europäische Kommission entstand und etablierte sich in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts ein neuer, relevanter Akteur. Die Förderung der Nichtregierungsorganisationen Älterer durch Europäisches Parlament und später Europäische Kommission verweist wie schon in Kapitel 3 bei den Entstehungsbedingungen verwiesen darauf, dass die bereits in den 1970er entstandene Bewegung von Seniorenorganisationen zunehmend an Einfluss und Mitgliedern gewonnen hatte und so Legitimationsdruck auf die europäischen Akteure ausüben konnte. Die zunehmenden Kompetenzen von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission sowie die Etablierung von AGE als politischem Dach für Seniorenorganisationen führten auf der europäischen Ebene zu einer Koalition dieser Akteure. Dies trug entscheidend dazu bei, dass ab 2010 ebenfalls der Europäische Rat das umfassende, seniorenpolitische Konzept des aktiven Alterns übernahm. Insoweit hat sich auf der europäischen Ebene bestätigt, dass sowohl die zunehmende Koalitionsbildung, wie das zunehmende Gleichgewicht der Akteure und das Hinzutreten eines neuen, relevanten Akteurs, wichtige Voraussetzung für die letztendliche Übernahme des seniorenpolitischen Paradigmas des aktiven Alterns auf der europäischen Ebene waren.

Für die langfristigen Rahmenbedingungen wurde in Kapitel 2 formuliert: Je offener die Rahmenbedingungen für die Politikformulierung sind, desto eher können neue Politikinhalte übernommen und verbreitet werden.

Trotz oder gerade wegen des Kontrollverlustes bei der negativen Integration bzw. Marktschaffung und der Ausweitung der Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes wurde mit der OMK Anfang der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ein Verfahren eingeführt, das den mitgliedstaatlichen Anpassungsdruck kanalisieren sollte. Damit wurden jedoch auch Themenfelder auf europäischer Ebene in Austausch gebracht, die bisher allein auf nationaler Ebene verhandelt wurden. Wie in Kapitel 3 dargestellt ist durchaus umstritten, ob es zu einem geordneten, nachweisbaren Lernprozess im Rahmen der OMK gekommen ist. Allerdings hat sich der Austausch unter den Mitgliedsstaaten wesentlich intensiviert.

Zudem sind Datenbestände zur Evaluation sozialpolitischer Maßnahmen geschaffen worden. Im Laufe der Entwicklung der OMK sind zunehmend nichtstaatliche Akteure im Rahmen von Konsultationen und Peer Reviews einbezogen worden und transnationale Austauschprojekte entstanden. Die Öffnung des Forums für die Politikformulierung in der Seniorenpolitik zeigt sich auch in Vorbereitung und Durchführung des Europäischen Aktionsjahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen. Ab Ende der ersten Dekade der 21. Jahrhunderts entstand dabei eine neue Ebene des Austausches, die bewirkte, dass alle Akteure auf der europäischen Ebene ihr Verständnis einer Politik für ältere Menschen annäherten und letztendlich einheitlich formulierten. Durch die große Offenheit konnten, abseits vom Druck konkrete, politische Entscheidungen im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen treffen zu müssen, die Sichtweisen der Seniorenorganisationen aufgegriffen werden. Die Beteiligung von regionalen, nationalen und europäischen Akteuren am Austausch, schaffte für das gemeinsame Verständnis Legitimität, die sich stabilisierend auf die neu gewonnenen Positionen auswirkte.

Insgesamt konnte somit belegt werden, dass auf der europäischen Ebene alle drei Einflussfaktoren, den Wandel von einer tradierten, defizitorientierten Altenpolitik zu einer modernen Seniorenpolitik bewirkten. Darüber hinaus wurde deutlich, dass sich ein gemeinsames Politikverständnis entwickelt hat, dass fortan bei konkreten politischen oder gesetzgeberischen Maßnahmen auf europäischer Ebene wirken kann. Insofern kann auf der europäischen Ebene von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden.

6.2 Seniorenpolitische Paradigmenwechsel im europäischen Vergleich

Auch im Vergleich der nationalen Ansätze der Politik für Ältere in Kapitel 4 konnte die Bedeutung von externen Faktoren, akteursspezifischen Konstellationen und langfristigen Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden. Die Einflussfaktoren wurden herangezogen, um eine Prognose über die Aufnahme von seniorenpolitischen Inhalten auf nationaler Ebene zu erstellen. Im Benchmarkingverfahren ergab sich eine Gruppierung der Aufnahmewahrscheinlichkeit neuer, seniorenpolitischer Inhalte, die Esping-Andersens Gruppierung der Welten der Wohlfahrtsstaaten weitgehend entspricht. Aufgrund der klar erkennbaren Unterschiede in den Voraussetzungen und der Rangfolge bei der seniorenpolitischen Reformwahrscheinlichkeit wurden für die intensive, qualitative Untersuchung der sozialpolitischen Ansätze sechs charakteristische Fälle der nordischen und kontinentalen Wohlfahrtsstaaten

ausgewählt. Im Vergleich der seniorenpolitischen Politikinhalte in der Sozialberichterstattung der EU von 2005 bis 2015 in fünf zentralen Feldern der Politik für Ältere konnte die Prognose im Gesamtergebnis bestätigt werden. Länder, die über eine starke Ausprägung des demographischen Wandels, eine breite Basis zivilgesellschaftlich und politisch engagierter Alter sowie ein offenes und reformfähiges, politisches System verfügen, wiesen eher eine bereits etablierte und umfassende Seniorenpolitik des aktiven Alterns auf. Die einzelnen Politikfelder sind in den untersuchten Ländern unterschiedlich entwickelt. Bei der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik weisen alle Staaten ein relativ hohes Niveau auf und dies bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraumes. Während die nordischen Länder bereits 2005 umfassende Konzepte der Seniorenpolitik vertraten, waren seniorenpolitische Ansätze bei den kontinentaleuropäischen Ländern nur in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik stärker ausgeprägt. In Frankreich und Belgien wies zusätzlich die Rentenpolitik eine seniorenpolitische Prägung auf. Diese Beobachtung führte auch in der Wissenschaft zur Einschätzung, dass die Seniorenpolitik im Wesentlichen auf die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zentriert und ein umfassender Blick auf die Politik für Ältere auf nationaler Ebene nicht erkennbar sei (Walker 2010, S. 593). Wie in der Untersuchung herausgearbeitet werden konnte, haben sich die Inhalte und Maßnahmen der Politik für Ältere von 2005 bis 2015 auf der nationalen Ebene maßgeblich gewandelt. Zwar ist die Verbreitung von seniorenpolitischen Inhalten in den untersuchten Politikbereichen nach wie vor in Grad und Geschwindigkeit unterschiedlich, aber für alle untersuchten Ländern lässt sich die Einführung eines umfassenden Ansatzes feststellen. Bemerkenswert ist, dass sich der politische Wandel zunehmend von den Einflussfaktoren gelöst hat. Die Faktoren sind in der Ausgangssituation gut erkennbar und bestimmen die Geschwindigkeit des politischen Wandels. Der Wandel selbst aber zieht sich durch alle untersuchten Politikbereiche in allen Ländern. Damit liegt die Vermutung nahe, dass es sich hier um einen umfassenden Paradigmenwechsel in der Politik für ältere Menschen handelt.

6.3 Wirkung des seniorenpolitischen Paradigmenwechsel auf die Lebensbedingungen Älterer

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob der umfassende, seniorenpolitische Politikwandel sich in den Lebensbedingungen von Älteren in den untersuchten Ländern widerspiegelt. Vorab ist zu bemerken, dass eine Vielzahl von Datenquellen für die Bereiche der Politik für Ältere existiert. Die in Kapitel 3 und

4 herausgearbeiteten, seniorenpolitischen Politikinhalte und Maßnahmen werden jedoch in keiner Datenquelle für alle untersuchten Länder erfasst. Sowohl die OECD, die WHO, das mit EU-Mitteln geförderte Share-Projekt und EuroStat haben Daten zur Situation Älterer erhoben oder zusammengeführt. Die Daten unterscheiden sich bei der Auswahl der Länder und der Erhebungsmethoden erheblich und sind kaum vergleichbar. Am geeignetsten zur Erfassung der Situation älterer Menschen erscheinen Daten von EuroStat zu Armut, Beschäftigung, medizinischer Versorgung und Langzeitpflege. Ob sich der politische Paradigmenwechsel tatsächlich in den materiellen Lebensbedingungen der Seniorinnen und Senioren ausgewirkt, darüber versucht die folgende Tabelle einen Eindruck zu vermitteln.

Ausgewählte Indikatoren aktueller Lebensbedingungen von Seniorinnen und Senioren

	(I.) Armut	(II.) 55+	(III.) 65+	(IV.) Gesundheit	(V.) Pflege
Schweden	0,2	74,0	16,4	0,9	1.325,2602
Finnland	1,7	59,1	10,2	7,1	1.132,1073
Frankreich	2,4	47,0	4,2	4,8	965,8156
Deutschland	3,2	65,6	9,6	3,6	1.109,2731
Belgien	2,4	42,7	3,7	1,7	-
Österreich	2,0	45,1	7,4	0,7	778,8900

(eigene Darstellung, Quelle: EuroStat, Erläuterungen:

- (I.) 2014, schwere, materielle Deprivation nach Alter und Geschlecht, [ilc_mddd11], 65 Jahre und älter, in %
- (II.) 2014, Erwerbstätigenquoten [lfsi_emp_a], 55-64jährige, in %
- (III.) 2014, Erwerbstätigenquoten [lfsa_er-gan], 65-74jährige, in %
- (IV.) 2013, selbstberichteter, nichtgedeckter Bedarf an medizinischer Versorgung [hlth_silc_08], 65 Jahre und älter, in %
- (V.) 2013, Betten für Langzeitpflege in Pflegeheimen und anderen stationären Pflegeeinrichtungen [hlth_rs_bdsns], pro hunderttausend Einwohner)

In den Bereichen der Armut und Beschäftigung wird aus der Tabelle deutlich, dass die Menschen in den nordischen Wohlfahrtsstaaten sowohl geringer von Armut betroffen sind, wie auch häufiger einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Deutschland zeigt zumindest bei der Erwerbstätigkeit Älterer ebenfalls hohe Quoten, allerdings besteht auch die höchste Wahrscheinlichkeit materielle Nachteile im Alter zu erleben. Sowohl bei den materiellen Bedingungen wie auch bei der Erwerbstätigkeit Älterer weisen Österreich, Frankreich und Belgien, wesentlich schlechtere Bedingung auf als die nordischen Länder. In der Tendenz entspricht dieser Bereich, den Ergebnissen aus dem Ländervergleich in Kapitel 5. In den Bereichen medizinische Versor-

gung und Langzeitpflege wird das Bild uneinheitlicher. Allerdings lassen die beiden hier herangezogenen Indikatoren nur sehr allgemeine Rückschlüsse auf die Situation älterer Menschen zu. Bei den selbstberichteten, medizinischen Versorgungsbedarfen schneiden Österreich und Schweden am besten ab, gefolgt von Belgien, während Finnland mit großem Abstand die meisten unzufriedenen Älteren aufweist. Bei den Betten in der stationären Pflege weisen Schweden, Finnland und Deutschland sehr hohe Zahlen pro Hunderttausend Einwohner auf. Frankreich und Österreich sind hier mit geringeren Quoten erfasst. Dies entspricht zumindest in der Tendenz den Rangfolgen aus Kapitel 5 für den Bereich der Pflege. Ob die vorliegenden, statistischen Zahlen Rückschlüsse auf die tatsächliche Wirkung des seniorenpolitischen Wandels zulassen bleibt fraglich. Um hier zu stichhaltigen Ergebnissen zu kommen, müssten vielmehr zu den maßgeblichen Inhalten und Maßnahmen der Seniorenpolitik des aktiven Alterns gezielt Daten erhoben werden. Dies würde als Aufgabe zukünftiger Forschung zu den Lebensverhältnissen Älterer durchaus Sinn machen, um zu überprüfen, ob der politische Wandel wirklich in der Gestaltung der Lebensverhältnisse ankommt und wo die eingeleiteten Maßnahmen greifen oder eben noch nicht greifen.

6.4 Fazit und abschließende Bemerkungen

Nachdem nun sowohl die Ergebnisse für die europäische Ebene und den zwischenstaatlichen Vergleich zusammengefasst sowie den tatsächlichen materiellen Lebensverhältnisse gegenübergestellt wurden, soll abschließend auf die in der Einleitung aufgeworfenen Fragestellungen eingegangen werden. Bei der Frage ob als Reaktion der politischen Systeme auf den demographischen Wandel eine Verbindung politischer Handlungsansätze in den Mitgliedsstaaten bis hin zu einer gemeinsamen Politik erkennbar wird, konnte festgestellt werden, dass die unterschiedlichen, wohlfahrtsstaatlichen Prägungen, durchaus bei der Politik für Ältere Menschen wirken. Während die nordischen Wohlfahrtsstaaten neue, sozialpolitische Inhalte schnell aufnehmen, reagieren die kontinentaleuropäischen eher verhalten. Allerdings zeigt sich auf europäischer Ebene deutlich, dass die Zunahme von relevanten Akteuren und die Bildung von Koalitionen Politikwandel befördert. Ab einem bestimmten Zeitpunkt können in der Politik für ältere Menschen rund um das Jahr 2010 externe Faktoren, hier der demographischen Wandel sowie eine spezifische Akteurskoalition und förderliche, institutionelle Rahmenbedingungen einen allgemeinen Politikwandel bzw. Paradigmenwechsel bewirken. Danach spielen wohl-

fahrtsstaatliche Prägungen zunehmend eine untergeordnete Rolle. Die Ergebnisse der Prognose seniorenpolitischer Reformwahrscheinlichkeit und Analyse seniorenpolitischer Politikinhalte in sechs ausgewählten Ländern bestätigen das. Insoweit kann ab Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts von einer gemeinsamen, europäischen Politik für Ältere unter dem Begriff der Seniorenpolitik des aktiven Alterns gesprochen werden.

Mit der umfassenden Aufnahme der Politikinhalte der Seniorenpolitik des aktiven Alterns sowohl durch die europäischen Akteure wie durch die untersuchten, europäischen Wohlfahrtstaaten verloren die Einflussfaktoren zunehmend an Bedeutung, was die Begründung eines Unterschiedes in der Politik für Ältere betrifft. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei der Einführung der Seniorenpolitik des aktiven Alterns um einen Paradigmenwechsel handelt, der nicht nur die Gestaltung von Maßnahmen und die Etablierung von kurz- bis mittelfristigen Koalitionen bewirkt sondern vielmehr die Grundüberzeugungen der Politikgestaltung des gesamten (sozial)politischen Systems erfasst hat. Das bedeutet mithin nicht, dass für alle mitgliedstaatlichen Sozialpolitiken der gleiche Status Quo erreicht ist. Zumal intensiv nur sechs von über zwanzig Mitgliedsstaaten der EU untersucht wurden. Für die Beurteilung der europäischen Sozialpolitik bedeutet das aber mindestens, dass über wohlfahrtsstaatliche Prägungen hinweg neue Politikinhalte auf der europäischen Ebene und in allen mitgliedstaatlichen Sozialpolitiken etabliert werden können. Dabei gilt es die drei Einflussbedingungen externe Faktoren, akteurspezifische Konstellationen und langfristige Rahmenbedingungen zu nutzen. Es wurde aber auch deutlich, dass Politikwandel un stet abläuft. Während auf der europäischen Ebene unter den Akteuren das Paradigma des aktiven Alterns dauerhaft etabliert wurde, fallen zumindest in den unterschiedlichen Politikbereichen auf nationaler Ebene die Ergebnisse auseinander. Das könnte darauf hindeuten, dass Pfadabhängigkeit und Beharrungsvermögen im nationalen, wohlfahrtsstaatlichen Kontext eine wesentlich größere Rolle spielen. Die europäische Ebene bietet demgegenüber möglicherweise einen Rahmen, in dem politischer Wandel und neue Paradigmen leichter etabliert werden können und dann auf die Mitgliedsstaaten wirken.

Besonders hilfreich bei der Untersuchung der europäischen Sozialpolitik und ihrer Wechselwirkung mit den Politiken auf der nationalen Ebene haben sich die diffusions- und lernprozessorientierten Ansätze der Policy-Forschung erwiesen. Dabei erscheint das Modell des Advocacy-Coalition-Frameworks von Sabatier von beson-

derem Wert, da es mehrere Wirkungsfaktoren für einen politischen Wandel integriert, ohne von vornherein eine Präferenz für eine Faktorengruppe festzulegen. Eine Untersuchung, die sich alleine auf externe Faktoren, Akteure oder institutionelle Rahmenbedingungen konzentrieren würde, wäre auch gerade bei den komplexen und langfristigen Prozessen auf der europäischen Ebene nicht zielführend. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verschiebung bei der Anwendung von Politikinstrumenten von unmittelbaren, direkten, regulativen Handlungsformen hin zu indirekten, informationsbasierten, liegt der besondere Wert in den hier genutzten diffusions- und lernprozessorientierten Ansätzen darin, den Wandel der Politikformulierung zu erfassen. Zudem bietet der Advocacy-Coalition-Framework-Ansatz in Kombination mit dem Paradigmenwechselansatz die Möglichkeit, Aussagen über die Tiefe des Politikwandels zu begründen. So konnten Belege für einen Paradigmenwechsel in Abgrenzung zu einem schlichten Wandel beim Einsatz von nachgeordneten, politischen Maßnahmen zusammengetragen werden.

Mit der Kombination aus Benchmarkingverfahren und Inhaltsanalyse wurde ein zum Untersuchungsgegenstand passendes Verfahren entwickelt, mit dem eine gute Ergebnisqualität erreicht werden konnte. Die Schwierigkeit bei der Untersuchung von Politikwandel in der Sozialpolitik insbesondere auf europäischer Ebene liegt in der Erfassung der zugrundeliegenden, langen Prozesse. Hier konnte über die Untersuchung von vergleichbaren Dokumenten aus der Sozialberichterstattung der EU eine Datenbasis erschlossen werden, mit der zielgerichtet den theoretischen Annahmen zu Politikwandel und Paradigmenwechsel nachgegangen werden konnte. Dabei war es auch möglich, Politik für ältere Menschen und Sozialpolitik in unterschiedlichen Politikbereichen zu erfassen und ein differenziertes Bild des Reformgeschehens sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene herauszuarbeiten.

Im Rahmen dieser Arbeit konnten nur sechs charakteristische Fälle untersucht werden. Für die politikwissenschaftliche Forschung bieten der methodische Ansatz und das vorhandene, nicht berücksichtigte Berichtsmaterial der anderen EU Mitgliedsstaaten das Potential, Politikwandel in der gesamten EU zu untersuchen. Die zu erwartenden Forschungsergebnisse könnten zu einem weiter vertieften Wissen sowohl zur Frage der Einflussfaktoren auf politischen Wandel wie auch zur Frage der Pfadabhängigkeit wohlfahrtstaatlicher Politiken beitragen.

Auf der Basis der diffusions- und lernprozessorientierten Ansätze kann vermutet werden, dass der hier herausgearbeitete Paradigmenwechsel auch Wirkung in kon-

kreten, politischen Maßnahmen entfaltet und so die Lebensverhältnisse von älteren Menschen beeinflusst. Ob mit der Etablierung des Paradigmas der Seniorenpolitik des aktiven Alterns aber, um in den Worten Simone de Beauvoirs zu sprechen, wirklich vermieden wird, „dass das Alter zu einer spöttischen Parodie unserer früheren Existenz wird“ (de Beauvoir 1972, S. 464) kann nicht beantwortet werden, da vergleichbare Daten der tatsächlichen Lebensverhältnisse von älteren Menschen in den Mitgliedsstaaten der EU fehlen. Jedoch besteht Grund zu Annahme, dass der Ansatz des aktiven Alterns in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten zunehmend weiter Wirkung entfalten wird und so zu einer umfassenden wie differenzierten Politik für ältere Menschen beiträgt.

7 Literaturverzeichnis

Adnett, Nick; Hardy, Stephen (2005): The European social model. Modernisation or evolution? Cheltenham: Elgar

AGE Platform Europe (2013): General Assembly Declaration 2013. Online verfügbar: http://www.age-platform.eu/images/stories/EN/AGE_2013_GA_Declaration_FINAL.pdf

AGE Platform Europe (2011): Revised statutes adopted at AGE General Assembly 12-13 May 2011. Online verfügbar: <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/newngos/newngosthirdsession/AGEPlatformEurope.pdf>

AGE Platform Europe (2010): General Leaflet. Online verfügbar: http://www.age-platform.eu/images/stories/age_general_leaflet_en.pdf

Albach, Horst (1998): Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen. Berlin: Ed. Sigma

Alber, Jens (1987): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. 2. Aufl. Frankfurt/Main: Campus-Verlag

Alber, Jens; Schölkopf, Martin (1999): Seniorenpolitik. Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa. Amsterdam: G+B-Verl. Fakultas.

Althammer, Jörg; Lampert, Heinz (2014): Lehrbuch der Sozialpolitik.. 9. Aufl. Berlin: Springer

Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (2009): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Anderson, James E. (1975): Public Policymaking. New York: Holt, Rinehart, Winston

Anderson, Karen M. (2015): Social Policy in the European Union. New York: Palgrave

Argyris, Chris; Schön, Donald A. (1978): Organizational learning. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.

Argyris, Chris; Schön, Donald A. (1999): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta

- Arts, Will; Gelissen, John (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. in: Journal of European Social Policy May, 12 (2), S. 137-158
- Au, Cornelia; Sowarka, Doris (2013): Wohnraum- und Wohnumfeldgestaltung im demographischen Wandel. in: Deutsches Zentrum für Altersfragen, Informationsdienst Altersfragen 40 (5), S. 3-5
- Aust, Andreas; Leitner, Siegrid; Lessenich, Stephan (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells - ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik. in: Politische Vierteljahresschrift 43(2002), S.272-301
- Bache, Ian; George, Stephen (2006): Politics in the European Union. Oxford: University Press
- Backes, Gertrud M.; Amrhein, Ludwig (2011): Kommunale Alten- und Seniorenpolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag, S. 243–253
- Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 5., durchgesehene Aufl. Wiesbaden: VS Verlag
- Bandelow, Nils (1999): Lernende Politik: Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: rainer bohn verlag
- Bandelow, Nils (2003): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. in: Maier, Matthias Leonhard (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 98–121
- Bandelow, Nils (2014): Policy Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 341-372
- Barcevicius, Egidijus; Weishaupt, Timo; Zeitlin, Jonathan (2014): Tracing the Social OMC form its Origins to Europe 2020. in: Barcevicius, Egidijus; Weishaupt, Timo; Zeitlin, Jonathan (Hg.): Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Houndmills: Palgrave, S. 16-39
- Barkhold, Corinna; Naegele, Gerhard (2010): Konturen und Fragen einer sozialgerontologischen Lebenslaufforschung. in: Naegele, Gerhard; Bertermann, Britta (Hg.) Sozial Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 751-769

Becker, Peter (2015): Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit. SWP-Studie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik

Becker, Peter (2014): Sozialpolitik. in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 407-412

Bekker, Sonja (2015): European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester. OSE Research Paper N° 19 – January 2015. Brussels: Observatoire social européen

Bekker, Sonja (2014): EU coordination of welfare states after the crisis: Further interconnecting soft and hard law. in: International Review of Public Administration, 19 (3), 296-307

Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag

Biniok, Peter; Menke, Iris; Selke, Stefan (2016): Social Inclusion of Elderly People in Rural Areas by Social and Technological Mechanisms. in: Dominguez-Rué, Emma; Nierling, Linda (Hg.): Ageing and Technology – Perspectives from the Social Science. Bielefeld: transcript. S. 94-116

Binstock, Robert H.; Quadagno, Jill (2001): Aging and Politics. in: Binstock, Robert H.; George, Linda K. (Hg.): Handbook of aging and the social sciences. 5. Aufl. San Diego: Academic Press. S. 333-351

Birg, Herwig (2005): Die ausgefallene Generation – Was die Demographie über unsere Zukunft sagt. München: C.H. Beck

Blanke, Susanne; Hedrich, Horst; Schmid, Josef (2005): Wer führt? Bundesländer-Benchmarking 2004. Institut für Politikwissenschaften der Universität Tübingen. WiP Occasional Paper Nr. 26. Online verfügbar: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47327/pdf/wip26.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Blanke, Susanne; Hedrich, Horst; Schmid, Josef (2002): Bundesländer-Benchmarking 2002. Institut für Politikwissenschaften der Universität Tübingen. WiP Occasional Paper Nr. 19. Online verfügbar: [https://publikationen.uni-](https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47327/pdf/wip19.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47293/pdf/WIP-19.PDF?sequence=1&isAllowed=y

Blanke, Susanne; Schmid, Josef (1999): Innovation, Variation, Diffusion: Lernende Politik im Bundesstaat. Institut für Politikwissenschaften der Universität Tübingen. WiIP-ocasional paper Nr. 11. Tübingen. Online verfügbar: http://www.wip-online.org/downloads/Blancke_Schmid_1999_b.pdf

Blome, Agnes; Keck, Wolfgang; Alber, Jens (2008): Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat. Lebensbedingungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: VS Verlag

Boeckh, Jürgen; Benz, Benjamin; Huster, Ernst-Ulrich (2011): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag

Bönker, Frank (2005): Changing Ideas on Pensions. Accounting the differences in the Spread of the Multipillar Paradigm in Five EU Social Insurance Countries. in: Taylor-Gooby, Peter (Hg.): Ideas and welfare state reform in Western Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 81–99

Bönker, Frank (2005a): Der Siegeszug des Mehssäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der "Ideenliteratur". in: Zeitschrift für Sozialreform 51 (3), S. 337–362

Börsch-Supan, Axel; Wilke, Christiane (2009): Ruhestandseinkommen und Renteneintrittsalter im europäischen Vergleich. in: Börsch-Supan, Axel et al. (Hg.): 50plus in Deutschland und Europa : Ergebnisse des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe. Wiesbaden:VS Verlag, S.11-54

Borchert, Jens (1997): Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Opladen: Leske + Budrich

Borchert, Jens (1998): Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime. in: Lessenich, Stephan; Ostner, Illona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 137-178

Borras, Susana; Jacobson, Kerstin (2004): The open method of co-ordination an new governance patterns in the EU. in: Journal of European Public Policy 11 (2), S. 185–208

- Borras, Susana; Radaelli, Claudio M. (2016): Open method of co-ordination for democracy? Standards and purposes. in: *Journal of European Public Policy* 22 (1), S. 129-144
- Bothfeld, Silke (2008): Politiklernen in der Elternzeitreform. Ein Beispiel für deliberatives Politikhandeln. in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 297–314
- Boudiny, Kim (2013): Active ageing - from empty rhetoric to effective policy tool. in: *Ageing and Society*, Vol. 33, S. 1077-1098
- Braun, Dietmar; Giraud, Oliver (2014): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance; in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Aufl. München: De Gruyter Oldenbourg, S. 179-207
- Brusig, Martin (2015): Nicht im Job und nicht in Rente. Gründe für die Arbeitslosigkeit Älterer. in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.): *Analysen und Argumente*, September 2015, Ausgabe 184. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung
- Büchs, Milena (2008): How legitimate is the Open Method of Co-ordination? in: *Journal of Common Market Studies* 46 (4), S. 765-786
- Buhr, Daniel; Schmid, Josef (2016): *Wirtschaft und Gesellschaft: Politische Wirtschaftslehre*. in: Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christiana (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung*. 8. Auflage, Stuttgart: UTB, S. 233–262.
- Busch, Bertold; Pimpertz, Jochen (2012): EU-Sozialpolitik. Einflüsse auf die soziale Sicherung in Deutschland, *IW Positionen* 54, Köln: IW Köln
- Campbell, Angus (1971): Politics through the life cycle. in: *The Gerontologist*, Vol. 11, S. 112–117
- Carmel, Emma, et al. (2007): Governing the activation of older workers in the European Union. The Construction of the “activated retiree”. in: *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9/10), S. 387-400
- Chambers, John M.; Cleveland, William S.; Kleiner, Beat; Tukey, Paul A. (1983): *Graphical methods for data analysis*. Boston: Duxbury Press
- Däubler, Wolfgang (2004): Die Europäische Union als Wirtschaft- und Sozialgemeinschaft. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Die Europäische Union*;

Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 273–288

Däubler, Wolfgang (2008): Die Europäische Union als Wirtschaft- und Sozialgemeinschaft. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 385–401

Daguerre, Anne; Taylor-Gooby, Peter (2004): Neglecting Europe: explaining the predominance of American ideas in New Labour's welfare policies since 1997. in: Journal of European Social Policy, 14 (1), S. 25-39

de Beauvoir, Simone (1972): Das Alter (La Vieillesse) – Essay. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt

de la Porte, Caroline (2002): The soft open method of coordination in social protection, in: European Trade Union Yearbook 2001. Brüssel: European Trade Union Institute

de la Porte, Caroline; Heins, Elke (2014): Game Change in EU and social policy: towards more European Integration. in: Rodrigues, M Joo; Joao, Maria (Hg.): The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications. Farnham: Ashgate Publishing Ltd., S. 157-172

de la Porte, Caroline; Nanz, Patrizia (2004): The OMC – a deliberative-democratic mode of governance ? The cases of employment and pensions, in : Journal of Public Policy 11/2, S. 267-288

Deutsch, Karl W. (1973): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. 3. Aufl. Freiburg Breisgau: Rombach

Dietz, Berthold; Frevel, Bernhard; Toens, Katrin (2015): Sozialpolitik kompakt, Wiesbaden: VS Verlag

Dolowitz, David; Marsh, David (2000): Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. in: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 13 (1), S. 5-24

Doron, Israel (2013): Older Europeans and the European Court of Justice. in: Age and Ageing, 42, S. 604-608

Drezner, Daniel W. (2001): Globalization and policy convergence. in: International Studies Review. 3 (1), S. 53-78

Ebbinghaus, Bernhard (2015): Demografische Alterung und Reformen der Alterssicherung in Europa – Probleme der ökonomischen, sozialen und politischen Nachhaltigkeit. in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 67, S. 325-348

Economic Policy Committee (2001): Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. EPC/ECFIN/655/01

Economic Policy Committee (2003): The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme. EPC/ECFIN/435/03 final

Egeberg, Morten (2007): The European Commission. in: Cini, Michelle (Hg.): European Union politics. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 139–153

Ehlert, Niels; Hennl, Annika; Kaiser, André (2007) Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz. Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in entwickelten Demokratien; in: Politische Vierteljahresschrift, 48 (2), S. 242-268

Eichenhofer, Eberhard (2006): Sozialrecht der Europäischen Union. 3. Aufl. Berlin: Schmidt

Eichenhofer, Eberhard (2007): Geschichte des Sozialstaats in Europa. Von der "sozialen Frage" bis zur Globalisierung. München: Beck

Eising, Rainer (2007): Interest Groups and the European Union. in: Cini, Michelle (Hg.): European Union politics. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 202–221

Eising, Rainer (2012): Interessenvermittlung in der Europäischen Union. in: Reutter, Werner (Hg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag, S. 837-860

Elkins, Zachary; Simmons, Beth (2005): On Waves, Clusters, and Diffusion. A Conceptual Framework. in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science (598), S. 33–51

Esping-Andersen, Gosta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. in: Lessenich, Stephan; Ostner, Ilona

(Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main: Campus-Verl., S. 19–56

Esping-Andersen, Gosta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press

Estes, Carroll L. (2001): Social policy & aging. A critical perspective. Thousand Oaks: Sage Publications

Etheredge, Lloyd S. (1981): Government Learning. in: Long, Samuel L. (Hg.): The handbook of political behavior, Bd. 2, 1. Aufl. New York, NY: Plenum Press, S. 73–161

Eurofound (2013): Role of governments and social partners in keeping older workers in labour market. Online verfügbar: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/working-conditions-labour-market-social-policies/role-of-governments-and-social-partners-in-keeping-older-workers-in-the-labour-market>

Europäische Kommission (1990): Communication Relative aux personnes agees. Proposition des Decision du Conseil relative à des actions communitaires en faveur des personnes âgées. KOM(90)80

Europäische Kommission (1992): Vorschlag über einen Beschluss des Rates über die Veranstaltung des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (1993). KOM(91)508

Europäische Kommission (1995): Bericht zur Sozialen Sicherheit in Europa 1995. KOM(1995)457

Europäische Kommission (1997): Bericht zur Sozialen Sicherheit in Europa 1997. KOM(1998)242

Europäische Kommission (1999): Mitteilung "Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen. KOM(1999)221

Europäische Kommission (2002): Communication – Europe's response to World Ageing. Promoting economic and social progress in an ageing world. A contribution of the European Commission to the 2nd World Assembly on Ageing. KOM(2002)143

Europäische Kommission (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen

Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

Europäische Kommission (2005): The 2005 projections of age-related expenditure (2004-50) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies, GD ECFIN, Special Report No. 4/2005; Online verfügbar: http://ec.europa.eu/archives/economy_finance/publications/archives/pdf/publication6502_en.pdf

Europäische Kommission (2005a): Grünbuch – Angesichts des demographischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen. KOM (2005)94

Europäische Kommission (2006): The impact of ageing on public expenditure: projections für the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50), Special Report 1/2006; Brüssel: Europäische Kommission

Europäische Kommission (2006a): Mitteilung über die demographische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. KOM(2006)571

Europäische Kommission (2007): Europe's demographic future: facts and figures on challenges and opportunities, Luxemburg: Europäische Kommission

Europäische Kommission (2007a): Mitteilung über die Solidarität zwischen den Generationen fördern. KOM(2007)244

Europäische Kommission (2007b): Mitteilung über Wohltuendes Alter in der Informationsgesellschaft – Aktionsplan "Informations- und Kommunikationstechnologie für eine alternde Gesellschaft" KOM(2007)332

Europäische Kommission (2009): 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Brüssel: Eigenverlag

Europäische Kommission (2009a): Mitteilung der Europäischen Kommission über "Die Auswirkungen der demographischen Alterung in der EU bewältigen (Bericht über die demographische Alterung 2009). KOM(2009)180

Europäische Kommission (2009b): Public Consultation on a Possible Designation of 2012 as European Year of Active Ageing and Intergenerational Solidarity. Brüssel: Europäische Kommission

Europäische Kommission (2010): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern (2012). KOM(2010)462

Europäische Kommission (2010a): Commission staff working document, Ex-ante evaluation. Accompanying document to the decision of the European Parliament and of the Council on the European Year of active Ageing (2012). SEC(2010)1002

Europäische Kommission (2011): Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans, SEC(2011)431; Luxembourg: Publications Office of the European Union

Europäische Kommission (2012): The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member states (2005-2060); Brüssel: Europäische Kommission

Europäische Kommission (2014): Bericht über die Umsetzung, die Ergebnisse und die Gesamtbewertung des Europäischen Jahres für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012. KOM(2014)562

Europäisches Parlament (1982): Entschließung zur Stellung und den Problemen älterer Menschen in der Europäischen Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 66/71, 15.3.82

Europäisches Parlament (1986): Entschließung zu einer Gemeinschaftsaktion zur Verbesserung der Stellung älterer Menschen in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C148/61

Europäisches Parlament (1986a): Entschließung über die Hilfen für ältere Menschen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C88/17, 14.4.86

Europäisches Parlament (1990): Legislative Entschließung zu dem Vorschlag der Kommission an den Rat für einen Beschluss über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C284/140, 12.11.90

Europäisches Parlament (1992): Legislative Entschließung zu dem Vorschlag der Kommission für einen Beschluss über die Veranstaltung des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (1993). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 176/239, 13.7.92

Europäisches Parlament (1994): Entschließung zu Maßnahmen zu Gunsten der älteren Menschen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 77/24, 14.3.94

Europäisches Parlament (1997): Entschließung zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die demographische Lage in der Europäischen Union 1995. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 115/238, 14.4.97

Europäisches Parlament (1998): Entschließung zum Bericht über die demographische Lage 1997. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C104/223, 6.4.98

Europäisches Parlament (1999): Entschließung zu „Älteren Menschen im 21. Jahrhundert – Neue Lebensperspektiven“. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C. 229/506, 30.7.99

Europäisches Parlament (2000): Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Ein Europa für alle Altersgruppen – Wohlstand und Solidarität zwischen den Generationen“. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 232/381, 17.8.2001

Europäisches Parlament (2006): Entschließung zu den demographischen Herausforderungen und der Solidarität zwischen den Generationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 292E/131, 1.12.2006

Europäisches Parlament (2008): Entschließung zu der demographischen Zukunft Europas. Amtsblatt der Europäischen Union, C 184E/76, 6.8.2009

Europäisches Parlament (2010): Demographische Herausforderungen und Solidarität zwischen den Generationen. Amtsblatt der Europäischen Union. Dok-Nr. P7_TA(2010)0400

Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2011): Beschluss Nr. 940/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2011 über das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen (2012). Amtsblatt der Europäischen Union, L 246/6, 23.09.2011

Europäischer Rat (1982): Empfehlungen des Rates vom 10. Dezember 1982 zu den Grundsätzen für ein gemeinsames Vorgehen betreffend die Altersgrenze, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 357/27, 18.12.82

Europäischer Rat (1990): Beschluss des Rates vom 26. November 1990 über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 26/29, 2.2.91

Europäischer Rat (1992): Beschluss des Rates vom 24. Juni 1992 über die Veranstaltung des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (1993). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 245/43, 26.8.92

Europäischer Rat (1993): Grundsatzerklärung des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Minister für Sozialfragen vom 6. Dezember 1993 anlässlich des Abschlusses des Europäischen Jahres der älteren Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen (1993). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 343/1, 21.12.93

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Rat 23.-24. März Lissabon. Online verfügbar: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.

Europäischer Rat (2002): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates – Vom Europäischen Rat in Stockholm angeforderter Bericht: „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“. Dok.-Nr.: ST 6707 2002 INIT, Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6707-2002-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2007): Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten: Chancen und Herausforderungen des demographischen Wandels in Europa: Beitrag der älteren Menschen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Dok.-Nr.: ST 6216 2007 REV 4. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6216-2007-REV-4/de/pdf>

Europäischer Rat (2007a): Gemeinsame Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zum Thema „Aktives Altern“, Dok.-Nr.: ST 9269 2007 INIT Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9269-2007-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2009): Schlussfolgerungen des Rates über Chancengleichheit von Frauen und Männern: aktives und würdiges Altern. Dok.Nr.: ST 10412 2009 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10412-2009-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2009a): Schlussfolgerungen des Rates über Altern in Gesundheit und Würde. Dok.-Nr.: ST 15955 2009 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15955-2009-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2010): „Aktives Altern“ Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates. Dok.-Nr.: ST 9489 2010 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9489-2010-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2010a): Schlussfolgerungen des Rates zu den Auswirkungen der Alterung von Erwerbs- und Gesamtbevölkerung auf die Beschäftigungspolitik. Dok.-Nr.: ST 18132 2010 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18132-2010-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2011): Schlussfolgerungen des Rates zur Alterung als Chance für den Arbeitsmarkt und für die Entwicklung von Sozialdienstleistungen und Gemeinschaftsaktivitäten. Dok.Nr.: ST 17909 2011 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17909-2011-INIT/de/pdf>

Europäischer Rat (2012): Erklärung des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen (2012): Das weitere Vorgehen. Dok.Nr.: ST 17468 2012 INIT. Online verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17468-2012-INIT/de/pdf>

Falkner, Gerda (2000): EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. in: Politische Vierteljahreszeitschrift 41:2, S. 279-301

Falkner, Gerda (2006): Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten. Wohlfahrtsstaat und Integration aus Sicht des historischen Institutionalismus. in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Wiesbaden: VS Verlag, S. 477–511

Falkner, Gerda (2007): The EU's Social Dimension. in: Cini, Michelle (Hg.): European Union politics. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 271–286

Falkner, Gerda; Treib, Oliver; Hartlapp, Miriam; Simone; Leiber, Simone (2005): Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: University Press

Falkner, Gerda; Holzleithner, Elisabeth; Treib, Oliver (2008): Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?. Aldershot: Ashgate

Fasshauer, Stefan (2005): Die Folgen des demographischen Wandels für die gesetzliche Rentenversicherung, in: Kerschbaumer, Judith; Schroeder, Wolfgang (Hg.): Sozialstaat und demographischer Wandel – Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 67-95

FERPA (2015): History and Constitution, Online verfügbar: <http://ferpa.etuc.org/spip.php?rubrique42>

FERPA (2010): Dependency in the Member States 2010 Ferpa Comparative Study. Brüssel: Eigenverlag

Ferrera, Maurizio; Hemerijck, Anton (2003): Recalibrating Europe's Welfare Regimes. in: Zeitlin, Jonathan; Trubek, David (Hg.): Governing Work and Welfare in a New Economy. Oxford: University Press, S. 88-128

Flick, Uwe (2014): Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. in: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 411-423

Förster, Christian; Schmid, Josef; Trick, Nikolas (2014): Der Norden: Auf der Suche nach politischen Bestimmungsmerkmalen. Wiesbaden: VS Verlag

Förster, Christian; Hedrich, Horst; Schmid, Josef (2009): Benchmarking mit Radar-Charts und SMOP-Werten. Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. WiP Occasional Paper Nr. 44, Online verfügbar: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47607/pdf/WIP44.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Frerichs, Frerich (2010): „Aktive“ Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen – Großbritannien, Japan und Deutschland im Wohlfahrtsstaatsvergleich. in: Brauer, Kai; Clemens, Wolfgang (Hg.): Zu alt? „Ageism“ und Altersdiskriminierung auf Arbeitsmärkten. Wiesbaden: VS Verlag, S. 131-147

Ganghof, Steffen; Schulze, Kai (2015): Vetospieler und Institutionen. in: Georg Wenzelburger and Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 113-148

Gebel, Michael (2006): Monitoring und Benchmarking bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dokumentation Nr. 06-01. Zentrum für Europäische

Wirtschaftsforschung GmbH. Online verfügbar: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/docus/dokumentation0601.pdf>

Gerlinger, Thomas; Urban, Hans-Jürgen (2006): Gesundheitspolitik in Europa: Über die Europäisierung und Ökonomisierung eines wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldes. in: Wendt, Claus; Wolf, Christof (Hg.): Soziologie der Gesundheit. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 46/2006, S. 343-363

Goerres, Achim (2009): The Political Participation of Older People in Europe. The Greying of our Democracies. Houndmills, Basingstoke: Palgrave

Goetschy, Janine (2014): EU Social Policy Content and Governance: A Complex Relationship with EU Economic Integration Over Time. in: Rodrigues, Maria João; Xiarchogiannopoulou, Eleni (Hg.): The Eurozone Crises and the Transformation of EU Governance. Farnham: Ashgate, S. 123-136

Götting, Ullrike; Lessenich, Stephan (1998): Sphären sozialer Sicherheit. Wohlfahrtsstaatliche Regimeforschung und gesellschaftliche Transformation. in: Lessenich, Stephan; Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 271-320

Gohde, Jürgen (2001): Wohlfahrtsverbände in Europa im Zeichen der Versöhnung – Barmherzige Zivilcourage. in: Gohde, Jürgen et al. (Hg.): Das soziale Europa gestalten: von der Wirtschaftsunion zur Sozialunion. Stuttgart: Kohlhammer, S. 49-64

Grabenwarter, Christoph (2014): EU-Arbeitsweisevertrag Art. 19, in: Grabitz, Eberhard et al. (Hg.) Das Recht der Europäischen Union, Kommentar Stand September 2014. München: C.H.Beck

Green, Jennifer; Caracelli, Valerie; Graham, Wendy (2008): Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs. Reprinted Educational Evaluation and Policy Analysis, 11 (3) 1989. in: Plano Clark, Vicki; Creswell, John (Hg.): The Mixed Methods Reader. Thousand Oaks: Sage, S.121 -148

Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union. Houndmills: Palgrave Macmillan

Grotz, Florian (2013): Vergleichende Regierungslehre: institutionelle Bedingungen des Regierens im demokratischen Staat. in: Schmidt, Manfred G.; Wolf, Frieder;

Wurster, Stefan (Hg.): Studienbuch Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer VS, S. 237-263

Guihen, Barry (2016): Making Space for Ageing: Embedding Social and Psychological needs of Older People into Smart Home Technology. in: Dominguez-Rué, Emma; Nierling, Linda (Hg.): Ageing and Technology – Perspectives from the Social Science. Bielefeld: transcript, S. 141-161

Haas, Peter M. (1992): Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. in: International Organization 46 (1), S. 367–390

Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Coordination. in: International Organization 46 (1), S. 1–35

Hagestad, Gunhild; Dannefer, Dale (2001): Concepts and Theories of Ageing. Beyond Microfication in Social Science Approaches. in: Binstock, Robert H.; George, Linda K. (Hg.): Handbook of aging and the social sciences. 5. Aufl. San Diego: Academic Press, S. 3–21

Hall, Peter (1993): Policy Paradigm, social learning and the state. in: Comparative Politics 25 (3), S. 275–296

Hank, Karsten; Stuck, Stephanie (2007): Gesellschaftliche Determinanten produktiven Alterns in Europa. MEA Discussion Paper. Mannheim. Online verfügbar: http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_mea_discussionpapers/qli5ant4c2nvpoxo_152_07.pdf

Hantrais, Linda (2007): Social policy in the European Union. 3. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hartlapp, Miriam (2009): Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. in: European Integration online Papers, Vol 13, Special Issue 1. Online verfügbar: http://eiop.or.at/eiop/texte/EIoP_2009_SpecIssue_1.pdf

Hartlapp, Miriam (2012) Deconstructing EU old age policy: Assessing the potential of soft OMCs and hard EU law in: Barbier, Jean-Claude (Hg.): EU Law, Governance and Social Policy. European Integration online Paper (EIoP), Special Mini-Issue 1, Vol. 16, Article 3, Online verfügbar: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-003a.htm>

Harvey, Brian (1993): Lobbying in Europe: The Experience of Voluntary Organizations, in: Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy (Hg.): Lobbying in the European Community, Oxford: University Press, S. 188-200

Haupt, Peter (2001): Elemente einer gemeinwohlorientierten europäischen Sozialpolitik. in: Gohde et al. (Hg.): Das soziale Europa gestalten : von der Wirtschaftsunion zur Sozialunion. Stuttgart: Kohlhammer, S. 73-79

Hecló, Hugh (1974): Modern social politics in Britain and Sweden. From relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press

Heinze, Rolf G. (2013): Altengerechtes Wohnen: Aktuelle Situation, Rahmenbedingungen und neue Strukturen, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/2013 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, S.133-146

Hönnige, Christoph; Panke, Diana (2016): Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest of awareness. in: Journal of European Public Policy, Vol. 23, No.4, S. 624-642

Holz, Gerda (1987) Alten(hilfe)politik in der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1985. Eine politikwissenschaftliche Analyse am Beispiel des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Berlin: DZA

Holzinger, Katharina; Jörgens, Helge; Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen. in: Holzinger, Katharina; Jörgens, Helge; Knill, Christoph (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. PSV Sonderheft. Wiesbaden: VS Verlag, S. 11–38

Homfeldt, Hans-Günther (2010): Gesundheit und Krankheit im Alter. in: Aner, Kirsten; Karl, Ute (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit und Alter. Wiesbaden:VS Verlag, S. 315-320

Hüther, Michael; Naegele, Gerhard (2013): Demographiepolitik. Warum und Wozu?, in: Hüther, Michael; Naegele, Gerhard (HG): Demographiepolitik: Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 13-33

Jahn, Detlef (2010): The Veto Player Approach in Macro-Comparativ Politics: Concepts and Measurement; in: König, Thomas et al. (Hg.): Reform processes and Policy Change. New York/Heidelberg: Springer, S.43-68

- Jahn, Detlev; Behm, Thomas; Dupont, Nils; Oberst, Christoph (2010): PIP – Parties, Institutions & Preferences: Veto Player (Version 2010-09) Chair of Comparative Politics, Universität Greifswald
- Jenkins-Smith, Hank, C. (1989): Democratic Politics and Policy Analysis. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company
- Jönsson, Christer; Strömviik, Maria (2005): Negotiations in networks. in: Jönsson, Christer; Elgström, Ole (Hg.): European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions, New York:Routledge, S. 13-28
- Jones, Charles O. (1970): An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont: Wadsworth
- Kaelble, Hartmut (2006): Das europäische Sozialmodell. Eine historische Perspektive. in: Kaelble, Hartmut; Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. 2.Aufl. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2004), S. 31–50
- Kahlert, Heike (2011): Die vergangene Zukunft des Europäischen Sozialmodells im Spiegel des demographischen Wandels. in: Overath, Petra (Hg.). Die vergangene Zukunft Europas – Bevölkerungsforschung und –prognosen im 20. Und 21. Jahrhundert. Köln: Böhlau Verlag, S.373-403
- Kaiser, André (1997): Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism. in: Journal of Theoretical Politics 9 (4), S. 419-444
- Kaiser, Claudia; Lehr, Ursula (2012): Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen – eine Einführung. in: Informationsdienst Altersfragen 39(1), S.14-20
- Kangas, Olli (2006): Social policy and economic development in the Nordic countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Kapsis, Ilias (2007): The Courts of the European Union. in: Cini, Michelle (Hg.): European Union politics. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 188–201
- Kerber, Wolfgang; Eckardt, Martina (2007): Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism. in: Journal of European Public Policy 14 (2), S. 227–247
- Kissling-Näf, Ingrid (1996): Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung - Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzworkebildung in der Abfallpolitik. Dissertation, Universität St. Gallen

Kissling-Näf, Ingrid; Knoepfel, Peter (1998): Lernprozesse in öffentlichen Politiken. In: Albach, Horst (Hg.): Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen. Berlin: Ed. Sigma, S. 239–268

Knelangen, Wilhelm (2005): "Sozialstaatswerdung" Europa ? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik. in: Baum-Ceisig, Alexandra; Busch, Klaus (Hg.): Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung, Festschrift für Klaus Busch. Wiesbaden: VS Verlag, S. 20–44

Kohli, Martin (2005): Der Alters-Survey als Instrument wissenschaftlicher Beobachtung. in: Kohli, Martin; Künemund, Harald (Hg.): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 11–33

Kohli, Martin (2006): Alt – Jung: Was ist das Problem? in: Lessenich, Stephan; Nullmeier, Frank (Hg.): Deutschland. Eine gespaltene Gesellschaft. Frankfurt: Campus, S. 115-135

Kondratowitz, Hans-Joachim von (1993): Verwendung gerontologischen Wissens in der Kommune. Berlin: DZA

Kondratowitz, Hans-Joachim von (2012): Alter und Altern. in: Albrecht, Günter; Groenemeyer, Axel (Hg.): Handbuch soziale Probleme, Band 1, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, S. 279-319

Kowalsky, Wolfgang (1999): Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale. Opladen: Leske + Budrich

Kraatz, Susann; Rhein, Thomas (2007): Die Europäische Beschäftigungsstrategie für Ältere: Der schwierige Weg zur Entwicklung des Potentials. in: Sozialer Fortschritt 6/2007, S. 149-157

Kraus, Markus et al. (2011): A Typology of Long-Term Care Systems in Europe, Empri Research Report No. 91, Online verfügbar: <http://www.ancien-longtermcare.eu/sites/default/files/ENEPRIRRN091TypologyofLTCSystemsInEurope.pdf>

Kröger, Sandra (2009): The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. in: European Integration online

Papers Vol. 13, Special Issue 1. Online verfügbar:
http://eiop.or.at/eiop/texte/EIoP_2009_SpecIssue_1.pdf

Kuckartz, Udo (2014): *Mixed Methods. Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren*. Wiesbaden: Springer

Kuckartz, Udo (2012): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz Juventa

Kurchartz, Udo (2010): *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag

Kuckartz, Udo (2009): *Inhaltsanalyse*. in: Westle, Bettina (Hg.): *Methoden der Politikwissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 334 – 343

Kümpers, Susanne; Rosenbrock, Rolf (2010): *Gesundheitspolitik für ältere und alte Menschen*. in: Naegele, Gerhard; Bertermann, Britta (Hg.): *Soziale Lebenslaufpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 281-308

Künemund, Harald (2005): "Produktive" Tätigkeiten. in: Kohli, Martin; Künemund, Harald (Hg.): *Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey*. 2., erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 275–317

Künemund, Harald; Kohli, Martin (2010): *Soziale Netzwerke*. In: Aner, Kirsten; Karl, Ute (Hg.): *Handbuch Soziale Arbeit und Alter*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 309–313.

Kuhn, Thomas S. (1967): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp

Lamnek, Siegfried (2010): *Qualitative Sozialforschung*. 5. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz

Leibfried, Stephan (2010): *Social Policy. Left to the Judges and Markets*. in: Wallace, Helen (Hg.): *Policy-making in the European Union*. 6. Aufl. Oxford: University Press, S. 253-282

Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (1998): *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Levi-Faur, David (2005): *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*. in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (598), S. 12–32

Lewis, Jeffrey (2007): *The Council of the European Union*. in: Cini, Michelle (Hg.): *European Union politics*. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 154–173

- Lhernould, Jean-Philippe (2102): Aspekte des aktiven Alterns im Bereich des Sozialschutzes / der sozialen Sicherheit – MISSOC-Analyse 2012/1. Missoc Sekretariat. Online verfügbar:
http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2012/MISSOC_Analysis_1_FINAL_100812_DE.pdf
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press
- Lijphart, Arend (2009): Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice. London: Routledge
- Long, Samuel L. (1981): The handbook of political behavior. New York, NY: Plenum Press
- Lynch, Julia (2015): Age Politics and Pension Systems – Development and Reform, in: Torp, Cornelius (Hg.): Challenges of Ageing: Pensions, Retirement and Generational Justice. New York: Palgrave, S. 49-60
- Maier, Matthias Leonhard; Hurrelmann, Achim; Nullmeier, Frank; Pritzlaff, Tanja; Wiesner, Achim (2003): Kann Politik lernen ? in: Maier, Matthias Leonhard (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 7–24.
- Malek, Tanja; Hilkermeier, Lena (2003): Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft. in: Maier, Matthias Leonhard (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 78–97
- Mannheim, Karl (1952): Ideologie und Utopie. 3. Aufl. Frankfurt a. M.: Schulte/Bulmke
- Mantovani, Eugenio; Turnheim, Bruno (2016): Navigating the European Landscape of Ageing and ICT: Policy, Governance, and the Role of Ethics. in: Dominguez-Rué, Emma; Nierling, Linda (Hg.): Ageing and Technology – Perspectives from the Social Science. Bielefeld: transcript, S. 227-255
- Manzeschke, Arne (2014): Altersgerechte Assistenzsysteme: Ethische Herausforderungen technologischen Wandels. in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.) Informationsdienst Altersfragen 41 (3), S. 10-18

Mayring, Philipp (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim: Beltz

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 12. Auflage. Weinheim: Beltz

Mayring, Philipp (2001). Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research, 2(1), Art. 6. Online verfügbar: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs010162>

Meseguer, Covadonga (2005): Policy learning, policy diffusion, and the Making of a New Order. in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science (598), S. 67–82

Micheel, Frank (2005): Die demographische Entwicklung in Deutschland und ihre Implikationen für Wirtschaft und Soziales, in: Kerschenbaumer, Judith; Schroeder, Wolfgang (Hg.): Sozialstaat und demographischer Wandel – Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung. Wiesbaden: VS Verlag, S.43-65

Missoc (2009): MISSOC-Analyse 2009: Pflegebedürftigkeit. Online verfügbar: http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/OTHEROUTPUTS/ANALYSIS/2009/MISSOC%20Analysis%202009_DE.pdf

Moos, G.; Klug, Wolfgang (2009): Basiswissen Wohlfahrtsverbände. München: Ernst Reinhardt Verlag

Mosley, Hugh; Mayer, Antje (1999): Benchmarking national labour market performance: A radar chart approach, WZB Discussion Paper, No. FS I 99-202. Berlin: WZB

Motel-Klingebiel, Andreas; Künemund, Harald; Bode, Christina (2005): Wohnen und Wohnumfeld. in: Kohli, Martin; Künemund, Harald (Hg.): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey. 2., erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag, S. 125–175

Munimus, Bettina (2012): Alternde Volksparteien. Neue Macht der Älteren in CDU und SPD? Bielefeld: transcript Verlag

Naegele, Gerhard (2010): Soziale Lebenslaufpolitik – Grundlagen, Analysen und Konzepte. in: Naegele, Gerhard; Bertermann, Britta (2010): Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS Verlag, S. 27-85

Naegele, Gerhard (2008): Sozial- und Gesundheitspolitik für ältere Menschen. in: Kuhlmeiy, Adelheit; Schaeffer, Doris (Hg.): Alter, Gesundheit und Krankheit. Bern: Verlag Hans Huber, S. 46-63

Naegele, Gerhard (2007): Vorläufige Perspektiven und Konturen einer Lebenslaufpolitik in Deutschland. in: Reichert, Monika; Gösken, Eva; Ehlers, Anja (Hg.): Was bedeutet der demographische Wandel für die Gesellschaft? Berlin: LIT, S.15-32

Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdt. Verl. (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 24), S. 175–193

Nullmeier, Frank (2003): Sprechakttheorie und Textanalyse. in: Maier, Matthias Leonhard (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 211–226.

Nullmeier, Frank (2003a): Zur Normativität des Lernbegriffs. in: Maier, Matthias Leonhard (Hg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen: Leske + Budrich, S. 329–342

Nullmeier, Frank; Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/Main: Campus-Verlag

Nullmeier, Frank; Worbelt, Sonja (2005):Gerechtigkeit und Demographie; in: Kerschenbaumer, Judith; Schröder, Wolfgang (Hg.) Sozialstaat und demographischer Wandel – Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung. Wiesbaden, VS Verlag, S.43-65

Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan; Castles, Francis G. (2005): Federalism and the welfare state: New World and European Experiences, Cambridge: Cambridge University Press

Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan; Bogedan, Claudia; Gindulis, Edith; Moser, Julia; Starke, Peter (2006): Wandel des Wohlfahrtsstaats in kleinen offenen Volkswirtschaften. in: Leibfried, Stephan; Zürn, Michael (Hg.): Transformationen des Staates? Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 265–307

OECD (2005): Long-term Care for older people. Paris: OECD

Oepen, Jim; Vaupel, James W. (2002): Broken Limits of Life Expectancy. in: Science Vol. 296, Issue 5570, S. 1029-1031

Olk, Thomas (2010): Bürgerschaftliches Engagement im Lebenslauf. in: Naegele, Gerhard; Bertermann, Britta (Hg.): Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS Verlag, S. 637-672

Pierson, Paul; Leibfried, Stephan (1998): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik. in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.): Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 58–99

Phillipson, Chris (2005): The political Economy of old age. in: Johnson, Malcolm L. (Hg.): The Cambridge handbook of age and ageing. Cambridge/ New York: Cambridge University Press, S. 502–509

Platzer, Hans-Wolfgang (2012): Die Sozialpolitik der Europäischen Union, Entwicklungen und Perspektiven im Kontext der Debatte über ein Europäisches Sozialmodell. in: Kohler, Harald; Schmid, Josef (Hg.): Der demographische Wandel als europäische Herausforderung. Baden-Baden: Nomos, S. 31-62.

Platzer, Hans-Wolfgang (2016): Die Soziale Dimension der Europäischen Staatlichkeit. in: Bieling, Hans-Jürgen; Große Hüttmann, Martin (Hg.): Europäische Staatlichkeit : Zwischen Krise und Integration. Wiesbaden: Springer VS, S. 91-112

Pochet, Philippe (2005): The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective. in: Zeitlin, Jonathan; Pochet, Philippe (Hg.): The Open Methode of Co-ordination in Action – The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel: P.I.E. – Peter Lang, S. 37-82

Poelchau, Daniel (2007): Altersvorsorge im internationalen Vergleich: eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990 – 2000. Zürich: LIT

Preis, Ulrich; Sagan, Adam (2015): Europäische Sozialpolitik nach Lissabon. in: Alemann, Ulrich von et al. (Hg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen. Wiesbaden: Springer VS, S. 43-62

Radaelli, Claudio (2003): The Europeanization of public policy. in: Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio (Hg.): The politics of Europeanization. S. 27-56, Oxford: University Press

- Radaelli, Claudio; Schmidt, Vivien A. (2004): Policy Change and Discourse in Europe. Conceptual and Methodological Issues. in: West European Politics 27 (2), S. 183–210
- Reichert, Monika (2010): Pflege – ein lebensbegleitendes Thema? In: Naegele, Gerhard; Bertermann, Britta (Hg.): Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS Verlag, S. 309-329
- Reiter, Renate (2016): Normative Grundlagen, Strukturen und internationale Einordnung der Sozialpolitik in Deutschland. in: Reiter, Renate (Hg.): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag, S. 51-84
- Ribhegge, Hermann (2006): Europäische Sozialpolitik. in: Beichelt, Timm (Hg.): Europa-Studien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 365–378
- Rische, Herbert (2014): Alterssicherungs-Politik in Europa im Vergleich. In: Sozilrecht + Praxis. 1/14. Bonn: Sozialverband VdK Deutschland, , S. 3-11
- Risse, Thomas (2009): Social Constructivism and European Integration. in: Wiener, Antje; Diez, Thomas (Hg.): European integration theory. Oxford: University Press, S. 144–160
- Rixen, Stephan (2009): Kranken- und Pflgeversicherung. in: Aner, Kirsten; Karl, Ute (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit und Alter. Wiesbaden:VS Verlag, S.267.276
- Rogers, Everett M (2003): Diffusion of innovations. 5. ed. New York, NY: Free Press
- Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space. Chatham, N.J: Chatham House Publ.
- Rosenbrock, Rolf; Gerlinger, Thomas (2004): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung. Bern: Verlag Hans Huber
- Rosenbrock, Rolf; Kümpers, Susanne (2006): Die Public Health Perspetkive. in:Wendt, Claus; Wolf, Christof (Hg.): Soziologie der Gesundheit. Wiesbaden: VS Verlag
- Rothgang, Heinz (2005): Demographischer Wandel in der Pflgeversicherung, in: Kerschbaumer, Judith; Schroeder, Wolfgang (Hg.): Sozialstaat und demographischer Wandel – Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 119-146

Rüb, Friedbert W. (2006): Wissenspolitologie. in: Behnke, Joachim; Gschwend, Thomas; Schindler, Delia; Schnapp, Kai-Uwe (Hg.): Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren. Baden-Baden: Nomos, S. 345–354

Sabatier, Paul A. (1999): The need for better theories. In: Paul A. Sabatier (Hg.): Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 3–18

Sabatier, Paul A. (Hg.) (2007): Theories of the policy process. 3rd edition. Boulder, Colo.: Westview Press

Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1993): The Study of Public Policy Processes. in: Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 1-9

Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1999): The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. in: Sabatier, Paul A. (Hg.): Theories of the policy process. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 117–166

Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework - Innovations and Clarifications. in: Sabatier, Paul A. (Hg.): Theories of the policy process. 2nd edition. Boulder, Colo.: Westview Press, S.189-220

Sabatier, Paul A. et al. (2014) The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, an Ongoing Research. in: Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (Hg.): Theories of the policy process. 2nd edition. Boulder, Colo.: Westview Press

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. in: Politische Vierteljahresschrift. 26. Jg. Nr. 4, S. 323–356

Scharpf, Fritz W. (2006): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. 2. Auflage Wiesbaden: VS Verlag, S. 219–254.

Schieren, Stefan (2012): Europäische Sozialpolitik. Schwalbach Wochenschauverlag

Schmid, Günther; Hartlapp, Miriam (2008): Aktives Altern in Europa. in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19/2008, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. S. 6-15

Schmid, Josef (2006): Daten, Fakten, Prognosen – Demographische Probleme des 21. Jahrhunderts aus deutscher Sicht, in: Fahrenschon, Georg; Hildmann, Philipp W. (Hg.) Globalisierung und demographischer Wandel. München: Hans Seidel Stiftung, S. 31-48

Schmid, Josef (2010): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich : Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Wiesbaden: VS Verlag

Schmid, Josef (2012): Beschäftigungspolitische Aktivitäten der Europäischen Union im Kontext des demographischen und ökonomischen Wandels. in: Kohler, Harald; Schmid, Josef (Hg.) Der demographische Wandel als europäische Herausforderung. Lösungen durch Sozialen Dialog. Baden-Baden: Nomos, S. 151-168

Schmid, Josef (2013): Neue Policy-Instrumente im alten Wohlfahrtsstaat: Von der Rente über die Pflege zu Ambient Assisted Living ? in: Brunner, Klaus; Pehle, Heinrich (Hg.): Analysen nationaler und supranationaler Politik. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 53-68

Schmid, Josef et al. (2007): Die Bundesländer im Fokus 2007. Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Gütersloh: Verlag der Bertelsmann Stiftung

Schmidt, Manfred G. (2005): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag

Schmidt, Manfred G. (2009): Sozialpolitik. in: Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 624–626

Schmidt, Manfred G. (2010): Wörterbuch zur Politik. 3. Aufl. Stuttgart: Kröner

Schmidt, Manfred G. (2010a): Demokratietheorien – Eine Einführung, 5. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag

Schmidt, Siegmund; Schünemann, Wolf (2008): Europäische Union. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos

Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag

Schnorpfel, Willi (1996): Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union. Berlin: Duncker und Humblot

Schroeder, Wolfgang, Munimus, Bettina (2012): Alternde Mitgliedschaften als Herausforderung und Auftrag für Gewerkschaften; in: Kohler, Harald; Schmid, Josef (Hg.) Der demographische Wandel als europäische Herausforderung. Lösungen durch Sozialen Dialog. Baden-Baden: Nomos, S. 115-131

Schroeder, Wolfgang; Munimus, Bettina; Rüdts, Diana (2008): Integrierende oder separierende Interessenvertretungspolitik? Zum Selbstverständnis der Akteure der deutschen Seniorenpolitik- Sozialverbände, Gewerkschaften und Parteien im Vergleich. in: ZSR 54, S. 225–250

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. in: Schubert, Klaus (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 1–24

Schubert, Klaus; Bazant, Ursula; Hegelich, Simon (2008): Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag

Schütz, Holger; Speckesser, Stefan; Schmid, Günther (1998): Benchmarking labour market performance and labour market policies. Theoretical foundations and applications. Discussion Paper FS I 98 – 205 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin : WZB

Schulte, Bernd (1998): Wohlfahrtswelten im Wandel. Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration. in: Lessenich, Stephan; Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 255-270

Schulz, Otto (2003): Grundlagen und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik. Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Köln: Heymann

Schulz-Nieswandt, Frank (2006): Sozialpolitik und Alter. Stuttgart: Kohlhammer.

Scully, Roger (2007): The European Parliament. in: Cini, Michelle (Hg.): European Union politics. 2. ed. New York, NY: Oxford Univ. Press, S. 174–187

Singer, Otto (1993): Policy Communities und Diskurs-Koalitionen. Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik. in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdt. Verl., S. 149–174

Stuchlik, Andrej (2008), Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union. in: Bos, Ellen; Dieringer, Jürgen (Hg.): Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Wiesbaden: VS Verlag, S.213-225

Taylor-Gooby, Peter (2005): Ideas and Policy Change. in: Taylor-Gooby, Peter (Hg.): Ideas and welfare state reform in Western Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-11

Taylor-Gooby, Peter (2009): Reframing social citizenship. Oxford: University Press.

Thalacker, Patrick (2006): Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik und das europäische Sozialmodell im Kontext der EU-Erweiterung. Univ., Diss.-- Tübingen, 2006. Berlin: Logos-Verlag

Thieme, Frank (2008): Alter(n) in der alternden Gesellschaft : Eine soziologische Einführung in die Wissenschaft vom Alter(n). Wiesbaden: VS Verlag

Timonen, V. (2005): Policy Paradigms and Long-term Care: Convergence or Continuing Difference ? in: Taylor-Gooby, Peter (Hg.): Ideas and welfare state reform in Western Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 30–53

Toens, Katrin; Landwehr, Claudia (2008): Imitation, Bayesianisches Updating und Deliberation: Strategien und Prozesse des Politiklernens im Vergleich. in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 71–87

Tömmel, Ingeborg (2008): Das politische System der EU. 3. Aufl. München [u.a.]: Oldenbourg.

Townsend, Peter (1981): The structured dependency of the elderly, the creation of policy in the twentieth century. in: Ageing and Society (1), S. 5-28

Tsebelis, George (2002): Veto players : how political institutions work, Princeton: Princeton University Press

Vahlpahl, Tobias (2007): Europäische Sozialpolitik. Institutionalisierung, Leitideen und Organisationsprinzipien. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag

Vereinte Nationen (2002): Politische Erklärung und Internationaler Aktionsplan von Madrid über das Altern 2002, auszugsweise Übersetzung aus: Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002, (Dokument A/CONF. 197/9). Online verfügbar: <http://www.un.org/depts/german/conf/altern/ac197-9.pdf>

- Voges, Wolfgang; Zinke, Melanie (2010): Wohnen im Alter. in: Aner, Kirsten; Karl, Ute (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit und Alter. Wiesbaden:VS Verlag, S. 301- 308
- Walker, Alan (2010): The Emergence and Application of Active Ageing in Europe; in: Naeyele, Gerhard (Hg.): Soziale Lebenslaufpolitik. Wiesbaden: VS-Verlag, S.585-601
- Walker, Alan (1981): Towards a political economy of old age. in: Ageing and Society (1), S. 73-94
- Walker, Alan; Naeyele, Gerhard (2009): Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared. Houndsmill: Palgrave
- Wallraven, Klaus Peter; Gennerich, Carsten (2002): Seniorenpolitik aus der Akteursperspektive. Eine empirische Untersuchung von Abgeordneten und Verwaltungsangehörigen. Opladen: Leske & Budrich
- Wehling, Hans-Georg (1995): Alter – alternde Gesellschaft – Altenpolitik. in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Der Bürger im Staat. 45/4, S. 153-156
- Weiss, Christine (2014): Technik für ein selbständiges Leben im Alter. in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.): Informationsdienst Altersfragen 41 (3), S. 3-9
- WHO (2002): Active Ageing: A Policy Framework; Online verfügbar: http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf?ua=1
- Wendt, Claus (2006): Der Gesundheitssystemvergleich: Konzepte und Perspektiven in: Wendt, Claus; Wolf, Christof (Hg.): Soziologie der Gesundheit. Wiesbaden: VS Verlag, S. 270-297
- Wendt, Claus; Frisina, Lorraine; Rothgang, Heinz (2009): Healthcare System Types: A Conceptual Framework for Comparison. in: Social Policy & Administration 43 (1), S. 70–90
- Zapka, Klaus (2008): Europäische Sozialpolitik. Zur Effizienz (supra-)nationaler Sozialpolitik. Göttingen: Cuvillier
- Zeitlin, Jonathan (2005): The Open Method of Coordination in Question. in: Zeitlin, Jonathan et al. (Hg.): The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, S. 19-33

Zeitlin, Jonathan (2005a) The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategies. in: Zeitlin, Jonathan et al. (Hg.): The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, S. 447- 503

Zeitlin, Jonathan; Barcevicius, Egidijus; Weishaupt, Timo (2014): Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination: Advancing a Contradictory Debate. in: Barcevicius, Egidijus; Weishaupt, Timo; Zeitlin, Jonathan (Hg.): Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Houndmills: Palgrave, S.1-15

8 Datenquellen

Eurofound(2014): European Quality of Life Survey, 2011-2012 [computer file]. 2nd Edition. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], January 2014. SN: 7316, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-7316-2>

Eurofound (2009): European Quality of Life Survey, 2007 [computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], October 2009. SN: 6299, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6299-1>

Eurofound (2006): European Quality of Life Survey, 2003 [computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], February 2006. SN: 5260, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-5260-1>

Europäische Kommission (2014a): Eurobarometer 76.2 (2011). TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5566 Data file Version 2.0.1, [doi:10.4232/1.12006](https://doi.org/10.4232/1.12006)

Europäische Kommission (2012a): Eurobarometer 73.4 (May 2010). TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5234 Datenfile Version 2.0.1, [doi:10.4232/1.11479](https://doi.org/10.4232/1.11479)

Europäische Kommission (2012b): Eurobarometer 66.3 (Nov-Dec 2006). TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA4528 Datenfile Version 2.0.1, [doi:10.4232/1.10982](https://doi.org/10.4232/1.10982)

Europäische Kommission (2012c): Eurobarometer 62.2 (Nov-Dec 2004). TNS OPINION & SOCIAL, Brussels [Producer]. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA4231 Datenfile Version 1.1.0, [doi:10.4232/1.10964](https://doi.org/10.4232/1.10964)

EuroStat 2015: Alterslastenquote, 1. Variante (Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Anhang 1 Datenblätter SMOP-Analyse

1. Rohdatenübersicht

Land	politische Partizipation ¹	gesellschaftlich-politisches Engagement ²	Altenquotient 2005 ³	Altenquotient Steigerung 1995 - 2013 ⁴	Unitarismus-Föderalismus ⁵	Vetospierer und Mitregenten ⁶
Belgien	7,5	32,0	26,3	3,0	0,01	7
Dänemark	10,9	47,0	22,7	4,9	-0,31	3
Deutschland	9,8	44,7	27,8	8,8	2,52	8
Finnland	8,5	45,6	23,8	7,8	-0,84	4
Frankreich	12,6	33,8	25,1	4,8	-0,39	7
Griechenland	3,9	8,0	27,3	8,6	-0,75	3
Großbritannien	8,3	27,2	24,2	1,9	-1,12	2
Irland	6,6	31,0	16,3	0,8	-0,42	4
Italien	6,5	27,1	29,4	8,7	-0,21	7
Luxemburg	13,6	44,5	20,9	-0,4	-0,9	6
Niederlande	9,9	57,3	20,8	6,2	0,33	7
Österreich	8,9	52,4	23,5	4,3	1,12	9
Portugal	2,3	8,3	25,7	7,5	-0,7	3
Schweden	18,7	54,7	26,5	2,5	-0,67	2
Spanien	4,5	16,4	24,0	4,1	0,41	6

¹ Politische Partizipation älterer Menschen in 15 europäischen Staaten, European Quality of Life Survey 2007 und 2011-12; Eurofound 2009; 2014

² Gesellschaftliche und politische Partizipation älterer Menschen in 15 europäischen Staaten, Eurobarometer 66.3, 73.4, 76.2; Europäische Kommission 2012 a, 2012 b, 2014 a

³ Alterungsniveau in 15 EU-Mitgliedsstaaten, EuroStat 2015: Alterslastenquote, 1. Variante

⁴ Alterungsdynamik in 15 EU-Mitgliedsstaaten, eigene Berechnung nach EuroStat 2015: Alterslastenquote, 1. Variante

⁵ Lijpharts Index der Unitarismus-Föderalismus-Dimension nach Schmidt 2010a, S. 332f

⁶ Schmidts Index der Vetospierer und Mitregenten Stand 2008 nach Schmidt 2010a, S. 332f

2. Rechengrößen Standardisierung

Indikator	Best	Worst	Best-Worst	a	b
Politische Partizipation	18,7	2,3	16,4	0,06097561	-0,140243902
Gesellschaftlich-politische Partizipation	57,3	8	49,3	0,020283976	-0,162271805
Altenquotient 2005	29,4	16,3	13,1	0,076335878	-1,244274809
Altenquotient Steigerung 1995 - 2013	8,8	-0,4	9,2	0,108695652	0,043478261
Unitarismus-Föderalismus	-1,12	2,52	-3,64	-0,274725275	0,692307692
Vetospieler und Mitregenten	2	9	-7	-0,142857143	1,285714286

3. Standardisierte Rohdaten

Land	politische Partizipation	gesellschaftlich- politisches Engagement	Altenquotient 2005	Altenquotient Steigerung 1995 - 2013	Unitarismus- Föderalismus	Vetospieler und Mitregenten
Belgien	0,317073171	0,486815416	0,763358779	0,369565217	0,68956044	0,285714286
Dänemark	0,524390244	0,791075051	0,488549618	0,576086957	0,777472527	0,857142857
Deutschland	0,457317073	0,744421907	0,877862595	1	0	0,142857143
Finnland	0,37804878	0,762677485	0,572519084	0,891304348	0,923076923	0,714285714
Frankreich	0,62804878	0,523326572	0,671755725	0,565217391	0,799450549	0,285714286
Griechenland	0,097560976	0	0,839694656	0,97826087	0,898351648	0,857142857
Großbritannien	0,365853659	0,389452333	0,603053435	0,25	1	1
Irland	0,262195122	0,46653144	0	0,130434783	0,807692308	0,714285714
Italien	0,256097561	0,387423935	1	0,989130435	0,75	0,285714286
Luxemburg	0,68902439	0,740365112	0,351145038	0	0,93956044	0,428571429
Niederlande	0,463414634	1	0,34351145	0,717391304	0,601648352	0,285714286
Österreich	0,402439024	0,900608519	0,549618321	0,510869565	0,384615385	0
Portugal	0	0,00540906	0,717557252	0,858695652	0,884615385	0,857142857
Schweden	1	0,947261663	0,778625954	0,315217391	0,876373626	1
Spanien	0,134146341	0,170385396	0,58778626	0,489130435	0,57967033	0,428571429

4. Werterangfolge und SMOP-Werte

Land	Rang 1	Rang 3	Rang 4	Rang 5	Rang 6	Rang 2	SMOP
Belgien	0,763358779	0,486815416	0,369565217	0,317073171	0,285714286	0,68956044	1,1842371
Dänemark	0,857142857	0,777472527	0,576086957	0,524390244	0,488549618	0,791075051	2,35266311
Deutschland	1	0,744421907	0,457317073	0,142857143	0	0,877862595	1,53030427
Finnland	0,923076923	0,762677485	0,714285714	0,572519084	0,37804878	0,891304348	2,56736598
Frankreich	0,799450549	0,62804878	0,565217391	0,523326572	0,285714286	0,671755725	1,72685977
Griechenland	0,97826087	0,857142857	0,839694656	0,097560976	0	0,898351648	2,02069906
Großbritannien	1	0,603053435	0,389452333	0,365853659	0,25	1	1,75485998
Irland	0,807692308	0,46653144	0,262195122	0,130434783	0	0,714285714	0,78314318
Italien	1	0,75	0,387423935	0,285714286	0,256097561	0,989130435	1,90603861
Luxemburg	0,93956044	0,68902439	0,428571429	0,351145038	0	0,740365112	1,39436945
Niederlande	1	0,601648352	0,463414634	0,34351145	0,285714286	0,717391304	1,65339474
Österreich	0,900608519	0,510869565	0,402439024	0,384615385	0	0,549618321	1,03480265
Portugal	0,884615385	0,857142857	0,717557252	0,00540906	0	0,858695652	1,7060856
Schweden	1	0,947261663	0,876373626	0,778625954	0,315217391	1	3,45343789
Spanien	0,58778626	0,489130435	0,428571429	0,170385396	0,134146341	0,57967033	0,81830376

Anhang 2 Auswertungstabellen Inhaltsanalyse¹

Schweden				
Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik\Seniorenpolitik	2	3	3	8
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	x	x	x	
\Spezielle Arbeitsvermittlung				
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere	x	x	x	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb	x		x	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben	x	x		
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit				
\arbeitsmarktbezogene Reha				
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung		x	x	
Beschäftigungspolitik\Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung\Seniorenpolitik	4	4	4	12
\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt	x	x	x	
\flexibler Renteneintritt	x	x	x	
\Informationen Altersvorsorge	x	x	x	
\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen	x	x	x	
Rente und materielle Absicherung\Altenpolitik	2	3	2	
\starrer Renteneintritt	x	x		
\Sicherheit der Rentensysteme			x	
\Kapitalgedeckte Rentensysteme				
\Ausgleichsleistungen für Frauen		x	x	
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren	x	x		
Gesundheit\Seniorenpolitik	3	4	3	10
\Gesundheitsförderung	x	x	x	
\Prävention	x	x	x	
\spezifische Reha		x		
\integriertes Versorgungssystem	x	x	x	
Gesundheit\Altenpolitik	0	1	1	
\spezifische Leistungen		x	x	
\Bereitstellung Fachpersonal				
Pflege\Seniorenpolitik	1	3	1	5
\Wahlfreiheit von Pflegeleistungen - eigene Leistungsauswahl		x	x	
\Ausbau ambulante Leistungen	x	x		
\Unterstützung informelle Pflege		x		
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit				
Pflege\Altenpolitik	0	0	0	
\Ausbau Pflegeheime				
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung				
\Rechtsanspruch Leistungen				
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	3	2	3	8
\spezifische Wohnraumförderung	x	x	x	
\Engagementförderung-Partizipationsförderung		x		
\Barrierefreiheit	x		x	
\AAL	x		x	
Seniorenpolitik Gesamt	13	16	14	43

¹ Die den Tabellen zugrundeliegenden Dokumente und Dokumentenausschnitte wurden mit der Arbeit beim Dekanat der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen eingereicht und können dort oder beim Autor angefordert werden.

Finnland

Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik\Seniorenpolitik	3	3	4	10
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	X		X	
\Spezielle Arbeitsvermittlung				
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere		X	X	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb	X	X	X	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben		X	X	
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit				
\Arbeitsmarktbezogene Reha	X		X	
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung		X	X	
Beschäftigungspolitik\Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung\Seniorenpolitik	2	3	3	8
\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt	X	X	X	
\flexibler Renteneintritt	X	X	X	
\Informationen Altersvorsorge		X		
\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen			X	
Rente und materielle Absicherung\Altenpolitik	1	1	3	
\starrer Renteneintritt				
\Sicherheit der Rentensysteme		X	X	
\Kapitalgedeckte Rentensysteme	X		X	
\Ausgleichsleistungen für Frauen				
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren			X	
Gesundheit\Seniorenpolitik	4	3	4	11
\Gesundheitsförderung	X	X	X	
\Prävention	X		X	
\spezifische Reha	X	X	X	
\integriertes Versorgungssystem	X	X	X	
Gesundheit\Altenpolitik	0	0	0	
\spezifische Leistungen				
\Bereitstellung Fachpersonal				
Pflege\Seniorenpolitik	2	4	2	8
\Wahlfreiheit von Pflegeleistungen - eigene Leistungsauswahl		X		
\Ausbau ambulante Leistungen	X	X	X	
\Unterstützung informelle Pflege	X	X	X	
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit		X		
Pflege\Altenpolitik	0	0	0	
\Ausbau Pflegeheime				
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung				
\Rechtsanspruch Leistungen				
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	1		1	2
\spezifische Wohnraumförderung	X		X	
\Engagementförderung-Partizipationsförderung				
\Barrierefreiheit				
\AAL				
Seniorenpolitik Gesamt	12	13	14	39

Deutschland

Kategorie	2006	2008	2011- 2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik/Seniorenpolitik	3	3	3	9
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	X	X	X	
\Spezielle Arbeitsvermittlung	X	X		
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere	X	X	X	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb	X	X	X	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben	X	X	X	
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit	X			
\arbeitsmarktbezogene Reha				
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung	X	X	X	
Beschäftigungspolitik/Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung/Seniorenpolitik	1	1	3	5
\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt				
\flexibler Renteneintritt			X	
\Informationen Altersvorsorge	X	X	X	
\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen			X	
Rente und materielle Absicherung/Altenpolitik	2	4	4	
\starrer Renteneintritt				
\Sicherheit der Rentensysteme	X	X	X	
\Kapitalgedeckte Rentensysteme	X	X	X	
\Ausgleichsleistungen für Frauen		X	X	
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren		X	X	
Gesundheit/Seniorenpolitik	2	3	4	9
\Gesundheitsförderung	X	X	X	
\Prävention	X	X	X	
\spezifische Reha		X	X	
\integriertes Versorgungssystem			X	
Gesundheit/Altenpolitik	0	1	2	
\spezifische Leistungen		X	X	
\Bereitstellung Fachpersonal			X	
Pflege/Seniorenpolitik	2	3	3	8
\Wahlfreiheit von Pflegeleistungen - eigene Leistungsauswahl				
\Ausbau ambulante Leistungen	X	X	X	
\Unterstützung informelle Pflege	X	X	X	
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit		X	X	
Pflege/Altenpolitik				
\Ausbau Pflegeheime				
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung				
\Rechtsanspruch Leistungen				
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	0	0	2	2
\spezifische Wohnraumförderung			X	
\Engagementförderung-Partizipationsförderung			X	
\Barrierefreiheit				
\AAL				
Seniorenpolitik Gesamt	8	10	15	33

Österreich

Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik/Seniorenpolitik	3	3	4	10
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	X	X	X	
\Spezielle Arbeitsvermittlung			X	
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere	X	X	X	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb	X	X	X	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben		X		
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit	X	X	X	
\arbeitsmarktbezogene Reha		X	X	
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung	X		X	
Beschäftigungspolitik/Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung/Seniorenpolitik	0	0	3	3
\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt			X	
\flexibler Renteneintritt				
\Informationen Altersvorsorge			X	
\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen			X	
Rente und materielle Absicherung/Altenpolitik	3	2	1	
\starrer Renteneintritt				
\Sicherheit der Rentensysteme	X	X	X	
\Kapitalgedeckte Rentensysteme	X	X		
\Ausgleichsleistungen für Frauen	X			
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren				
Gesundheit/Seniorenpolitik	0	1	1	2
\Gesundheitsförderung			X	
\Prävention		X		
\spezifische Reha				
\integriertes Versorgungssystem				
Gesundheit/Altenpolitik	0	0	1	
\spezifische Leistungen			X	
\Bereitstellung Fachpersonal				
Pflege/Seniorenpolitik	4	2	3	9
\Wahlfreiheit von Pflegleistungen - eigene Leistungsauswahl	X			
\Ausbau ambulante Leistungen	X	X	X	
\Unterstützung informelle Pflege	X	X	X	
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit	X		X	
Pflege/Altenpolitik	2	2	2	
\Ausbau Pflegeheime			X	
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung	X	X	X	
\Rechtsanspruch Leistungen	X	X		
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	1	0	0	1
\spezifische Wohnraumförderung				
\Engagementförderung-Partizipationsförderung				
\Barrierefreiheit				
\AAL	X			
Seniorenpolitik Gesamt	8	6	11	25

Frankreich

Kategorie	2006	2008	2011- 2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik\Seniorenpolitik	3	3	3	9
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	X	X	X	
\Spezielle Arbeitsvermittlung		X	X	
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere	X	X	X	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb	X	X	X	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben	X	X		
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit			X	
\arbeitsmarktbezogene Reha				
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung	X	X	X	
Beschäftigungspolitik\Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung\Seniorenpolitik	3	4	1	8
\Seniorenpolitik\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt	X	X		
\Seniorenpolitik\flexibler Renteneintritt		X		
\Seniorenpolitik\Informationen Altersvorsorge	X	X	X	
\Seniorenpolitik\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen	X	X		
Rente und materielle Absicherung\Altenpolitik	1	3	3	
\starrer Renteneintritt				
\Sicherheit der Rentensysteme	X	X	X	
\Kapitalgedeckte Rentensysteme		X		
\Ausgleichsleistungen für Frauen			X	
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren		X	X	
Gesundheit\Seniorenpolitik	2	2	2	6
\Gesundheitsförderung				
\Prävention	X	X	X	
\spezifische Reha				
\integriertes Versorgungssystem	X	X	X	
Gesundheit\Altenpolitik	0	1	0	
\spezifische Leistungen		X		
\Bereitstellung Fachpersonal				
Pflege\Seniorenpolitik	3	4	3	10
\Wahlfreiheit von Pflegeleistungen - eigene Leistungsauswahl	X	X	X	
\Ausbau ambulante Leistungen	X	X	X	
\Unterstützung informelle Pflege	X	X	X	
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit		X		
Pflege\Altenpolitik	1	1	1	
\Ausbau Pflegeheime	X	X	X	
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung				
\Rechtsanspruch Leistungen				
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	2	0	0	2
\spezifische Wohnraumförderung	X			
\Engagementförderung-Partizipationsförderung				
\Barrierefreiheit				
\AAL	X			
Gesamt Seniorenpolitik	13	13	9	35

Belgien

Kategorie	2006	2008	2011-2015	Gesamt
Beschäftigungspolitik\Seniorenpolitik\	3	3	3	9
\Aktive Arbeitsmarktpolitik				
\Lohnkostenzuschüsse	X	X	X	
\Spezielle Arbeitsvermittlung	X	X	X	
\Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere	X		X	
\Arbeitgeberbezogene Maßnahmen				
\Gesundheitsförderung im Betrieb			X	
\Bekämpfung Altersdiskriminierung im Arbeitsleben	X	X		
\flexible Arbeitszeiten/Altersteilzeit				
\arbeitsmarktbezogene Reha				
\Anhebung Altersgrenzen Rente/ Bekämpfung Frühverrentung	X	X	X	
Beschäftigungspolitik\Altenpolitik	0	0	0	
\Passive Arbeitsmarktpolitik				
\spezifische Leistungen bei Arbeitslosigkeit				
\längerer Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit				
\Vorruhestand				
Rente und materielle Absicherung\Seniorenpolitik	3	3	3	9
\finanzieller Anreiz für späteren Renteneintritt	X	X	X	
\flexibler Renteneintritt				
\Informationen Altersvorsorge	X	X	X	
\Kumulierung Rente/Arbeitseinkommen	X	X	X	
Rente und materielle Absicherung\Altenpolitik	3	1	1	
\starrer Renteneintritt				
\Sicherheit der Rentensysteme				
\Kapitalgedeckte Rentensysteme	X	X	X	
\Ausgleichsleistungen für Frauen	X			
\Ausgleichsleistungen für atypische Karrieren	X			
Gesundheit\Seniorenpolitik	2	1	3	6
\Gesundheitsförderung			X	
\Prävention	X		X	
\spezifische Reha				
\integriertes Versorgungssystem	X	X	X	
Gesundheit\Altenpolitik	1	1	0	
\spezifische Leistungen		X		
\Bereitstellung Fachpersonal	X			
Pflege\Seniorenpolitik	1	2	3	6
\Wahlfreiheit von Pflegeleistungen - eigene Leistungsauswahl			X	
\Ausbau ambulante Leistungen	X	X	X	
\Unterstützung informelle Pflege		X	X	
\Vereinbarkeit Pflege/Erwerbsarbeit				
Pflege\Altenpolitik	0	0	0	
\Ausbau Pflegeheime				
\Leistungen ohne finanzielle Beteiligung				
\Rechtsanspruch Leistungen				
\Finanzielle Unterstützung Pflegepersonen				
Sonstige Seniorenpolitik	1	0	1	2
\spezifische Wohnraumförderung				
\Engagementförderung-Partizipationsförderung	X			
\Barrierefreiheit				
\AAL			X	
Gesamt Seniorenpolitik	10	9	13	32