

Interessen und Intentionen Konvergenzeffekte und Realisierungschancen des *Flexicurity*-Konzepts der EU

von Thilo Fehmel

Seit kurzem liegt eine multidimensionale Operationalisierung des im Jahr 2007 von der Europäischen Kommission mit dem Ziel der Verbindung von Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt eingeführten „Flexicurity“-Ansatzes vor. Zugleich wurden die EU-Mitgliedstaaten anhand der damit verbundenen Indikatorensätze erstmals einem Ranking unterzogen und die entsprechenden nationalstaatlichen Umsetzungsbemühungen untersucht. Der vorliegende Beitrag nimmt dies zum Anlass, die sozialpolitischen Konvergenzziele der EU auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen und mit den erkennbaren Entwicklungen mitgliedstaatlicher Sozialpolitik abzugleichen. Unter Rückgriff auf interessen-theoretische Überlegungen wird deutlich, dass der Flexicurity-Ansatz sich einerseits als inkonsistent erweist und andererseits die bestehenden Interessen- und Akteurskonstellationen nur unzureichend berücksichtigt. Dies wäre jedoch eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der sozialpolitischen Ziele der EU.

In 2007, the European Commission proposed the “flexicurity” approach in order to reconcile the social policy objectives of flexibility and security in the labour market. More recently, a multidimensional operationalisation has been presented in conjunction with a first indicator-based ranking of the EU Member States and a measurement of the degree of implementation on the national level. This contribution analyses the plausibility of the EU’s agenda on social policy convergence as well as developments on the national level. Based on relevant theoretical considerations, the flexicurity approach is shown to be inherently inconsistent and insufficiently mindful of existing constellations of political and societal actors’ interests within each Member State. Such knowledge, however, is an essential precondition to realising the EU’s goals on social policy convergence.

I. Einleitung

Systeme sozialer Sicherung sind Ausdruck ökonomischer Fähigkeit und politischer Bereitschaft. Aus der je spezifischen Kombination beider Dimensionen entspringt die Unterschiedlichkeit und Vielfalt nationaler Sozialsysteme. Entsprechend haben Untersuchungen zur Konvergenz dieser Systeme im Rahmen der europäischen Integration beide Dimensionen und ihr jeweiliges Verhältnis in den Blick zu nehmen.

Der nachfolgende Beitrag orientiert sich an diesen Kriterien. Mit Blick auf die europäischen Bestrebungen einer stärkeren Harmonisierung nationaler Systeme sozialer Sicherung ist zu klären, was einer solchen Konvergenz entgegensteht und wie sie ggf. befördert werden könnte. Die Analyse erfolgt in drei Schritten: Zunächst werden die Hindernisse intentionaler sozialpolitischer Konvergenz beleuchtet. Dabei kommt es zu einer Präzisierung der eingangs benannten Dimensionen „ökonomische Fähigkeit“ und „politische Bereitschaft“ (II.). Sodann unterliegen die erkennbaren Prozesse faktischer Konvergenz der Sozialsysteme der Europäischen Union (EU) der Untersuchung (III.). Abschließend kommt es zu einem Abgleich dieser Entwicklungen unintendierter Konvergenz und der dabei zutage tretenden sozialpolitischen Interessen- und Strukturmuster mit aktuellen sozialpolitischen Leitvorstellungen der EU, insbesondere mit dem *Flexicurity*-Ansatz. Es wird die These vertreten, dass zwischen beobachtbaren Prozessen faktischer sozialpolitischer Konvergenz in Europa einerseits und Konvergenzintentionen supranationaler Akteure andererseits beachtliche Unterschiede bestehen. Dies wirkt sich auf die Umsetzungschancen der benannten Zielvorstellungen aus (IV.).

Im Folgenden wird der Blick auf die Angleichung nationaler sozialpolitischer Strukturen, Einrichtungen und Verfahren samt der ihnen zugrundeliegenden Leitideen gerichtet. Sozioökonomische Wirkungen von Sozialpolitik, in letzter Konsequenz verstanden als Grad der sozialen (Un-)Gleichheit (auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitsbereich, bei der Altersversorgung etc.) stehen dagegen nicht im Zentrum der Betrachtungen. Sozioökonomische *outcomes* sind nicht nur Resultat sozialpolitischen Handelns, sondern können auch auf andere Faktoren (jenseits politischen Agierens) zurückzuführen sein.¹ Da im Weiteren mit der Untersuchung politischer Bereitschaften im Wesentlichen interessen- und machtréssourcentheoretisch argumentiert wird, erscheint die Frage nach sozialpolitischer Konvergenz in Europa ertragreicher als die Frage nach sozioökonomischer Konvergenz, die Akteurs- und Machtstrukturen als Ursache bestimmter *outcomes* vernachlässigt.

1 Green-Pedersen, C.: The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6 (2004), 3–14.

II. Indikatoren und Einflussfaktoren für sozialpolitische Konvergenz

Einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik oder auch nur der Harmonisierung und Konvergenz nationaler Systeme sozialer Sicherung in der EU werden gemeinhin nur geringe Chancen eingeräumt. Die Harmonisierungshindernisse sind sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Natur. Politisch steht einer europäischen Sozialunion entgegen, dass nationale politische Akteure – vor allem jene der wohlhabenderen Länder – redistributive Sozialpolitik als zentrale Legitimitätsressource betrachten und kaum die Neigung entwickeln, sozialpolitische Kompetenzen an die EU abzugeben. Hinzu kommen die über in Teilen sehr lange Zeiträume etablierten, national geprägten Umverteilungsbeziehungen, die sich nicht ohne weiteres durch europaweite Umverteilungsstrukturen ersetzen lassen. Aus beidem ergibt sich die konstitutionelle und normative Schwäche der Idee europäischer Sozialpolitik und intentionaler sozialpolitischer Konvergenz.² Wirtschaftlich stehen einer vereinheitlichten europäischen Sozialpolitik, verstanden als Annäherung nationaler Sozialleistungsniveaus, die absehbaren Folgen für die weniger leistungsfähigen und wohlhabenden EU-Staaten entgegen. Denn gleichviel, ob eine Angleichung der Sozialstandards durch deren Absenkung in den „reichen“ oder durch deren Erhöhung in den „armen“ Ländern erreicht wird: Beides wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit, auf die darauf beruhende sozialpolitische Leistungsfähigkeit und ggf. auf die damit verbundene politische Systemstabilität der weniger entwickelten Länder aus.

Maßnahmen, die mit eher kurzem Zeithorizont aktiv und intendiert auf die Konvergenz der Sozialleistungsniveaus oder gar die Errichtung einer Sozialunion gerichtet sind, gehen folglich mit erheblichen legitimatorischen und/oder ökonomischen Risiken als nicht-intendierten Nebenfolgen einher. Den „armen“ Ländern fehlen die ökonomischen Voraussetzungen, in den „reichen“ Ländern fehlt es am politischen Willen zu einer Sozialunion. Aus diesem Grund hat sich die EU-Kommission darauf verlegt, soziale und soziostrukturelle Zielzustände zu definieren, die Wahl der sozialpolitischen Wege dorthin aber den Mitgliedstaaten

2 *Scharpf, F.W.*: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002), 645–670; *Gelissen, J.*: *Worlds of Welfare, Worlds of Consent? Public Opinion on the Welfare State*, Leiden, Boston, 2002; *Lamping, W.*: Auf dem Weg zu einem post-nationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union, in: Schubert, K./Bazant, U./Hegelich, S. (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden, 2008, 595–620.

zu überlassen.³ Die Chancen dieser „weichen“ Form der Durchsetzung sozialpolitischer Konvergenz in der EU steigen in dem Maße, in dem sich die folgenden Faktoren unionsweit angleichen:

- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten,
- die allgemeinen Abgabenvolumina als Maßzahl staatlicher Zugriffsrechte auf das ökonomische System,
- das jeweilige Niveau sozialer Sicherung und schließlich
- die Reichweite von Sozialtransfers bzw. die individuellen Zugangsrechte zu Sozialleistungen als Ausdruck institutionalisierter Umverteilung und Stratifikation.

Für das soziale „Generositätsniveau“ spielt zunächst die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft eine Rolle.⁴ Sie lässt sich zum Zweck der Vergleichbarkeit mit dem Indikator der Arbeitsproduktivität operationalisieren, d.h. mit dem realen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. Eine beobachtbare Annäherung der nationalen Werte der Arbeitsproduktivität wäre also eine wesentliche Voraussetzung für sozialpolitische Konvergenz. Allerdings erweist sich nicht nur die faktische ökonomische Leistungsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft als zentral für die Gestaltung sozialer Sicherungssysteme, sondern auch die Frage der politischen Bereitschaft. Ein geeigneter Indikator zur Abbildung dieser Bereitschaft ist die allgemeine reale Abgabenquote, also die Höhe der eingenommen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Eine solchermaßen operationalisierte Abgabenquote ist faktisches Resultat der politischen Entscheidung von Regierungen darüber, wie viel sie „ihrer“ Wirtschaft zumuten können und wollen, ohne sie zu überfordern und ohne mögliche Investoren zu verprellen. Aus der Höhe der Abgabenquote ist zunächst noch keine unmittelbare Aussage zur Form und zum Niveau sozialer Sicherung ableitbar, wohl aber zu den grundsätzlichen Zugriffsrechten des Staates auf die Wertschöpfung in seinem Hoheitsgebiet und zur Akzeptanz dieser Zugriffsrechte bei den Steuer- und Beitragszahlern als Ausdruck ihrer Umverteilungsbereitschaft. Eine beobachtbare Annäherung der nationalen Abgabenquoten wäre damit eine zweite wesentliche Voraussetzung für sozialpolitische Konvergenz.

3 *Boeckh, J./Huster, E.-U./Benz, B.*: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden, 2004, hier 369–386.

4 *Wilensky, H.L.*: The Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures, Berkeley u.a., 1975.

Kombiniert man beide Indikatoren, dann werden für die Zeit zwischen 1995 und 2008 typische Entwicklungsmuster im Verhältnis von Arbeitsproduktivität und Abgabenquote sichtbar. Deutlich lassen sich drei Subgruppen von Mitgliedsländern und mit ihnen zugleich auch drei Verlaufsformen unterscheiden: In einer großen Gruppe nord-, west- und mitteleuropäischer Staaten hat sich im fraglichen Zeitraum die ökonomische Leistungsfähigkeit und damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit beträchtlich erhöht, während die realen Abgabenquoten weitgehend konstant zwischen 40 und 50% blieben. Die häufig geäußerte Befürchtung eines *race to the bottom* hat sich hier nicht bestätigt. In den Ländern Südeuropas stieg die Produktivität deutlich moderater. Die nationalen Abgabenquoten wurden hingegen massiv erhöht und an nord-west-mitteleuropäische Werte angenähert. Offensichtlich sucht Südeuropa (auch in der Frage der Staatstätigkeit) Anschluss an kontinentaleuropäische Verhältnisse. In den ostmittel- und osteuropäischen „jungen“ EU-Mitgliedsländern schließlich bewegt sich die Arbeitsproduktivität trotz beachtlichen Anstiegs nach wie vor auf sehr geringem Niveau. Während diese Zunahme noch eine gewisse Gleichförmigkeit erkennen lässt, erinnert die Entwicklung der Staatseinnahmen-Quoten (sowohl langfristige moderate Erhöhungen als auch zum Teil dramatische Absenkungen) an eine „Suchbewegung“, und zwar im engeren Sinne bezüglich eines angemessenen Niveaus des staatlichen Zugriffs auf nationale Wertschöpfung; im weiteren Sinne aber auch bezüglich der Frage angemessener Staatstätigkeit überhaupt.⁵ Insgesamt kann also derzeit von einer EU-weiten Konvergenz typischer Muster ökonomischer Leistungsfähigkeit und Staatstätigkeit keine Rede sein. Schon aus den beachtlichen Differenzen bei diesen wirtschaftlichen und politischen Grundvoraussetzungen zwischen den drei Gruppen folgt: Die europäische Harmonisierung nationaler Sozialpolitiken unterschiedlicher Subgruppen stellt bis auf weiteres ein unrealistisches Ziel dar.

Der Präzisierung der sozialpolitischen Staatstätigkeit im engeren Sinne dient die Sozialleistungsquote, also die Relation von Sozialausgaben und realem Bruttoinlandsprodukt, als dritter Indikator. Sie ist ein gerade für internationale Vergleiche anerkanntes Maß des sozialen Sicherungsniveaus eines Landes und bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Erläuterung. Das vierte und für meine weitere Argumentation zentrale Vergleichskriterium zielt auf das grundlegende bzw. domi-

5 Vgl. zu diesen empirischen Verteilungen die ausführlichen Darstellungen in *Fehmel, T.: Unintendierte Annäherung? Theorie und Empirie sozialpolitischer Konvergenz in Europa*, Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie der Universität Leipzig, 56 (2011).

nierende Verteilungsprinzip im nationalen Kontext sozialer Sicherung und die sich daraus ergebende Reichweite des Sozialsystems. Idealtypisch lassen sich universalistische („*Beveridge*“-Länder) und kategoriale Sozialsysteme („*Bismarck*“-Länder) unterscheiden. Zugangskriterium zu Sozialleistungen in *Beveridge*-Systemen ist der Bürger- oder Aufenthaltsstatus einer Person. Die Sozialleistungen folgen dem Versorgung- oder Fürsorgegedanken, d.h. nach Feststellung der Rechtmäßigkeit eines Anspruchs werden pauschalierte Transferzahlungen gewährt. Der vorherige Erwerb von Anwartschaften ist hierfür nicht erforderlich. Derartige Systeme finanzieren sich aus Steuereinnahmen, d.h. an der Finanzierung sind jeder Steuerbürger und jedes steuerpflichtige inländische Unternehmen nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit beteiligt. Damit haben universalistische Systeme sozialer Sicherung sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig eine sehr große Reichweite; der Umverteilungsbereich ist tendenziell deckungsgleich mit der gesamten Bevölkerung.

In Wohlfahrtsstaaten, die dem *Bismarck*-Prinzip folgen, dominieren berufsgruppenbezogene Sozialsysteme. Zugangskriterium in derartige Systeme ist nicht der Bürger-, sondern der Erwerbs- bzw. Arbeitnehmerstatus; nicht am Arbeitsmarkt teilnehmende Personen, sind von diesen Systemen mehr oder weniger rigide ausgeschlossen. Die Finanzierung wie auch die Gewährung von Sozialleistungen folgt dem Versicherungsprinzip, d.h. Leistungen erfolgen erst nach vorherigem Aufbau individueller Anwartschaften durch (lohnbezogene) Beitragszahlung, und die Höhe der (monetären) Leistungen im Versicherungsfall bemisst sich unabhängig vom konkreten Bedarf an der Höhe und der Dauer der gezahlten Beiträge (Äquivalenzprinzip). Durch diese Konstruktion aus zu erwerbenden Anwartschaften auf Sozialleistungen und durch die Bewertung erworbener sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche als Eigentumstitel ist ein dem Versicherungsprinzip folgendes System sozialer Sicherung nicht nur auf interpersonale, sondern auch auf intertemporale Umverteilung von Ansprüchen angelegt. Damit wird das Prinzip der individuellen Sicherung des Lebensstandards zu einer zentralen Legitimationsquelle des Sozial(versicherungs)staates. In der Konsequenz all dessen sind sozialversicherungsmäßig organisierte Systeme wesentlich fragmentierter als universalistische Systeme, was zu deutlich anderen Umverteilungsbeziehungen führt: Der Kreis der Beitragszahler und damit der Nutznießer von Sozialversicherungsleistungen beschränkt sich auf Arbeitsmarktteilnehmer. Alle anderen sind, sofern nicht durch abgeleitete familiäre Ansprüche abgesichert, gehalten, sich am privaten Versicherungsmarkt jenseits staatlicher organisierter Umverteilung vor den Folgen von Lebensrisiken zu schützen oder auf

deutlich schlechter gestellte staatliche (steuerfinanzierte) Auffangsysteme angewiesen.

Zu beiden Idealtypen findet sich keine reale Entsprechung. Vielmehr treten sie ausschließlich in Mischformen mit jeweils mehr oder minder starker Dominanz des einen oder anderen Prinzips auf. Diese Dominanz ist Ausdruck der Vorherrschaft eines institutionalisierten, spezifischen und universellen oder fragmentierten Umverteilungsprinzips, dem historisch gewachsene Gerechtigkeits- und Solidaritätsvorstellungen zugrunde liegen.⁶ Damit ist das länderspezifische Verhältnis von Steuer- und Beitragsfinanzierung sozialer Sicherung ein weiterer geeigneter, eher qualitativ ausgerichteter Indikator für den internationalen Vergleich von Sozialstaaten.

Aus unterschiedlichen Akteurs- und Einflusskonstellationen in universalistischen und in fragmentiert-lohnarbeitszentrierten Systemen ergeben sich unterschiedliche Anpassungschancen der beiden Systemtypen an soziale und ökonomische Herausforderungen.⁷ Denn Richtung und Ausmaß sozialpolitischer Reformen korrelieren mit der wirtschaftlichen und politischen Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit gegensätzlichen Interessen, und diese Machtverteilung wiederum ergibt sich aus der Organisations- und Konfliktfähigkeit der benannten Gruppen und aus dem Wandel bzw. der Stabilität ihrer Interessenprofile.

In primär steuerfinanzierten Systemen sozialer Sicherung stehen die öffentlichen Einnahmen auf einer breiten Erhebungsgrundlage und belasten, anders als Sozialversicherungsbeiträge, keineswegs nur den Faktor Arbeit. Aufgrund dieser schwächeren Faktorbindung und mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit wären daher eine politische Ausweitung steuerfinanzierter Systemelemente und eine Abkehr von beitragsfinanzierten Elementen ökonomisch sinnvoll.⁸ Gerade die lockere Anbindung der Sozialeinnahmen und -ausgaben hat jedoch eine vergleichsweise breite und damit diffuse Interessenstreuung bezüglich des Spektrums von Sozialleistungen zur Folge. Aufgrund dieser breiten Interessenstreuung gestaltet sich in Reformdiskussionen die politische Organisa-

6 *Nullmeier, F./Vobruba, G.*: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring, D. (Hg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg, 1995, 11–66.

7 *Vobruba, G.*: Social Policy for Europe, in: Beck, W./van der Maesen, L./Walker, A. (Hg.): The Social Quality of Europe, The Hague, 1997, 105–120.

8 *Sesselmeier, W.*: Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf das System der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt, 46 (1997), 274–278.

tion der Verteidigung des *status quo* sehr schwierig. Wahrscheinlicher als ein substanzieller Ausbau universalistischer Systeme und die Vergrößerung ihres Anteils innerhalb von Wohlfahrtssystemen ist, dass sich Einzelinteressen organisieren, um konkrete Aspekte sozialer Risikoabsicherung fortzuentwickeln. Das befördert die strukturelle Fragmentierung universalistisch geprägter Systeme sozialer Sicherung.⁹ Und da die meisten der hier infrage kommenden sozialen Risiken arbeitsmarktbezogene Risiken sind und es auf modernen Arbeitsmärkten eine Vielzahl bereits existierender Interessenorganisationen gibt, bringt die zunehmende Systemfragmentierung eine zunehmende Tendenz zu stärkerer Lohnarbeitszentriertheit mit sich. Diese Entwicklung ist hochgradig irreversibel: Beitragsfinanzierte Systemelemente mit Anwartschaftskonstruktionen, sozialversicherungsrechtlichen Eigentumstiteln und individuell-intertemporalem Umverteilungs- und Statussicherungsanspruch entwickeln eine beachtliche Resistenz gegen systemische Veränderungen.¹⁰ Sie lassen sich nur schwer und nur gegen sehr großen politischen Widerstand der organisierten arbeitsmarktnahen Interessengruppen in steuerfinanzierte Systeme um- bzw. rückverwandeln.

Insofern ist in lohnarbeitszentrierten Sozialsystemen eine Verstärkung und Verfestigung der Strukturen wahrscheinlich: Sie werden durch die systemimmanenten Anwartschaftslogiken, vor allem aber durch organisierte arbeitsmarktbezogene Interessen besser geschützt. Zu einem Ausbau universalistischer Subsysteme sozialer Sicherung kommt es allenfalls in (auch redistributiv randständigen) arbeitsmarktfernen Bereichen.¹¹ Daraus folgt, dass in lohnarbeitszentrierten Systemen die Dominanz beitragsfinanzierter sozialer Sicherung und die enge Anbindung von Sozialpolitik an den Faktor Arbeit im Wesentlichen erhalten bleibt und nicht nachhaltig zugunsten steuerfinanzierter Elemente aufgegeben wird. Diese Stabilität ist das Resultat gemeinsamer sozialpartnerschaftlicher Interessen von Arbeitnehmerorganisationen und Arbeitgeberseite an einem soliden lohnarbeitszentrierten Beitragssystem.

Aus dem Gesagten ist unter Berücksichtigung von Machtressourcen zu schlussfolgern, dass sich Anpassungen entlang der Kategorie Steuer- vs. Beitragsfinan-

9 Hort, S.O.E.: Sklerose oder ständig in Bewegung? Das schwedische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, K./Bazant, U./Hegelich, S. (Hg.), a.a.O., 525–547, 545 (dort Fn. 2).

10 Schrenker, M.: Warum fast alle das deutsche Rentensystem ungerecht finden, aber trotzdem nichts daran ändern möchten. Die Wahrnehmung gerechter Renten und die Akzeptanz von Rentenreformen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 61 (2009), 259–282.

11 Palier, B./Martin, C.: From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: Social Policy & Administration 41 (2007), 535–554, 550.

zierung in erster Linie in universalistischen Systemen sozialer Sicherung als Trend zu mehr Beitragsfinanzierung hin vollziehen. Primär beitragsfinanzierte Systeme unterliegen hingegen einer vergleichsweise geringeren Veränderungsdynamik. Mit Blick auf die Frage nach sozialpolitischer Konvergenz bedeutet das im Durchschnitt eine Entwicklung der nationalen Wohlfahrtsstaaten hin zu stärker lohnarbeitszentrierten Systemen.

III. Faktische sozialpolitische Konvergenz in Europa

In einer jüngst vorgelegten Untersuchung zur wohlfahrtsstaatlichen Dynamik im Zeitraum 1990 bis 2008 wurden diese Vermutungen zu faktischer sozialpolitischer Konvergenz in Europa bestätigt.¹² Am markantesten ist die Entwicklung in den Wohlfahrtsstaaten, die in den Begrifflichkeiten *Esping-Andersens* dem sozialdemokratisch Regimetypus, in der Heuristik *Bonolis* der Gruppe der *high spending Beveridgean welfare states* angehören.¹³ Hier hat sich vor allem in den 1990er Jahren der Anteil der Beitrags- gegenüber der Steuerfinanzierung insbesondere in Dänemark und Schweden massiv erhöht (in Finnland lag er bereits Anfang der 1990er Jahre nah an der entsprechenden Ausprägung „klassischer *Bismarck*-Staaten“ und blieb seither stabil). Insgesamt haben sich durch die Verschiebungen die nordischen EU-Mitgliedsländer einerseits deutlich aufeinander zubewegt, andererseits entsprechend den oben ausgeführten Erwartungen qualitativ der Gruppe der lohnarbeitszentrierten, primär beitragsfinanzierten Wohlfahrtsstaaten angenähert.

In Großbritannien und Irland, den beiden EU-Mitgliedern, die gemeinhin als *low spending Beveridgean welfare states* bezeichnet bzw. dem liberalen Regimetypus zugerechnet werden, haben sich die Finanzierungsanteile gegenläufig entwickelt: Einer deutlichen Absenkung des Beitragsanteils im Vereinigten Königreich steht im Beobachtungszeitraum dessen deutliche Erhöhung in Irland gegenüber. Paradoxerweise haben diese unterschiedlichen Verläufe dazu geführt, dass die beiden Länder in der Finanzierung staatlicher Sozialpolitik gegenwärtig eine Ähnlichkeit entwickelt haben, die ihnen bereits vor zwei Jahrzehnten attestiert wurde.

12 Vgl. für eine ausführliche Darstellung der auf Eurostat-Daten basierenden Ergebnisse *Fehmel, T.*, a.a.O., 2011.

13 *Esping-Andersen, G.*: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, 1990; *Bonoli, G.*: Classifying Welfare States: a Two-Dimension Approach, in: *Journal of Social Policy* 26 (1997), 351–372.

Die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, in der Literatur entweder als eigener, abgrenzbarer Wohlfahrtsstaats-Typus¹⁴ oder lediglich als eine Subkategorie des korporatistischen Typs¹⁵ beschrieben, nahmen in der Finanzierungsdimension eine auffallend einheitliche Entwicklung der mehr oder weniger deutlichen Absenkung des Anteils der durch Beiträge finanzierten sozialen Sicherung. In Portugal ging diese Entwicklung so weit, dass das Land gegenwärtig die Charakteristika eines *Beveridge*-Systems aufweist. In Italien, Spanien und Griechenland ist hingegen nach wie vor ein moderates bis deutliches Übergewicht des Beitragsanteils festzustellen; diese Länder tragen unverändert Züge des *Bismarck*-Typs wohlfahrtsstaatlicher Organisation.

Die ostmittel- und osteuropäischen Transformationsländer innerhalb der EU entwickeln sich bislang vollkommen unterschiedlich.¹⁶ Das gilt nicht nur für das Sozialleistungsniveau, sondern auch für die Finanzierungsweise sozialer Sicherung. Einer mehr oder minder starken Reduzierung des Beitragsanteils an der Finanzierung (PL, HU, LE, BG, RO) stand anderenorts dessen Erhöhung gegenüber (CZ, SK, SL, LI, EE). Dennoch lässt sich übergreifend festhalten, dass in den genannten Ländern (mit Ausnahme Polens) die Finanzierung von Sozialleistungen überwiegend durch Sozialbeiträge erfolgt, die Länder also eher dem *Bismarck*-Prinzip folgen.¹⁷

Im Wesentlichen ergeben sich die nationalen Verschiebungen in der Finanzierungsweise sozialer Sicherung aus Rentenreformen mit dem Ziel der Etablierung von Drei-Säulen-Modellen aus staatlicher, betrieblicher und privater Vorsorge.¹⁸ Wo die Ausgangssysteme vornehmlich über Steuern finanziert wurden, trugen

- 14 Ferrera, M.: The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity, in: Rhodes, M./Mény, Y. (Hg.): *The Future of European Welfare. A New Social Contract?* Basingstoke, 1998, 81–96.
- 15 So etwa Katrougalos, G./Lazaridis, G.: *Southern European Welfare States. Problems, Challenges, and Prospects.* Basingstoke 2003.
- 16 Haggard, S./Kaufman, R.R.: The Eastern European Welfare State in Comparative Perspective, in: Cerami, A./Vanhuysse, P. (Hg.): *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe.* Basingstoke, 2009, 217–236.
- 17 Keune, M.: Mittel- und osteuropäische Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Typen und Leistungsfähigkeit, in: Klenner, C./Leiber, S. (Hg.): *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa. Kontinuität und postsozialistische Transformation in den EU-Mitgliedsstaaten.* Wiesbaden, 2009, 59–84.
- 18 Hinrichs, K.: Rentenreform in Europa – Konvergenz der Systeme?, in: Busch, K.: *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa.* Baden-Baden, 2008; 155–178; Baum-Ceisig, A. et al.: *Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration.* Baden-Baden, 2008.

diese Reformen zugleich zur Stärkung, Ausweitung und Höhergewichtung beitragsfinanzierter Alterssicherungssysteme bei.¹⁹ Hinzu kommt in den nordischen Ländern die zunehmende Verbreitung ergänzender privater, ausschließlich beitragsfinanzierter Absicherungen gegen die Arbeitslosigkeit neben der freiwilligen, gewerkschaftlich organisierten, aber weitgehend steuerfinanzierten Arbeitslosenversicherung. Alles in allem lässt sich für die Finanzierungsdimension deutlich eine zweiseitige Sigma-Konvergenz, also eine abnehmende Varianz,²⁰ und eine moderate Dominanz der Beitragsfinanzierung sozialer Sicherung erkennen. Zugleich haben sich (mit Ausnahme Schwedens und einiger Transformationsländer) die Sozialleistungsquoten bei insgesamt abnehmender Varianz tendenziell erhöht oder auf erreichtem Niveau stabilisiert.²¹ Zusammengefasst zeichnet sich also ein durchschnittliches wohlfahrtsstaatliches Muster ab, das durch moderate Beitragsdominanz und ein relativ hohes Leistungsniveau gekennzeichnet ist.²²

Diesem Muster entsprechen die korporatistisch geprägten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas. Es sind dies zugleich jene Länder, in denen sich die geringsten Anpassungen und Veränderungen vollzogen haben. Freilich ist nicht davon auszugehen, dass in dieser Gruppe ein geringerer sozialpolitischer Anpassungsdruck herrschte. Allerdings kann angenommen werden, dass Reformbestrebungen in den kontinentaleuropäisch-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten auf eine wirkungsvollere Resistenz bei organisierten arbeitsmarktnahen Interessen stoßen und dass diese organisierten Interessen Richtung und Ausmaß der sozialpolitischen Reformen maßgeblich beeinflussen. Jedenfalls lässt sich die in letzter Zeit vertretene These einer zunehmenden Dualisierung der Wohlfahrtssysteme in den *Bismarck*-Staaten (einerseits stabile Sozialversicherungen mit beitragsäquivalenten Leistungen für Arbeitsmarkt-*insider*, andererseits ein wachsender Anteil

19 Der in Großbritannien und auch in Irland immer noch sehr hohe Steueranteil erklärt sich daraus, dass die dritte Säule hier schon seit langem stark ausgeprägt ist, deren Beitragseinnahmen und Leistungen nicht in Statistiken zur staatlich oder parastaatlich umverteilenden Alterssicherung eingehen, sondern als Kapitalmarkt-Transaktionen bewertet werden. Vgl. zu den Besonderheiten britischer Rentenpolitik: *Marschalek, C.*: Weniger (Wohlfahrts-)Staat? Britische Alterssicherungspolitik im Wandel, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 51 (2005), 416–447.

20 *Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C.*: Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: dies. (Hg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Wiesbaden, 2007, 11–35.

21 *Fehmel, T.*, a.a.O., 2011.

22 *Paparrigopoulou, P./Engel, H.*: Die Finanzierung der Sozialen Sicherung, in: *MISSOC-Info 2/2007*, Luxemburg, hier 14.

steuerfinanzierter, aktivierender Unterstützungsformen für *outsider*²³) nur für Frankreich belegen, kaum aber in den aggregierten Finanzierungsmodi sozialer Sicherung Belgiens und Deutschlands und überhaupt nicht für Österreich und die Niederlande.²⁴ Dieses institutionelle Beharrungsvermögen spricht dafür, Wohlfahrtsstaaten des *Bismarck*-Typs, also lohnarbeitszentrierte, primär beitragsfinanzierte Sozialstaaten, zwar nicht als Ideal, aber als faktische Referenzfolie für zukünftige Entwicklungen der anderen europäischen Sozialstaaten zu betrachten: Die Entwicklung dorthin ist unverkennbar, die (Wieder-)Abkehr davon – wie beschrieben – ausgesprochen unwahrscheinlich. Dieser Prozess wird hier als unintendierte sozialpolitische Konvergenz bezeichnet.

IV. Sozialpolitische Konvergenzintentionen der EU

Entspricht dieses Muster den sozialpolitischen Vorstellungen supranationaler europäischer Akteure? Anders gefragt: ist die sozialpolitische Konvergenzintention der EU kompatibel mit der beschriebenen unintendierten sozialpolitischen Konvergenz in Europa?

Vielfach wurde erklärt, dass infolge der geringen Neigung nationaler Regierungen, sozialpolitische Kompetenzen abzugeben, der Anspruch der EU (namentlich der Kommission) auf eigene sozialpolitische Gestaltung immer wieder an Grenzen stößt. Die Einsicht in diese Begrenzung führte im Laufe der Jahre zu einer Verschiebung des sozialpolitischen Metaziels der EU: weg von aktiver Harmonisierung, hin zur Konvergenz der Auswirkungen nationaler Wohlfahrtssysteme. Konsequenz ist eine Form europäischer sozialpolitischer Regulierung, die sich durch abgestufte Verbindlichkeiten und neo-voluntaristische Elemente auszeichnet, also Wahlfreiheiten bei der Umsetzung, freiwillige Bestimmungen und unverbindliche Empfehlungen umfasst.²⁵ Inhaltlich beschränkt sich die EU-Sozialpolitik bis heute im Wesentlichen auf die sozialrechtliche Ausgestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, auf Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz für abhängig Beschäftigte sowie auf eine sehr aktive Politik zur Gleich-

23 *Palier, B./Thelen, K.*: Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany, in: *Politics & Society* 38 (2010), 119–148; *Bleses, P./Seeleib-Kaiser, M.*: *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Basingstoke, 2004.

24 Die Besonderheit Frankreichs liegt somit nicht in der benannten Entwicklung, sondern in deren Ausgangspunkt: Bis in die 1990er Jahre hinein lag der Beitragsanteil an der Finanzierung sozialer Sicherung in Frankreich bei 80%. Bis in die Gegenwart hat sich dieser Wert den Werten der anderen genannten Bismarck-Länder (ca. 65%) angeglichen (vgl. *Paparrigopoulou, P./Engel, H.*, a.a.O., 7).

25 *Wendler, F.*: *Soziales Europa und demokratische Legitimität. Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive*, Baden-Baden, 2005.

stellung der Geschlechter.²⁶ Die „harten“ Fragen von Sozialpolitik, also staatlich-redistributive Elemente, bleiben von europäischer Regulierung weitgehend unberührt.²⁷ Daran wird sich durch die Ausweitung der Methode der Offenen Koordinierung (MOK) in absehbarer Zeit nichts ändern. Der weiche Steuerungsmechanismus der MOK ermöglicht es nationalen politischen Akteuren, die sozialpolitischen Anliegen der Kommission je nach innenpolitischen Erwägungen zu filtern und auszurichten – oder auch zu ignorieren. Dadurch bleiben die Konvergenzeffekte der MOK begrenzt.²⁸

Der Präferenz für *soft law* entsprechend kann in den Verlautbarungen der EU folgerichtig nur von gemeinsam geteilten und zu verfolgenden strukturellen Zielen die Rede sein, nicht aber von den *modi operandi* wie etwa der Finanzierungsweise sozialer Leistungen, mit denen die Mitgliedstaaten diese Ziele erreichen sollen. Das gilt in je gleicher Weise für beide zentralen aktuellen sozialpolitischen Konvergenzprojekten der EU: die offene Koordinierung der Politikfelder Soziale Inklusion, Altersversorgung, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege²⁹ sowie den *Flexicurity*-Ansatz im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.³⁰

Am Beispiel des *Flexicurity*-Ansatzes kann jedoch gezeigt werden, dass die Kommission durchaus implizite und explizite eigene Vorstellungen hinsichtlich nicht nur strukturell-sozialer, sondern auch institutionell-sozialpolitischer Soll-Zustände pflegt. Der Ansatz folgt zwar ebenfalls dem Grundsatz, supranationale Konvergenz durch offene Koordinierung nationaler Politiken herbeizuführen.³¹ Und folgerichtig findet sich im jüngst vorgestellten, sehr elaborierten Kennzah-

26 Boeckh, J./Huster, E.-U./Benz, B., a.a.O., 359.

27 Ganßmann, H.: Soziale Sicherheit durch die EU? Staatstheoretische und europasozilogische Perspektiven, in: Eig Müller, M./Mau, S. (Hg.): Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung, Wiesbaden, 2010, 329–352.

28 Eckardt, M.: The Open Method of Coordination on Pensions. An Economic Analysis of Its Effects on Pension Reforms, in: Journal of European Social Policy 15 (2005), 247–267; Stephan, A.: Die Europäische Beschäftigungsstrategie – erfolgreiche Durchsetzung einer neuen Politikstrategie seit 1997?, in: Busch, K. (Hg.): Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa, Baden-Baden, 2008, 49–74; Zohlnhöfer, R./Ostheim, T.: Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik?, in: Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.), a.a.O., 327–347.

29 Europäische Kommission: Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union, Brüssel, 2005.

30 Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, Brüssel, 2007.

31 Ebd.

lensystem³² zur statistischen Messung der nationalen Umsetzung des *Flexicurity*-Ansatzes unter insgesamt 14 Indikatorgruppen und 65 Einzeldimensionen nicht eine einzige Maßzahl, mit der sich die Methoden der Zielannäherung beschreiben und vergleichen ließen. Gleichwohl impliziert der Ansatz einen beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielzustand, dessen Erreichung für einige Mitgliedstaaten keineswegs kosten- und methodenneutral sein dürfte. Das zeigt sich bei der Gegenüberstellung der expliziten Zielvorstellungen der Kommission und der impliziten Voraussetzungen und Konsequenzen ihrer Umsetzung.

Die Kommission versteht den *Flexicurity*-Ansatz als integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt.³³ Ziel des Ansatzes sind Bedingungen, die die Mobilität der Arbeitnehmer sowohl innerhalb des Arbeitsmarktes (durch interne, innerbetriebliche oder externe, zwischenbetriebliche Flexibilität) als auch zwischen Arbeitsmarkt und anderen Bereichen (Bildungssystem, beschäftigungspolitische Maßnahmen, Altersruhestandssystem) erleichtern. Auf diese Weise soll die in den Mitgliedsländern mehr oder weniger verfestigte Segmentierung des Arbeitsmarktes in *insider* und *outsider* aufgeweicht und langfristig überwunden werden. Insgesamt verspricht sich die Kommission davon die Reduzierung der Arbeitslosen- und Armutsquoten gerade jener Bevölkerungsgruppen, die derzeit in ihrer Arbeitsmarkt-Teilnahme behindert sind (etwa aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Qualifikation, ihres Alters oder ihrer Gesundheit).

Erreicht werden soll dies durch vier aufeinander abgestimmte Ziel- und daraus abgeleitete Maßnahmenbündel: Wo erforderlich, soll die entsprechende Anpassung und Ausrichtung des jeweiligen nationalen Arbeits- und Tarifrechtes die Durchlässigkeit der Binnen- und Außengrenzen des Arbeitsmarktes erhöhen (1). Die ständige Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer als zentrale Mobilitätsvoraussetzung soll durch Strategien lebenslangen Lernens (2) ebenso gefördert werden wie durch wirksame Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (3). Und schließlich soll in (ggf. unvermeidlichen) Phasen der Erwerbslosigkeit im Kontext von Übergängen oder in Phasen der Erwerbsreduzierung im Kontext etwa von Familienarbeit Einkommenssicherung durch Sozialtransfers auf angemessenem Niveau erfolgen (4).

32 Manca, A.R./Governatori, M./Mascherini, M.: Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity. A Comprehensive Approach, Luxemburg, 2010.

33 Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze, a.a.O., 5.

Der Begriff *Flexicurity* selbst wie auch dessen offizielle Definition der Kommission suggeriert die Gleichrangigkeit der Ziele Flexibilisierung und soziale Sicherheit. Die vier Maßnahmenbündel zeigen jedoch, dass sie kein Selbstzweck sind, sondern Funktions- und Legitimationsvoraussetzung für möglichst offene und dynamische nationale Arbeitsmärkte und in letzter Konsequenz für einen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt als Bestandteil des europäischen Binnenmarkt-Projekts. Mit dieser deutlichen Betonung des Arbeitsmarktes hat die Umsetzung des *Flexicurity*-Ansatzes – inklusive des Anspruchs einer Modernisierung der Systeme sozialer Sicherheit – starke rekommifizierende Effekte. Folgerichtig werden im *Flexicurity*-Konstrukt den organisierten Interessen, also den Sozialpartnern, und dem Sozialen Dialog zentrale Rollen zugewiesen. Die Beteiligung organisierter Interessen beeinflusst die Zielerreichungschancen aber wesentlich. Wie stark der Einfluss organisierter Interessen von Arbeitsmarkt-Akteuren auf die Veränderungsrichtung und -intensität nationaler Sozialpolitik sein kann, hängt vom dominanten Finanzierungsmodus der nationalen Systeme sozialer Sicherung ab.

Die geringsten Umsetzungsprobleme stellen sich für die Dimension der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslanges Lernen. Der Kommission³⁴ zufolge sind Unternehmen zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit (als Voraussetzung sicherer Arbeitsplätze) auf qualifizierte und beständig qualifizierungsbereite Arbeitnehmer angewiesen. Die Organisation und Finanzierung von Qualifizierung läge damit zwar im eigenen Interesse eines jeden Unternehmens. Allerdings schrecke die Konkurrenz um gut ausgebildete Beschäftigte die Unternehmen von Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen ab. Überwinden ließe sich dieses Dilemma aus Sicht der Kommission durch überbetriebliche Einrichtungen der Kostenteilung und der Leistungsumverteilung, etwa durch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam finanzierte Fonds auf Branchenebene.

Dieser Vorschlag lässt sich möglicherweise relativ leicht umsetzen. Er wird aber nicht die von der Kommission erhofften Wirkungen zeigen. Insbesondere dient er nicht der angestrebten Überwindung der *insider-outsider*-Segmentierung. Denn er übersieht zwei gravierende Erfolgshindernisse: Zum einen basieren sozialpartnerschaftlich verwaltete Weiterbildungsfonds zwingend auf einer dem Beitragsprinzip immanenten selektiven Finanzierung und können insofern auch nur selektiv Wirkung entfalten. Zum anderen werden von den Möglichkeiten branchenfonds-finanzierter Qualifizierung primär jene Arbeitnehmer profitieren,

34 Ebd., 7.

die als *insider* in der betreffenden Branche Gefahr laufen, durch schleichende Dequalifizierung ihren Arbeitsplatz in der Branche zu verlieren. Ein Mittel für erleichterte Zugänge von *outsidern*, die Leistungen beanspruchen müssten, an deren vorheriger Finanzierung sie nicht beteiligt waren, ist der Vorschlag damit nicht.

Mit stärkeren Konflikten ist bei der Umsetzung der zweiten *Flexicurity*-Dimension zu rechnen. Der Kommission zufolge stellen strenge Beschäftigungsschutzvorschriften einen starken *insider*-Schutz dar und behindern den Arbeitsmarktzugang gerade für benachteiligte Gruppen, auch erschweren sie Entlassungen.³⁵ Die Lösung dieses Problems sieht sie in der Lockerung des Beschäftigtenschutzes durch die Flexibilisierung von Vertragsformen am Arbeitsmarkt³⁶, letztlich also in der Deregulierung der nationalen Arbeits- und Tarifrechtsbestimmungen.

Daran dürften vor allem die Unternehmen interessiert sein. Von den Gewerkschaften als den Interessenvertretern der Arbeitsmarkt-*insider* ist hingegen vehementer Widerstand gegen die Aufweichung des Beschäftigtenschutzes zu erwarten. Die gewerkschaftliche Kernklientel der stabil und normal Beschäftigten wird nicht ohne weiteres bereit sein, zugunsten verbesserter Zugangschancen von *outsidern* die eigene arbeitsrechtlich stark geschützte Position aufzugeben und mit deren erleichtertem Zugang zugleich die Konkurrenz um die eigenen Arbeitsplätze zu erhöhen. Dieser Konflikt zwischen den Sozialpartnern um den Beschäftigungsschutz dürfte zu *status quo*-nahen Kompromissen führen, die insofern jedenfalls in einigen Mitgliedsländern nicht dem Anspruch der Kommission auf flexible Arbeitsverhältnisse genügen.

Für sich genommen hätte die Lockerung des Beschäftigtenschutzes weder auf das Niveau noch auf die Finanzierungsweise von Sozialleistungen unmittelbare Auswirkungen. Das ändert sich durch die dritte Dimension des *Flexicurity*-Ansatzes: die angemessene Einkommenssicherung im Rahmen moderner Systeme sozialer Sicherheit. Diese Dimension ist der redistributiv-sozialpolitische Kern des *Flexicurity*-Ansatzes. Sie soll daher aktorsfokussiert etwas eingehender hinterfragt werden.

35 Europäische Kommission: Grünbuch - Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Brüssel, 2006.

36 Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze, a.a.O., 6.

Die Kommission geht davon aus, dass der spürbare Einkommensverlust beim Übergang von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit dem Sicherheitsbedürfnis der betroffenen Arbeitnehmer widerspricht und ihre Mobilitätsbereitschaft (genauer: ihre Bereitschaft zum Eintritt in die Arbeitslosigkeit) entsprechend massiv reduziert. Und sie ist sich darüber im Klaren, dass die angestrebte Lockerung des Beschäftigungsschutzes dieses Problem noch verstärken würde. Als mögliche Lösung des Problems spricht sie von der wirksamen Einkommenssicherungsfunktion des Arbeitslosenunterstützungssystems und plädiert für angemessene Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

Was ist eine angemessene Leistung? Soll die Lohnersatzleistung bei Arbeitslosigkeit die Aversion eines Beschäftigten gegen Arbeitslosigkeit reduzieren und dazu beitragen, dass er sich nötigenfalls auf Arbeitslosigkeit einlässt, dann muss der individuelle Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit möglichst gering bleiben.³⁷ Daraus ergibt sich, dass die Arbeitslosenunterstützung nicht den Charakter einer einheitlichen, bedarfsgeprüften, universalistischen Mindestsicherung haben kann, weil dies die Arbeitslosigkeitsbereitschaft der Angehörigen mittlerer und höherer Einkommensgruppen nicht im Sinne der Kommission beeinflussen würde. Andererseits wäre auch eine universalistische Arbeitslosenunterstützung auf einheitlich hohem Niveau nicht zielführend, da diese als faktische Lohnuntergrenze insbesondere für Niedriglohnbezieher einen Anreiz darstellen kann, sich freiwillig in Arbeitslosigkeit zu begeben und dort die maximal mögliche Leistungsbezugsdauer auszuschöpfen. Damit bleibt nur eine statussichernde Arbeitslosenunterstützung, die unter nur minimaler Wahrung des Lohnabstandsgebotes und ohne Bedarfsprüfung eng auf die individuelle Höhe des letzten Lohn Einkommens vor der Arbeitslosigkeit Bezug nimmt. Diese Lohnarbeitszentriertheit der Transferleistung stärkt bzw. befestigt das Prinzip der Äquivalenz zwischen Lohn- und Lohnersatz einkommen – und stärkt bzw. befestigt damit zugleich das Prinzip der Beitragsfinanzierung.

In Ländern mit relativ großzügigen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit werden die Auswirkungen dieser Form der Arbeitslosenunterstützung gering

37 Ich übernehme für diese Überlegungen die deutlich komplexitätsreduzierte, aber in Politik und Wirtschaftswissenschaft weit verbreitete Annahme der Kommission, dass für die Aversion Beschäftigter gegen Arbeitslosigkeit wie auch für die Aversion Arbeitsloser gegen eine Arbeitsaufnahme allein finanzielle Erwägungen eine Rolle spielen und Verhaltenssteuerungen entsprechend über die sozialpolitische Gestaltung finanzieller Anreize bzw. Sanktionen hinreichend möglich sind. Vgl. zur kritischen Diskussion und empirischen Prüfung dieses Theorems der Arbeitslosigkeitsfalle: *Gebauer, R./Vobruba, G.*: The Open Unemployment Trap. Life at the Intersection of Labour Market and Welfare State. The Case of Germany, in: *Journal of Social Policy*, 32 (2003), 571–587.

bleiben. In Ländern mit niedrigem Niveau würde die Anpassung an die Kommissionsvorstellungen hingegen zu einem deutlichen Anstieg der Sozialausgaben führen. Zur Finanzierung der dafür erforderlichen Mehreinnahmen schlägt die Kommission³⁸ die Umschichtung öffentlicher Mittel oder Steuer- bzw. Beitragserhöhungen vor. Umschichtungen werden Verteilungskonflikte zwischen verschiedenen Gruppen sozialpolitischer Leistungsempfänger hervorrufen oder verschärfen. Auch sind kurz- und mittelfristige umfangreiche fiskalische Umschichtungen im Wesentlichen nur in steuerfinanzierten Sozialleistungssystemen mit ihrer grundsätzlich breiteren Erhebungsbasis und fehlenden Anwartschaftslogik möglich.³⁹ Will eine nationale Regierung einerseits den *Flexicurity*-Ansatz der Kommission umsetzen, aber andererseits Verteilungskonflikte vermeiden (und in *Bismarck*-Systemen: bestehende Anwartschaften schonen), dann sind Steuer- oder Beitragserhöhungen nahezu unumgänglich – einschließlich der damit u.U. einhergehenden höheren Arbeitskosten und des jedenfalls höheren allgemeinen Abgabenniveaus. Die Arbeitgeber(verbände) werden jedoch Beitragserhöhungen nachdrücklich ablehnen. Sie haben zugleich mit dem Hinweis auf die Konsequenzen einer Beitragserhöhung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen das schlagkräftigere, weil aus subjektiver Sicht nationaler Regierungen folgenreichere Argument auf ihrer Seite.

Gewerkschaften sind zwar prinzipiell offener für Beitragserhöhungen. Aber auch auf Arbeitnehmerseite überwiegt die Position *pro status quo*. Der Ansatz der Kommission läuft schließlich auf einen politischen Tausch zwischen der je nach Land mehr oder minder massiven Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung gegen die weitgehende Aufhebung des Beschäftigungsschutzes hinaus. Keineswegs ist jedoch das Vertrauen der Gewerkschaften und Beschäftigten in die langfristige Zuverlässigkeit ihrer Regierungen in allen EU-Ländern ausreichend hoch. Sie werden sich also schwertun, ihre bestehenden Schutzrechte aufzugeben gegen eine Sozialleistung, deren zukünftige Gestaltung ungewiss ist und weitgehend außerhalb des eigenen Einflussbereiches liegt – und sich deshalb nicht ohne weiteres auf den Tausch einlassen.

38 *Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze*, a.a.O., 13.

39 In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung interessant, dass sich in den nordischen Mitgliedsländern der EU seit einigen Jahren neben der freiwilligen, gewerkschaftlich organisierten, weitgehend steuerfinanzierten Arbeitslosenversicherung (Ghent-System) die zusätzliche private, ausschließlich beitragsfinanzierte Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ausbreitet. Auch in diesen Ländern würde also die weitere (über das bestehende Niveau hinausgehende) Umsetzung des *Flexicurity*-Ansatzes unweigerlich zur Ausweitung des Beitragsprinzips führen.

Aber auch für die nationalen Regierungen birgt der Tausch Gefahren, insbesondere für jene, die ernsthaft gewillt sind, ihre Tausch-Zusagen (Sozialleistungserhöhung gegen Schwächung des Beschäftigungsschutzes) einzuhalten. Denn mit dieser Zusicherung muss der Staat unweigerlich in Vorleistung gehen, um die Beschäftigten zur Preisgabe ihrer arbeitsrechtlichen Besitzstände zu bewegen. Sollte sich jedoch im Weiteren herausstellen, dass die im Tausch gegen höhere Sozialtransfers erreichte Lockerung des Arbeitsrechts nicht zur erhofften Dynamisierung der Arbeitsmärkte geführt und die – nun von den Arbeitnehmern angesichts einer verbesserten finanziellen Absicherung vielleicht eher akzeptierten – Arbeitslosigkeitsphasen nicht wie erwartet verkürzt hat, dann führt das anstelle einer Entlastung zu einer weiteren, unintendierten Belastung des Systems sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten werden auch die Regierungen der fraglichen Länder dem Kommissionsvorschlag eines politischen Tauschgeschäftes mit Zurückhaltung begegnen. Damit bleibt insgesamt festzuhalten: In der sozialpolitisch zentralen *Flexicurity*-Dimension einer angemessenen Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit ist eine beachtliche Tendenz zu höheren Sozialleistungen und zu stärkerer Beitragsfinanzierung angelegt. Zugleich wird aber die Umsetzung des Ansatzes desto unwahrscheinlicher, je weiter die entsprechende Konstellation in einem Mitgliedsland von den Zielvorstellungen der Kommission entfernt ist.

Gelänge jedoch – dieser sehr ernsthaften Umsetzungsschwierigkeiten ungeachtet – der Tausch zwischen Beschäftigungsschutz und Einkommenssicherung, dann hätte er stark dekommodifizierende Effekte. Als rekommodifizierendes Gegengewicht enthält der Kommissionsvorschlag daher eine vierte Komponente: Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollen die Übergänge zwischen zwei Arbeitsverhältnissen erleichtern, vor allem aber die Arbeitslosigkeitsphasen verkürzen.⁴⁰ Der Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik ist damit das Scharnier zwischen der intendierten höheren Flexibilitätsbereitschaft der Beschäftigten durch Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau einerseits und der als notwendig erachteten Begrenzung der Ausgaben dafür andererseits. An dieser Stelle betont der *Flexicurity*-Ansatz der Kommission im Wesentlichen die erforderliche Balance von Rechten und Pflichten der Arbeitssuchenden,⁴¹ letztlich also das Prinzip der stärkeren Inpflichtnahme der Arbeitslosen und des verschärften Zwangs zur Arbeitsmarktteilnahme. Dessen ungeach-

40 Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze, a.a.O., 6 ff.

41 Ebd., 8, 11, 13.

tet ist vor allem in Ländern mit gering ausgebauter Arbeitsverwaltung, also in erster Linie in den ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten, aber auch Großbritannien und Portugal,⁴² der Ausbau arbeitsmarktpolitischer Programme und Infrastruktur unumgänglich. Das geht zwangsläufig einher mit höheren öffentlichen Ausgaben, was höhere Staatseinnahmen erfordert und damit wiederum zu höheren Abgabensätzen führt.

Welche Finanzierungsform sich dafür anbietet, ergibt sich aus den erwartbaren Positionen der Sozialpartner zur Stärkung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Die Arbeitgeberverbände werden die Stärkung aktiver Arbeitsmarktpolitik symbolisch befürworten, sich aber an den Kosten für die Unternehmen stören, gegen Abgabenerhöhungen eintreten und die Finanzierungsbeteiligung der Arbeitgeber von umfangreichen Mitspracherechten bei der Zieldefinition und der inhaltlichen Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente abhängig machen. Eine derart vorstrukturierte Beschäftigungspolitik begünstigt kaum den Arbeitsmarktzugang von *outsidern*. Die Gewerkschaften werden den Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik positiver bewerten und befürworten. In der Kosten-Frage werden sie jedoch weitgehend den Arbeitgeberverbänden folgen und umso nachdrücklicher gegen eine Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik votieren, je stärker dieses Politikfeld ausgebaut werden muss. Denn sie haben im Zweifel eher die *insider*-Interessen ihrer Kernklientel an möglichst geringen Bruttolohnabzügen zu vertreten als die Interessen der *outsider* an wirksamen (und kostspieligen) Eingliederungsmaßnahmen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Gewerkschaften der Meinung sind, dass für ihre (stabil und normal beschäftigten) Mitglieder die Kosten für Arbeitslosigkeit (also die Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung „passiver“ Arbeitslosenunterstützung) geringer sind als die Kosten für aktive Arbeitsmarktpolitik zugunsten der *outsider*.⁴³ Aus der gemeinsamen Finanzierungsaversion der Arbeitgeber und jener Arbeitsmarkt-*insider*, die von aktiver Arbeitsmarktpolitik aktuell nicht profitieren würden, sie aber zu finanzieren hätten, ergibt sich, dass die Sozialpartner bei der nationalen Umsetzung dieser Dimension des *Flexicurity*-Konzepts zurückhaltend bleiben werden.

Damit steigt die Bedeutung staatlicher Initiativen für die Implementation bzw. Stärkung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Zugleich erhöhen sich die Chancen steuerfinanzierter Arbeitsmarktpolitiken zugunsten von *outsidern*: Mit Steuerfinanzie-

42 Vgl. Manca, A.R./Governatori, M./Mascherini, M., a.a.O., 23–27.

43 Vgl. Ganßmann, H.: Sog-Effekte durch Arbeitslosigkeit, in: Prokla 19 (1989), 55–74.

rung ist in der Regel eine breitere Erhebungsbasis und eine geringere individuelle Beteiligung an den Kosten verbunden. Möglicherweise können sich auch die Sozialpartner besser darauf einlassen. Ein Ausbau der Arbeitsmarktpolitik wird umso unwahrscheinlicher, je stärker er erforderlich wäre. Wo er dennoch in Angriff genommen wird, haben steuerfinanzierte Programme eine höhere Umsetzungschance als beitragsfinanzierte.

Fasst man die Überlegungen zu den vier Komponenten des von der Europäischen Kommission vorgelegten *Flexicurity*-Ansatzes und die impliziten Konsequenzen ihrer Umsetzung zusammen, dann ergeben sich folgende Erkenntnisse: Die Komponente *Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslanges Lernen* stärkt das Beitragsprinzip. Realisierungschancen bestehen durchaus, Zielerreichungschancen aufgrund der zentralen Rolle *insider*-orientierter Sozialpartner hingegen kaum. Die *Flexibilisierung von Vertragsformen am Arbeitsmarkt* dürfte auf vehementen Widerstand der Arbeitnehmervertreter stoßen; Umsetzungs- und Zielerreichungswahrscheinlichkeit sind entsprechend gering. Die Komponente *angemessene Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit* fördert das Beitragsprinzip. Je niedriger das bestehende Leistungsniveau in einem Land, desto stärker müssten die Lohnersatzleistungen steigen, um den Vorstellungen der Kommission zu entsprechen. Aber je niedriger das Ausgangsniveau, desto geringer sind zugleich auch die Umsetzungs- und Zielerreichungschancen. *Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* stärken das Steuerprinzip. Auch hier gilt, dass die Aufwendungen dafür umso höher ausfallen (und mithin die Realisierungswahrscheinlichkeit umso geringer ist), je schwächer die gegebenen Programme und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik entwickelt sind.

Insgesamt verlangt das *Flexicurity*-Konzept der Kommission jenen Sozialstaaten am meisten ab, die bislang hinsichtlich ihres Leistungsniveaus und ihrer sozialpolitischen Infrastruktur am wenigsten entwickelt sind. Die dafür erforderlichen Abgabenerhöhungen lassen sich politisch nicht durchsetzen. In den „ärmeren“ Ländern stößt der *Flexicurity*-Ansatz also auf beträchtliche Umsetzungsschwierigkeiten. In den „reichen“ Ländern trifft er ebenfalls auf starken Widerstand, hier jedoch vornehmlich aufgrund seines arbeitsrechtlichen Deregulierungsanspruchs. Offenkundig weicht das Wohlfahrtsstaatsmodell eines überwiegend beitragsfinanzierten Systems sozialer Sicherung mit moderaten bis hohen Sozialleistungen, das sich implizit aus den Elementen des *Flexicurity*-Ansatzes ergibt, zu stark von den quantitativen und qualitativen Anpassungsmöglichkeiten der meisten Mitgliedstaaten ab.

Erschwerend kommt die Inkonsistenz zwischen den oben beschriebenen impliziten Konsequenzen des Ansatzes und den expliziten Modellpräferenzen der Kommission hinzu. Die konkreten *best practice*-Beispiele und Handlungsempfehlungen im Anhang des *Flexicurity*-Papiers sowie das erstmalige *ranking* der Mitgliedsländer entlang von vier den Komponenten entsprechenden Indikatorenbündeln zeigen deutlich, dass die Kommission ihre Vorstellungen am ehesten in den nordischen Wohlfahrtssystemen – und hier insbesondere in Dänemark – umgesetzt sieht.⁴⁴ Dänemark, „*suddenly seen as the champion of flexicurity*“,⁴⁵ ist jedoch – ungeachtet allen Wandels in den letzten zwei Dekaden – nach wie vor der Wohlfahrtsstaat in der EU mit dem höchsten Anteil steuerfinanzierter, universalistischer Sozialleistungen und einer der höchsten Sozialleistungsquoten. Dänemark ist (mit Ausnahme Estlands) der am weitesten vom empirischen EU-Durchschnitt entfernte Wohlfahrtsstaat in der EU-27.⁴⁶ Dass sich in absehbarer Zeit im Zuge der Offenen Methode der Koordinierung die anderen EU-Sozialstaaten dem dänischen Muster anpassen werden, ist angesichts dieser exponierten Stellung und eingedenk der oben angestellten akteurszentrierten Überlegungen ausgesprochen unwahrscheinlich – und damit die dem *Flexicurity*-Konzept immanente sozialpolitische Konvergenzintention der EU in hohem Maße unrealistisch. Wahrscheinlicher ist eine weitere Anpassung des dänischen Sozialstaates an das durchschnittliche europäische Wohlfahrtsmodell eines lohnarbeitszentrierten, überwiegend beitragsfinanzierten Systems sozialer Sicherung auf vergleichsweise hohem Niveau.

V. Schlussfolgerungen

Die Wohlfahrtsstaaten der EU entwickeln sich konvergent. Dies gilt zumindest für die sozialpolitischen Strukturen, Institutionen und Verfahren samt den ihnen zugrundeliegenden Leitideen und dokumentiert sich in mehreren Befunden.⁴⁷ Erstens erweist sich der EU-durchschnittliche Anteil der Finanzierung sozialer Leistungen durch Beiträge im Zeitverlauf als weitgehend konstant, während seine Varianz abnimmt. Eine im Durchschnitt stabile moderate Dominanz der

44 *Europäische Kommission: Gemeinsame Grundsätze*, a.a.O., 8, 23; *Manca, A.R./Governatori, M./Mascherini, M.*, a.a.O., 17f., 24, 34ff., 46ff.

45 *Barbier, J.-C./Colomb, F./Madsen, P.K.*: *Flexicurity – an Open Method of Coordination, at the National Level?* Aalborg, 2009; sehr affirmativ auch *Lykketoft, M.*: *Das Dänische Modell. Eine europäische Erfolgsgeschichte*, Berlin, 2009.

46 *Fehmel, T.*, a.a.O., 2011.

47 Ebd.

Beitragsfinanzierung erweist sich als Kennzeichen europäischer Wohlfahrtsstaaten. Bei ebenfalls insgesamt abnehmender Varianz konvergieren zweitens auch die allgemeinen Abgabenquoten der Mitgliedstaaten leicht. Das geschieht zwar nicht einheitlich, dennoch lässt sich dieser Trend bei aller bestehenden Heterogenität als Entwicklung hin zu einem einheitlicheren Staatsverständnis und zu einem einheitlicheren Bild der Befugnisse des Staates zu Markteingriffen und Wertabschöpfungen interpretieren. Drittens sinkt auch die Varianz der Sozialleistungsniveaus der EU-Staaten. Die durchschnittlichen Sozialleistungsquoten der südeuropäischen und ostmitteleuropäischen Staaten, insgesamt also der „ärmeren“ Länder, steigen, wenn auch langsam; die der „Reichen“ haben sich auf hohem Niveau eingependelt. Trotz konvergenter Entwicklung sind die Unterschiede hier aber nach wie vor beträchtlich.

Andererseits zeigen sich bezüglich der ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU-Staaten keine Muster überwölbender Konvergenz, sondern eher gruppenspezifisch divergente Tendenzen. Für die Frage nach den Voraussetzungen sozialpolitischer Angleichung ist dieser Befund zentral, bildet doch die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ungeachtet aller Aushandlungsprozesse die materielle Grundlage für das entsprechende System sozialer Sicherung.

Bei den genannten Angleichungen handelt es sich um unintendierte Konvergenzen. Sie sind die gemeinsame Folge singulärer nationaler Versuche der Bewältigung ökonomischer und sozialer Herausforderungen. Sie ergaben und ergeben sich weitgehend aus ähnlichen Reaktionen nationaler Regierungen auf im nationalen Rahmen wahrgenommene ähnliche endogene und exogene Problemlagen und -deutungen.⁴⁸ Gelegentlich reagieren Regierungen lernbereit mit vergleichendem, grenzüberschreitendem Blick, in aller Regel aber nicht in gegenseitiger oder supranational organisierter Verhaltens- und Entscheidungsabstimmung. Das

48 Zu den wirkungsmächtigsten Politikimpulsen zur Anpassung der nationalen Sozialsysteme gehören die sog. Maastricht-Kriterien, also die Selbstbindungen der Regierungen im Rahmen der Währungs- und Wirtschaftsunion (Youngs, R.: *The Politics of the Single Currency: Learning the Lessons of Maastricht*, in: *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999), 295–316), die Aufnahmebedingungen, die die EU an beitragswillige Staaten stellt und die in nationalstaatlich unterschiedlicher Weise erfüllt werden (Moravcsik, A./Vachudova, M.: *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, in: *East European Politics and Societies*, 17 (2003), 42–57; Alber, J./Holtmann, A.C./Marquardt, S.: *Effekte des EU-Beitritts. Transformationsländer in Ostmittel- und Osteuropa im Vergleich*, in: *Osteuropa*, 60 (2010), 3–31), wahrgenommene oder erwartete und politisch entsprechend diesen Deutungen verarbeitete langfristige ökonomische Gewichtsverschiebungen im europäischen oder globalen Kontext, aber auch endogene soziale Veränderungen, z.B. demografische Entwicklungen (Leibfried, S.: *Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?*, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, 1996, 455–477).

heißt: Die sozialpolitischen Konvergenzen in der EU sind nicht die Folge sozialpolitischer Konvergenzbemühungen der EU.

Auch mit den sozialpolitischen Konvergenzvorstellungen der EU-Kommission haben die faktischen Konvergenzen wenig zu tun. Die Vorstellungen sind erstens unklar, weil sie implizit und explizit auf verschiedene Wohlfahrtsmodelle hinauslaufen. Sie sind zweitens unter den gegebenen Bedingungen unrealistisch. Nach wie vor geben nationale Konstellationen aus Regierung, (arbeitsmarktnah) organisierten Interessen und wählender Bevölkerung den Rahmen vor, innerhalb dessen sich sozialpolitische Entwicklung vollzieht. In den einschlägigen Dokumenten der EU-Kommission zu ihren beschäftigungsorientierten sozialpolitischen Zielvorstellungen spielen die genannten Akteure zwar eine zentrale Rolle, kaum jedoch deren erwartbare Interessen und daraus abgeleitete Eigensinnigkeiten und Vetopositionen als ernstzunehmende Einflussfaktoren für Konvergenzprozesse. Insbesondere den sozialen Dialog als tragende Säule sozialpolitischer Konstruktionen anzubieten, die Erfolgsvoraussetzungen dafür aber nicht zu thematisieren, erweist sich als schwerwiegendes Defizit von Konzepten wie dem *Flexicurity*-Ansatz der Kommission. Entsprechend gering sind ihre Umsetzungschancen.

Zu Beginn wurde darauf verwiesen, dass die Chancen auf eine europäische Sozialpolitik in dem Maße steigen, in dem die Unterschiede zwischen den nationalen Systemen sozialer Sicherung schwinden. Nach Betrachtung der sozialpolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission kommt eine weitere Harmonisierungsvoraussetzung hinzu: Ist die Kommission an einer Realisierung ihrer sozialpolitischen Leitvorstellungen interessiert, dann sollten diese sich ebenfalls den Mustern annähern, die sich als Ergebnis unintendierter Konvergenz abzeichnen. Je mehr sich die sozialpolitischen Leitmotive der EU mit den Grundzügen der in den EU-Mitgliedstaaten eingespielten und den dortigen Bevölkerungen vertrauten – und insgesamt konvergierenden – Sicherungssysteme decken, desto stärker legitimiert und akzeptiert wäre auch eine allmähliche Übergabe sozialpolitischer Kompetenzen an die EU. Denn es gibt keinen Grund für die Annahme, dass für die Etablierung europaweit einheitlicher sozialpolitischer Verfahren etwas anderes gelten sollte als für die Entstehung nationaler Sozialpolitik. „Für die Sozialpolitik, wie sie geworden ist, sind die Formelemente bestimmend, die sie vorfand und benutzen konnte“, erkannte *Hans Achinger*⁴⁹ schon vor über fünfzig Jahren.

49 *Achinger, H.*: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/M., 1958, 52f.

Und zur „Formenwelt, deren sich die sozialpolitische Praxis bemächtigt und bedient“;⁵⁰ zählte er neben kommunalen Einrichtungen und Betrieben vor allem Interessenverbände und den Staat. Angewendet auf die Chancen einer europäischen Sozialunion bedeutet dieses Präjudiz, dass die entsprechenden Bemühungen die vorgefundenen nationalen „Formenwelten“, also Akteurskonstellationen, Kompetenzverhältnisse und Infrastrukturen, nicht ignorieren, sondern zur Kenntnis nehmen und sich ihrer nach Möglichkeit bedienen sollten.

Angesichts der europäischen Vielfalt stellt dies einen sehr langwierigen und keineswegs gefahrlosen Prozess dar. Langwierig, weil die Konvergenz nationaler Sozialpolitiken und die Herausbildung ähnlicher Muster hinsichtlich sozialpolitischer Verfahren und Wirkungen kein linearer und berechenbarer Prozess ist; trotz nachgewiesener Konvergenz sind die nationalen Sicherungssysteme nach wie vor sehr heterogen. Und keineswegs gefahrlos ist der Prozess, weil zwischenzeitlich ausgegebene EU-Leitvorstellungen und Konzepte, die akteursrelevante Fragen unzureichend beantworten, auf je spezifische nationale Interessenkoalitionen treffen – und so dem Risiko unterliegen, von relevanten Akteuren abgelehnt zu werden. Das kann nicht im Interesse supranationaler politischer Akteure sein. Stattdessen sollte das Augenmerk europäischer Politik im wohlverstandenen Eigeninteresse bis auf weiteres darauf liegen, „das zu schützen, was den Mitgliedstaaten an sozialpolitischer Handlungskapazität geblieben ist“.⁵¹

50 Ebd.

51 *Lamping, W.*: Umkämpfte Grenzen. Über das Verhältnis von Sozial- und Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene, in: *Sozialer Fortschritt*, 59 (2010), 151–158, hier 157.