

Europäisierung des Arbeitsmarkts: Was kann Europa zur neuen Ordnung der Arbeit beitragen?

Günther Schmid

Bei der Einführung des Euros sagten prominente Ökonomen und Sozialwissenschaftler voraus, Europa werde bald wie ein Kartenhaus zusammenfallen. Die gemeinsame Währung lade nun die Hauptlast der Anpassung auf die »Schultern« des Arbeitsmarkts, aber von einem ausgebildeten europäischen Arbeitsmarkt könne nicht die Rede sein. Zum Teil behielten diese Cassandra-Rufer recht, denn die tief gehende Krise 2008/09 ist noch nicht ausgestanden. Vor allem die Sparpolitik führte in vielen Mitgliedstaaten zum sozialpolitischen Muskelschwund, ausgelöst durch dramatisch hohe (Jugend-)Arbeitslosenzahlen, zurückgehende Ausgaben für Bildung und Gesundheit, fehlende Investitionen in innovative Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur und Erhalt der Umwelt und damit in Beschäftigung. Ist der Ausstieg aus dem Euro die einzige Lösung? Dieser Essay argumentiert für Alternativen und verweist auf Möglichkeiten, durch europaweite arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen die Europakrise lösen zu helfen.¹

Gibt es einen europäischen Arbeitsmarkt? Brauchen wir ihn?

Eine ironische Zeitgenossin könnte dazu anmerken: Ja, es gibt einen europäischen Arbeitsmarkt, aber nur am Mittwochabend, wenn die Spiele der Champions League im Fernsehen übertragen werden; dieser Wettbewerb ist zwar europäisch, schließt aber Frauen aus.

Abgesehen von der krassen Gender-Lücke reicht das natürlich nicht aus und entspricht auch nicht dem, was sich Theoretiker unter einem euro-

¹ Gekürzte und überarbeitete Fassung meines 2014 erschienenen Diskussionsbeitrags *Inclusive Growth: What Future for the European Social Model?*, IZA Policy Paper 82, Bonn. Auf einen Anmerkungs- und Literaturapparat wird deshalb weitgehend verzichtet.

päischen Arbeitsmarkt vorstellen. Was dazugehört, ist den folgenden Zitaten zu entnehmen.

»Eine einheitliche Währung funktioniert in den Vereinigten Staaten, weil die Löhne flexibel und die Arbeiter mobil sind. Die Arbeiter wandern, um einen Job zu finden; nicht wettbewerbsfähige Industrien reduzieren die Kosten. Europa fehlen diese Vorteile. Die Löhne sind starr, die Arbeiter unbeweglich. Die Franzosen emigrieren nicht massenhaft nach Deutschland. Eine Möglichkeit, Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen, besteht in flexiblen Wechselkursen. Weniger produktive Länder haben niedrigere Wechselkurse. Eine einheitliche Währung eliminiert diese Möglichkeit« (Samuelson 1997: 2, Übersetzung durch den Autor).

Auch der prominente amerikanische Ökonom Alan Blinder warnte schon früh vor dem Euro und fügte einen weiteren Grund hinzu:

»Eine gemeinsame Währungspolitik und das Verschwinden der Wechselkurspolitik innerhalb Europas nehmen zwei sehr bedeutende Anpassungsmechanismen weg. Wenn ein Land in die Knie geht, kann es nicht mehr abwerten oder die Zinsen senken. Was bleibt übrig? Die zwei großen Anpassungsmechanismen, die wir in Amerika benutzen, sind Arbeitsmobilität und Finanztransfers. Die Arbeitsmobilität in Europa wird für lange Zeit gering bleiben, und die gegenwärtigen Finanztransfers zwischen den Nationalstaaten sind viel kleiner und politischer als zwischen den Staaten der USA. Die europäischen Länder könnten noch für eine lange Zeit mit hoher Arbeitslosigkeit dahinkümmern« (Blinder 1998: 48, Übersetzung durch den Autor).

In der Tat. Ein zwischenstaatlicher Risikoausgleich wie etwa die amerikanische Arbeitslosenversicherung fehlt in Europa, und auch die düstere Prognose hoher Arbeitslosigkeit hat sich bestätigt. Mehr noch: Seit 2005 stagniert die Beschäftigung in der Eurozone nahezu; in den übrigen EU-Mitgliedstaaten stieg sie zwar leicht, aber das mit der Strategie »Europa 2020« anvisierte Ziel einer Beschäftigungsquote von 75 Prozent ist noch in weiter Ferne. Das Armutsrisiko erhöhte sich in der Eurozone stärker als in den übrigen Mitgliedstaaten, insbesondere die materielle Armut. Die Einkommensungleichheit entwickelte sich in der Eurozone ebenfalls ungünstiger als in den übrigen EU-Ländern. Die Arbeitsmobilität hat sich zwar beschleunigt, insbesondere unter den Hochqualifizierten, erreicht aber nach wie vor nicht die Dimensionen der Vereinigten Staaten und ist nach Auskunft von Experten zu gering, um einen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung der Europakrise zu leisten.

Auch in Europa hat es an frühen kritischen Stimmen nicht gefehlt. Eine der prominentesten kam aus Deutschland. Der Ton von Fritz W.

Scharpf ist heute sogar noch etwas schärfer als vor 20 Jahren. Der Verlust an makroökonomischer Autonomie, vor allem der nominellen Abwertung, habe mittlerweile in vielen Ländern zu realen Abwertungen in Form von drastischen Lohnsenkungen und Kürzungen der Sozialausgaben geführt, die an die Substanz der nationalen wie europäischen Demokratie gingen.

»Die derzeitige Politik zur Bewältigung der Eurokrise kann nur als ein Notstandsregime qualifiziert werden, das die demokratischen Prozesse in den Mitgliedsstaaten ausschaltet und dem auch auf der europäischen Ebene die demokratische Legitimation fehlt. Sie wird von den Regierungen der Gläubigerländer und der Kommission durchgesetzt in der kaum noch plausiblen Hoffnung, auf diese Weise eine noch gefährlichere Finanzkrise abwenden zu können. Und das Europaparlament und die pro-europäischen Eliten in den Mitgliedsstaaten verschließen die Augen vor der manifesten Legitimationskrise in der noch weniger plausiblen Hoffnung, über das Notstandsregime den Durchbruch zur Demokratie in einem europäischen Bundesstaat erreichen zu können. Wenn aber die Währungsunion selbst die Ursache der Systemkrise ist und wenn ihre Verteidigung in den Defizitländern die Wirtschaft und die Demokratie ruiniert und zwischen den europäischen Völkern Misstrauen, Verachtung und Feindschaft erzeugt, dann geht es nicht mehr darum, mit dem Euro zugleich Europa zu retten. Sondern es geht darum, Europa vor dem Euro zu retten« (Scharpf 2012: 60).

Scharpfs Kollege Wolfgang Streeck kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Aber anstelle eines etwa von Habermas nahegelegten Ausbaus europäischer demokratischer Institutionen sieht er Chancen für die Aufrechterhaltung arbeits- und sozialrechtlich hoher Standards nur im Nationalstaat. Dementsprechend formuliert er seine Kritik an der derzeitigen Europapolitik noch einmal etwas gereizter. Alle Versuche in Brüssel, auf europäischer Ebene eine den gemeinsamen Binnenmarkt flankierende und modifizierende gemeinsame Sozialpolitik zu installieren, seien gescheitert. Ja, der Begriff »soziale Dimension« werde dort gemieden wie die Pest. Und weiter, vor allem gegen Habermas gerichtet:

»Was dann als »europäische Demokratie« figurierte, mit Parlament, Regierung, Öffentlichkeit und was immer, wäre nichts als eine den nationalen Postdemokratien von oben aufgelegte weitere postdemokratische Lähmschicht. Regieren würden nach wie vor Herr Draghi und seine Finanztechnokraten, zusammen mit ihren von ihnen freizügig mit öffentlichem Geld »versorgten« lebenslangen Freunden aus der privaten Geldindustrie, eine Kamarilla, die sich faktisch wie rechtlich jede Einmischung populär-demokratischer Politik in ihre inneren Angelegenheiten verbitten könnte und würde. Ihr »Reformprogramm« – die Ersetzung des archaischen Klientelismus Siziliens oder Griechenlands durch den postmodernen Klientelismus des neuen Finanzkapitals – ginge unverändert weiter« (Streeck 2013: 88).

Man kann der scharfsinnigen Analyse von Streeck auf weiten Strecken folgen, aber seine pessimistischen und gar provozierenden Schlussfolgerungen muss man nicht teilen. Es gibt Alternativen. Zunächst bescheinigen selbst kritische empirische Analysen, dass die dünne Eisschicht eines »sozialen Europas« erkennbar und auch anzuerkennen ist. Sicher, ein sehr dünnes Eis sogar, was die soziale Inklusion angeht. Ein Team belgischer Sozialforscher legte zum »Europäischen Jahr der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010« einen Bericht vor, der zum Ergebnis kommt, dass zehn Jahre europäisch koordinierter sozialer Inklusionspolitik darin gescheitert sind, in irgendeiner substanziellen Weise zu diesem Ziel beizutragen. Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in einigen Urteilen die Wettbewerbs- und Standortfreiheit der Betriebe vor das nationale Streikrecht und das Verbot der Unterbietung von Löhnen gestellt.

Aber selbst dieser kritische Bericht erkennt kleine Fortschritte. Einige Hinweise müssen genügen: Bei all ihren Schwächen haben die *Europäischen Sozial- und Strukturfonds* auch zur realen Kohäsion beigetragen, zumindest ein stärkeres Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten stark gebremst. Der belgische Sozialwissenschaftler Frank Vandembroucke weist beispielsweise darauf hin, dass zwar Ungleichheit und Armut innerhalb vieler EU-Mitgliedstaaten gestiegen seien, das Armutsrisiko in Gesamteuropa aber gesunken sei. In der *Gleichstellungspolitik* hätten viele EU-Staaten im Gefolge europäischer Richtlinien infrastrukturelle wie rechtliche Vorkehrungen getroffen, um die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem hinsichtlich Teilzeit und Elternurlaub, zu verbessern. Die europäische *Antidiskriminierungspolitik* habe eklatante Diskriminierung etwa von Älteren oder Migranten auf dem Arbeitsmarkt eingedämmt.

Dieser Beitrag will einige Überlegungen zur Diskussion stellen, wie diese dünne »Eisschicht« gefestigt und begehrbar gemacht werden könnte. Das zugrunde liegende Modell ist, wie eingangs angemerkt, an anderer Stelle ausgeführt (siehe Fußnote 1). Und gewiss bedürfte es zuerst makroökonomischer Maßnahmen, die zum Teil schon ergriffen, aber bei Weitem noch nicht ausreichend konzipiert, geschweige denn umgesetzt wurden. Etwa die Kontrolle der Finanzmärkte und Banken oder ein europaweites Investitionsprogramm in die materielle Infrastruktur wie Energie, Transport, Abwasser, Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese sind jedoch durch arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen zu flankieren, die im Folgenden zu vier Strategien einer Europäisierung des Arbeitsmarktes gebündelt und beispielhaft erläutert werden.

Investive Sozialtransfers

Sozialtransfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind nicht neu. Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Beispiel. Jährlich gibt er gut zehn Milliarden Euro für beschäftigungsorientierte Sozialpolitik aus. Das sind immerhin schon jetzt jährlich etwa 500 Euro für jeden Arbeitslosen in der EU, die vorzugsweise in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen fließen. Ob diese Ausgaben ihr Ziel erreichen, bleibt leider offen. Zwar gibt es zahlreiche Studien zu Einzelprogrammen meist aus nationaler Sicht, aber eine umfassende Metaevaluation aus europäischer Perspektive ist mir nicht bekannt. Insbesondere der Einfluss des ESF auf die Bildung nachhaltiger institutioneller Kapazitäten (moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und effektive Umsetzungsstrukturen) ist weitgehend unerforscht. Die Europäische Kommission hat es leider versäumt, den Mehrwert des ESF dem europäischen Bürger transparent und nachdrücklich vor Augen zu führen. So wird es Populisten einfach gemacht, das Gespenst eines europäischen Sozialtransferstaats an die Wand zu malen, was nicht gerade zum guten Ruf des europäischen Sozialmodells beiträgt.

Hier geht es aber um *investive Sozialtransfers*, denn dauerhafte konsumtive Sozialtransfers von starken zu schwachen EU-Mitgliedstaaten wären wegen des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen nicht legitimiert. Eine investive Weiterentwicklung des ESF in institutionelle Kapazitäten sehe ich in zweifacher Hinsicht: erstens in der Unterstützung des Aufbaus oder Ausbaus einer inklusiven Arbeitslosenversicherung in *allen* Mitgliedstaaten der EU; zweitens im Aufbau eines – nach föderalen Prinzipien ausgestalteten – transnationalen Fonds zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung, der die nationalen Arbeitslosenversicherungen ergänzt.

Viele vor allem der neuen EU-Mitglieder haben, wenn überhaupt, eine nur schwach entwickelte Arbeitslosenversicherung. Das liegt unter anderem daran, dass die investive Funktion dieser Institution durch die neoliberale Ökonomie nach wie vor unterschätzt, wenn nicht gar geleugnet wird. Einer der größten Fehler von Politik und Wissenschaft ist es, im Arbeitslosengeld nur eine sogenannte passive Leistung zu sehen. Ein anfänglich generöses Arbeitslosengeld ist aber alles andere als »passiv«. Es bietet nicht nur einen fairen Solidarausgleich für ein persönlich meist unverschuldetes Risiko, sondern auch eine »aktive« Investition in produktive Arbeitssuche.

Neuere Untersuchungen – selbst von der OECD – zeigen, dass Arbeitslose mit anständigen Lohnersatzleistungen in den ersten sechs bis neun Monaten produktivere Arbeitsplätze finden als Arbeitslose ohne oder mit geringen Lohnersatzleistungen. Fast noch wichtiger: Diese Arbeitsplätze sind dauerhafter, das heißt, Drehtüreffekte – raus aus der Versicherungsleistung und wieder rein in die nächste Versicherungsleistung – werden erheblich gemindert.

Zu einer inklusiven Arbeitslosenversicherung gehört auch eine effektive Arbeitsverwaltung. Nur eine solche kann die parallel notwendige Arbeitsvermittlung, die individuell zugeschnittene Arbeitsförderung und die Kontrolle des Versicherungsbetrugs gewährleisten. Gerade daran hapert es vor allem in den südlichen und in vielen der neuen Mitgliedstaaten der EU. Die Furcht, dass das Geld angeblich fleißiger deutscher Arbeiter in die Taschen angeblich fauler Griechen fließen könnte, ist also durchaus berechtigt, solange keine Arbeitsverwaltung existiert, die *moral hazard* effektiv zu kontrollieren vermag.

Inklusive Arbeitslosenversicherung und effektive Arbeitsverwaltung können aber auch diejenigen Unternehmen stützen, die größere Umstrukturierungen mit entsprechenden Personalfolgen schultern müssen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder auszubauen. Darüber hinaus können sie durch gezielte Arbeitsförderungsmaßnahmen effektiv dazu beitragen, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Nicht von ungefähr haben die meisten derjenigen Mitgliedstaaten, die das Instrumentarium der Arbeitsförderung ausgebaut haben, auch signifikant geringere Quoten bei der Langzeitarbeitslosigkeit.

Klug gestaltete Arbeitslosenversicherungen erhöhen die Kapazität eingebauter Stabilisatoren und die Kapazität zwischenregionaler Umverteilung für gleichwertige Lebensverhältnisse und mindern damit den Migrationsdruck. Schließlich, und nicht zuletzt, sind ausgebaute nationale Arbeitslosenversicherungen auch notwendig für eine etwaige transnationale europäische Arbeitslosenversicherung. Da mittlerweile auf höchster Brüsseler Ebene in diese Richtung gedacht wird, soll im Folgenden darauf eingegangen werden.

Für den Aufbau einer wenigstens rudimentären europäischen Arbeitslosenversicherung kann ausnahmsweise die USA als Vorbild herangezogen werden, allerdings nur hinsichtlich ihrer konsequent föderativ ausgerichteten Struktur und ihrer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion. Insgesamt funktioniert das US-System als automatischer Stabilisator, der in

Boomzeiten den Versicherungsfonds auffüllt und in Rezessionszeiten die Reserven aufzehrt. Durch Darlehen kann der Bund diese Stabilisierungsfunktion verstärken, die nicht nur der Wirtschaft, sondern auch den Arbeitslosen hilft. Studien des unabhängigen Congressional Budget Office stuften die Arbeitslosenversicherung als das wirksamste antizyklische Instrument unter elf anderen Instrumenten ein und bezifferten den Beschäftigungseffekt auf das Zwei- bis Fünffache üblicher antizyklischer Infrastrukturmaßnahmen. Darüber hinaus hätte die Armutsquote ohne die Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009 bei 15,5 Prozent gelegen statt bei 14,3 Prozent. Weitere Studien stellten fest, dass ein verlängerter Arbeitslosengeldbezug gesamtwirtschaftlich weniger kostspielig ist, als von vielen Mainstream-Ökonomen vermutet oder behauptet wird: Ein 13-wöchiges Anschlussarbeitslosengeld verlängert in den USA die Jobsuche nur um eine Woche. Darüber hinaus sind positive externe Effekte zu beachten. Die Verlängerung des Leistungsbezugs von Arbeitslosen in der Rezession vermindert den Wettbewerb um die geringer werdenden Arbeitsplätze und somit die Dauer der Arbeitslosigkeit von Nichtleistungsbeziehern.

Sicher sind die US-Erfahrungen nicht eins zu eins auf Europa zu übertragen, aber einige Grundelemente könnten für eine europäische Beschäftigungsversicherung übernommen werden. Zunächst stellt sich die Frage, ob eine europäische Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit auf dem Prinzip der Sozialversicherung oder dem der Bedarfsorientierung basieren soll. Für eine Beibehaltung und Stärkung des Sozialversicherungsprinzips sprechen mehrere Gründe:

- Erstens ist eine individuelle und lohnbezogene Absicherung einfacher (und letztlich auch gerechter) zu berechnen und zu administrieren als eine haushaltsbezogene und bedarfsorientierte Absicherung. Bedarfsorientierte Systeme müssen bei der Leistungsberechnung viele andere Einkommen erfassen oder gar nur abschätzen, was – siehe die Erfahrungen mit Hartz IV – zu einer endlosen Klageflut führt.
- Zweitens sind Versicherungsleistungen infolge von Eigenleistungen eigentumsrechtlich besser vor politischer Willkür geschützt als bedarfsorientierte Leistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.
- Drittens sind die Anreize, zu arbeiten, bei Versicherungsleistungen stärker als bei Bedarfsleistungen, nicht zuletzt auch infolge des sogenannten Anspruchseffekts, denn nur ein formelles Beschäftigungsverhältnis gewährleistet den (Wieder-)Gewinn von Ansprüchen.

- Viertens ist der makroökonomische Stabilisierungseffekt lohnbezogener Versicherungsleistungen meist größer als bei Bedarfsleistungen.
- Fünftens wirken Versicherungsleistungen auch positiv auf die Psyche von Arbeitslosen, beispielsweise daran erkenntlich, dass der Gesundheitszustand versicherungsgedekelter Arbeitsloser signifikant besser ist als bei nicht versicherten oder nur bedarfsgesicherten Arbeitslosen.

Doch soll die europäische Einkommenssicherung auf einer uniformen europäischen Arbeitslosenversicherung aufbauen, die je nach nationaler Tradition einzelstaatlich ergänzt werden kann? Oder soll sie nach wie vor aus nationalen Versicherungssystemen bestehen, die von der EU nur zu verstärken wären?

Zur ersten Alternative haben Dullien und Fichtner (2012) einen Vorschlag vorgelegt, der derzeit von der Europäischen Kommission favorisiert zu werden scheint. Dieser Ansatz geht jedoch von zwei problematischen Annahmen aus: Er stellt die makroökonomische Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung in den Vordergrund und nicht deren Hauptfunktion, nämlich die Einkommenssicherung bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Zudem wird die investive Funktion von Lohnersatzleistungen für einen effizienten Ausgleich von Angebot und Nachfrage (*matching*) und die Arbeitsförderung zu wenig beachtet. Der Vorschlag bietet daher nur einen bescheidenen Versicherungsschutz (50 Prozent) für die ersten 3 bis 12 Monate und erwartet, dass die meisten bestehenden nationalen Arbeitslosenversicherungen bei Bedarf aufstocken; kurzfristige (oft saisonale) Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sollen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten bleiben.

Derartige einheitliche Versicherungsleistungen sind im föderativen amerikanischen System ausdrücklich nicht vorgesehen. Im Gegensatz zu Dullien und Fichtner bleibt bei meinem folgenden Vorschlag die Hauptverantwortung der Einkommenssicherung bei den nationalen Arbeitslosenversicherungen, während die europäische Komponente nur die institutionelle Umsetzung gewährleistet, Mindeststandards (wie Deckungsgrad) vorgibt und nationale Versicherungsleistungen gegebenenfalls nach Dringlichkeit, sozialer Inklusion und makroökonomischer Opportunität ergänzt. Die Entscheidung darüber sollte dem Europäischen Rat *und* dem Europäischen Parlament vorbehalten bleiben. Gegen eine einheitliche europäische Arbeitslosenversicherung spricht auch, dass die derzeitigen einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen sehr unterschiedlich sind und daher die Einigung auf ein uniformes Kernsystem in naher Zukunft unwahrscheinlich ist.

Darüber hinaus bestünde mit einer einheitlichen europäischen Arbeitslosenversicherung die Gefahr, dass die Mindeststandards der Einkommenssicherung weiter abgesenkt werden ohne komplementär steigende Anstrengungen und Kapazitäten für Arbeitsförderung. Mitgliedstaaten mit gut ausgebauten Systemen der Arbeitslosenversicherung könnten bei einer Vergemeinschaftung geneigt sein, ihre Standards (und Kosten) weiter zu senken, während Mitgliedstaaten mit schlecht ausgebauten Systemen sich auf den europäisch garantierten (und finanzierten) Einkommensschutz beschränken könnten. Zunächst müssen in den Mitgliedstaaten überhaupt erst einmal vergleichbare Kapazitäten für Beschäftigungs- und Einkommenssicherung geschaffen werden. Zudem müssten die Regelsysteme auch konsequenter als das amerikanische Modell auf moderne Beschäftigungssysteme ausgerichtet werden, deren Risiken nicht nur aus Arbeitslosigkeit bestehen, sondern auch aus Beschäftigungs- und Einkommensrisiken flexibler Arbeitsstrukturen und lebenslaufbedingter Übergänge.

Nach meiner Vorstellung wäre deshalb eine europäische *Beschäftigungsversicherung* anzustreben, die schon vom Begriff her das nicht mehr zu umgehende Faktum aufgreift, dass Arbeitsmarktrisiken nicht nur aus Arbeitslosigkeit bestehen. Eine europäische Beschäftigungsversicherung würde sich wie im US-Modell aus eigenständigen staatlichen (nationalen) »Arbeitslosenversicherungen« zusammensetzen, deren Infrastrukturen und arbeitsmarktpolitische Kapazitäten durch eine europäische fiskalische Kapazität unterstützt würden. Dafür könnte ein Europäischer Fonds zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung (EIS = European Fund for Employment and Income Security) etabliert werden, mit dessen Hilfe Mindeststandards nationaler Versicherungssysteme zu entwickeln und zu garantieren wären. Um das Inklusionsprinzip konsequent zu verfolgen, müssten diese Standards vor allem einen angemessenen Deckungsgrad der Versicherung (etwa zwei Drittel der Erwerbspersonen) sowie ein würdiges Niveau der Einkommenssicherung (also über dem Existenzminimum liegend) gewährleisten. Solche Standards würden ein Mindestmaß institutioneller Kongruenz fördern, keinesfalls jedoch zur Harmonisierung der Versicherungssysteme zwingen.

Darüber hinaus könnte der EIS diese Systeme durch rückzahlbare Kredite unterstützen, wenn sie in Defizite geraten; das würde die Stabilisierungsfunktion nationaler Versicherungen stärken. Schließlich könnte das EIS-Budget (analog dem US-Modell) genutzt werden, um in Regionen mit besonders großen Beschäftigungsproblemen ein Notstandsarbeits-

losengeld oder anteilig (jeweils hälftig) ein Anschlussarbeitslosengeld zu finanzieren, um die Inklusionswirkung nationaler Versicherungen in Krisenzeiten zu unterstützen.

Erstrebenswert wäre längerfristig, dass Europa eigenständige EIS-Beiträge zur Finanzierung erhöhe. Dabei sollte auf das amerikanische System risikobezogener Beiträge (*experience rating*) verzichtet werden. Abgesehen vom erheblichen bürokratischen Aufwand setzt diese Finanzierung Anreize für Betriebe, dauerhafte (und Versicherungsansprüche schaffende) Beschäftigung auf ein Minimum zu reduzieren. Darüber hinaus wäre ein solches Finanzierungssystem bei notwendigen betrieblichen Umstrukturierungsmaßnahmen, die eventuell auch zu einem Abbau der Belegschaft führen müssen, eher eine Barriere als eine Hilfe. Feste Beiträge von Arbeitgebern (auf die gesamte Lohnsumme) und von Arbeitnehmern (auf ihre Löhne) hätten zwar den Vorteil, das Interesse aller direkt Beteiligten zu wecken und so auch die Legitimität des Systems zu stärken. Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber. Eine lohnbasierte Finanzierung würde die Arbeitskosten vor allem für kleinere und mittlere Betriebe erhöhen, die häufig diese Kosten nicht auf die Preise übertragen können. Zudem haben Löhne eine geringe und tendenziell sinkende Bemessungsgrundlage. Darum scheint die Finanzierung des EU-Budgets über einen festen Anteil am Bruttoinlandsprodukt am sinnvollsten, zumal der EIS eher die infrastrukturellen Kapazitäten nationaler Versicherungssysteme abstützen und nur in Notfällen deren Inklusions- und Stabilisierungsfunktion gewährleisten soll. Diese Beiträge müssten so beschaffen sein, dass sie in guten Zeiten Reserven auffüllen, die in Notzeiten genutzt werden können.

Weil eine derart eigenständige fiskalische Kapazität sicherlich Vertragsveränderungen erfordert, könnte zunächst auch nur ein (experimenteller) zweckgebundener Sonderfonds eingerichtet oder der schon bestehende Globalisierungsfonds (EGF) ausgebaut werden. Selbst wenn anfangs die damit verbundenen investiven Transferleistungen gering sein müssten, sollte der symbolische Wert einer echten transnationalen europäischen Institution nicht unterschätzt werden. Europa würde für die Bürgerinnen und Bürger fassbarer werden.

Die Priorität der europäischen Beschäftigungs- und Einkommenssicherung (EIS) sollte von vornherein auf Kapazitätsbildung und Arbeitsförderung gelegt werden. An erster Stelle stünden der zügige Ausbau des europäischen Arbeitsvermittlungssystems (EURES) und gezielte Mobilitätsförderung (finanziell, sprachlich, Hilfe bei Wohnungssuche) von Arbeitslosen,

die bereit sind, für einen neuen Job in eine andere Region oder gar in ein anderes Land zu ziehen. An zweiter Stelle stünde die gezielte Förderung der Beschäftigung, vor allem für Jugendliche. So könnte beispielsweise Beschäftigung in kleineren und mittleren Betrieben durch verbilligte Investitionskredite (aus EU-Investitions- oder Strukturfonds) sowie Einstellungs- und Ausbildungsförderung unterstützt werden. Denkbar wäre auch in der derzeit höchst kritischen Situation ein mutiges Programm befristeter Lohnkostenzuschüsse für Unternehmen, die in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen aus dem Arbeitslosenpool zusätzlich Beschäftigte einstellen. Schon Nicholas Kaldor, ein intellektueller Mitstreiter von John Maynard Keynes, wies darauf hin: Wenn Beschäftigung nicht durch Abwertung der Währung angekurbelt werden kann, dann sind Lohnkostenzuschüsse für jeden zusätzlich geschaffenen und sinnvoll erhaltenen Arbeitsplatz ein funktionales Äquivalent. Auch Kurzarbeit zur Erhaltung qualifizierter Arbeitskräfte sollte nicht ausgeschlossen werden.

Solche Transfers dienen nicht nur der konjunkturellen Stabilisierung, um die regionale Kaufkraft aufrechtzuerhalten, sondern auch der sozialen Inklusion, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden und die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu vermindern. Mehr regionale Mobilität ist sicher notwendig und von Teilen der europäischen Bevölkerung auch gewünscht, insbesondere von Jugendlichen; aber dieses Flexibilitätspotenzial ist begrenzt und auch nicht unbedingt erwünscht, vor allem nicht von erwachsenen und älteren Fachkräften mit Familien. Es ist daher durchaus sinnvoll, »Arbeit zu den Menschen« und nicht nur »Menschen zur Arbeit« zu bringen.

Geschützte Flexibilität

Das führt unmittelbar zur zweiten Strategie inklusiven Wachstums. Ein paradigmatisches Beispiel für geschützte Flexibilität ist Kurzarbeit: Mit ihr lässt sich die am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) entwickelte Theorie des Übergangsarbeitsmarkts gut veranschaulichen, die für die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungs- oder Arbeitsversicherung plädiert. Ökonomisch betrachtet ermöglicht geschützte Kurzarbeit eine klar begrenzte Arbeitszeit- und Lohnflexibilität, und soziologisch formuliert ist Kurzarbeit eine geglückte Form

fairer Risikoteilung zwischen Kapital, Arbeit und Staat. Die Europäische Beschäftigungsstrategie, die sich »Flexicurity« (also »Flexibilität *und* Sicherheit«) auf die Fahnen geschrieben hat, könnte deshalb dieses Instrument als Paradigma geschützter interner Flexibilität bei ihren Empfehlungen, Richtlinien und Förderprogrammen stärker betonen, anstatt vorrangig auf externe Flexibilität (etwa regionale Mobilität oder befristete Arbeitsverträge) zu setzen.

Für *Arbeitnehmer* bedeutet Kurzarbeit nicht nur Arbeitsplatzsicherheit, sondern auch *Arbeitsmarktsicherheit*, wenn die investive Funktion dieses Instruments – vor allem der Erhalt der Qualifikationen – in den Vordergrund gerückt wird. So, wie das Arbeitslosengeld in der Theorie der Arbeitsversicherung nicht nur eine Lohnersatzfunktion hat, sondern in erster Linie der Förderung produktiver Suche nach einem neuen Arbeitsplatz dient, sollte das Kurzarbeitergeld nicht nur als Kompensation des zeitlich befristeten Lohnausfalls, sondern auch als eine Versicherung des Arbeitsvermögens im weiteren Sinne verstanden werden. Erst in dieser Perspektive kann deutlich gemacht werden, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch verpflichtet sind, während der Kurzarbeit aktiv zur Nachhaltigkeit der Beschäftigung beizutragen. Qualifizierung während der Kurzarbeit kann und wird wohl die wichtigste Möglichkeit sein. Aber auch andere Aktivitäten während der Kurzarbeit sind denkbar, wie die Erarbeitung von Personalentwicklungsplänen auf Basis einer gründlichen Einschätzung der Kompetenzen oder der intensivere Kontakt mit außerbetrieblichen Akteuren, insbesondere Schulen und Universitäten. In dieser Hinsicht hat die Ausgestaltung des Instruments noch erhebliche Schwächen; es gibt noch nicht einmal das individuelle Recht auf Qualifizierung während der Kurzarbeit.

Das Kurzarbeitergeld gewährleistet vor allem *Einkommenssicherheit*. Mit Unterstützung von Tarifverträgen kann es bis zu 90 Prozent des Nettolohns betragen. Von nicht zu überschätzender Bedeutung ist schließlich auch die *soziale Sicherheit* im weiteren Sinne, also beispielsweise über sichere Rentenansprüche hinaus auch der Erhalt sozialer Netzwerke. Diese Komponente wird in der neoliberalen Philosophie des Heuerns und Feuerns mit Füßen getreten.

Für *Arbeitgeber* bedeutet Kurzarbeit in erster Linie Erhalt qualifizierter Arbeitskräfte, ein Vorteil, der mit der drohenden Fachkräftelücke wichtiger wird. Aus deutschen Untersuchungen wissen wir, dass die Transaktionskosten für Neurekrutierung von Fachkräften bis zu 32.000 Euro betragen können. Kurzarbeit ermöglicht aber auch viel schnellere Anpassungsreak-

tionen als Entlassungen. Diese sind nicht nur kosten-, sondern auch zeitaufwendig. Kurzarbeit erlaubt der Unternehmensführung, bei unklarer künftiger Auftragslage strategisch zu warten, bis sich der Nebel der Unsicherheit lichtet. Mit Kurzarbeit verbundene Personalentscheidungen sind auch eher revidierbar und können aufgabenspezifischer vorgenommen werden als bei Entlassungen.

Zweischneidig sind die nach wie vor hohen Fixkosten, die dem Arbeitgeber verbleiben, in Deutschland je nach Subventionslage 24 bis 46 Prozent. Diese eventuell verhindernd wirkenden Kosten sind jedoch als Beitrag der Risikoteilung gerechtfertigt. Außerdem schützen sie die Solidargemeinschaft vor missbräuchlicher Inanspruchnahme. Der Anreiz, in nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit zu investieren, ist jedoch gering. Arbeitgeber haben für die Zeit der Kurzarbeit auch keinerlei Weisungsrecht, Kurzarbeiter können also Qualifizierungsmaßnahmen ablehnen.

Für den *Staat* sind die Vorteile evident: stark verminderte Arbeitslosigkeit und entsprechender Erhalt kaufkräftiger Nachfrage. Auch die positiven psychologischen Wirkungen für alle beteiligten Akteure sind nicht zu unterschätzen, zum Beispiel die Vermeidung von Angstsparen. Hinzu kommt die Möglichkeit, die staatliche Regulierung der Situation flexibel anzupassen. Nachteilig sind die Bevorzugung von Beschäftigten gegenüber Arbeitslosen oder Randbelegschaften, die Entschleunigung des Strukturwandels und die hohen Kosten. Diese Nachteile könnten jedoch durch stärkere Inklusion von Beschäftigten in bisher vernachlässigten Sektoren (Dienstleistungen) und durch stärkere investive Orientierung (Bildung) der antizyklischen Fiskalpolitik in Schach gehalten werden.

In Deutschland, aber auch in vielen anderen Mitgliedstaaten, ist dieses Instrument in der letzten Wirtschaftskrise erfolgreich eingesetzt worden. Das deutsche Beispiel zeigt aber auch, dass es noch andere effektive Möglichkeiten geschützter Flexibilität gibt, die von den Sozialpartnern auf sektoraler oder betrieblicher Ebene ausgehandelt werden können, etwa Arbeitszeitkonten und Lohnkorridore.

Weitere Beispiele für geschützte Flexibilität sind die Sicherung von Einkommensrisiken beim lebensbegleitenden Lernen, beispielsweise über Bildungsschecks, oder die Sicherung von Einkommensrisiken bei Freistellungen für notwendige Kindererziehung, für die Pflege kranker Angehöriger oder für offene Freizeiten, sogenannte Sabbaticals.

Vor allem in der präventiven Weiterbildung könnte die Europäische Beschäftigungsstrategie gestärkt werden, einerseits gezielt für gering qualifi-

zierte Beschäftigte, andererseits für kleine und mittlere Unternehmen, was aber die Umsetzung der oben ausgeführten Sozialinvestitionsstrategie voraussetzt.

Atypische Beschäftigung wird immer typischer. Deshalb wäre es auch originäre Aufgabe eines Europäischen Sozialmodells (ESM), gemeinsame *Standards des Sozialschutzes* weiterzuentwickeln und für deren Einhaltung zu sorgen, etwa das Rückkehrrecht von Teilzeit auf eine gleichwertige Vollzeitstelle. Oft gibt es das Regelwerk für solche Standards bereits, etwa durch Europäische Richtlinien, aber es fehlt vielfach an einer effektiven Implementierung und Erzwingung der verabredeten Regeln, da Verfahrenssicherheit und Kontrollen nicht ausreichend vorhanden sind. Eine Wiederbelebung der »offenen Methode der Koordination« könnte zu einer effizienteren Implementation beitragen, indem sie die Mitgliedstaaten ermutigt, bindende Verfahren und Kontrollmechanismen entsprechend ihrer administrativen Kultur zu etablieren. Beispiele wären die Verstärkung der Institution von Arbeitsinspektoren, die gesetzliche Bindewirkung von Tarifverträgen und die staatliche Mitwirkung bei dezentral freiwilligen Vereinbarungen, die in den Niederlanden als »Kovenants« weit verbreitet und in vielen Ländern als regionale Beschäftigungspakte gebräuchlich sind. In diesem Zusammenhang verdient der schon früh von Fritz W. Scharpf entwickelte Vorschlag wieder aufgegriffen zu werden, europäische Rahmenrichtlinien mit »harter« Gesetzeskraft und der »weichen« Methode der offenen Koordinierung zu kombinieren.

Ein wichtiges Element geschützter Flexibilität wären auch eine Lohnversicherung für Beschäftigte, die wegen verminderter Leistungsfähigkeit auf weniger gut bezahlte Arbeitsplätze ausweichen müssen, oder gezielte Lohnsubventionen für Beschäftigte, deren Einkommenskapazität durch unbezahlte Betreuungs-, Erziehungs- und Pflegetätigkeit zeitweise eingeschränkt ist. Um dem wachsenden Bedarf an Flexibilität auf der Nachfrageseite (wie verlängerte Wertschöpfungsketten, projektformige Arbeit) und auf der Angebotsseite (wie lebenslaufbedingte Übergangsmöglichkeiten, demografisch bedingter Arbeitskräfteschwund) entgegenzukommen, sollte die betriebsexterne Flexibilität in Form der *Arbeitskräftemobilität* (Migration, Nah- und Fernpendeln) freilich nicht vernachlässigt werden. Mit der Freiheit der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, sich in jedem Mitgliedstaat der EU niederzulassen und erwerbstätig zu sein, ist nur die *notwendige Bedingung eines europäischen Arbeitsmarkts* geschaffen worden. Die *hinreichenden Bedingungen* wie Sprachförderung, eine integrative Willkom-

menskultur, transnationale Übertragbarkeit erworbener Sozialleistungen, transnationale Anerkennung von Bildungszertifikaten und vieles andere mehr sind noch längst nicht erfüllt.

Dazu gehörte auch, eine europaweit koordinierte Wohnungs- und Verkehrsinfrastrukturpolitik stärker zu beachten. Die neuere empirische Forschung verweist deutlich auf die Grenzen räumlicher Mobilität. Etwa die Hälfte der Erwerbspersonen im Alter von 25 bis 54 Jahren ist gegenwärtig aus beruflichen Gründen mobil oder war es in der längeren Rückschau. Von diesen Personen waren aber zwei Drittel bis drei Viertel »zirkulär« mobil, sie pendelten weiträumig und gaben ihren Wohnsitz nicht auf. Von denen, die den Wohnsitz wechselten, wanderten im Schnitt nur 2 Prozent über nationale Grenzen. In Deutschland beispielsweise haben nur 22 Prozent von 49 Prozent Mobilien den Wohnsitz gewechselt, nur gut 10 Prozent der Erwerbstätigen wechseln den Wohnsitz also über einen längeren Beobachtungszeitraum. Die Akzeptanz weiträumigen Pendelns wäre demnach auch der Hebel, regionale und transnationale Mobilität durch eine verbesserte Verkehrsinfrastruktur zu unterstützen, vor allem in den nationalen Grenzregionen. Ein europaweit koordiniertes Investitionsprogramm könnte somit Beschäftigung und Beschäftigungsmobilität gleichermaßen fördern. Darüber hinaus könnten die offenbar großen Barrieren residenzieller Mobilität durch einen mobilitätsfreundlichen Wohnungsmarkt teilweise abgebaut werden, etwa durch eine Mietpreisregulierung.

Abschließend muss jedoch noch einmal unterstrichen werden: Zwar kann externe Flexibilität in Form regionaler Mobilität ökonomisch als Element einer europaweit umfassenden Beschäftigungsversicherung verstanden werden. Faktisch ist dieses Potenzial jedoch sehr begrenzt, abgesehen davon, dass die sozialen Kosten der Migration meist stark unterschätzt werden. Deshalb führt kein Weg daran vorbei, das »Flexicurity«-Konzept der Strategie »Europa 2020« stärker auf (geschützte) interne Flexibilitätspotenziale auszurichten.

Investitionen in Menschen

Wenn Europa wettbewerbsfähig bleiben will, sind Investitionen in Menschen zentral. Dabei geht es nicht nur um Prävention von Fachkräftemangel etwa wegen der Alterung der Gesellschaft, sondern auch um die Be-

kämpfung einer zentralen Ursache steigender Ungleichheit. In der gesamten Union beträgt die Beschäftigungsquote für Hochqualifizierte 83 Prozent; die Beschäftigungsquote für Geringqualifizierte aber nur 53 Prozent. Das ist eine Differenz von 30 Prozentpunkten! Es müsste deshalb ein ausdrückliches und operatives Ziel des Europäischen Sozialmodells sein, diese Kluft zu mindern – etwa durch eine Beschäftigungsquote von wenigstens 65 Prozent für Geringqualifizierte bis zum Jahr 2020. In Deutschland müsste sich dafür die entsprechende Beschäftigungsquote um etwa 10 Prozentpunkte erhöhen.

Zentrales Ziel ist jedoch, die Zahl Geringqualifizierter in der erwerbsfähigen Bevölkerung generell zu reduzieren. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind enorm, wenn Investitionen wegen mangelnder Qualifikation nicht getätigt und entsprechend weniger Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine der vielen Studien über den Zusammenhang von Bildung und Wachstum weist darauf hin, dass 50 zusätzliche Punkte auf der PISA-Skala ein Wachstum um 0,6 Prozentpunkte bewirken können. Die neue vergleichende Erhebung der OECD über den Stand der Erwachsenenbildung (Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC) fand heraus, dass die bisher üblichen Messungen des Zusammenhangs von Bildung und Wachstum anhand von Erwerbseinkommen früher Lebensphasen das Gesamtlebenseinkommen systematisch um etwa ein Viertel unterschätzen. Darüber hinaus ist gerade für Deutschland bemerkenswert, dass weiterführende Bildungsinstitutionen bisher nicht die starke und schichtenabhängige Ungleichheit, die im Bildungssystem angelegt ist, im Erwachsenenalter kompensieren oder gar umkehren konnten. Vor allem bei Langzeitarbeitslosen bestehen drastische Defizite in Schlüsselqualifikationen des Lesens, Schreibens, Rechnens und der Computerhandhabung, wobei vorausgehende Defizite vermutlich durch Langzeitarbeitslosigkeit weiter verstärkt werden.

Schließlich ist die gegenwärtige dramatische Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern ein deutliches Signal, dass es nicht nur auf hohe formale Qualifikationen ankommt, sondern auch auf eine ausgewogene Balance einfacher, beruflicher und akademischer Qualifikationen. Die bloße Fixierung auf eine Hochschulabschlussrate von 40 Prozent ist daher ein erheblicher Mangel der EU-2020-Strategie.

Ein Europäisches Sozialmodell muss darüber hinaus Bildungssystem und Arbeitsmarkt stärker verzahnen: Nicht nur an der Schnittstelle von der Schule zum Beruf, sondern während des gesamten Lebensverlaufs müssen

Erwachsene Bildung und Beruf kombinieren können. Das würde die horizontale und vertikale Mobilität verbessern sowie Mobilitätsketten auslösen, die das Flexibilitätspotenzial insgesamt erhöhen. Warum ist es immer noch die große Ausnahme oder nahezu unmöglich, dass eine Krankenschwester sich zur Fachärztin qualifizieren kann?

Ausbildung und Fortbildung sollten auch nicht nach einem bestimmten Alter enden oder gar durch Tarif- oder Betriebsvereinbarungen ausgeschlossen werden. Die neuere Forschung zeigt einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Weiterbildungsteilnahme und Erwerbstätigkeit von Älteren, auch bei Berücksichtigung weiterer Faktoren. Arbeitsmarkt und Bildungssystem sind auch nach dem Rentenalter noch eng verbunden: Wissensintensive Güter oder Dienstleistungen brauchen Menschen, die über die entsprechende Bildung verfügen, sie auch zu nutzen.

Effiziente Arbeitsmarktregulierung

Effiziente Arbeitsmarktregulierung könnte zur Entfaltung eines wirklich europäischen Arbeitsmarkts beitragen. Dazu müssten vorhandene Kapazitäten besser genutzt oder neue geschaffen sowie eine ineffiziente Flexibilität abgebaut werden. Bereits die EU-weite Anerkennung von Qualifikationen würde die Mobilität vor allem in Bereichen drohender Fachkräftedefizite verbessern. Eine Richtlinie für einen europäischen Berufsausweis ist unterwegs. Insgesamt dürfen jedoch Qualitätsstandards nicht aufgeweicht werden. Für die derzeitige Debatte um die Jugendarbeitslosigkeit bedeutet dies etwa, die Vorzüge der dualen Berufsausbildung, einschließlich des dualen Studiums, zu verteidigen. Qualitätsstandards würden auch dazu beitragen, informelle oder gar illegale Arbeit – beispielsweise in der Pflege – zu verringern.

Eine zentrale Rolle für effiziente Regulierung muss die *Einschränkung ineffizienter Flexibilisierung* spielen. Zunehmend weisen seriöse empirische Studien vor allem auf betrieblicher Ebene darauf hin, dass die exzessive Nutzung befristeter Arbeitsverträge, einschließlich der Zeitarbeit, für Produktivität und Innovation schädlich sind, von den oft schweren sozialen Nachteilen einmal ganz abgesehen. Der Abbau befristeter Beschäftigung würde daher das qualitative Wachstum langfristig stärken und damit auch

der Erosion produktiver Kapazitäten entgegenwirken. So könnten durch die Internalisierung von Risiken die richtigen ökonomischen Anreize gesetzt werden, beispielsweise durch risikobezogene Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen und Bildungs- oder Weiterbildungsfonds bei befristeter Beschäftigung oder Leiharbeit. Europäische Richtlinien könnten dazu in verschiedener Weise beitragen. Die Bekämpfung ineffizienter Flexibilität würde auch die Fähigkeit zu sinnvoller Lebensplanung jugendlicher Erwachsener fördern, die von atypischer und prekärer Beschäftigung am meisten betroffen sind.

Ein weiteres, freilich umstrittenes Beispiel ist der Vorschlag einer europaweiten Regelung der *Mindestlöhne*. Diese kann und soll nicht zu einem einheitlichen Mindestlohn führen. Das wäre ökonomisches Harakiri. Sinnvoll wären aber gemeinsame Regeln darüber, wie auf nationaler Ebene Mindestlöhne festzusetzen und zu überwachen wären: etwa die Orientierung an einer nicht zu unterschreitenden Relation zum Median- oder Durchschnittslohn, der Einbezug der Sozialpartner in die Festlegung und jährliche Anpassung dieses Niveaus und ein gemeinsames und für alle Mitgliedstaaten transparentes Monitoring der Auswirkungen von Mindestlöhnen.

Dass allein schon eine transparente europaweite Überwachung von Mindestlöhnen der notwendigen Koordination europäischer Lohnpolitik ein Stück näher kommen könnte, zeigen neuere vergleichende Studien zum Mindestlohn. Eine Studie der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) errechnete die Auswirkungen eines EU-Standards, welcher den nationalen Mindestlohn auf (beispielsweise) 60 Prozent des nationalen Medianlohns setzen würde. Insbesondere für Deutschland würde ein solcher Standard große Veränderungen bedeuten, denn für etwa 25 Prozent der Beschäftigten müssten die Löhne nach oben angeglichen werden, speziell bei den Frauen. Generell würden vor allem kleine und mittlere Betriebe belastet. Allerdings wären in erster Linie die nicht exportierenden Sektoren betroffen, sodass größere Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit für die meisten Länder nicht zu befürchten wären. Jedoch sollten die Hoffnungen auf eine substanzielle Reduzierung der Armut gedämpft werden, weil Armut eher ein Resultat von Arbeitslosigkeit und geringer Beschäftigungsintensität als von Beschäftigung im Niedriglohnssektor ist.

Eine vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) beauftragte Studie ist in zweifacher Hinsicht höchst informativ: Zum einen zeigt sie sehr

deutlich, wie schwierig es allein schon ist, international vergleichbare Messgrößen für geltende Mindestlöhne zu finden, an die nur noch das Datengerüst anzulegen wäre, um einheitliche Mindeststandards zu setzen. Zum anderen werden in dieser Studie die enormen Unterschiede nationaler Mindestlohnsysteme in Europa und dabei auch die unterschiedlichen Interessenlagen sowie die historisch verwurzelten kulturellen Eigenheiten sichtbar. Die ETUI-Studie empfiehlt daher, sich bei den europäischen Mindeststandards zunächst eher auf die Verfahrensseite zu konzentrieren und nicht auf die Lohnstandards selbst.

Welche Perspektive bei einer europaweiten Regelung der Mindestlöhne auch immer eingenommen wird: Beide Studien legen den Schluss nahe, dass europäische Mindeststandards sowohl soziale Ungerechtigkeit als auch langfristig ineffiziente Flexibilität durch Lohndumping vermeiden würden. Das würde die Binnenkaufkraft starker Ökonomien stärken, was den Exportchancen schwacher Länder zugutekäme. Wenn man die Entwicklung der Lohnstückkosten des letzten Jahrzehnts betrachtet, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich Deutschland vor allem durch fehlende gesetzliche Mindestlöhne und durch eine kaum kontrollierte Öffnung des Niedriglohnsektors Vorteile auf Kosten von Nachbarstaaten verschafft hat. Insofern ist der ab 2015 eingeführte Mindestlohn ein effektiver Beitrag zur Europäisierung des Arbeitsmarkts.

Für Inklusion von besonderer Bedeutung ist schließlich, allen Menschen einen erschwinglichen *Zugang zu Dienstleistungen von öffentlicher Bedeutung* wie Energie, Telekommunikation, Wasser, Abfallbeseitigung, Gesundheit, Pflege und Bildung zu gewährleisten. Die ursprüngliche, stark marktliberal ausgerichtete Richtlinie der Kommission (»Bolkestein-Richtlinie«) ist 2006 zwar nach heftigen Protesten vor allem der Gewerkschaften um einige soziale Gesichtspunkte korrigiert worden. Für ein »soziales Europa« fehlen jedoch nach wie vor anspruchsvolle Mindeststandards bezüglich Sicherheit und Qualität solcher Dienstleistungen. Dass nach gegenwärtiger Rechtslage demokratisch gewählte lokale, regionale oder gar nationale Regierungen gegenüber der EU begründungspflichtig sind, für die Gewährleistung grundlegender sozialer Dienste zu intervenieren (abgesehen von Polizei, rechtlichen Dienstleistungen und Ähnlichem), ist kein haltbarer Zustand.

Ausbau der sozialen Inklusion in Europa

Das Beste eines Europäischen Sozialmodells könnte noch kommen. Aber ohne Kontrolle der Finanzmärkte (durch eine Europäische Bankenunion), ohne Ausbau eigenständiger fiskalischer Kapazitäten (durch eine Finanztransaktionssteuer) und ohne effektive Nachfrage (durch ein gewaltiges europäisches Infrastrukturprogramm) könnte dieses hoffnungsvolle Pflänzchen bald vollends eintrocknen. Umgekehrt gilt: Um die Nachhaltigkeit dieses neuen, inklusiven Wachstums zu gewährleisten, müssen europäische soziale Institutionen weiter ausgebaut werden. Das mag zwar einen weiteren Verlust an nationaler Souveränität bedeuten, aber ohne den Ausbau produktiver Kapazitäten wettbewerbsschwacher Mitgliedstaaten mithilfe europäischer Unterstützung (etwa effektive nationale Arbeitslosenversicherungen und Arbeitsverwaltungen) und ohne deren Ergänzung durch transnationale Institutionen (durch rudimentäre Elemente einer europäischen Beschäftigungsversicherung) wird auch die gewünschte Vielfalt nationaler oder regionaler Eigenheiten nicht zu erhalten sein. Die Stärkung *transnationaler* Kompetenzen und Kapazitäten – wenn durch die EU-Mitgliedstaaten legitimiert – und die Stärkung *nationaler* Kompetenzen und Kapazitäten schließen sich nicht aus, sondern können sich wechselseitig ergänzen.

Der Stellenwert von *sozialer* Inklusion im europäischen Wertekanon kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Schon früh hatte der österreichische Sozialökonom Egon Matzner (2002) auf drei entscheidende Unterschiede zwischen dem europäischen und dem amerikanischen Kapitalismus verwiesen. Auch wenn diese Unterschiede stark stilisiert sind, treffen sie im Kern zu: Erstens ist Eigentum in Europa mit sozialen Pflichten verbunden, wohingegen es in den USA persönliche Unabhängigkeit begründet und dem Vernunftbegabten und Fleißigen *uneingeschränkt* zusteht. Zweitens bindet der Gesellschaftsvertrag in der europäischen Tradition alle Bürger ein, ist also inklusiv und verlangt nach Fürsorge für die Schwächeren und Vorsorge für Notfälle. Im amerikanischen Verständnis ist Umverteilung widernatürlich. Profitstreben gilt als gut, denn Reichtum »tröpfelt« auf die Armen »herunter«. Drittens ist die öffentliche Sphäre, die Idee der *res publica*, in Europa immer stärker präsent gewesen, in den USA nur phasenweise (etwa in Roosevelts *New Deal*). Unter *res publica* verstand Matzner die »zeitgemäße Regulierung der Marktkräfte« für öffentliche Angelegenheiten. Nicht radikale Marktöffnung, sondern die Wiederbegrün-

derung der *res publica* ist daher die globale Aufgabe einer sozialen europäischen Demokratie im 21. Jahrhundert.

Auf die Existenz eines mehrheitsfähigen gemeinsamen Wertekanons verweisen auch empirische Studien. Die Erwartungshaltungen und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an einen »optimalen« Wohlfahrtsstaat gleichen sich in Europa stärker, als es die unterschiedlichen nationalen Institutionalisierungsformen des Wohlfahrtsstaats erwarten lassen. Auch die gegenwärtige Diskussion um das geplante Freihandelsabkommen zwischen Europa und den USA lässt entscheidende Unterschiede in der Handelsphilosophie und in der Auffassung von Rechtsstaatlichkeit erkennen. Überspitzt formuliert dominiert in Europa das *Vorsorgeprinzip*: Der Gesetzgeber darf ein Produkt so lange verbieten (Beispiel Gentechnik), bis zweifelsfrei dessen Unbedenklichkeit bewiesen ist. In den Vereinigten Staaten dominiert das *Freiheitsprinzip*: Produkte können so lange verkauft werden, bis zweifelsfrei feststeht, dass sie schädlich sind. Entscheidender wird jedoch sein, ob die EU in der Lage ist, dem Ansinnen amerikanischer Konzerne entgegenzutreten, Rechtsstreitigkeiten durch ein nicht staatliches internationales Schiedsgericht auszufechten, das nationales oder europäisches Recht aushebeln könnte.

Nicht unerwähnt bleiben darf auch die Außenansicht von Europa, in der häufig Aspekte der »sozialen Dimension« hervorgehoben werden. Der australische Sozialwissenschaftler John Buchanan (2004) beispielsweise weist darauf hin, dass die Gewerkschaften und die Frauenbewegung in Australien historisch schon immer auf Europa als mögliches Modell gesehen hätten. Auch in der politischen Öffentlichkeit Lateinamerikas und Asiens gelten der soziale Dialog, also die Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf nationaler wie europäischer Ebene, sowie die europäische Gleichstellungspolitik als mögliches Vorbild.

Auch wenn der Gedanke der sozialen Inklusion im derzeitigen europäischen Vertragswerk nicht stark genug zur Geltung kommen mag, ist er entgegen aller Unkenrufe nicht abwesend. So besagt Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

»Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der *Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes*, mit der *Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung* sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung« (AEUV 2009, Hervorhebung vom Autor).

Experten des europäischen Arbeits- und Sozialrechts können noch auf weitere Paragrafen verweisen, die den Gedanken der Inklusion sowie die Gleichberechtigung der sozialen Dimension gegenüber der rein wirtschaftlichen Integration hervorheben. Viele von ihnen sind sich einig, dass die Bedingungen, die an die sogenannten Europäischen Rettungsschirme und Stabilitätsmechanismen geknüpft wurden und die unter anderem zu drastischen Kürzungen von Sozialbudgets in den südlichen Mitgliedstaaten und Peripherieländern geführt haben, mit den sozialen Grundsätzen des derzeit schon bestehenden europäischen Vertragswerks nicht vereinbar sind.

Jürgen Habermas legte 2013 gute Argumente vor, dass das Ausreizen schon vorhandener sozialstaatlicher Grundlagen dieses Vertragswerks nicht ausreicht und schon jetzt auf Grenzen demokratischer Legitimation stößt. Er schließt daraus, vor allem an die Adresse der deutschen politischen Parteien und Regierung gerichtet, dass eine Verfassungsreform zugunsten einer Stärkung der »politischen Union« und der inklusiven »Gemeinschaftsmethode« eher heute als morgen auf die Tagesordnung gehöre. Insbesondere müsse das Europäische Parlament weiter gestärkt werden, vor allem durch ein Initiativrecht bei europäischen Gesetzen und Richtlinien und durch eine Entthronung der Europäischen Kommission, die dem Europäischen Rat wie dem Europäischen Parlament gleichermaßen verantwortlich sein müsse.

»Nur in dem nach Fraktionen gegliederten Europäischen Parlament kann eine nationale Grenzen durchkreuzende Interessenverallgemeinerung stattfinden. Nur im parlamentarischen Verfahren kann sich eine europaweit generalisierte Wir-Perspektive der EU-Bürger zur institutionalisierten Macht verfestigen. Ein solcher Perspektivenwechsel ist nötig, um auf den einschlägigen Politikfeldern die bisher favorisierte regelgebundene Koordinierung scheinsoveräner einzelstaatlicher Politiken durch eine gemeinsame [...] Willensbildung abzulösen. Die unvermeidlichen Effekte einer kurz- und mittelfristigen Umverteilung sind nur zu legitimieren, wenn sich die nationalen Interessen mit dem europäischen Gesamtinteresse verbünden und an diesem auch relativieren« (Habermas 2013: 148).

Wie die Dramen der Bootsflüchtlinge aus Afrika im Mittelmeer zeigen, wird eine künftige Verfassungsreform dabei nicht nur die binneneuropäische Seite der Inklusion hervorheben, sondern auch die globale Seite der Inklusionsverpflichtung stärker betonen müssen. Europa braucht endlich eine einladende gemeinsame Einwanderungspolitik als mittragenden Pfeiler inklusiven Wachstums.

Literatur

- AEUV (2009), *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, www.aeuv.de.
- Blinder, Alan (1998), Why to Care About the Euro, in: *Newsweek*, 11. Mai 1998, S. 48.
- Buchanan, John (2004), The European Social Model: An Australian Perspective on its Meaning, Impact and Potential Evolution, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hg.), *Das Europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, S. 215–238.
- Dullien, Sebastian / Fichtner, Ferdinand (2012), Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum, in: *DIW Wochenbericht*, 79 (44), S. 9–15.
- Habermas, Jürgen (2013), *Im Sog der Technokratie – Kleine Politische Schriften XII*, Berlin.
- Matzner, Egon (2002), Amerikas destruktiver Konservatismus und die Idee Europa, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 49 (10), S. 630–632.
- Samuelson, Robert J. (1997), Europe's New Nutty Money, in: *Newsweek*, 13. Januar 1997, S. 2.
- Scharpf, Fritz W. (2012), Rettet Europa vor dem Euro!, in: *Berliner Republik*, 14 (2), S. 52–61.
- Schmid, Günther (2014), Inclusive Growth: What Future for the European Social Model?, IZA Policy Paper 82, Bonn, <http://ftp.iza.org/pp82.pdf>.
- Streeck, Wolfgang (2013), Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 58 (9), S. 75–92.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50451-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2015 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

Reiner Hoffmann, Claudia Bogedan (Hg.)

ARBEIT DER ZUKUNFT

Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen

Campus Verlag
Frankfurt/New York