

# Inklusives Wachstum: Hat das Europäische Sozialmodell eine Zukunft?<sup>1</sup>

Günther Schmid<sup>2</sup>

## Zusammenfassung

„Rettet Europa vor dem Euro!“ – Dieser Weckruf von Fritz Scharpf in der „Berliner Republik“ (H. 2, 2012) hat nicht nur den vielen Europaskeptikern, sondern auch den Europa-Enthusiasten die Furcht eingeflößt, Europa werde bald wie ein Kartenhaus in sich zusammenbrechen. Ist der Ausstieg aus dem Euro die einzige Lösung? Dieser Essay argumentiert: Es gibt Alternativen! Zunächst makroökonomische 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. Vernachlässigt wurden in der bisherigen Diskussion die Notwendigkeit, aber auch die Möglichkeiten, durch europaweite arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen die Euro- und Finanzkrise lösen zu helfen. Darüber hinaus ist ohne Sozialstaat keine Demokratie, schon gar nicht eine europäische Demokratie denkbar. Schließlich schwingt im Europäischen Sozialmodell auch die Einsicht mit, dass eine demokratische Legitimierung des Projekts „Europäische Union“ nur gelingen kann, wenn Demokratie nicht mit nationalstaatlicher Souveränität gleichgesetzt wird, sondern mit der Akzeptanz von Normen, die im geduldgigen Diskurs, bei fairem Interessenausgleich und freien Wahlen auf verschiedenen – auch transnationalen – politischen Ebenen bestimmt werden.

Dieser Essay begründet sozialphilosophisch, empirisch wie europapolitisch die Berechtigung des „Inklusiven Wachstums“ als übergreifendes Ziel der EU-2020-Strategie und skizziert empirisch den erreichten – freilich ernüchternden – Stand dieses Ziels. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf der Darstellung eines Modells, das es erlaubt, mögliche Entwicklungsperspektiven des Europäischen Sozialmodells abzuleiten und anschließend vier Strategien beispielhaft zu erläutern: *Investive Sozialtransfers* (insbesondere die Einrichtung eines Fonds der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung zur Verstärkung nationaler Arbeitslosenversicherungen); *geschützte Flexibilität* (insbesondere verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung über den Lebensverlauf); *Investitionen in Menschen* (insbesondere die europaweite Institutionalisierung lebensbegleitenden Lernens); *effiziente Regulierung des Arbeitsmarkts* zur Entfaltung eines wirklichen europäischen Arbeitsmarkts (insbesondere besserer Sozialschutz für flexible Arbeitsverhältnisse sowie eine europaweite Regelung einer nationalen Mindestlohnfestsetzung). Der Beitrag schließt mit dem Hinweis, dass das „Soziale Europa“ schon jetzt in den europäischen Verträgen stärker verankert ist als oft behauptet, so dass eine weitere Europäisierung der Sozialpolitik wenigstens im Ansatz auch ohne Änderung der Europaverträge rechtlich möglich wäre, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist.

---

<sup>1</sup> Ausgearbeitete Fassung (6) einer Intervention auf dem Panel „Social and Employment Policies for a Fair and Competitive Europe“ der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (Eurofound), 14./15. Februar 2013. Zwischenversionen präsentierte ich zum Auftakt des Forschungscolloquiums am SOFI der Universität Göttingen (24. Oktober 2013), in einem Seminar des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (EEOP) bei der Europäischen Kommission in Brüssel (13. März 2014) und zwei internen Beratungsrunden. Mein Dank gilt den hilfreichen kritischen Fragen und Anmerkungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Foren, besonders aber Miriam Hartlapp, Martin Kronauer, Wolfgang Schroeder und Wayne Vroman für erhellende Hinweise und ermutigende Anmerkungen zu früheren Fassungen. Alle Inhalte und verbleibende Mängel oder gar (Denk-) Fehler gehen jedoch ganz und gar auf meine ‚Kappe‘.

<sup>2</sup> Prof. a.D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Kontakt: Emails: [guenther.schmid@wzb.eu](mailto:guenther.schmid@wzb.eu); [gues@guenterschmid.de](mailto:gues@guenterschmid.de); Homepages: [www.guenterschmid.eu](http://www.guenterschmid.eu); [www.childdevelopmentfund.com](http://www.childdevelopmentfund.com).

## **Hat das Europäische Sozialmodell eine Zukunft?**

Niemand weiß es, doch Hoffnungen auf eine positive Antwort lassen sich begründen. Deshalb ist die Frage keineswegs rhetorisch gemeint. Es gibt sogar gewichtige Argumente gegen diese Frage. Schon empirisch ist die Existenz eines "Europäischen Sozialmodells" kaum, allenfalls in Form gemeinsamer Leitideen nachzuweisen (Kaelble/ Schmid 2004). Spätestens seit dem Erscheinen der „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping-Andersens 1990) sind mit der tiefenscharf eingestellten Linse akademischer Forschung unterschiedliche Fundamente des „sozialen Europas“ zu erkennen: ein liberales, sozialdemokratisches und konservatives (kontinentales) Europa; aber schon die mediterranen und osteuropäischen Welten lassen sich schwerlich in dieses Schema pressen (Saraceno 2004, Tomka 2004). Immerhin stellen neuere vergleichende Studien, bei allen Unterschieden, wenigstens eine Konvergenz fest, allerdings in negativer Richtung: Nämlich der Trend zu einem gespaltenen Wohlfahrtsregime, das den Sozialschutz zunehmend auf Kernbelegschaften („Insider“) konzentriert und damit eine steigende Zahl prekär Beschäftigter oder dauerhaft Arbeitsloser („Outsider“) und damit die Gefahr sozialer Exklusion in Kauf nimmt (z.B. Palier 2010).

Dagegen wird aus der weiten – vornehmlich transatlantischen – Perspektive oft ein einheitliches „soziales Europa“ ausgemacht, allerdings in ganz unterschiedlicher Gestalt, gleichsam als positive und negative Karikatur. In positiver Sicht werden schon die „Vereinigten Staaten von Europa“ als Modell beschworen, das Freiheit, soziale Gerechtigkeit (Gleichheit) und ökonomische Effizienz unter einen Hut zu bringen wisse (z.B. Reid 2004). Der amerikanische Zukunftsforscher Jeremy Rifkin, der den medialen Blasen immer schon eine Dekade voraus war (z.B. die Blase vom „Ende der Arbeit“ in den 90er Jahren), beschrieb schon vor zehn Jahren seinen „europäischen Traum“, der nach und nach den „amerikanischen Traum“ in den Schatten stelle. In vielerlei Hinsicht widerspiegeln das europäische Modell das genaue Gegenteil des amerikanischen: Während der „amerikanische Traum“ ökonomisches Wachstum, persönlichen Wohlstand und individuelle Un-

abhängigkeit betone, fokussiere der „europäische Traum“ nachhaltige Entwicklung, Lebensqualität und Zusammengehörigkeit.<sup>3</sup> (Rifkin 2004, 13-14).

Verbreiteter ist die Kehrseite, nämlich die negative Karikatur eines Gesellschaftssystems mit überhöhten Steuern, wuchernden Sozialleistungen und zur Sklerose führendem Beschäftigungsschutz. Dieses "soziale Modell", so schrieb der amerikanische Nobelpreisträger für Ökonomie, James Buchanan, hielten zwar viele Europäer gegenüber den begrenzten Wohlfahrtsstaaten in der liberalen Welt für überlegen, sei aber im 21. Jahrhundert weder ökonomisch lebensfähig noch demokratisch fundiert (Buchanan 1998, 14). Selbst neuere, etwa von der Weltbank vorgelegte Studien, sehen in „beispielloser Jobsicherheit, generösen Leistungen für Arbeitslose und leicht zugänglichen Renten“ das Kennzeichen europäischer Sozialstaatlichkeit, die es zu überwinden gelte, wenn Europa wettbewerbsfähig bleiben und seinem Vollbeschäftigungsziel näher kommen wolle (Gill u.a. 2013).

Auch normativ gibt es starke Bedenken, ein „europäisches“ Sozialmodell – unabhängig von seiner Ausprägung – überhaupt anzustreben. Jede Absicht einer politischen Einheit Europas, so Ralf Dahrendorf (2005, 14) in einem Debattenbeitrag im Juli 2005, hätte Schließungseffekte gegen andere Nationen oder Regimes zur Folge. Das widerspräche der Idee des universellen Weltbürgertums von Immanuel Kant: „Europa ist nicht als friedliches Wohlfahrtsparadies zu erstreben, sondern als Vorgriff und Modell für eine Ordnung, die grundsätzlich für die ganze Welt Geltung hat. Der europäische Imperativ lautet also: Handle so, dass alles, was du tust, auch als Prinzip einer universellen Ordnung gelten kann.“

Es ist jedoch schwer zu erkennen, warum ein Europäisches Sozialmodell diesem Imperativ widersprechen sollte, wenn damit – worauf der Haupttitel dieses Essays zielt – die Idee des „Inklusiven Wachstums“ verknüpft wird. Inklusion hat einen hohen Stellenwert. Auch wenn der Begriff – zumindest im Alltag – nicht präzise definiert ist, kommt der damit verbundene Wertekanon dem kantschen Imperativ nahe. In der deutschen Debatte dient der Begriff derzeit vor allem zur Benennung des strategischen Ziels, Menschen mit Behinde-

---

<sup>3</sup> Rifkin umschreibt den Begriff „Zusammengehörigkeit“, der im Amerikanischen kein Äquivalent hat, allerdings mit dem farblosen Begriff „interdependence“ (Rifkin 2004, 13-14).

rungen am alltäglichen Leben teilhaben zu lassen, vor allem die Inklusion von behinderten Kindern in Regel- statt in Sonderschulen. In den Sozialwissenschaften, vor allem in der Soziologie, ist der Begriff jedoch umfassender konzipiert und – insbesondere in Niklas Luhmanns funktionaler Systemtheorie – immer in Verbindung mit Exklusion gedacht. "Inklusion muss man [...] als eine Form begreifen, deren Innenseite (Inklusion) als Chance der sozialen Berücksichtigung von Personen bezeichnet ist"; die Außenseite (Exklusion) bezeichnet die kommunikative Nicht-Berücksichtigung an der Funktionsweise gesellschaftlich ausdifferenzierter Teilsysteme wie Wirtschaft, Politik, Bildung, Justiz und Familie mit ihren Kommunikationsmedien Geld, Macht, Wissen, Recht und Liebe. Gemeint ist, dass die Gesellschaft alle Personen, unbeschadet ihrer ethnischen, religiösen oder sozialen Herkunft und persönlichen Differenzen an diesen Teilsystemen teilhaben lässt und ihnen „Plätze zuweist, in deren Rahmen sie erwartungskomplementär handeln können; etwas romantisch könnte man auch sagen: sich als Individuen heimisch fühlen können" (Luhmann 1997, Bd. 2, 620-1). Eine solche umfassende Inklusion ermöglicht zwar eine geringere Integration, also größere Freiheiten, ist jedoch mit hohen Risiken verbunden. "Denn die faktische Ausschließung aus einem Funktionssystem – keine Arbeit, kein Einkommen, kein Ausweis, keine stabilen Intimbeziehungen, kein Zugang zu Verträgen und zu gerichtlichem Rechtsschutz, keine Möglichkeit, politische Wahlkampagnen von Karnevalsveranstaltungen zu unterscheiden, Analphabetentum und medizinische wie auch ernährungsmäßige Unterversorgung – beschränkt das, was in anderen Systemen erreichbar ist und definiert mehr oder weniger große Teile der Bevölkerung, die häufig dann auch wohnmäßig separiert und damit unsichtbar gemacht werden" (Luhmann, 1997, Bd. 2, 630-1). Luhmann spricht gar – die brasilianischen Favelas vor Augen – von einer „totalitären Logik“ der Inklusion.

Für die Politik folgt daraus nicht nur ein deutliches *Inklusionsgebot*, sondern – und das ist von großer Tragweite – auch ein Gebot der sozialen Risikoversorge. Das heißt, institutionelle Vorkehrungen zu treffen, der durch Inklusion drohenden Exklusionsdrift immer größerer Bevölkerungsteile vorzubeugen, oder wenigstens das Risiko zu mildern und sozial abzusichern.<sup>4</sup> Man kann nicht behinderte Kinder in die Regelschule inkludieren, ohne in-

---

<sup>4</sup> Zum sozialen Risikomanagement, nebst weiterführender Literatur, vgl. Schmid (2011a, 39-58; 113-152).

stitutionelle, personelle und finanzielle Vorkehrungen zu treffen, sie chancengleich an der Wissensvermittlung teilhaben zu lassen. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, „dann droht im ungünstigsten Fall die integrierte Klasse, die die *inkludierende Exklusion* der Sonderschulen ersetzt, zu einem Ort der *exkludierenden Inklusion* zu werden, an dem das formale Moment der Inklusion in ein und dieselbe Klasse faktisch durch zunehmende Exklusion überlagert wird, weil die Abstände innerhalb der Klasse von Jahr zu Jahr grösser werden und dann beim Übergang zur Sekundarschule das Schulsystem erneut auf Sonderschulen zurückgreifen muss, die dann möglicherweise unter ungünstigeren Bedingungen starten, als dies vor der Behindertenrechtskonvention der Fall war“ (Stichweh 2013).

Um dieser „totalitären Logik“ auszuweichen, bedarf es einer – auf Max Weber zurückgehenden – Unterscheidung von legitimer und illegitimer Exklusion, die beispielsweise erkennt, dass Exklusion u.U. eine die Entwicklung fördernde Übergangsphase sein kann, d.h. ein sinnvoller Schutz vor ruinöser Konkurrenz und ein befähigender Schritt in die Inklusion. So kann eine teilweise geschützte und subventionierte Werkstätte für Behinderte langfristig der Inklusion förderlicher sein als die Inklusion in einen regulären Produktionsbetrieb bei mangelnder Arbeitsplatzanpassung und Assistenz (Kronauer 2013).

Eine zweites und auf unser Thema stärker zugeschnittenes Beispiel: Man kann nicht alle erwachsenen Personen mit Kleinkindern (derzeit durch Tradition vor allem Frauen betreffend) in den Arbeitsmarkt inkludieren, ohne institutionelle, personelle und finanzielle Vorkehrungen zu treffen, die mit Kleinkindern verbundenen erwerbseinschränkenden sozialen Verpflichtungen zu kompensieren, die sonst die Chancengleichheit im Wettbewerb um gute Arbeitsplätze beeinträchtigen. Umfassende Inklusion in den Arbeitsmarkt kann darum nicht nur heißen, alle Menschen fit für den Arbeitsmarkt zu machen, sondern muss auch heißen, den Arbeitsmarkt fit für die Menschen zu machen, etwa durch Arbeitszeitflexibilität sowie behinderungsgerechte und lernförderliche Arbeitsplätze (Gazier 2003; Auer und Gazier 2006, 183; Schmid 2011a, 152; Schmid 2013a).

Die spezifische Begründung für ‚Inklusives Wachstum‘ aus der Sicht einer ‚Europäischen Gesellschaft‘, sofern sie denn – wie hier vorausgesetzt – politisch gewünscht wird, kann im Folgenden jedoch nur kurz angedeutet werden; auch die ernüchternde empirische Seite, inwieweit das ‚Soziale Europa‘ diesen Grundsätzen nahekommt, kann nur gestreift wer-

den; der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt auf der Darstellung eines Modells, das erlaubt, mögliche Entwicklungsperspektiven des Europäischen Sozialmodells abzuleiten und anschließend beispielhaft zu erläutern.

### **Grundlagen ‚Inklusiven Wachstums‘**

Führende sozialphilosophische Köpfe der Gerechtigkeitstheorie – John Rawls (1971), Richard Dworkin (2000) und Amartya Sen (2009) – sind sich weitgehend einig, dass normativ betrachtet ökonomische Ungleichheit nur gerechtfertigt ist, wenn sie das Los der Ärmsten verbessert, also die soziale Inklusion verstärkt. Ihrer Meinung nach bedarf es auch eines Rechts auf gleichwertige Ressourcenkapazität, um allen ein selbst bestimmtes Leben zu ermöglichen.<sup>5</sup> In der jüngsten deutschen Diskussion um das ‚Soziale Europa‘ ergänzt Jürgen Habermas (2013, 100ff) diese Reflexionen um das anregende Plädoyer für eine „europäische Solidarität“, die über die Verpflichtung moralischer und rechtlicher Art hinausgeht. Freilich entspricht dieses Ansinnen nicht mehr ganz dem kantschen Imperativ, denn streng genommen kann es infolge der deontologischen Begründung dieses Imperativs so etwas wie eine „europäische“ Solidarität als ethische Forderung nicht geben, allenfalls als Aufforderung an die Bürger Europas, das universelle Prinzip der Solidarität anzuerkennen und in einer – wie immer gearteten – europäischen Politischen Union umzusetzen.<sup>6</sup>

Auch empirisch sind in jüngster Zeit – etwa von den englischen Sozialforschern Richard Wilkinson und Kate Pickett (2009) oder den amerikanischen Ökonomen Daron Acemoglu und James Robinson (2012) – bedeutende Belege vorgestellt worden, dass *inklusive Institutionen* sowohl Gleichheit als auch ökonomische Effizienz befördern; dass also zwischen beiden Zielen nicht notwendigerweise ein Konflikt besteht, wie uns neoliberale Ökonomen immer wieder weismachen wollen. In ihrer historisch fundierten und global umfassenden Studie definieren Acemoglu und Robinson die Voraussetzungen für ökonomische Institutionen, um als inklusiv zu gelten: sichere Eigentumsrechte, ein objektives Rechts-

---

<sup>5</sup> Für eine ausführliche Erörterung vgl. z.B. Kronauer/ Schmid (2011) sowie Schmid (2011, 39-58).

<sup>6</sup> Dass auch John Rawls, trotz kantscher Rhetorik, letztlich zu einer utilitaristischen (genauer zu einer verfahrenstheoretischen) Begründung inklusiver Gerechtigkeit neigt, hat beispielsweise Dale Jacques überzeugend herausgearbeitet (Jacques 2004, 481 f).

system, offene Produktmärkte (z.B. für Unternehmensgründungen), offene Arbeitsmärkte (z.B. freie Berufswahl) sowie öffentliche Dienstleistungen und freie kollektive Interessenvertretungen, die gewährleisten, dass sich die marktwirtschaftlichen Vertragspartner auf gleicher Augenhöhe befinden. Die beiden wichtigsten Voraussetzungen für inklusive politische Institutionen sind Pluralität sowohl in der Meinungsbildung als auch in der Besetzung politischer Ämter und (in Anlehnung an Max Weber) ein starker zentraler Staat, der unangefochten über das Monopol der Gewalt herrscht.<sup>7</sup>

Politisch schließlich hat der Europäische Rat im März 2010 für alle EU-Mitgliedstaaten beschlossen, bis zum Jahre 2020 eine Beschäftigungsstrategie mit drei übergeordneten Zielen zu verfolgen: ‚smartes‘, nachhaltiges und *inklusives Wachstum* zur Beförderung sozialer und territorialer Kohäsion. U.a. soll eine Beschäftigungsquote von 75 Prozent der 20- bis 64-jährigen angestrebt werden; eine Schulabbrecherquote, die geringer als 10 Prozent ist sowie eine Hochschulabschlussrate von wenigstens 40 Prozent für die Generation der 30-34-jährigen. Schließlich sollen – und das zielt mitten in das Inklusionsziel – wenigstens 20 Millionen Menschen weniger das Risiko von Armut tragen (European Commission 2010). Die Reduktion dieses Risiko soll – und dies wird in der öffentlichen Debatte vernachlässigt – auf drei Dimensionen der Armut gerichtet sein: Erstens auf das *Armutsrisiko* im engeren Sinne, d.h. das Risiko, nur über ein Einkommen von unter 60 Prozent des Medians zu verfügen; zweitens auf das *Risiko materieller Armut*, d.h. das Risiko, nicht über notwendige Güter für eine anständige Lebensführung zu verfügen; und drittens auf das *Autonomierisiko* (meine Formulierung), d.h. das Risiko von Menschen im Alter von 0 bis 59 Jahren, in einem Haushalt mit geringer Beschäftigungsintensität zu leben (Frazer u.a. 2010, 25; zur operativen Definition vgl. European Commission 2012b, 469).

Das sind hehre Ziele. In der Praxis ist die Entwicklung bisher jedoch in eine andere Richtung gelaufen.

---

<sup>7</sup> Zur letzteren Voraussetzung denke man nur an Somalia oder Afghanistan, wo von souveräner Staatlichkeit nicht die Rede sein kann.

## **Inklusives Wachstum: Wo stehen wir?**

In den Tabellen 1 und 2 sind einige Indikatoren für inklusives Wachstums zusammengestellt, um den Blick auf die Ausgangslage zu ernüchtern. Bei der Zusammenstellung der Daten habe ich mich auf einen Vergleich der 17 Euro-Länder mit den 27 oder 28 EU-Mitgliedstaaten, sowie auf eine Gegenüberstellung von Deutschland und Griechenland zu zwei Zeitpunkten beschränkt: 2005/2006 und 2012.<sup>8</sup>

Das *Bruttoinlandprodukt pro Kopf* (BIP/K) ist von 2006 bis 2012 zwar ordentlich gewachsen, aber sehr ungleich: In Kaufkraftparität gemessen stieg es in Deutschland um gut 14 Prozent, in Griechenland fiel es dagegen um 12,5 Prozent. Von einem Beitrag zum „territorialen Zusammenhalt“ kann also keine Rede sein.

Allerdings ist das BIP/Kopf kein guter Indikator für *inklusives* Wachstum. Es misst zwar zuverlässig die gesamte ökonomische Aktivität, d.h. alle geldwerten Tauschakte unabhängig davon, ob sie Nutzen (z.B. mehr Bildung oder bessere Straßen) oder Schaden (z.B. mehr Umweltverschmutzung) zufügen, aber nicht den wahren Wohlstand; vor allem nicht, ob dieser Wohlstand denn auch bei einem durchschnittlichen Haushalt ankommt. Der langfristige Trend eines sinkenden Anteils des Arbeitseinkommens am Bruttoinlandprodukt ist beispielsweise im letzten Jahrzehnt nicht umgekehrt worden. Darüber hinaus kann das BIP/K-Wachstum sowohl mit steigendem als auch mit fallendem verfügbarem Haushaltseinkommen einhergehen. Die Kommission folgte deshalb in ihrem jüngsten Beschäftigungs- und Sozialbericht einem Rat des britischen Ökonomen Anthony Atkinson (2013), das äquivalente verfügbare Einkommen des Medianhaushalts als Indikator für inklusives Wachstum zu berechnen und auszuweisen. Dieser Indikator berücksichtigt die Verteilung des Wirtschaftswachstums und ist vor allem sensibel gegenüber der Möglichkeit, dass ein Großteil dieses Wachstums nur einer kleinen Minderheit zugutekommen kann, aber nicht einem mittleren Haushalt und schon gar nicht dem ärmsten Teil der Bevölkerung (European Commission 2014, vor allem Kapitel 7).

---

<sup>8</sup> Leider war es mir nicht möglich, neuere international vergleichbare Indikatoren für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu finden. Eurostat oder die Europäische Kommission bieten hierzu keine systematischen Daten an, etwa Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten für Behinderte – eine Lücke, die dringender Abhilfe bedarf.



**Tabelle 1: Indikatoren des inklusiven Wachstums**

Indikator	Land	2005/06	2012	Delta % / % Punkte
<b>BIP/Kopf</b> (Euro, KKP)	EU17	25.787	27.548	6,8 %
	EU27	23.691	25.578	8,0
	Deutschland	27.314	31.195	14,2
	Griechenland	21.793	19.058	- 12,5
<b>Beschäftigungsquote</b> (20-64)	EU17	67,9	68,0	0,1 % Punkte
	EU28	67,9	68,4	0,5
	Deutschland	69,4	76,7	7,3
	Griechenland	64,6	55,3	- 9,3
<b>Arbeitslosenquote</b> (15-64)	EU17	9,2	11,4	2,2 % Punkte
	EU28	9,1	10,5	1,4
	Deutschland	11,3	5,5	- 5,8
	Griechenland	≈ 9,9	≈ 24,2	14,3
<b>Jugend-Arbeitslosenquote</b> (15-24)	EU17	18,3	23,1	4,8 % Punkte
	EU28	18,9	23,0	4,1
	Deutschland	15,6	8,1	- 7,5
	Griechenland	≈ 15,0	≈ 55,0	≈ 40,0

Quellen und Definitionen:

- Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2006 und 2012 nach Kaufkraftparität (KKP) laut einer Zusammenstellung der Österreichischen Nationalbank, <http://www.oenb.at/isaweb/report.do?lang=DE&report=10.9>; Download 7.10.2013
- Beschäftigungsquoten (20-64) laut European Commission (2014), Anhang „Labour Market Indicators“
- Arbeitslosenquoten (15+) laut European Commission (2014), Anhang „Labour Market Indicators“; für Griechenland geschätzt
- Jugendarbeitslosenquote (15-24) laut European Commission (2014), Anhang „Labour Market Indicators“; für Griechenland geschätzt

Diese konsequente Inklusionsperspektive hat zwei unmittelbare Konsequenzen: Erstens zeigt das verfügbare mittlere Haushaltseinkommen an, in welchem Ausmaß die Mitgliedstaaten über eingebaute Stabilisatoren verfügen, die gegenüber dem wirtschaftlichen Auf und Ab einen Puffer bilden, der beispielsweise das drastische Sinken des mittleren Einkommens in einer Rezession verhindert; zweitens deckt dieser Indikator auf, ob die einzelnen Mitgliedstaaten in der Verfolgung ihrer Wirtschaftspolitik eher auf die quantitative Wachstumsdynamik setzen (reflektiert in einem starken Wachstum des BIP/K), oder eher auf die (inklusive) qualitative Wachstumsdynamik (reflektiert in einem stabilen und stetig steigenden mittleren verfügbaren Haushaltseinkommen).

Was den ersten Punkt anbelangt, bestärken die Zahlen des Kommissionsberichts die Stärke beispielsweise von Deutschland – und einigen anderen Ländern wie Dänemark, Finnland und Schweden – gegenüber Ländern wie Griechenland und viele anderen Mitgliedstaaten: auf Grund eingebauter Stabilisatoren stieg das mittlere verfügbare Haushaltseinkommen sogar in der Rezession 2008/09 und danach weiter an. Dieses positive Bild lässt sich jedoch im Hinblick auf den zweiten Punkt nicht aufrechterhalten: Deutschland betont – wie etwa auch Polen und Tschechien – die quantitative wesentlich stärker als die qualitative (inklusive) Wirtschaftsdynamik: seit Beginn 2000 waren die Wachstumsraten des BIP konsistent höher als die des (äquivalenten) mittleren verfügbaren Haushaltseinkommens.<sup>9</sup> Die nachfolgenden Indikatoren inklusiven Wachstums verfestigen diesen Eindruck.

Die *Beschäftigungsquote* für 20 bis 64-Jährige stieg von 2005 bis 2012 nur mäßig, im Euroraum stagnierte sie sogar weitgehend: Mit 68 Prozent ist sie sieben Prozentpunkte hinter dem gesteckten Ziel für 2020. In Deutschland stieg die Beschäftigungsquote zwar immerhin um 7,3 Prozentpunkte, so dass mit 76,7 Prozent die EU 2020-Messlatte schon übersprungen ist, aber bekanntlich auf Kosten der Sicherheit und guten Bezahlung vieler neu geschaffener Beschäftigungsverhältnisse (Bosch/ Weinkopf 2011, Eichhorst/ Tobsch 2013, Schmid 2011b). In Griechenland fiel die ohnehin schon geringe Beschäftigungsquote um weitere 9,3 Prozentpunkte und eine Trendwende ist nicht in Sicht.

Das Spiegelbild dazu ist die *Arbeitslosenquote*, die in den südlichen und peripheren EU-Mitgliedstaaten dramatisch angestiegen ist, vor allem die *Jugendarbeitslosigkeit*, während sie in Deutschland sogar gesunken ist. Da diese Fakten weitgehend bekannt sind, bedarf es hier keiner weiteren Einzelheiten.

---

<sup>9</sup> Vgl. die Schaubilder Nr. 7 im jüngsten EU-Beschäftigungs- und Sozialbericht. In anderen Ländern, einschließlich Dänemark, Frankreich, Portugal, Rumänien, Finnland und Schweden, stieg das verfügbare mittlere Haushaltseinkommen in der Periode 2000 bis 2011 schneller als das BIP, in einigen Fällen auch während der Krise (Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden). Dagegen beeinträchtigte die Krise die Haushaltseinkommen stark in Baltischen Staaten, Griechenland, Ungarn, Italien, Portugal, Rumänien und Spanien. Darüber hinaus waren Haushaltseinkommen stabiler in Ländern, welche die Transferleistungen auf Sach- anstelle von Geldleistungen verlegten, vor allem Belgien, Dänemark, Vereinigtes Königreich und insbesondere die Niederlande (European Commission 2014, 386-8).

**Tabelle 2: Weitere Indikatoren des inklusiven Wachstums**

Indikator	Land	2005	2012	Delta (%Punkte)
<b>Armutrisiko</b> (Prozentsatz Bevölkerung <60% Median)	EU17	15,2	17,0	1,8 % Punkte
	EU27	16,4	16,9	0,5
	Deutschland	12,2	16,1	3,9
	Griechenland	19,6	23,1	3,5
<b>Materielle Armut</b> (Prozentsatz Bevölkerung)	EU17	5,6	7,5	2,0 % Punkte
	EU27	10,7	9,9	- 0,8
	Deutschland	4,6	4,9	0,3
	Griechenland	12,8	19,5	6,7
<b>Einkommens- Ungleichheit</b> (Verhältnis ob./ unteres Quintil)	EU17	4,6	5,0	0,4
	EU27	5,0	5,1	0,1
	Deutschland	3,8	4,3	0,5
	Griechenland	5,8	6,6	0,8
<b>Lohnlücke</b> (Differenz Frauen- Löhne zu Männer- Löhnen Vollzeit- Median in %)	EU17	k.A.	k.A.	k.A.
	EU27	k.A.	k.A.	k.A.
	Deutschland	22,0	20,8	- 1,2 % Punkte
	Griechenland	16,7	9,5	- 7,2

Quellen und Definitionen:

- Armutsrisiko (=Anteil der Menschen mit einem angeglichenen verfügbaren Einkommen – nach Sozialtransfers – unter der Risikoarmutsschwelle, die bei 60 Prozent des nationalen angeglichenen verfügbaren Medianeinkommens nach Sozialtransfers liegt, laut European Commission (2012a, 2014), Anhang „Social Inclusion Indicators“; zur Information: Das Armutsrisiko für Kinder (0-17) ist meist höher; im Jahr 2011 für EU-27=20,6%, jedoch nicht für D=15.6%)
- Materielle Armut (=Anteil der Bevölkerung, die nicht in der Lage ist, sich wenigstens vier oder mehr von 9 Gütern zu leisten, die von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als wünschenswert oder sogar notwendig für eine angemessene Lebensführung betrachtet werden), laut European Commission (2012a, 2014), Anhang „Social Inclusion Indicators“
- Einkommensungleichheit (=das Verhältnis des Gesamteinkommens, welches das oberste Quintil [20%] im Vergleich zum untersten Quintil [20%] erhält; in Deutschland erhält z.B. das oberste Quintil das 4,5-fache mehr als das unterste Quintil), laut European Commission (2012a, 2014), Anhang „Social Inclusion Indicators“
- Lohnlücke (=um Berufs- und andere Merkmale nicht kontrollierte prozentuale Lücke des Medianlohns von vollzeitbeschäftigten Frauen zum Medianlohn von vollzeitbeschäftigten Männern, z.B. verdienen vollzeitbeschäftigte Frauen in Deutschland im Median-Durchschnitt 20,8 Prozent weniger als vollzeitbeschäftigte Männer), laut OECD Family Database (last updated 29/07/2013), [www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database).

Das *Armutrisiko* (Tabelle 2) stieg in den Ländern der Euro-Zone stärker als in Gesamt Europa, am stärksten in Deutschland um 3,9 Prozentpunkte (allerdings von einem vergleichsweise niedrigen Niveau). Das trifft auch auf die materielle Armut zu, die besonders in Griechenland hoch und weiter gestiegen ist. In Deutschland sind 4,9 Prozent der Bevölkerung nicht in der Lage, sich wenigstens vier oder mehr von neun Gütern zu leisten, die von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als wünschenswert oder sogar notwen-

dig für eine angemessene Lebensführung betrachtet wird; in Griechenland ist das die dreifache Zahl.

Auch die *Einkommensungleichheit* ist in der Euro-Zone stärker gestiegen als in Gesamteuropa. Am stärksten wieder in Deutschland, allerdings von einem vergleichsweise geringen Niveau. In Deutschland verfügten die oberen 20 Prozent aller Haushalte im Jahr 2005 über ein 3,8-faches Einkommen im Vergleich zu den unteren 20 Prozent aller Haushalte; im Jahr 2012 war es schon das 4,3-fache, also ein Anstieg um 0,5. In Griechenland beträgt diese Einkommensspanne zwischen ‚unten‘ und ‚oben‘ sogar mehr als das Sechsfache.

Nur die *Lohnlücke*, hier die Differenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen bei Vollzeitbeschäftigten, verbesserte sich leicht, ist aber in Deutschland mit über 20 Prozent immer noch eine der höchsten in Europa. In Griechenland wurde diese Lücke noch schmaler; Exklusion auf dem Arbeitsmarkt scheint Frauen und Männer gleicher zu machen – kein Trost.

### **Europäische Katerstimmung: Was folgt daraus?**

Von einem inklusiven Wachstum, d.h. einer Annäherung der Wirtschaftskraft und der Kohäsion der 27 EU-Mitgliedstaaten, kann also nicht – allenfalls in Ansätzen – die Rede sein. Macht es angesichts dieser Lage überhaupt Sinn, das Europäische Sozialmodell zu beschwören? Wäre es nicht wichtiger, erst einmal die Hausaufgaben zu erledigen, nämlich die Euro- und Finanzkrise zu lösen und annähernd gleiche Wachstumschancen in Europa zu schaffen? Oder sich auf das zentralste Problem zu konzentrieren, nämlich die gemeinsame Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit?

Wenn das Wesen einer Strategie darin besteht, das große Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, selbst wenn widrige Umstände zeitweise davon ablenken mögen, machen diese Fragen durchaus Sinn, und aus der weiteren Perspektive lassen sich unmittelbare Probleme besser einordnen. Die mit dem Stichwort „Inklusives Wachstum“ formulierte Vision eines „Europäischen Sozialmodells“ ist nach wie vor erstrebenswert, nicht zuletzt auch aus Gründen der demokratischen „Output-Legitimation“ (Scharpf 1999, 16-46): Europas Bürgerinnen und Bürger stellen sich nicht nur die Frage, „ob“ Europa im Jahre 2020 noch

zusammenhält, sondern auch die Frage „wofür“, d.h., sie messen Europa auch an seiner politischen, ökonomischen *und* sozialen Problemlösungsfähigkeit.

Zunächst müssen wir aber fragen, warum es so weit gekommen ist, dass Europa in den Augen einer wachsenden Anzahl von Kassandrarufern wie ein Kartenhaus zusammenzubrechen droht. Einer der derzeit prominentesten Vertreter in dieser Reihe ist Wolfgang Streeck. Sein Buch „Gekaufte Zeit“ (2013a) macht Furore, und das mit Recht, denn sein scharfsichtiger Blick auf die derzeitige Lage ist kaum zu übertreffen. Insbesondere ist seiner Analyse zuzustimmen, dass die Finanz- und Europakrise nicht einer Anspruchsinflation der Sozialstaatsbürger, sondern einem Anlagenotstand der Oberschichten anzulasten ist, deren Einkommen und Vermögen in den letzten zwanzig Jahren rapide gestiegen sind, nicht zuletzt aufgrund von Steuersenkungen zu ihren Gunsten, während Löhne und Sozialleistungen am unteren Rand der Gesellschaft stagnierten oder gar sanken: Je weniger das Steuersystem das Eigentum der Besserverdienenden und ihrer Erben für die Allgemeinheit in Anspruch nehme, desto ungleicher werde die Verteilung der Vermögen, was sich unter anderem in einer hohen Sparrate am oberen Rand der Gesellschaft ausdrücke. Damit entstehe für diejenigen, denen die staatliche Steuerpolitik erlaube, privates Überschusskapital zu bilden, das Problem, für dieses Anlagemöglichkeiten zu finden – womit der von Lord Keynes schon gegeißelte Rentier machtvoll in die Ökonomie zurückkehre. Bei seiner Suche nach sicheren Anlagemöglichkeiten für sein Ersparnis komme ihm die – nicht zuletzt wegen seines erfolgreichen Steuerwiderstands – auf Kreditfinanzierung angewiesenen Staaten gerade recht: Nicht nur sei die Armut des Staates sein Reichtum, sondern sie biete ihm zugleich eine ideale Gelegenheit, diesen gewinnbringend zu investieren (Streeck 2013a, 109 ff).

Dieser im Kern zutreffenden Analyse scheint auch Jürgen Habermas in seiner Besprechung dieses Buches zuzustimmen (2013, 138-157), seine Kritik wendet sich aber gegen die Schlussfolgerungen: Streeck „möchte zurück in die nationalstaatliche Wagenburg der sechziger und siebziger Jahre“. Er übersehe die Notwendigkeit, aber auch Chance, mit einer Verfassungsänderung und einer Stärkung des Europäischen Parlaments doch noch eine ‚Politische Union‘ zu schaffen. Nur so ließe sich nicht nur die Seite der demokratischen Input-Legitimität stärken, sondern auch die Voraussetzung schaffen, die aus den Fugen geratene Finanzwelt wieder unter Kontrolle zu bringen.

Seltsamerweise rückt Habermas weder in dieser Kritik noch in seinem Buch „Zur Verfassung Europas“ (2011) das ‚Soziale Europa‘ in den Vordergrund, eine empfindliche Lücke, auf die Oskar Negt in seinem Buch „Gesellschaftsentwurf Europa“ (2012) mit Recht aufmerksam macht. Seiner pointierten Auffassung kann ich mich nur anschließen: ohne Sozialstaat ist keine Demokratie, schon gar nicht eine europäische Demokratie denkbar. Negt argumentiert auch überzeugend, und hier weiß er sich mit Habermas einig, im Europäischen Sozialmodell schwingt letztlich die Einsicht mit, dass eine transnationale Demokratisierung nur gelingen kann, wenn der in den Akten des Westfälischen Friedens festgeschriebene nationalstaatliche Souveränitätsansatz endgültig verabschiedet werde. Auch in der kritischen Staatsrechtsdiskussion wird auf das Missverständnis hingewiesen, Demokratie manifestiere sich letztlich nur in der Form des Nationalstaats. Ein solches, offenbar noch teilweise vom Bundesverfassungsgericht vertretenes Verständnis, wird dem von vorneherein offen angelegten Prozess der europäischen Integration nicht gerecht und verfehlt „die besondere postnationale, polykratische und pluralistische Natur der neuen europäischen Rechtsordnung und Gesellschaft“ (van Ooyen 2009, 43).

Anders Wolfgang Streeck. Auch wenn er sich, in einer Replik auf Habermas, mit Recht gegen den Vorwurf wendet, Antieuropäer zu sein, sieht er gegenwärtig doch im Nationalstaat das letzte Bollwerk des Sozialstaats. Das erstaunt, wo doch seine eigene Analyse in Zweifel stellt, wie es mit Mitteln national organisierter demokratischer Politik in einer immer internationaler gewordenen Wirtschaft überhaupt noch gelingen kann, die von ihm sezierten Entwicklungen unter Kontrolle zu bringen. Die gestiegene internationale Mobilität des Industrie- und Finanzkapitals bedarf ganz offensichtlich einer transnationalen Koordination. Darüber hinaus erscheint mir die These, das „Soziale Europa“ habe bisher überhaupt keine Fortschritte gemacht und der Begriff der „sozialen Dimension“ werde heute in Brüssel „gemieden wie die Pest“, weit überzogen. Der Verdacht einer konspirativen oder gar mafiosen Finanzkamarilla, die sich allen ernsthaften Bemühungen einer europäischen Demokratisierung entgegenstellen könnte, ist zwar nachvollziehbar, für Reformüberlegungen jedoch wenig hilfreich.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Streecks Philippika gegen Habermas gipfelt in folgenden Worten: „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

Zielführender erscheinen mir die Überlegungen von Habermas zu einer ‚Politischen Union‘, vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments in der Gesetzgebung und politischen Rahmenplanung sowie eine stärkere Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament (Habermas 2013, 147); seine Vorschläge enthalten m.E. nicht nur eine wünschenswerte, sondern auch eine – nach notwendigerweise weiteren Diskussionen – konsensfähige Strategie der Demokratisierung Europas.<sup>11</sup> Wie weiter unten noch zu zeigen sein wird, muss die Transnationalisierung weiterer Politikbereiche – beispielsweise durch europaweit geltende Standards oder europäische Versicherungsfonds – keine Entmündigung nationalstaatlicher Souveränität bedeuten. Im Gegenteil, sie kann diese stärken, und beide können sich wechselseitig bedingen.

Darüber hinaus bescheinigen selbst kritische empirische Analysen, dass die dünne Eisschicht eines ‚Sozialen Europas‘ erkennbar und auch anzuerkennen ist. Sicher, ein sehr dünnes Eis sogar, was den Kern sozialer Inklusion angeht. Ein Team belgischer Sozialforscher legte zum „*Europajahr der Bekämpfung von Armut und Sozialer Exklusion 2010*“ einen Bericht vor, der zum Ergebnis kommt, dass 10 Jahre europäisch koordinierter sozialer Inklusionspolitik gescheitert sind, in „irgendeiner substantiellen Weise“ zu diesem Ziel beizutragen (Frazer u.a. 2010, 187). Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in einigen Urteilen die Wettbewerbs- und Standortfreiheit der Betriebe vor das Streikrecht und das Verbot der Unterbietung von Löhnen gestellt.<sup>12</sup>

Aber selbst der erwähnte kritische Bericht erkennt kleine Fortschritte der ‚Sozialen Dimension‘ im weiteren Sinne an.<sup>13</sup> 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. Vandenbroucke (2012) weist z.B. darauf hin, dass zwar Ungleichheit und Armut innerhalb

---

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 2013b, 88)

<sup>11</sup> Für entsprechende Bemühungen vgl. auch Nida-Rümelin u.a. (2013).

<sup>12</sup> Vgl. EuGH 11.12.2007 („Viking“); EuGH 18.12.2007 („Laval“); EuGH 03.04.2008 („Rüffert“); ausführlich und kritisch hierzu Bosch/ Weinkopf 2013.

<sup>13</sup> Frazer u.a. (2010), 20-21; für weitere Belege vgl. z.B. Falkner u.a. (2005).

vieler EU-Mitgliedstaaten gestiegen sind, das Armutsrisiko in Gesamteuropa aber gesunken ist.<sup>14</sup> In der *Gleichstellungspolitik* haben viele EU-Staaten im Gefolge europäischer Richtlinien infrastrukturelle wie rechtliche Vorkehrungen getroffen, um die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im Hinblick auf Teilzeit und Elternurlaub, zu verbessern. Die europäische *Antidiskriminierungspolitik* hat eklatante Diskriminierung etwa gegen Ältere oder Migranten auf dem Arbeitsmarkt eingedämmt.<sup>15</sup>

Wie diese dünne „Eisschicht“ gefestigt und begehbar gemacht werden könnte, dazu möchte ich im Folgenden einige Überlegungen beitragen und zur Diskussion stellen. Dabei kann es nicht darum gehen, zu den Dutzenden von Definitionen des Europäischen Sozialmodells eine weitere hinzuzufügen. In einem mittlerweile klassischen Artikel über die Europäisierung schrieb der norwegische Politikwissenschaftler Johan P. Olsen schon vor über 10 Jahren (übersetzt ins Deutsch): „Die Herausforderung für die Forschung ist eine der Modellbildung und nicht der Erfindung von Definitionen. Europäisierung mag als erklärendes Konzept weniger nützlich sein denn als ein die Aufmerksamkeit lenkender Kunstgriff und Ausgangspunkt für weitere Erkundungen“ (Olsen 2002, 921). Ich will deshalb versuchen, mit einem kleinen Modell auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer verstärkten Europäisierung der Sozialpolitik hinzuweisen.

### **Ein Modell: Der Zielkonflikt zwischen Kapazität und Flexibilität**

Diese Krise Europas ist auch eine Krise des Euros. Die gemeinsame Währung hatte zwar eine Europäisierung im Sinne der nominalen Konvergenz vorangetrieben, insbesondere in Form einheitlicher Zinssätze, aber dadurch auch die realen Divergenzen verschärft, am drastischsten erkennbar an der zunehmenden Divergenz der Arbeitslosigkeit. Die Spanne der Arbeitslosenquoten in der EU-27 ging von 3,9 Prozent (Niederlande) und 19,6 Prozent (Lettland) im August 2009 bis auf 4,9 Prozent (Österreich) und 28,0 Prozent (Griechenland) im Januar 2014 auseinander (EU-28 Durchschnitt 12,0 Prozent).

---

<sup>14</sup> Hier, im Gegensatz zur Tabelle 1b, gemessen an einem ‚paneuropäischen‘ Medianeinkommen.

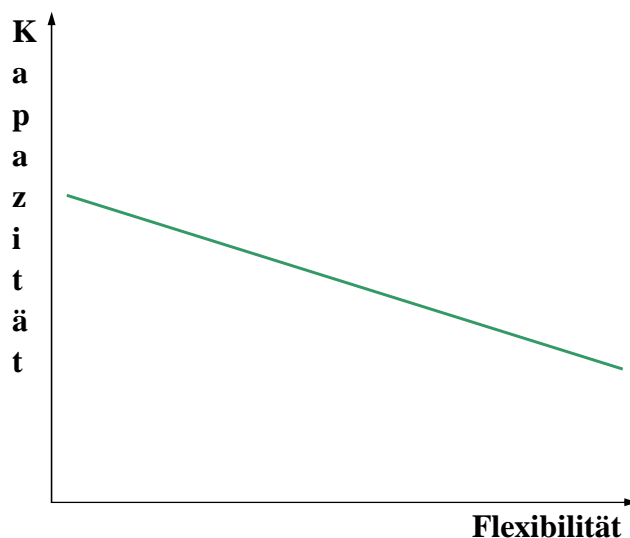
<sup>15</sup> Stephan Leibfried (2010) ist sogar der Meinung, die Antidiskriminierungspolitik sei bislang und bleibe wohl auch in naher Zukunft der effektivste Hebel europäischer Sozialpolitik.



Die Jugendarbeitslosenquoten entfernten sich bekanntlich noch dramatischer voneinander. Im Januar 2014 betrug die Spanne in allen Mitgliedstaaten 51,4 Prozentpunkte: von der geringsten (7,6 Prozent in Deutschland) bis zur höchsten Quote der Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland (59 Prozent). Nach immerhin leichtem Rückgang in 2013 wurden im Januar 2014 5,6 Millionen arbeitslose Jugendliche im Alter von 15-24 gezählt, und etwa 7,5 Millionen in diesem Alter waren weder in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung (European Commission 2013a).

Warum das so ist, soll am folgenden einfachen Modell dargestellt werden (Abb. 1).<sup>16</sup>

**Abb. 1: Der Zielkonflikt zwischen (vergleichbarer produktiver) Kapazität und Flexibilität**



Die vertikale Achse stellt hier ein Maß für „vergleichbare produktive Kapazität“ dar, oder verkürzt: „Kapazität“. Die Mitglieder einer Währungsunion müssen ein Mindestmaß an vergleichbarer produktiver Kapazität haben. Die horizontale Achse ist ein Maß für ökonomische Flexibilität, also die Fähigkeit, externe Schocks aufzufangen, etwa durch Flexibilität der Löhne oder Arbeitsverträge und regionale Mobilität von Arbeit und Kapital.

<sup>16</sup> Eine Schrift von Frank Vandenbroucke (2012), der sich wiederum auf Paul de Grauwe beruft, hat mich zu diesem Modell inspiriert. Bei beiden ist die vertikale Achse jedoch ein Maß für „Symmetrie“ hinsichtlich einer nicht näher bezeichneten ‚Wirtschaftskraft‘ oder ‚Wettbewerbsfähigkeit‘.

Vergleichbare produktive *Kapazität* setzt sich aus verschiedenen Dimensionen zusammen: natürliche, finanzielle, menschliche, infrastrukturelle und institutionelle Ressourcen. Natürliche Ressourcen sind etwa Rohstoffe wie Öl, Kohle, Mineralien, fruchtbares Land; oder Landschaft als touristische Attraktionen und Erholungsgebiete. Finanzielle Ressourcen bestehen aus dem produktiven Kapital (v.a. Industrie) und dem Privat- und Staatsvermögen, aber auch in der Fähigkeit, Schulden zu machen und externe Schocks durch eingebaute Stabilisatoren aufzufangen. Nur wenigen ist bekannt oder vielen zumindest nicht bewusst, dass die antizyklische Umverteilungskapazität der deutschen Arbeitslosenversicherung zugunsten der Kaufkraftstabilität ärmerer Bundesländer und Regionen sich mit dem Niveau des gesetzlichen Länderfinanzausgleichs messen lassen kann; das sind jährlich über 6 Mrd. Euro.<sup>17</sup>

Menschliche Ressourcen sind vor allem das Human- und Sozial-‘Kapital‘, einschließlich ihrer demographischen Struktur und Dynamik. Infrastrukturelle Ressourcen umfassen Verkehr, Transport, Energienetze, Informations- und Kommunikationstechnologie, u.a. in Form der (mehr oder weniger inklusiven) Ausstattung von Breitbandnetzen.

Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit inklusivem Wachstum, schließlich, sind die schon eingangs hervorgehobenen institutionelle Ressourcen; sie beziehen sich auf Demokratie wie freie Wahlen, freie Berufswahl, Streikrecht und betriebliche Mitbestimmung sowie auf Recht, etwa in Form eines inklusiven Arbeits- und Sozialrechts und schließlich auch auf die Existenz einer korruptionsfreien und effizienten Verwaltung. Die Aufmerksamkeit kann hier nur auf zwei Stichworte gelenkt und beispielhaft erläutert werden: Inklusives Arbeits- und Sozialrecht sowie effiziente Verwaltung. In Italien, beispielsweise, sind nach wie vor nur wenige Kernbeschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe ausreichend gegen Arbeitslosigkeit versichert. Von einer inklusiven Arbeitslosenversicherung kann keine Rede sein.<sup>18</sup> Eine effektive Arbeitsverwaltung zur Umsetzung von Ar-

---

<sup>17</sup> Diese Angaben basieren auf einer vorbildlichen – leider nicht aktualisierten – Studie des IAB: Blos und Schwengler (2007). Aus ihr lässt sich z.B. entnehmen, dass meine Landsleute am Bodensee im Jahr 2005 über ihre Beiträge zur Arbeitslosenversicherung 242 Euro pro Kopf mehr bezahlten als sie durch Lohnersatzleistungen und Arbeitslosengeld zurückbekamen und somit Inseln hoher Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet (z.B. Gelsenkirchen) oder in der Uckermark unterstützten.

<sup>18</sup> Unter denen, die sich selbst zu den Arbeitslosen zählen, sind in Italien laut Europäischer Arbeitskräftestichprobe (ELFS) nur 7 Prozent versichert, laut SILC (Statistic on Income and Living Conditions) dagegen

beitsförderungsmaßnahmen ist ebenfalls in weiter Ferne. Ein anderes Beispiel ist Rumänien, das mit den 3,4 Mrd. Geldern aus dem Europäischen Sozialfonds wenig anzufangen weiß, weil diesem Land eine effiziente Verwaltung fehlt. Nach einer Studie der Universität Chicago verschleiern in Griechenland Ärzte, Rechtsanwälte und selbständige Ingenieure im Durchschnitt die Hälfte ihrer tatsächlichen Einkommen. Sie betrügen damit den Staat um Steuereinnahmen von rund 11,2 Mrd. Euro im Jahr, eine Summe, die ziemlich genau dem Volumen des Sparpakets entspricht, das die Regierung auf Druck der so genannten Troika für die Jahre 2013 und 2014 schnüren musste (Artavanis u.a. 2012).

*Flexibilität* setzt sich ebenfalls aus mehreren Dimensionen zusammen: Preisflexibilität, also Flexibilität gleichsam der sachlichen Ressourcen wie Währung, Kapital und Arbeit. Auf- und Abwertung, Zinsen oder Steuern erweitern oder schränken die Flexibilität von Kapital ein; beim Faktor Arbeit sind es ebenfalls Steuern, vor allem aber die Löhne. Vertragliche Flexibilität bezieht sich auf die Flexibilität der zeitlichen Ressourcen wie Möglichkeiten der Vertragsänderung oder gar der Vertragskündigung, auf die Dauer der Eigentums- und Nutzungsrechte und auf die Möglichkeiten der Änderung von Arbeitszeiten. Mobilität, also räumliche Flexibilität der wichtigsten Produktionsfaktoren wie Kapital und Arbeit, wird durch das Handelsrecht eingeschränkt oder befördert; bei der sich vertiefenden Internationalisierung des Handels spielen vor allem die Möglichkeiten des In- und Outsourcings eine zentrale Rolle. Rechtliche Möglichkeiten der Ein- und Auswanderung beschränken oder befördern die Mobilität der Arbeitskräfte; weiträumiges Pendeln, ermöglicht durch effiziente Transportsysteme, wird zunehmend eine Alternative zur Migration mit Hab und Gut.

Auch hier müssen einige ausgewählte Erläuterungen genügen. Der Verlust der Auf- und Abwertungsmöglichkeiten für die Mitglieder der Euro-Zone, beispielsweise, ist in der Tat eine gravierende Einschränkung der Flexibilität. Dieser Verlust der Währungssouveränität erscheint mir aber überbewertet, denn es gibt funktionale Äquivalente. Dänemark, beispielsweise, ist zwar kein Euroland, aber die dänische Regierung hat die Krone eng an den Euro gebunden und dennoch die Krise gut überstanden. Zwar konnte die dänische Zent-

---

immerhin 36 Prozent; die entsprechenden Zahlen für Deutschland sind 75 und 85 Prozent (European Commission 2013c, Table 7, S. 28).

ralbank den Aufwertungsdruck der dänischen Krone teils durch Devisenintervention abwehren, die dänische Regierung nutzte in der Krise aber auch in starkem Maße antizyklische Fiskalpolitik und flexible Arbeitszeiten, und sie profitierte von den eingebauten Stabilisatoren des starken Systems sozialer Sicherung.

Sicher gibt es Gegenbeispiele wie Polen, das 2009 den Zloty um 50 Prozent abwertete und heute wirtschaftlich recht gut dasteht. Dennoch visiert auch die polnische Regierung bis spätestens 2015 den Eintritt in die Eurozone an, weil eine gemeinsame Währung auch große Vorteile bietet, vor allem Schutz vor spekulativen Wechselkursschwankungen und Minderung der Transaktionskosten. Darüber hinaus ist es keineswegs ausgemacht, ob das Instrument der Abwertung – wie beispielsweise Streeck meint – „demokratiefreundlicher“ als funktional äquivalente Instrumente ist (Deutschmann 2013). Die resultierenden Preissteigerungen von Importgütern treffen nicht nur die Besserverdienenden, denkt man an lebenswichtige Güter wie Energie, Medizin oder Haushaltsmaschinen (einschließlich Computern); und die Verbilligung der Exportgüter setzt voraus, dass Kapazitäten für attraktive exportfähige Produkte oder Dienstleistungen überhaupt vorhanden sind. Nur auf Abwertung zu setzen garantiert noch nicht die eventuell notwendige Umstrukturierung der wirtschaftlichen Produktions- und Dienstleistungskapazitäten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Freilich, die Voraussetzungen und Gefahren von – oben zum Teil angesprochenen – Abwertungsalternativen sind auch nicht zu unterschätzen, vor allem, wenn der Abstand vergleichbarer produktiver Kapazitäten zu führenden Regionen einer Währungseinheit extrem groß ist.<sup>19</sup> Im Falle von Griechenland mit Staatsschulden von etwa 175 Prozent des nationalen BIP wird man deshalb aus Gründen inklusiver Solidarität kaum an einem Schuldenschnitt vorbeikommen, um einen aus ökonomischen Gründen erforderlichen Austritt aus der Währungsunion abzuwehren und Zeit für Investitionen in innovative Kapazitäten zu gewinnen.<sup>20</sup>

---

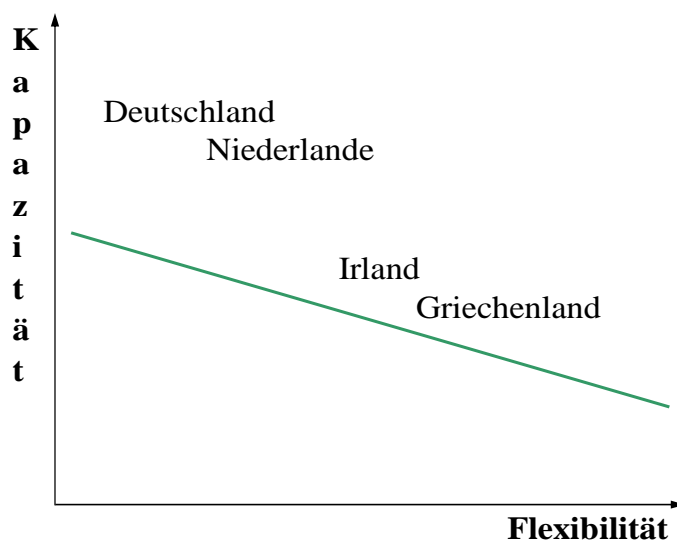
<sup>19</sup> Darum ist Christoph Deutschmanns (2013) Fazit in seiner Rezension zum Streeck'schen Buch möglicherweise zu hart: „Eine Abwertung stellt eine wirtschaftliche Roskur für das betroffene Land dar, die sich in ihren materialen Auswirkungen nur wenig von den heutigen, von der „Troika“ getroffenen Maßnahmen in den europäischen Krisenländern unterscheidet. Alle Beteiligten wissen das, und so ist es kein Wunder, wenn der gut gemeinte Ratschlag von Streeck und anderen deutschen Eurokritikern an die Krisenländer, sie möchten doch aus dem Euro austreten, bei den Betroffenen selbst auf so wenig Gegenliebe stößt.“

<sup>20</sup> Kritik (2014) macht darauf aufmerksam, dass Griechenland in der letzten Dekade nur 0,7 Prozent des BIP in Forschung und Entwicklung investierte, im Vergleich zu etwa 3 Prozent starker EU-Mitgliedstaaten.

Nun aber zurück zu unserem Modell. Zwischen den beiden Dimensionen Kapazität und Flexibilität gibt es einen Trade-off: Ein Mangel an vergleichbarer produktiver Kapazität kann und muss durch höhere Flexibilität ausgeglichen werden. Sonst steigen etwa die Staatsschulden, und Investitionen in neue Produkte, Produktverfahren oder Bildung trocken aus.

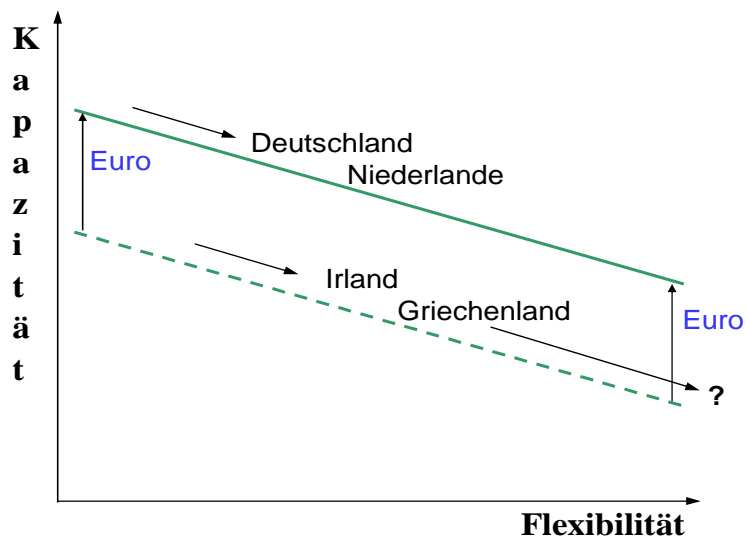
In Abb. 2 ist zur Illustration die mögliche Lage einiger Länder eingetragen: Vor der Einführung der Währungsunion lagen beispielsweise Deutschland und die Niederlande gleichsam über der Linie; Irland und Griechenland auf der Linie, jeweils bei unterschiedlichen Trade-off Konstellationen.

**Abb. 2: Der Zielkonflikt zwischen Kapazität und Flexibilität**



Mit dem Euro hat sich diese Linie jedoch nach oben verschoben, d.h., die Anforderungen an vergleichbaren produktiven Kapazitäten sind höher geworden (Abb. 3). Jetzt liegen Deutschland und die Niederlande zwar noch auf der Linie, haben sich mittlerweile aber schon nach unten zu mehr Flexibilität hin bewegt – denken wir beispielsweise an die Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland, oder an die dramatische Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden.

**Abb. 3: Auswirkung der Währungsunion auf den Zielkonflikt zwischen Kapazität und Flexibilität**



Irland und Griechenland liegen nun deutlich unter der Linie, aber ihre produktiven Kapazitäten wurden seither kaum verbessert. Eine Immobilienblase und steigende Staatsschulden verschleierten dieses Manko. Erst als die Bankenkrise und dann die Fiskalkrise diesen Schleier brutal wegzo-gen, wurden diese Länder zu Flexibilisierungsmaßnahmen gezwungen: Die irische Regierung erzwang einen drastischen Rückgang der nominellen Lohnstückkosten allein in 2010 um 6,4 Prozent gegenüber der Eurozone von nur 0,7 Prozent. Die stolzen Iren taten in den folgenden Jahren auch alles, um möglichst schnell wieder aus dem europäischen Rettungsschirm zu flüchten. Das gelang Mitte Dezember 2013, allerdings um den Preis von 64 Milliarden Euro Bankenschulden, für welche die irischen Steuerzahler haften; hochgerechnet auf deutsche Verhältnisse entspräche das 880 Mrd. Euro! Darüber hinaus wandern viele, zum Teil hochqualifizierte jugendliche Erwachsene aus.<sup>21</sup> Die griechische Regierung wurde von der Troika zu drastischen Kürzungen der Staatsaus-

<sup>21</sup> Nach Angaben des Central Statistics Office Ireland (CSO) verließen im Jahr 2012 allein 3.000 Menschen im Monat oder anders ausgedrückt 100 Menschen am Tag das Land. So hoch war die Zahl der Auswanderer lediglich zu Zeiten der Hungersnot Mitte des 19. Jahrhunderts. Während 2006 in etwa 36.000 Menschen das Land verlassen haben, sind 2011 mehr als 76.000 Menschen ausgewandert, wenn auch davon viele keine irischen Staatsbürger sind. 47 Prozent der Auswanderer haben eine andere als die irische Staatsbürgerschaft. Die Auswanderer sind größtenteils junge Menschen zwischen 15 und 44, die sich einen Neustart zutrauen oder zumindest temporär das Land verlassen wollen, um ihre aktuelle Situation zu verbessern (<http://www.m-media.or.at/welt/irland-und-zuruck-bleiben-die-alten/2012/12/29/>).

gaben angehalten; diese sanken um fast 30 Mrd. Euro von 2009 bis 2013, also um etwa ein Viertel seit Ausbruch der Eurokrise. Ein Viertel weniger Staatsausgaben im Vergleich zu 2009 würde in Deutschland einer Summe von 275 Mrd. Euro entsprechen!

Während Irland wieder auf die Beine zu kommen scheint, müssten die Flexibilitätsmaßnahmen in Griechenland – gemessen an seinen produktiven Kapazitäten – noch ein deutlich höheres Maß annehmen. Für einen Großteil der Bevölkerung, insbesondere für die Jugendlichen – denken wir an die dramatische Jugendarbeitslosigkeit – ist das unzumutbar. Demokratie und sozialer Zusammenhalt sind in Griechenland heute schon hoch gefährdet. Und nicht nur in Griechenland. Wenn das so weiter geht, spaltet der Euro Europa tatsächlich mehr als dass er integriert.

Aber ist der berechtigte Weckruf „Rettet Europa vor dem Euro?“ von Fritz Scharpf (2012) auch berechtigter Anlass zu fundamentalem Europa-Pessimismus? Die Aufgabe des Euros käme vermutlich ökonomisch teuer zu stehen, ganz abgesehen von dem verheerenden politischen Signal (vgl. u.a. Mak 2012). Es gibt Alternativen!

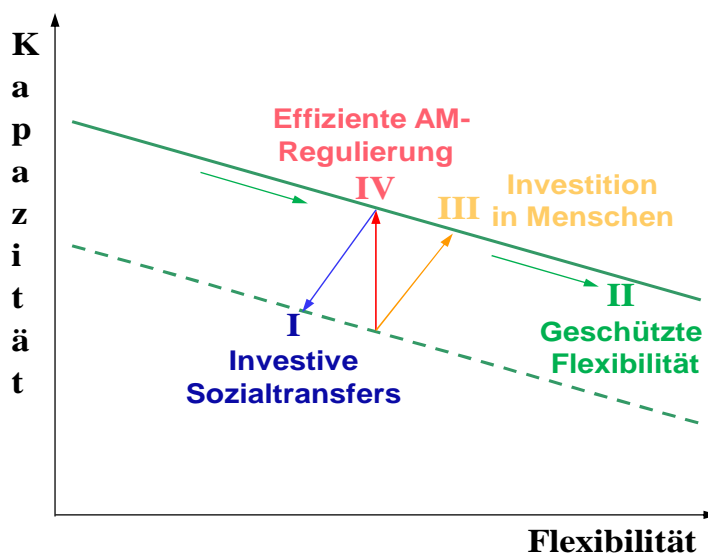
Zunächst makroökonomische Maßnahmen, die zum Teil schon ergriffen wurden. Aber sie sind bei weitem noch nicht ausreichend konzipiert, geschweige denn umgesetzt. Etwa die Kontrolle der Finanzmärkte und Banken. Martin Hellwig und Anat Admati (2013) belegen überzeugend, dass Banken über ein Eigenkapital von wenigstens 20-30 Prozent verfügen müssten, um ihre Risiken zu beherrschen. Die gegenwärtige Praxis läge zwischen zwei und 10 Prozent, in Europa im Schnitt sogar nur bei drei Prozent. Grundsätzlich habe sich, trotz einiger Reformen, an der Situation nichts geändert, weil nach Ansicht der Autoren die Lobbytätigkeit der Banken so stark ist, dass sie grundlegende Reformen bisher verhindern konnten. Vor allem eine europäische Bankenunion fände bei 84 Prozent der Deutschen Unterstützung, so dass das Zaudern der deutschen Regierung nicht verständlich ist. Darüber hinaus bedarf es eines europaweiten Investitionsprogramms in die materielle Infrastruktur wie Energie, Transport, Abwasser, Informations- und Kommunikationstechnologie.

Schließlich hätte in der Tat die koordinierte Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit Priorität. Die vorgesehenen 6 Milliarden Euro für ein Jugendbeschäftigungsprogramm in den

nächsten sechs Jahren sind kaum mehr als der Tropfen auf einen heißen Stein. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt die Kosten für ein Jugendgarantieprogramm in der Eurozone auf jährlich 21 Mrd. Euro, während die Dublin Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (Eurofound) die ökonomischen Kosten (Sozialleistungen und entgangener Output) der gegenwärtig 7,5 Millionen Jugendlichen in der EU auf 150 Mrd. Euro schätzt – grob gesehen eigentlich eine „Win-Win-Situation“ (European Commission 2013a).

Ich lasse Details dieser makroökonomische Dimension jedoch beiseite<sup>22</sup> und frage: Welche Strategien des europäischen Sozialmodells könnten zur Lösung des – mit Einführung des Euro – verschärften Zielkonflikts zwischen vergleichbar produktiven Kapazitäten und Flexibilität und damit auch zur europäischen Integration beitragen? In dem Modell, das ich eben beschrieben habe, sehe ich vier Ansatzpunkte (Abb. 4):

**Abb. 4: Strategien des Europäischen Sozialmodells zur Lösung des verschärften Zielkonflikts zwischen Kapazität und Flexibilität**



<sup>22</sup> Zu weitergehenden Überlegungen vgl. beispielsweise Schwarzer und Wolff (2013). Anzuerkennen sind aber auch neuere Bemühungen der Kommission, im makroökonomischen Warnsystem (MIP = Macroeconomic Imbalances Procedure) künftig die soziale Dimension stärker zu berücksichtigen (European Commission 2013b, 4-5).



- I. Die Trade-off Linie könnte durch investive Sozialtransfers nach unten gedrückt werden, um den Flexibilitätsbedarf der Mitgliedstaaten unterhalb der Linie zu entlasten.
- II. Die Anforderungen an hohen produktiven Kapazitäten könnten durch geschützte Flexibilität kompensiert oder ergänzt werden.
- III. Die produktiven Kapazitäten könnten durch Investitionen in Menschen verbessert werden; das würde gleichzeitig auch das Flexibilitätspotential erhöhen.
- IV. Die vorhandenen produktiven Kapazitäten könnten durch effiziente Regulierung des Arbeitsmarktes besser genutzt werden und auch die Entfaltung eines wirklichen europäischen Arbeitsmarktes befördern.

Im Folgenden sollen diese Strategien näher ausgeführt und durch einige Beispiele erläutert werden. Dabei wird sich zeigen, dass diese Strategien ineinandergreifen müssen, und dass die Kategorien in Wirklichkeit nicht immer so trennscharf sind wie im Modell angenommen. So kann überregionale Mobilität im Sinne von „brain drain“ die Kapazität an ‚Humankapital‘ im abgebenden Lande senken (und so zu weiteren Flexibilisierungsmaßnahmen drängen), im Aufnahmeland aber erhöhen (und so von Flexibilisierungsmaßnahmen entlasten). Eine Arbeitszeitregelung kann Kapazitäten schaffen, um Raum für Erholung, Vereinbarkeit des Berufs mit Familie oder Weiterbildung zu geben, aber auch Kapazitäten einschränken, wenn damit höhere Kosten verbunden sind.<sup>23</sup>

## **Strategien für inklusives Wachstum in Europa**

### *I. Investive Sozialtransfers*

Sozialtransfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind nicht neu. Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Beispiel. Jährlich gibt er gut 10 Mrd. Euro für beschäftigungsorientierte Sozialpolitik aus. Das sind immerhin – um die Größenordnung etwas zu veranschaulichen – schon jetzt etwa 500 Euro pro Arbeitslosen in der EU, die vorzugweise in Regio-

---

<sup>23</sup> Diesen Hinweis verdanke ich Miriam Hartlapp. Weitere kritische Hinweise berühren die in diesem Essay noch nicht ausreichend diskutierten Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Strategien in politische Entscheidungen.

nen mit besonderen Beschäftigungsproblemen fließen. Ob diese Ausgaben ihr Ziel erreichen, geschweige denn deren Effizienz, ist leider eine offene Frage. Zwar gibt es zahlreiche Studien zu bestimmten Einzelprogrammen meist aus nationaler Sicht,<sup>24</sup> 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) scheint ein weitgehend unerforschtes Feld. Die Europäische Kommission hat es leider versäumt, den Mehrwert des ESF dem europäischen Bürger transparent und (sofern vorhanden) nachdrücklich vor Augen zu führen. So wird es Populisten einfach gemacht, das Gespenst eines Europäischen Sozialtransferstaates 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 in der Tat und mit Recht nicht legitimiert.<sup>25</sup> 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 als Ergänzung der nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherung.

Viele vor allem der neuen EU-Mitglieder haben, wenn überhaupt, eine nur schwach entwickelte Arbeitslosenversicherung (Clasen u.a. 2011, Lefresne 2010). Das liegt u.a. auch daran, dass die investive Funktion dieser Institution im Mainstream neoliberaler Ökonomie nach wie vor unterschätzt, wenn nicht gar geleugnet wird. Einer der größten Fehler von Politik und Wissenschaft ist es, im Arbeitslosengeld nur eine so genannte passive Leistung zu sehen. Ein richtig getimtes 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 generösen

---

<sup>24</sup> Für Deutschland beispielsweise die verdienstvolle Studie von Axel Deeke (2010).

<sup>25</sup> Dieses Prinzip ist vor allem im Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union festgehalten.

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.<sup>26</sup>

Zu einer inklusiven Arbeitslosenversicherung gehört natürlich auch eine effektive Arbeitsverwaltung. Nur eine solche kann die parallel notwendige Arbeitsvermittlung, die individuell zugeschnittene Arbeitsförderung und die Kontrolle des Versicherungsbetrugs (*moral hazard*) 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 könne, ist also durchaus berechtigt, solange keine Arbeitsverwaltung existiert, die „moral hazard“ effektiv zu kontrollieren in der Lage ist.

Inklusive Arbeitslosenversicherung und effektive Arbeitsverwaltung können aber auch diejenigen Unternehmen stützen, die zur Erhaltung oder zum Ausbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit größere Umstrukturierungen mit entsprechenden Personalfolgen schultern müssen. Darüber hinaus kann sie durch gezielte Arbeitsförderungsmaßnahmen effektiv zu Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Nicht von ungefähr haben die meisten derjenigen Mitgliedstaaten, die das Instrumentarium der Arbeitsförderung ausgebaut haben, auch signifikant geringere Langzeitarbeitslosigkeitsquoten, wie aus der für sich selbst sprechenden folgenden Abbildung hervorgeht (Abb.5).

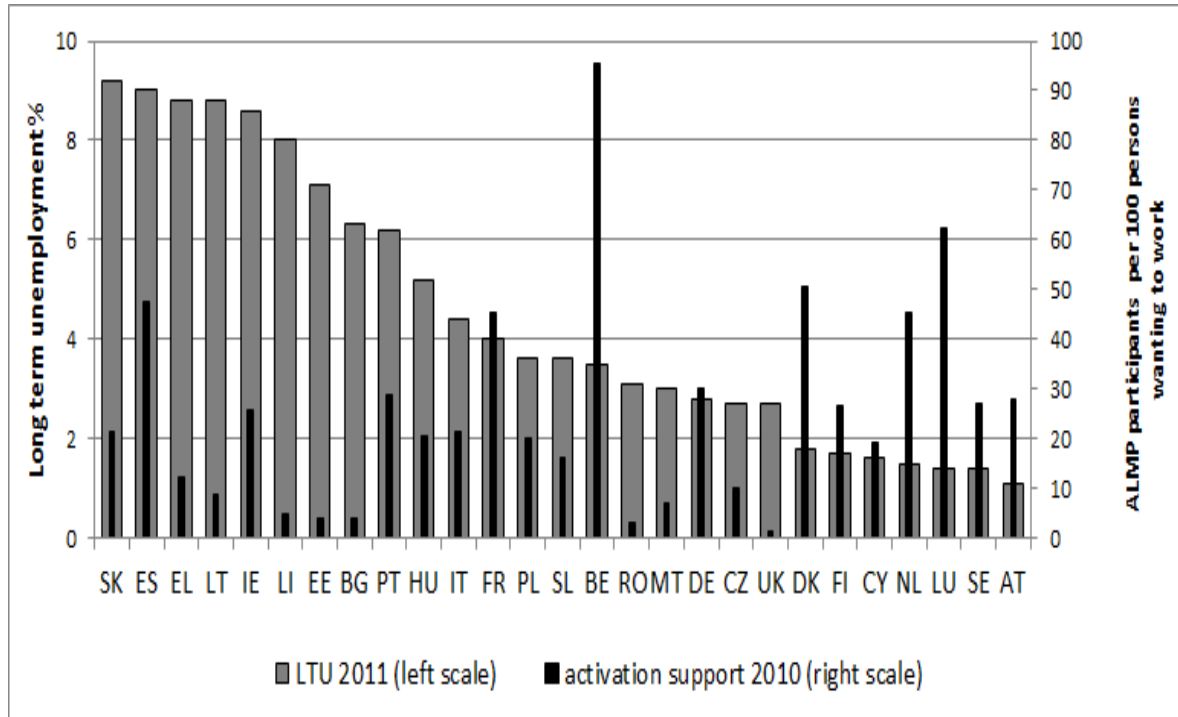
Klug balancierte Arbeitslosenversicherungen erhöhen sowohl die Kapazität eingebauter Stabilisatoren als auch die Kapazität zwischenregionaler Umverteilung für gleichwertige Lebensverhältnisse und mindern damit auch den Migrationsdruck. Schließlich, und nicht zuletzt, sind ausgebaute nationale Arbeitslosenversicherungen auch Voraussetzung für eine etwaige transnationale europäische Arbeitslosenversicherung, auf die im nächsten Schritt eingegangen wird, denn mittlerweile sind auf höchster Brüsseler Ebene Überle-

---

<sup>26</sup> Für Belege vgl. Martin/ Scarpetta (2011), Schmid (2012a).

gungen in dieser Richtung im Gange (Andor 2013; European Commission 2012a, 62; European Commission 2013b, 11).

**Abb. 5: Teilnehmer in Arbeitsförderungsmaßnahmen 2010 und Langzeitarbeitslosenquoten 2011**



Quelle: Draft Joint Employment Report to the EU-Commission’s Annual Growth Survey 2013, Figure 14, p. 14. Aufmerksamen Lesern wird sofort das widersprüchlich erscheinende Beispiel Belgiens (mittelhohe Langzeitarbeitslosigkeit, extrem hohe Förderintensität) und des Vereinigten Königreichs (UK: etwas geringere mittelhohe Langzeitarbeitslosigkeit und extrem niedrige Förderintensität) auffallen. Ich habe dafür keine Erklärung; möglicherweise werden die in den angelsächsischen Ländern üblichen Steuerkredite (Earned Income Tax Credits in USA, Work Tax Credits in UK), die sowohl in den USA als auch in Großbritannien eine große Rolle zur Unterstützung von beschäftigten Beziehern niedriger Einkommen spielen, nicht einbezogen.

Einen viel diskutierten konkreten Vorschlag haben Dullien und Fichtner (2012) vorgelegt. Ihr Ansatz geht jedoch von zwei problematischen Annahmen aus: Zum einen stellt er die makroökonomische Stabilisierungsfunktion eines Systems der Arbeitslosenversicherung in den Vordergrund und nicht deren Hauptfunktion, nämlich Einkommenssicherung bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zu gewährleisten; auch der investiven Funktion von Lohnersatzleistungen für einen effizienten Ausgleich von Angebot und Nachfrage (*matching*) und der Arbeitsförderung wird zu wenig Beachtung geschenkt. Zum anderen visiert dieser Vorschlag eine *einheitliche* europäische Arbeitslosenversicherung an, die für alle europäischen Erwerbsbürger einen relativ bescheidenen Versicherungsschutz (50 Prozent) für die

ersten 3 bis 12 Monate bieten soll. Auf dieser Grundlage könnten dann die nationalen Arbeitslosenversicherungen bei Bedarf aufstocken; kurzfristige (oft saisonale) Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit soll in der Verantwortung der Mitgliedstaaten bleiben.

Derartig 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 (sehr unterschiedlichen) nationalen Arbeitslosenversicherungssystemen, während die europäische Komponente nur die institutionelle Umsetzung gewährleistet, Mindeststandards (z.B. Deckungsgrad) vorgibt und nationale Versicherungsleistungen gegebenenfalls nach Dringlichkeit, sozialer Inklusion und makroökonomischer Opportunität ergänzt, die einer Entscheidung des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments vorbehalten bleiben. In dieser Richtung scheint auch der britische Ökonom Anthony Atkinson (2013, 30-3) zu argumentieren. Im Gegensatz zu Ratspräsident Rompy, der ebenfalls den Stabilisierungsfaktor betont, hält auch er eine Versicherungslösung nach dem US-amerikanischen Muster (‘extended benefits’) für vorteilhaft und verweist auf die Notwendigkeit ausgebauter nationaler Systeme der Arbeitslosenversicherung, um Substitutionseffekte zu vermeiden. In Deutschland tritt jüngst auch die Glieniker Gruppe (2013) – elf bekannte Ökonomen, Juristen und Politologen – für eine europäische Arbeitslosenversicherung ein, allerdings auch nur im Hinblick auf deren makroökonomische Stabilisierungsfunktion.

Für den Aufbau einer wenigstens rudimentären europäischen Arbeitslosenversicherung kann also ausnahmsweise die USA als Vorbild herangezogen werden, allerdings nur hinsichtlich ihrer konsequent föderativ ausgerichteten Struktur. Die Regelsysteme müssten auch konsequenter auf moderne Beschäftigungssysteme ausgerichtet werden, deren Risiken eben nicht nur aus Arbeitslosigkeit bestehen, sondern auch aus Beschäftigungs- und Einkommensrisiken flexibler Arbeitsstrukturen und lebenslaufbedingter Übergänge. Zum Verständnis meines eigenen Vorschlags erscheint es allerdings geboten, zunächst kurz das amerikanische System der Arbeitslosenversicherung zu skizzieren.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Selbst intime Kenner der amerikanischen Arbeitslosenversicherung, die derzeit in einer Krise steckt, spekulieren über ein einheitliches nationales System, halten aber deren politische Durchsetzbarkeit für unwahrscheinlich (Vroman/ Woodbury 2014).

### *Exkurs: Die amerikanische Arbeitslosenversicherung*

Wesentlicher Bestandteil des New Deals von Roosevelt in den dreißiger Jahren war der Aufbau einer föderalen Arbeitslosenversicherung und mit ihrer Hilfe die Stärkung der wenigen damals existierenden einzelstaatlichen Versicherungssysteme (Schmid et al. 1987, 64-8; Schmid et al. 1992, 77-79). 1935 wurden alle Bundesstaaten verpflichtet, Versicherungssysteme aufzubauen, konnten aber selbst die Regeln bestimmen. Alle Einzelstaaten mussten einen bundeseinheitlichen Steuersatz von 0,3 Prozent auf die ersten verdienten 3.000 Dollar erheben. Nur Arbeitgeber mit mindestens 7 Beschäftigten bezahlten diesen bundeseinheitlichen Mindestbeitrag plus ihrer selbst bestimmten einzelstaatlichen Beiträge auf die gesetzlich bestimmte Lohnsumme. Als Besonderheit gegenüber europäischen Arbeitslosenversicherungen schwankten diese staatlichen Beiträge, je nachdem wie viel Beschäftigte die Betriebe entlassen hatten (*experience rating*). Konkret konnten also Betriebe, abgesehen vom Mindestbeitrag, Beiträge gänzlich einsparen, wenn sie entlassungsfrei blieben. Mit dem Mindestbeitragssatz gewährleistete der Bund die Finanzierung der einzelstaatlichen Arbeitslosenverwaltung, der Stellenvermittlung, der gesamtstaatlichen Verwaltungskosten und etwaiger Sonderprogramme. Die Finanzströme flossen über einen bundesstaatlichen Rückversicherungsfonds und wurden entsprechend den Regelungen und Bedarfen der Staaten zurückverteilt. Geriet ein Staat in Defizite, konnte er sich um Darlehen des Bundes bewerben, musste diese aber binnen zwei Jahre zurückzahlen. Geriet er in längerfristige Defizite, wurde sein Mindestbeitragssatz erhöht, bis die Schulden zurückbezahlt waren. Eine dauerhafte (horizontale) Umverteilung zwischen den Einzelstaaten war nicht vorgesehen. Allerdings gibt es über die vom Bundesstaat voll finanzierten Notstandsprogramme (siehe unten) einen faktischen Umverteilungseffekt zugunsten von Staaten, die in ihren einzelstaatlichen Programmen vergleichsweise generöse Arbeitslosengeldleistungen verankert haben.<sup>28</sup>

Diese Regeln gelten im Prinzip auch heute noch, so dass Beitragssätze wie Leistungen zwischen den Bundesstaaten erheblich schwanken. Der Bundessteuersatz beträgt mittlerweile allerdings 0,6 Prozent, und die zu besteuernde Mindestlohnsumme stieg auf \$

---

<sup>28</sup> Persönliche Kommunikation von Wayne Vroman.

7.000.<sup>29</sup> Seit 1971 ermöglicht die US-Regierung den Bundesstaaten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit ein Anschluss-Arbeitslosengeld (*extended benefits*, *EB*), wenn ihre einzelstaatlichen Versicherungen erschöpft sind (Tab. 3).

Die (bundesgesetzlich allerdings nicht festgelegte!) Dauer der Lohnersatzleistungen beträgt in der Regel 26 Wochen, die zunächst 20 Wochen verlängert wird. Dieses Anschluss-Arbeitslosengeld wird in der Regel hälftig von den Einzelstaaten und dem Bundesfonds getragen. Schließlich finanziert der Bund seit 1958 in allen Rezessionen aus eigenen Mitteln ein Notstands-Arbeitslosengeld für Arbeitslose, deren Ansprüche ausgelaufen sind (*emergency unemployment compensation*, *EUC*), so dass in der letzten Rezession die gesamte Dauer des Leistungsbezugs bis zu 99 Wochen betragen konnte (26 regulär, 53 EUC, 20 EB).

Auf dem Tiefpunkt der Rezession (2010) gaben die USA 144 Mrd. US-Dollar für 14,8 Millionen offiziell gezählte Arbeitslose aus; das waren also \$ 9.730 pro Arbeitslosen und Jahr (Tab. 4). Allerdings kamen nur 58,6 Mrd. US-Dollar (gut 40 Prozent) aus den regulären Versicherungsfonds der Staaten; den Großteil der insgesamt bescheidenen Lohnersatzleistungen (66 Mrd. US-Dollars, 46 Prozent) stammten aus dem vom Bund finanzierten Notstandsarbeitslosengeld, während die ‚regulär‘ verlängerten Arbeitslosengeldleistungen einen nur marginalen Beitrag leisteten (\$ 9,2 Mrd.); die vom Bund finanzierten ergänzenden und Kaufkraft stabilisierenden Leistungen erreichten in diesem Jahr immerhin 10 Mrd. US-Dollars. Nach der Erholung stieg der Anteil der regulären Arbeitslosengeldleistungen allerdings wieder auf 56 Prozent (2012).

---

<sup>29</sup> Das sind jedoch nur 6,2 Prozent von derzeit \$ 113,700 höchster besterbar Lohnsumme zur Sozialversicherung! Da viele Einzelstaaten sich am Mindestlohnsatz orientieren, ist die verfügbare Finanzmasse für die Versicherung von Arbeitslosen in den letzten Jahrzehnten dramatisch gesunken und hat dazu geführt, dass erstens die Deckungsrate (Anteil der tatsächlich versicherten Arbeitslosen) tendenziell gesunken und zweitens der Anteil des Bundes an Versicherungsleistungen über das Instrument der „extended benefits“ und vor allem der „emergency unemployment compensation“ tendenziell gestiegen ist; er betrug 2011 55,7 Prozent (O’Leary 2013, 2). Nur wenige Staaten haben von sich aus den zu steuernden Lohnsatz auf bis zu \$ 25,000 erhöht oder diesen Lohnsatz sogar indexiert. Dennoch wird das Defizit des Versicherungsfonds im Gegensatz zu früheren Rezessionen in absehbarer Zeit nicht verschwinden, geschweige denn zum Aufbau einer Reserve dienen können, so dass derzeit grundlegende Überlegungen zu einer Reform der U.S. Arbeitslosenversicherung im Gange sind (Vroman 2012, Vroman/ Woodbury 2014).

**Tabelle 3: Das Arbeitslosenversicherungssystem in den USA\***

	Reguläres ALG	Notstands-ALG	Verlängertes ALG
Verwaltung	Staaten	Bund	Bund und Staaten
Finanzierung	Bund (0,6%) <sup>1</sup> <u>und</u> Staaten (variabel) <sup>7</sup>	Allgemeine Bundesmittel	Bund 50% Staaten 50%
Anspruch	Arbeitslose <sup>2</sup> variable Deckungsrate	Alo in Staaten mit höherer Alo	Alo in Staaten mit höh. und steig. IUR <sup>3</sup>
Dauer	meist 26 Wochen	bis zu 53 zus. W.	meist 20 Wochen
Höhe	vorheriger Lohn, <sup>6</sup> variiert stark <sup>4</sup>	wie reguläres ALG	wie reguläres ALG
Bedingung	aktive Jobsuche	dito	dito
Automatik	ja	nein <sup>5</sup>	teils (s.o.)

\*) Aktualisierte Tabelle 2 (European Commission 2013c) nebst eigener und erweiterten Kommentierung.

1) Nur Arbeitgeberbeiträge auf die ersten 7.000 verdienten Dollar; diese bundeseinheitlichen Beiträge finanzieren nur die Verwaltung der staatlichen Arbeitslosenversicherungen plus gegebenenfalls (experimentelle) Aktivierungsprogramme –also nicht das reguläre Arbeitslosengeld!

2) Beachte den Unterschied zwischen „laid-off“ und „fired“: nur Erwerbspersonen der ersten Kategorie sind anspruchsberechtigt! Der Deckungsgrad variiert laut Dullien (2013) im Jahr 2011 zwischen 18 Prozent (South Dakota) und 69 Prozent (Idaho); die durchschnittliche Deckungsrate betrug im Jahr 2007 laut Sauviat (2010) 34 Prozent.

3) IUR = Insured Unemployment Rate (meist erheblich niedriger als die allgemeine Arbeitslosenrate: IUR muss 5 Prozentpunkte höher sein und innerhalb der letzten 2 Jahre um 20 Prozent gestiegen sein; die Staaten können auch 6 Prozentpunkte wählen und auf das Anstiegskriterium verzichten; anspruchsberechtigt sind Arbeitslose, deren reguläres ALG oder Notstand-ALG ausgelaufen ist. Nach Februar 2009 wurde EB zeitweise allerdings zu 100 Prozent vom Bund finanziert, um damit einen Anreiz für Staaten zu schaffen, dieses Programm in Anspruch zu nehmen und die komplizierten Hürden der Sperrklinkenregelung zu umgehen (persönliche Kommunikation von Wayne Vroman).

4) Laut Dullien (2013) schwankt die maximale Leistung derzeit (2011) zwischen \$133 pro Woche in Puerto Rico und \$1.101 pro Woche in Massachusetts; die Lohnersatzraten schwanken zwischen 24,8 in Alaska und 56,3 Prozent in Hawaii; die durchschnittliche Lohnersatzrate beträgt 35 Prozent und ist zu besteuern – in absoluten Werten, laut Sauviat (2010), \$300 pro Woche.

5) Bedarf gesetzlicher Autorisierung (wird derzeit – Stand April 2014 – verweigert).

6) Kann durch FAC (*Federal Additional Compensation*) ergänzt werden, z.B. 2009/2010 \$25/Woche für alle Arbeitslosengeldempfänger! Vgl. auch nachfolgende Tabelle 4.

7) Laut Vroman (2012) Durchschnitt insgesamt weniger als 1 Prozent der Löhne. Der größte Unterschied scheint daraus zu resultieren, dass die zu steuernde Höchstlohnsumme (vom Bund in 1983 auf 7.000 Dollar eingefroren) von einigen Staaten indiziert wurde (heutiger Wert von 7.000 wäre 21.000); laut Vroman/ Woodbury (2014) hat Hawaii die höchste zu steuernde Lohnsumme von \$38.800. Der Steuersatz der Staaten schwankt auch je nach Reservelage; der Höchststeuersatz im Rahmen des „experience rating“ darf 5,4 Prozent nicht unterschreiten (6%-0,6% Bundesbeitrag); der aktuelle Steuersatz kann für Arbeitgeber also zwischen 0 und mindestens 5,4 Prozent schwanken. Die meisten Staaten scheinen den höchsten Steuersatz nur unerheblich über 5,4 Prozent zu heben. Laut Vroman/ Woodbury (2014) beträgt der höchste Steuersatz 8,9 Prozent, allerdings nur im Falle eines Defizits des staatlichen Arbeitslosenversicherungsfonds.



**Tabelle 4: Ausgaben der US-Arbeitslosenversicherung, in Mrd. US-Dollar**

	Arbeitslose in Mio.	Reguläres Arbeitslosengeld	Notstands Arbeitslosengeld	Verlänger. Arbeitslosengeld	Ergänzt. Arbeitslosengeld	Gesamt
2007	7,1	32,4	keins	keins	keins	32,4
2008	8,9	43,1	7,8	keins	keins	51,0
2009	14,3	78,8	42,3	6,0	9,5	136,6
2010	14,8	58,6	66,0	9,2	10,3	144,0
2011	13,7	47,2	47,2	10,0	keins	104,4
2012	12,5	43,1	35,7	2,9	keins	76,5

Quelle: Vroman/ Woodbury (2014).

Insgesamt funktioniert das US-Arbeitslosenversicherungssystem also 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 US-Kongress-Budgetbüros stuften die Arbeitslosenversicherung als das wirksamste antizyklische Instrument unter 11 anderen Instrumenten ein und bezifferten den Beschäftigungseffekt auf das Zwei- bis Fünffache üblicher antizyklischer Infrastrukturmaßnahmen. Darüber hinaus wäre die Armutsquote von 14,3 Prozent im Jahr 2009 bei 15,5 Prozent gelegen, hätte es die Arbeitslosenversicherung nicht gegeben (O’Leary 2013, 1). Weitere Studien stellten übereinstimmend fest, dass die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs gesamtwirtschaftlich weniger kostspielig ist als von vielen Mainstream-Ökonomen vermutet oder (schlicht) behauptet wird: Ein 13-wöchiges Anschluss-Arbeitslosengeld verlängert in 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 Nicht-Leistungsbeziehern. Dieser Effekt ist in einer exemplarischen Studie auch für Österreich festgestellt worden (Lalive u.a. 2013).

#### *Perspektive einer europäischen Beschäftigungsversicherung*

Sicher sind die US-Erfahrungen nicht 1:1 auf Europa zu übertragen, aber einige Grundelemente könnten für den Aufbau einer europäischen Beschäftigungsversicherung über-

nommen werden. Zunächst stellt sich die Frage, ob eine europäische Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit auf dem Prinzip der Sozialversicherung oder der Bedarfsorientierung basieren soll. Für eine Beibehaltung und Stärkung des Sozialversicherungsprinzips sprechen mehrere Gründe:<sup>30</sup>

- Erstens ist eine individuelle und lohnbezogene Absicherung einfacher (und letztlich auch gerechter) zu berechnen und zu administrieren, als eine haushaltsbezogene und bedarfsorientierte Absicherung, in der bei der Leistungsberechnung viele andere Einkommen zu erfassen oder gar nur abzuschätzen sind, was – siehe die Erfahrungen von Hartz IV – zu einer endlosen Klageflut führt.
- Zweitens sind Versicherungsleistungen eigentumsrechtlich (infolge von Eigenleistungen) 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 so genannten Anspruchseffekts (‘entitlement effect’), denn nur ein formelles Beschäftigungsverhältnis gewährleistet den (Wieder-)Gewinn von Ansprüchen.
- Viertens ist der makroökonomische Stabilisierungseffekt von lohnbezogenen Versicherungsleistungen meist größer als bei Bedarfsleistungen.
- Fünftens wirken Versicherungsleistungen auch positiv auf die Psyche von Arbeitslosen, beispielsweise daran erkenntlich, dass der Gesundheitszustand von versicherungsgedeckten Arbeitslosen signifikant besser ist als bei nichtversicherten oder nur bedarfsgesicherten Arbeitslosen (Schmid 2008, 140-6).

Danach stellt sich die Frage, ob die europäische Einkommenssicherung im Kern auf einer uniformen europäischen Arbeitslosenversicherung aufbauen soll,<sup>31</sup> die je nach nationaler Tradition etwa im Hinblick auf Generosität und Umfang einzelstaatlich ergänzt werden kann, oder ob sie im Kern nach wie vor aus nationalen Versicherungssystemen bestehen

---

<sup>30</sup> Ausführlicher dazu Atkinson (2013) und Schmid (2013a).

<sup>31</sup> So der Vorschlag von Dullien/ Fichtner (2012).

soll, die von der EU ergänzt werden. Im Folgenden argumentiere ich für die zweite Lösung, womit die erste Lösung freilich nicht ausgeschlossen ist, aber allenfalls in ferner Zukunft, wenn ein einheitlicher europäischer Arbeitsmarkt existiert. Gegenwärtig kann davon keine Rede sein. Auch sind die derzeitigen Systeme der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen so unterschiedlich, dass die Einigung auf ein uniformes Kernsystem einer europäischen Arbeitslosenversicherung in naher Zukunft unwahrscheinlich ist. Darüber hinaus bestünde mit einer einheitlichen europäischen Arbeitslosenversicherung die Gefahr einer weiteren Absenkung von Mindeststandards der Einkommenssicherung ohne komplementär steigende Anstrengungen und Kapazitäten für Arbeitsförderung.<sup>32</sup> Mitgliedstaaten mit gut ausgebauten Systemen der Arbeitslosenversicherung könnten bei einer Vergemeinschaftung geneigt werden, ihre Standards (und Kosten) weiter zu senken, während Mitgliedstaaten mit schlecht ausgebauten Systemen sich auf den europäisch garantierten (und finanzierten) Einkommenschutz beschränken könnten. Dem oben vorgestellten Modell entsprechend muss es deshalb zunächst darum gehen, in den Mitgliedstaaten überhaupt erst einmal vergleichbare Kapazitäten für Beschäftigungs- und Einkommenssicherung zu schaffen. Gleichwohl kann der nachfolgende Vorschlag nur als ein erster – und selbstverständlich weiter zu diskutierender – Versuch gewertet werden, einer Lösung dieses äußerst komplexen Problems nahezukommen.

Nach meiner Vorstellung wäre eine europäische *Beschäftigungsversicherung* anzustreben, die schon vom Begriff her das nicht mehr zu umgehende Faktum aufgreift, dass Arbeitsmarktrisiken nicht mehr nur aus Arbeitslosigkeit bestehen (Schmid 2011a, 2012a, 2013a). Eine europäische Beschäftigungsversicherung bestünde wie im US-Modell aus eigenständigen staatlichen (nationalen) „Arbeitslosenversicherungen“, deren Infrastrukturen und arbeitsmarktpolitischen Kapazitäten durch eine europäische fiskalische Kapazität unterstützt werden. Um diese Funktion zu erfüllen, könnte ein Europäischer Fonds zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung (EIS = *European Fund for Employment and Income Security*) etabliert werden, mit dessen Hilfe auch Mindeststandards nationaler Versicherungssysteme zu entwickeln und zu garantieren wären. Im Sinne einer konsequenten Verfolgung des Inklusionsprinzips müssten diese Standards vor allem einen angemessenen

---

<sup>32</sup> Wie leider die bisherige Entwicklung aufzeigt; vgl. hierzu den vorzüglichen Band von Clasen/ Clegg (2011) sowie Paetzold/ Vliet (2014).

Deckungsgrad der Versicherung (etwa zwei Drittel der Erwerbspersonen) sowie ein würdiges Niveau der Einkommenssicherung (also über dem Existenzminimum liegend) gewährleisten. Solche Mindeststandards würden ein Mindestmaß institutioneller Kongruenz fördern, keinesfalls jedoch zur Harmonisierung der Versicherungssysteme zwingen. Zum anderen könnte der EIS-Fonds diese Systeme durch rückzahlbare Kredite unterstützen, wenn sie in Defizite geraten; das würde die Stabilisierungsfunktion nationaler Versicherungen stärken. Schließlich könnte das EIS-Budget (analog zum US-Modell) genutzt werden, um in Regionen mit besonders großen Beschäftigungsproblemen ein Notstands-Arbeitslosengeld zu finanzieren oder anteilig (50:50) ein Anschluss-Arbeitslosengeld, um die Inklusionswirkung nationaler Versicherungen in Krisenzeiten zu unterstützen (Tab. 5).

Erstrebenswert wäre längerfristig, dass Europa eigenständige EIS-Beiträge zur Finanzierung erhebt. Dabei sollte zum einen von vorneherein auf das amerikanische „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 im Falle notwendiger betrieblicher Umstrukturierungsmaßnahmen, die u.U. 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 zum einen die Arbeitskosten vor allem für kleinere und mittlere Betriebe erhöhen, die häufig nicht in der Lage sind, diese Kosten auf die Preise zu überwälzen; zum anderen haben Löhne auch den Nachteil einer geringen und tendenziell sinkenden Bemessungsgrundlage. Darum scheint die Finanzierung des EU-Budgets über einen festen Anteil am Bruttoinlandprodukt am sinnvollsten, zumal der EIS ja auch 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 aufzufüllen in der Lage sind, die in Notzeiten genutzt werden können.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Allein schon ein konservativ angesetzter Beitragssatz der EU-Mitgliedstaaten von 0,2 Prozent ihres BIP

**Table 5: Mögliche Struktur einer Europäischen Beschäftigungsversicherung**

	Reguläres ALG <sup>1</sup>	Notstands-ALG <sup>1</sup>	Verlängertes ALG <sup>1</sup>
Verwaltung	EU-MS*	EU + MS*	EU + MS*
Finanzierung	EIS (0.2%) <sup>2</sup> + MS (variabel)	EIS <sup>3</sup>	EIS 50% MS 50%
Anspruch	Arbeitslose (Alo), variable Deckungsrate <sup>4</sup>	Alo <sup>5</sup> in MS mit überd. hoher Alo	Alo in MS mit hoher oder ansteig. VAR <sup>6</sup>
Dauer	Minmax = 52 Wochen	Bis 52 Wochen zusätzlich <sup>7</sup>	Bis 26 Wochen
Höhe	relative zum Lohn, MS Unterschiede <sup>8</sup>	Wie reguläres ALG	Wie reguläres ALG
Bedingung	aktive Jobsuche	aktive Jobsuche und Aktivierung <sup>9</sup>	aktive Jobsuche und Aktivierung <sup>9</sup>
Automatik	ja	nein	teilweise

\*) EU-Mitgliedstaaten (anfänglich eventuell auch nur MS der Eurozone)

1) Denkbar (und an der Zeit) wäre es, das Arbeitslosengeld in „Übergangsgeld“ (oder dergleichen) umzubenennen, einmal zur Betonung der investiven Funktion des Lohnersatzes bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, zum anderen zur Anerkennung, dass das „Arbeitslosengeld“ auch weitere Risiken abdecken soll wie etwa die zeitlich begrenzte Einschränkung des Lohneinkommens infolge von Kurzarbeit, unfreiwilliger Teilzeitarbeit und Weiterbildung oder wie bisher ‘aktiviertes’ Arbeitslosengeld für subventionierte Beschäftigung zur Überbrückung von Produktivitätsdefiziten.

2) Beitrag aus dem „Europäischen Fonds zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung“ (EIS) für Kapazitätsaufbau und Verwaltung nationaler Arbeitslosenversicherungen, finanziert aus MS-Beiträgen von wenigstens 0.2% des BIP; reguläre „Arbeitslosengelder“ werden aus den MS-eigenen Versicherungssystemen finanziert. Geraten sie in Defizite, kann EIS Kredite vergeben, die jedoch innerhalb von zwei bis vier Jahren (etwa durch einen erhöhten EIS-Beitrag) zurückzahlen wären, um permanente zwischenstaatliche Transfers zu vermeiden.

3) Aus EIS-Reserven und EU-Krediten.

4) Mindestniveau etwa zwei Drittel der Erwerbstätigen.

5) Nur für Arbeitslose, deren Versicherungsleistung ausgelaufen ist, um zu gewährleisten, dass die MS den EU-Mindeststandards nachkommen.

6) Versicherte Arbeitslosenquote (VAR), analog zum US-Modell und wie 5 oben.

7) Stufenweise, vergleichsweise zum Verfahren des US-Modells und nach Entscheidung der Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments.

8) Jedoch Mindestniveau der Lohn-Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, z.B. 50 Prozent bezogen auf vorhergehenden Lohn.

9) Explizite Priorität auf Vermittlung, ggfs. unterstützt durch Weiterbildung oder temporäre Lohnsubventionen.

---

erbrächte eine fiskalische Kapazität von etwa 26 Mrd. Euro pro Jahr. Zum Vergleich: Das Gesamtbudget der Europäischen Union beträgt 142,6 Mrd. Euro im Jahre 2014. Der Vorschlag von Dullien/ Fichtner (2012) beinhaltet eine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragende Abgabe von 1,7 Prozent der Löhne, die ein jährliches Umschlagsvolumen von ca. 55 Mrd. € erbrächte; ein effektiver und dennoch realistischer Beitragssatz für EIS müsste wohl zwischen 0,2 und 0,5 Prozent liegen.

Weil eine derartig eigenständige fiskalische Kapazität sicherlich Vertragsveränderungen erfordert, könnte zunächst auch nur ein (experimenteller) zweckgebundener Sonderfonds eingerichtet oder der schon bestehende ‚Globalisierungsfonds‘ (EGF) ausgebaut werden.<sup>34</sup> Auch wenn zu Beginn die damit verbundenen investiven Transferleistungen gering sein müssen, sollte der symbolische Wert einer echten transnationalen europäischen Institution nicht unterschätzt werden. Europa würde auch für die einfachen Bürgerinnen und Bürger fassbarer werden. Schließlich zeigen Studien, dass das Personal supranationaler Institutionen sehr schnell auch supranationale Identitäten entwickelt und somit zum Abschleifen national-regionaler Eigeninteressen beiträgt (Egeberg 2012).

Die Priorität der europäischen Beschäftigungs- und Einkommenssicherung (EIS) sollte von vornherein auf Kapazitätsbildung und Arbeitsförderung gelegt werden. An erster Stelle stünden natürlich 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, beispielsweise Förderung der Beschäftigung in kleineren und mittleren Betrieben durch eine Kombination von verbilligten Investitionskrediten (aus EU-Investitions- oder Strukturfonds) und Einstellungssubventionen. Denkbar wäre auch in der derzeit höchst kritischen Situation ein mutiges Programm von befristeten Lohnkostenzuschüssen für Unternehmen, die in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen aus dem Arbeitslosenpool zusätzlich Beschäftigte einstellen. Schon Nikolas Kaldor (1936), ein intellektueller Mitstreiter von Lord Keynes, hat darauf hingewiesen: 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.

---

<sup>34</sup> Im März 2006 (operativ Januar 2007) hatte die Europäische Kommission einen "Fonds zur Unterstützung der Arbeitnehmer" auf den Weg gebracht. Dieser „*European Globalisation Adjustment Fund*“ (EGF) soll – nun leicht verändert für die Budgetperiode 2014-2020 – mit derzeit nur 150 Millionen Euro jährlich aus dem EU-Haushalt Beschäftigten bei der Arbeitssuche helfen, die ihre Arbeitsplätze infolge von Betriebsverlagerungen oder anderer weltwirtschaftlicher Einflüsse verloren haben. Abgesehen von den geringen Mitteln sind auch die Abrufmöglichkeiten dieser Mittel nach wie vor sehr restriktiv. Zur weiteren Information siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&>.

Solche Transfers dienen nicht nur der konjunkturellen Stabilisierung,<sup>35</sup> 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 (siehe den folgenden Abschnitt „geschützte Flexibilität“) und von Teilen der europäischen Bevölkerung auch gewünscht, insbesondere von Jugendlichen; aber dieses Flexibilitätspotential ist aus verschiedenen Gründen begrenzt und auch nicht unbedingt erwünscht, vor allem von erwachsenen und älteren Fachkräften. Es macht daher durchaus Sinn, „Arbeit zu den Menschen“ und nicht nur „Menschen zur Arbeit“ zu bringen.

## II. *Geschützte Flexibilität*

Das führt uns unmittelbar zur zweiten Strategie inklusiven Wachstums.<sup>36</sup> Ein paradigmatisches Beispiel für geschützte Flexibilität ist Kurzarbeit: Sie ist ein Paradebeispiel für die am WZB entwickelte Theorie des Übergangsarbeitsmarkts,<sup>37</sup> 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 Kurzarbeitergeld eine gelungene Form für eine faire 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 stär-

---

<sup>35</sup> Makroökonomien, die dem Gedanken einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (EAV) nahe stehen, bevorzugen derzeit eine „zyklische Schockversicherung“, die als automatischer Stabilisator auf Unterschiede im „Output Gap“ (Differenz zwischen dem potenziellen und dem tatsächlichen BIP) der Mitgliedstaaten reagieren würde (z.B. Enderlein 2013). Der Vorteil dieses Konzepts bestünde darin, dass Ausgaben und Einnahmen jedes Jahr ausgeglichen seien und – etwa im Gegensatz zu Vorschlägen einer Europäischen Arbeitslosenversicherung oder des hier vorgetragenen Vorschlags eines Europäischen Fonds für Beschäftigungs- und Einkommenssicherung – keiner Änderungen der europäischen Verträge bedürften und auch verwaltungsmäßig billiger wären. Ein informelles Paper aus der Kommission (European Commission 2013c) sieht die Schwäche dieses Konzepts jedoch vor allem in Problemen der Messung des „Output Gaps“, die u.U. zu unerwünschten prozyklischen Reaktionen führen und auch zu „moral hazard“ einladen könnten.

<sup>36</sup> Bei den nachfolgenden Beispielen ist noch einmal vorwegzuschicken, dass sie immer im Zusammenspiel mit den anderen Strategien zu sehen sind; so setzt die Nachahmung des im Folgenden stark hervorgehobenen Beispiels der Kurzarbeit voraus, dass grundlegende Kapazitäten (u.a. mit Hilfe der eben erwähnten investiven Sozialtransfers) nationaler Systeme der Beschäftigungsversicherung aufgebaut wurden.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu u.a. Schmid (2002, 2008, 2011a, 2013); Beiträge in Jørgensen/ Madsen (2007), Muffels (2008), Rogowski (2008).

ker in den Vordergrund stellen, anstatt vorrangig auf externe Flexibilität (etwa regionale Mobilität oder befristete Arbeitsverträge) zu setzen.

Stärken, aber auch noch derzeitige Schwächen dieses Instruments sind als Übersicht in Tabelle 5 dargestellt. 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 der Beschäftigungsfähigkeit im weiteren Sinne verstanden werden.

**Tabelle 5: Faire Risikoteilung durch „Kurzarbeitergeld“**

	<b>Stärken</b>	<b>(derzeitige) Schwächen</b>
<b>Arbeitnehmer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitsplatzsicherheit</li> <li>- Arbeitsmarktsicherheit (vor allem Erhalt von Qualifikation)</li> <li>- Einkommenssicherheit (80-90%)</li> <li>- Erhalt der sozialen Netzwerke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringer Aktivierungsanreiz</li> <li>- Geringer Mobilitätsanreiz</li> <li>- Kein Recht auf Qualifizierung</li> </ul>
<b>Arbeitgeber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt qualifizierter Arbeiter (Alternativkosten bis zu 32.000 Euro)</li> <li>- Hohe Flexibilität in Form von:               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Schnelligkeit, strategisches Warten, revidierbar</li> <li>&gt; aufgabenspezifische Personalanpassung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe bleibende Fixkosten (24%-46% abhängig von Subventionen)</li> <li>- Geringer Aktivierungsanreiz</li> <li>- Kein Weisungsrecht</li> </ul>
<b>Staat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verminderte Arbeitslosigkeit &gt; 1,4 Millionen (2009)</li> <li>- Stabilität Kaufkraft und Psyche</li> <li>- Hohe Flexibilität in Form:               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; situativer Regulierung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benachteiligung ‚Outsider‘</li> <li>- Entschleunigung Strukturwandel</li> <li>- Finanzierung über Schulden               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Sozialabgaben, Qualifizierung</li> <li>&gt; u.a. 5 Mrd. Abwrackprämie</li> </ul> </li> </ul>

Quelle: G. Schmid, eigene Darstellung

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 der Basis einer gründlichen Einschätzung der Kompetenzen, oder die Intensivierung des Kontakts mit außerbetrieblichen Akteuren, insbesondere den Schulen und Universitäten. In dieser Hinsicht hat die Ausgestaltung des Instruments noch erhebliche Schwächen; es gibt noch nicht einmal das Recht auf Qualifizierung während der Kurzarbeit.

Das Kurzarbeitergeld gewährleistet vor allem *Einkommenssicherheit*. Mit Unterstützung von Tarifverträgen kann dieses bis zu 90 Prozent des Nettolohns betragen. Von nicht zu überschätzender Bedeutung ist schließlich auch die *soziale Sicherheit* im weiteren Sinne, d.h. über die Sicherheit z.B. von Rentenansprüchen hinaus auch die Erhaltung der sozialen Netzwerke. Diese Komponente wird in der neoliberalen Heuer- und Feuerphilosophie mit Füßen getreten.

Für *Arbeitgeber* bedeutet Kurzarbeit in erster Linie Erhalt qualifizierter Arbeitskräfte, ein Vorteil, der mit der drohenden Fachkräftelücke an Attraktivität gewinnen wird. Aus Untersuchungen wissen wir, dass die Transaktionskosten für Neurekrutierung von Fachkräften bis zu 32.000 Euro betragen können. Kurzarbeit ermöglicht aber auch viel schnellere Anpassungsreaktionen als die Alternative Entlassungen. Entlassungen sind nicht nur kostenaufwändig, sondern auch zeitaufwändig. 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 prohibitiv 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, d.h., Kurzarbeiter können beispielsweise 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, z.B. die Vermeidung von Angstsparen. Hinzukommt 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 und durch stärkere investive Orientierung der flankierenden antizyklischen Fiskalpolitik in Schach gehalten werden. Die Abwrackprämie, die immerhin 5 Milliarden Euro kostete, war unter diesem Gesichtspunkt recht fragwürdig.

In Deutschland (Möller 2010, Herzog-Stein/ Seifert 2010), aber auch in vielen anderen Mitgliedstaaten (Eurofound 2010), 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. Als Stichworte nenne ich nur Arbeitszeitkonten und Lohnkorridore.

Weitere Beispiele für geschützte Flexibilität sind die Sicherung von Einkommensrisiken beim lebenslangen Lernen, beispielsweise über Bildungsschecks; oder die Sicherung von Einkommensrisiken bei Freistellungen für notwendige Kindererziehung, für Pflege von kranken Angehörigen oder für offene Freizeiten, so genannte Sabbaticals. Vor allem in der präventiven Weiterbildung könnte die europäische Dimension gestärkt werden, einerseits gezielt für gering qualifizierte Beschäftigte, andererseits für Kleine und Mittlere Unternehmen.

Atypische Beschäftigung wird immer typischer (u.a. Eichhorst/ Tobsch 2013, Schmid/ Protsch 2009). Deshalb wäre es auch originäre Aufgabe eines ESMs, gemeinsame Standards des Sozialschutzes weiterzuentwickeln *und* für deren Einhaltung zu sorgen, etwa das Rückkehrrecht von Teilzeit auf eine gleichwertige Vollzeitstelle. Oft ist das Regelwerk für solche Standards schon vorhanden, etwa durch Europäische Richtlinien, aber es fehlt viel-

fach an einer effektiven Implementierung und Erzwingung der verabredeten Regeln infolge des Mangels an Verfahrenssicherheit und Kontrollen.<sup>38</sup> Eine Revitalisierung der Offenen Methode der Koordination<sup>39</sup> 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; gesetzliche Bindewirkung von Tarifverträgen; staatliche Mitwirkung bei dezentral freiwilligen Vereinbarungen, die in den Niederlanden als ‚Kovenants‘ weit verbreitet und in vielen Ländern als regionale Beschäftigungspakte gebräuchlich sind (Korver/ Schmid 2012). In diesem Zusammenhang verdient der schon früh von Scharpf (2010/2002) entwickelte Vorschlag einer Kombination von Europäischen Rahmenrichtlinien mit ‚harter‘ Gesetzeskraft und der ‚weichen‘ Methode der offenen Koordination wieder aufgegriffen zu werden.

Ein wichtiges Element geschützter Flexibilität wäre 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 Pflgetätigkeit zeitweise eingeschränkt ist.

Um dem wachsenden Bedarf an Flexibilität auf der Nachfrageseite (verlängerte Wertschöpfungsketten, projektförmige Arbeit, u.a.) wie auf der Angebotseite (lebenslaufbedingte Übergangsgemeinschaften, demografisch bedingter Arbeitskräfteschwund, u.a.) entgegenzukommen, sollte die betriebsexterne Flexibilität in Form der Arbeitskräftemobilität (Migration, Nah- und Fernpendeln) freilich nicht vernachlässigt werden. Mit der Freiheit der EU-Bürger und EU-Bürgerinnen, 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 innenpolitisch integrative Willkommenskultur, transnationale Übertragbarkeit erworbener

---

<sup>38</sup> Vgl. hierzu die ausgezeichneten Arbeiten von Gerda Falkner u.a. (2005), und neuerdings Sonja Bekker (2013) sowie Miriam Hartlapp (2013/4).

<sup>39</sup> Maria J. Rodrigues (2013), „Mutter der Lissabon Strategie“, weist mit Recht darauf hin, dass die OMK eher als Instrument der Vertiefung der europäischen Integration betrachtet werden sollte denn als eine Methode der intergouvernementalen Kooperation.

Sozialleistungen, transnationale Anerkennung von Bildungszertifikaten und vieles andere mit, sind noch längst nicht ausgeschöpfte Handlungspotentiale, die hier nicht in der notwendigen Ausführlichkeit diskutiert werden können.<sup>40</sup> Hier soll nur auf einen oft vernachlässigten Punkt aufmerksam gemacht werden: Einer europaweit koordinierten Wohnungs- und Verkehrsinfrastrukturpolitik sollte angesichts der faktisch begrenzten Kapazität weiträumiger Mobilität stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

**Tabelle 6: Ausmaß und Muster räumlicher Mobilität in ausgewählten EU-Ländern, in Prozent**

	FR	DE	ES	PL	CH	BE	Durchschnitt
Gesamte Mobilität = $\Sigma$	51	49	52	37	51	42	48
Gegenwärtig	15	19	14	15	13	17	16
Früher	36	30	38	21	38	25	32
Struktur $\Sigma$ -Mobilität	100	100	100	100	100	100	100
zirkulär	65	69	83	76	73	87	70
residenziell	27	22	12	12	18	11	22
beides	8	9	6	12	9	2	8

Quelle: Ruppenthal und Lück (2009), nach Tabelle 1; die Prozentzahlen beziehen sich auf Erwerbstätige im Alter 25-54; Basis sind repräsentative Befragungen; „gegenwärtig“ bezieht sich auf Mobilitätserfahrungen der letzten drei Jahre; „zirkulär“ = vor allem Fernpendeln (mindestens 2 Stunden täglich); „residenziell“ = Umzug mindestens 50 km entfernt, inklusive transnational (jedoch nur 2% aller Mobilen ausmachend)

Die neuere empirische Forschung weist deutlich auf die Grenzen und Bedingungen räumlicher Mobilität (Tab. 6). Ein Sechs-Länder-Vergleich bestätigt zum einen, dass etwa die Hälfte der Erwerbspersonen im Kernalter von 25 bis 54 aus beruflichen Gründen gegenwärtig mobil ist oder in der längeren Rückschau mobil war. Von diesen Mobilen waren aber zwei Drittel bis drei Viertel „zirkulär“ mobil, d.h., sie pendelten weiträumig und gaben ihren Wohnsitz nicht auf. Von denen, die den Wohnsitz wechselten, wanderten im Schnitt nur zwei Prozent über nationale Grenzen. In Deutschland, beispielsweise, haben nur 22 Prozent von 49 Prozent Mobilen den Wohnsitz gewechselt, das heißt, nur gut zehn

<sup>40</sup> Einige Literaturverweise müssen hier genügen: Cedefop (2011), Dhéret et al. (2013), Kahanec (2012), McLoughlin/ Münz (2011), OECD (2013), Schneider/ Meil (2008), Schneider/ Collet (2009), Thränhardt/ Hunger (2003), Zimmermann (2009).

Prozent der Erwerbstätigen wechseln den Wohnsitz über einen längeren Beobachtungszeitraum. Die Akzeptanz weiträumigen Pendelns wäre demnach auch der Hebel, regionale und transnationale Mobilität in begrenzter Weise durch eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu befördern, insbesondere in den nationalen Grenzregionen. Ein europaweit koordiniertes Investitionsprogramm könnte somit in synchroner Weise Beschäftigung wie Beschäftigungsmobilität fördern. Darüber hinaus könnten die offenbar großen Barrieren residenzieller Mobilität durch einen mobilitätsfreundlichen Wohnungsmarkt wenigstens teilweise abgebaut werden, etwa durch Mietpreisregulierung und Immobilienversicherungen.

Abschließend muss jedoch noch einmal unterstrichen werden: Zwar kann externe Flexibilität in Form regionaler Mobilität – in ihrer rein ökonomischen Funktion betrachtet – als Element einer europaweit umfassenden Beschäftigungsversicherung verstanden werden; faktisch ist dieses Potential jedoch sehr begrenzt, abgesehen davon, dass die sozialen Kosten der Migration meist stark unterschätzt werden. So weist Ettore Recci (2008) darauf hin, dass es mindestens zehn Jahre bedürfte, um angesichts der empirisch geprüften Mobilitätswilligkeit die regionalen Differenzen der europäischen Arbeitslosigkeit durch regionale Mobilität auszugleichen. Deshalb führt, wie schon mehrfach betont, kein Weg daran vorbei, das ‚Flexicurity‘ Konzept der EU-2020 Strategie stärker auf (geschützte) interne Flexibilitätspotentiale auszurichten.<sup>41</sup>

### *III. 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 Bekämpfung einer zentralen Ursache steigender Ungleichheit. Für die gesamte Union beträgt die Beschäftigungsquote für Hochqualifizierte 83 Prozent; die Beschäftigungsquote für Geringqualifizierte aber nur 53 Prozent. Das sind

---

<sup>41</sup> Selbst in den USA, die immer wieder als Vorbild für räumliche Mobilität vorangestellt werden, soll Presberichten zufolge die transregionale Mobilität deutlich zurückgehen. Zwei Gründe werden genannt: Vereinbarkeitsprobleme in Familien, in denen Mann und Frau (eventuell auch im Hause lebende Kinder oder Großeltern) gleichermaßen beschäftigt sind; zweitens die stark verbesserten Möglichkeiten, sich die notwendigen Informationen möglicher Arbeitsplatzalternativen über das Internet – anstatt im Versuchs- und Irrtumsverfahren der räumliche Mobilität – zu besorgen.

30 Prozentpunkte Differenz! Es müsste deshalb ein ausgesprochenes und operatives Ziel des Europäischen Sozialmodells sein, diese Kluft zu mindern – etwa durch eine Zielmarke wie die Beschäftigungsquote von wenigstens 65 Prozent für Geringqualifizierte bis zum Jahre 2020. In Deutschland hieße das eine Erhöhung der entsprechenden Beschäftigungsquote um etwa 10 Prozentpunkte.

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 induzieren kann. Nach vierzig Jahren akkumuliert sich eine solch höhere Wachstumsdynamik auf ein 30-prozentig höheres Einkommen (Piopiunik und Wößmann 2011). Darüber hinaus weist die neue vergleichende Erhebung der OECD über den Stand der Erwachsenenbildung (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies = PIAAC*) darauf hin, dass die bisher üblichen Messungen des Zusammenhangs von Bildung und Wachstum auf der Basis von Erwerbseinkommen früher Lebensphasen das Gesamtlebenseinkommen systematisch um etwa ein Viertel unterschätzen (Hanushek u.a. 2013). Für Deutschland im Besonderen ist bemerkenswert, dass weiterführende Bildungsinstitutionen bisher nicht in der Lage waren, die starke und schichtenabhängige Ungleichheit aus dem formalen Bildungsbereich im Erwachsenenalter zu kompensieren oder gar umzukehren. Vor allem bei Langzeitarbeitslosen bestehen drastische Defizite in Schlüsselqualifikationen des Lesens, Rechnens und der Computerhandhabung, wobei vorausgehende Defizite vermutlich durch das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit noch weiter verstärkt werden (Rammstedt u.a. 2013).

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 aus meiner Sicht daher ein erheblicher Mangel der EU-2020-Strategie (Schmid 2012b).

Zu einem wesentlichen Bestandteil eines Europäischen Sozialmodells gehört auch, Bildungssystem und Arbeitsmarkt stärker zu verzahnen: Nicht nur an der Schnittstelle von der Schule zum Beruf, sondern während des gesamten Lebensverlaufs muss für Erwachsene die Möglichkeit bestehen, Bildung und Beruf zu kombinieren. Das würde nicht nur die horizontale und vertikale Mobilität verbessern, sondern auch Mobilitätsketten induzieren, die das Flexibilitätspotential insgesamt erhöhen. Warum ist es immer noch die große Ausnahme oder nahezu unmöglich, dass eine qualifizierte Krankenschwester sich zu einer Fachärztin hocharbeiten kann?

Ausbildung und Fortbildung sollten auch nicht nach einem bestimmten Alter enden oder gar – wie es vor einem Jahrzehnt noch der Fall sein konnte – durch Tarif- oder Betriebsvereinbarungen ausgeschlossen werden. Die neuere Forschung zeigt einen klar positiven Zusammenhang zwischen Weiterbildungsteilnahme und Erwerbstätigkeit von Älteren, auch bei statistischer Kontrolle weiterer Faktoren. Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Bildungssystem existiert auch noch nach dem Rentenalter: Wissensintensive Güter oder Dienstleistungen brauchen Menschen, die über entsprechende Bildung verfügen, sie zu nutzen.<sup>42</sup>

#### *IV. Effiziente Arbeitsmarktregulierung*

Effiziente Arbeitsmarktregulierung könnte schließlich durch bessere Nutzung vorhandener oder Schaffung neuer Kapazitäten und Abbau ineffizienter Flexibilität zur Entfaltung eines wirklich europäischen Arbeitsmarktes beitragen. Das hört sich an wie die Quadratur des Kreises. Ein unmittelbar einleuchtendes Beispiel wäre aber die EU-weite Anerkennung von Qualifikationen. Diese würde die Mobilität vor allem in Bereichen drohender Fachkräftedefizite verbessern. Eine Richtlinie für einen europäischen Berufsausweis ist unterwegs.

Um einen nachhaltigen Effekt auf die Verbesserung der produktiven Kapazitäten zu garantieren, darf dies jedoch nicht zur Erosion der Qualitätsstandards führen. Für die derzei-

---

<sup>42</sup> Dafür tritt auch Oskar Negt (2012) vehement ein; vgl. den Abschnitt „Leben begleitendes Lernen: Erwachsenenbildung für eine europäische Identität“ (S. 86-88), in dem Negt sogar „Pflichtinstitutionen für Erwachsenenbildung“ vorschlägt.

tige Debatte um die Jugendarbeitslosigkeit bedeutet dies z.B., die Vorzüge der dualen Berufsausbildung, einschließlich des dualen Studiums, zu verteidigen, anstatt auf billige Lehrlingsvarianten zu schießen. Qualitätsstandards würden auch dazu beitragen, informelle oder gar illegale Arbeit – beispielsweise in der Pflege – einzuschränken.

Eine zentrale Rolle für effiziente Regulierung muss die Einschränkung ineffizienter Flexibilisierung spielen. Eine wachsende Anzahl seriöser empirischer Studien vor allem auf betrieblicher Ebene weist darauf hin, dass die exzessive Nutzung befristeter Arbeitsverträge, einschließlich der Zeitarbeit, sowohl für Produktivität als auch für Innovation schädlich sind, von den oft schweren sozialen Nachteilen einmal ganz abgesehen. Die Einschränkung befristeter Beschäftigung würde daher das qualitative Wachstum langfristig stärken und damit auch der Erosion produktiver Kapazitäten entgegenwirken.<sup>43</sup>

Ein Weg für eine solche Einschränkung wäre es, durch die Internalisierung von Risiken die richtigen ökonomischen Anreize zu setzen, beispielsweise risikobezogene Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen und Bildungs- oder Weiterbildungsfonds. 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 schließlich 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

---

<sup>43</sup> Für Belege vgl. insbesondere den vorzüglichen Überblickartikel von Kleinknecht u.a. (2013, 229): „Deregulierung von Arbeitsmärkten und Lohnzurückhaltung haben jedoch signifikant niedrigere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität zur Folge. Eine kürzere Verweildauer im Betrieb ist schädlich für Innovationen und Lernprozesse.“ Zur entsprechenden Diskussion auch Martin/ Scarpetta (2011) und Schmid (2012a, 2013).



Lohnpolitik ein Stück näher kommen könnte, zeigen zwei neuere vergleichende Studien zum Mindestlohn. Während die Eurofound-Studie (Fernández-Macías/ Vacas-Soriano 2013) den Schwerpunkt auf die hypothetischen Auswirkungen einer Mindeststandardregel legt, hebt die Etui-Studie (Kampelmann et al. 2013) die Folgen unterschiedlicher Verfahren von Mindestlöhnen hervor, vor allem die Unterschiede einer gesetzlich universellen Regelung und tariflich gestalteter (und eventuell gesetzlich verallgemeinerter) Regelung.

Die *Eurofound-Studie* errechnete generell wie auch mit sektoraler und betrieblicher Differenzierung die Auswirkungen eines EU-Standards, welcher den nationalen Mindestlohn auf (beispielsweise) 60 Prozent des nationalen Medianlohns setzen würde. Für Deutschland hätte ein solcher Standard die größten Auswirkungen, denn für etwa 25 Prozent der Beschäftigten müssten die Löhne nach oben angeglichen werden. Generell würden vor allem kleine und mittlere Betriebe belastet, und bei den Beschäftigten käme ein solcher Standard vor allem Frauen zugute. Allerdings wären vor allem die nicht exportierenden Sektoren betroffen, so dass größere Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit für die meisten Länder nicht zu befürchten wären. Andererseits sollten auch die Hoffnungen auf eine substantielle Reduzierung der Armut gedämpft werden, weil Armut eher ein Resultat von Haushalten mit Arbeitslosigkeit und geringer Beschäftigungsintensität seien als von Beschäftigung im Niedriglohnsektor.

Die *Etui-Studie* ist in zweifacher Hinsicht höchst informativ: Zum einen zeigt sie mit aller Deutlichkeit auf, wie schwierig es ist, allein schon international vergleichbare Messgrößen für geltende Mindestlöhne zu finden, so dass erst noch das Datengerüst zu legen wäre, um einheitliche Mindeststandards zu setzen. Zum zweiten werden in dieser Studie die enormen Unterschiede nationaler Mindestlohnsysteme in Europa deutlich und dabei auch die unterschiedlichen Interessenlagen sowie historisch verwurzelten kulturellen Eigenschaften. Dabei schälen sich bemerkenswerte Differenzen in den sozialen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen unterschiedlicher Mindestlohnsysteme heraus: Eine Kombination von sektoraler Festlegung und hoher Deckungsrate (entweder durch hohen Organisationsgrad der Sozialpartner oder durch gesetzliche Allgemeingültigkeitserklärungen) kann als funktionales Äquivalent gesetzlicher Mindestlöhne betrachtet werden. Allerdings sind die so festgelegten Mindestlöhne in der Regel höher als universelle gesetzliche Mindestlöhne. Dagegen haben die flächendeckenden gesetzlichen Mindestlöhne den Vorteil eines höhe-

ren Deckungsgrades, wenn die Voraussetzungen eines hohen Organisationsgrades der Sozialpartner nicht gegeben sind. Die Etui-Studi legt daher nahe, Überlegungen zu 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 auf der einen Seite sowohl soziale Ungerechtigkeit als auch langfristig ineffiziente Flexibilität durch Lohndumping vermeiden würden und auf der anderen Seite die Binnenkaufkraft starker Ökonomien stärken könnten, was den Exportchancen für schwache Länder zugutekäme. Wenn man die Lohnstückkostenentwicklung des letzten Jahrzehnts betrachtet, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich beispielsweise Deutschland vor allem durch fehlende gesetzliche Mindestlöhne und durch eine kaum kontrollierte Öffnung des Niedriglohnssektors (vor allem in Form von Zeitarbeit und Minijobs) Vorteile auf Kosten von Nachbarstaaten geschaffen hat.<sup>44</sup>

Für Inklusion von besonderer Bedeutung ist schließlich die Gewährleistung eines für alle Menschen erschwinglichen Zugangs zu Dienstleistungen von öffentlicher Bedeutung wie Energie, Telekommunikation, Wasser, Abfallbeseitigung, Gesundheit, Pflege und Bildung. Die ursprüngliche stark marktliberal ausgerichtete Richtlinie der Kommission (‚Bolkestein-Richtlinie‘) ist 2006 zwar nach heftigen Protesten um einige soziale Gesichtspunkte korrigiert worden, für ein ‚Soziales Europa‘ fehlen jedoch nach wie vor anspruchsvolle Mindeststandards bezüglich Sicherheit und Qualität solcher Dienstleistungen, vor allem für Kinder in benachteiligten Haushalten.<sup>45</sup> Dass nach gegenwärtiger Rechtslage demokratisch gewählte lokale, regionale oder gar nationale Regierungen gegenüber der EU begründungspflichtig sind, für die Gewährleistung grundlegender sozialer

---

<sup>44</sup> Nach einer international vergleichenden Zusammenstellung der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) stiegen die nominellen Lohnstückkosten im Durchschnitt der Jahre 2000-2005 in Deutschland um 0,1% gegenüber 1,8% in der Eurozone; im Durchschnitt der Jahre 2005-2010 waren es 0,8% gegenüber 1,9% in der Eurozone. Erst seit 2011 ist der jährliche Anstieg der deutschen nominellen Lohnstückkosten höher als im Durchschnitt der Eurozone und der EU insgesamt; vgl. WKO August 2013, <http://wko.at/statistik/eu/europa-lohnstueckkosten.pdf> (Download 15.10.2013).

<sup>45</sup> Eindringlich hierzu Frazer u.a. (2010), 191-5; Artikel 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bietet dazu die Handhabe.

Dienste (abgesehen von Polizei, rechtlichen Dienstleistungen u.ä.) zu intervenieren, ist kein haltbarer Zustand.

### **Zusammenfassung und Ausblick**

Ich hoffe gezeigt zu haben, dass das Beste eines Europäischen Sozialmodells noch kommen könnte. Aber ohne Kontrolle der Finanzmärkte (z.B. durch eine Europäische Bankenunion), ohne Ausbau eigenständiger fiskalischer Kapazitäten (z.B. durch eine Finanztransaktionssteuer), und ohne effektive Nachfrage (z.B. durch ein gewaltiges europäisches Infrastrukturprogramm) könnte dieses hoffnungsvolle Pflänzchen bald vollends eingetrocknen.

Umgekehrt gilt: Der einzige Weg, um die Nachhaltigkeit dieses neuen, inklusiven Wachstums zu gewährleisten bedarf es des weiteren Ausbaus europäischer sozialer Institutionen. Das mag zwar eine weitere Aufgabe nationaler Souveränität voraussetzen, aber ohne den Ausbau produktiver Kapazitäten wettbewerbsschwacher Mitgliedstaaten mit Hilfe europäischer Unterstützung (z.B. Etablierung effektiver nationaler Arbeitslosenversicherungen und Arbeitsverwaltungen) und ohne deren Ergänzung durch transnationale Institutionen (z.B. durch rudimentäre Elemente einer europäischen Beschäftigungsversicherung) wird auch die gewünschte Vielfaltigkeit nationaler oder regionaler Eigenheiten nicht zu erhalten sein. Die Stärkung *transnationaler* Kompetenzen und Kapazitäten – wenn durch die EU-Mitgliedstaaten (also den nationalen Demokratien) legitimiert – und die Stärkung *nationaler* Kompetenzen und Kapazitäten schließen sich nicht aus, sondern können sich wechselseitig verstärken.

Der Stellenwert von *sozialer* Inklusion im europäischen Wertekanon kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Früh schon hatte Egon Matzner (2002) auf drei entscheidende Unterschiede zwischen dem ‚europäischen‘ und ‚amerikanischen‘ Kapitalismus verwiesen<sup>46</sup>: Erstens ist Eigentum in Europa mit sozialen Pflichten verbunden, wohingegen es in

---

<sup>46</sup> Ich schreibe ‚europäisch‘ und ‚amerikanisch‘ in Anführungsstrichen, weil auch Egon Matzner sich bewusst war, im Folgenden nur Tendenzen zu umschreiben. In Wirklichkeit herrschen auch in Europa ‚amerikanische‘ Vorstellungen des Kapitalismus, wie umgekehrt auch in den USA ‚europäische‘ Auffassungen des

den USA persönliche Unabhängigkeit begründet und – gleichsam gottgewollt – 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, damit Inklusion nicht zu einer Exklusionsfalle wird. Im amerikanischen Verständnis gilt Umverteilung als widernatürlich. Habgier gilt als gut, denn Reichtum "tröpfle" 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 (z.B. in Roosevelts *New Deal*). Unter letzterer verstand Matzner die "zeitgemäße Regulierung der Marktkräfte" für öffentliche Angelegenheiten. Nicht radikale Marktöffnung, sondern die Wiederbegründung der *res publica* sei die globale Aufgabe einer sozialen europäischen Demokratie im 21. Jahrhundert.

Auf die Existenz eines mehrheitsfähigen gemeinsamen Wertekanons verweisen auch empirische Studien. So findet eine neuere vergleichende Studie zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates, dass die Erwartungshaltungen und Ansprüche der Bürger an einen "optimalen" Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich recht ähnlich sind, jedenfalls ähnlicher, als es die unterschiedlichen nationalen Institutionalisierungsformen des Wohlfahrtsstaates erwarten lassen (Kohl 2013). Auch die gegenwärtige Diskussion um das geplante Freihandelsabkommen zwischen Europa und den USA<sup>47</sup> 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 nichtstaatliches internationales Schiedsgericht auszufechten, die nationales oder europäisches Recht aushebeln könnten.

---

Kapitalismus vertreten sind.

<sup>47</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) im Rahmen einer *Transatlantic Free Trade Area* (TAFTA).

Nicht unerwähnt bleiben darf auch die Außenansicht von Europa, in der häufig Aspekte der ‚Soziale Dimension‘ hervorgehoben werden. Der Sozialwissenschaftler John Buchanan (2004), beispielsweise, weist darauf hin, dass in Australien historisch schon immer die Gewerkschaften und die Frauenbewegungen auf Europa als mögliches Modell gesehen hätten. Auch in der politischen Öffentlichkeit Lateinamerikas und Asien gelten der soziale Dialog, d.h. die Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf nationaler wie europäischer Ebene, sowie die europäische Gleichstellungspolitik als mögliches Vorbild.<sup>48</sup>

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 Vertrages 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" (Hervorhebung von mir).

Experten des europäischen Arbeits- und Sozialrechts können noch auf weitere Paragraphen verweisen, die den Gedanken der Inklusion sowie die Gleichberechtigung der Sozialen Dimension gegenüber der rein wirtschaftlichen Integration hervorheben. Francesco Costamagna (2012), beispielsweise, bezweifelt m.E. überzeugend, ob die Konditionalität, die an die so genannten Europäischen Rettungsschirme und Stabilitätsmechanismen<sup>49</sup> geknüpft wird und die u.a. zu drastischen Kürzungen von Sozialbudgets in den südlichen Mitgliedstaaten und Peripherieländern geführt haben, mit den sozialen Grundsätzen des derzeit schon bestehenden Europäischen Vertragswerks vereinbar ist.

Jürgen Habermas (2013, 82-111) legte jüngst allerdings gute Argumente vor, dass das Ausreizen schon vorhandener sozialstaatlicher Grundlagen dieses Vertragswerkes nicht

---

<sup>48</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Ilán Bizberg und Yoko Tanaka in Kaelble/ Schmid (2004), S. 141-166 und S. 167-214.

<sup>49</sup> Ironischerweise wird jetzt unter der Abkürzung „ESM“, die früher selbstverständlich für „European Social Model“ oder „Europäisches Sozialmodell“ stand, „European Stability Mechanism“ verstanden.

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 gehört. Dazu gehört insbesondere die weitere Stärkung des Europäischen Parlaments, 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 muss. „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 zum Ausdruck bringen müssen. Europa braucht endlich eine nicht bloß abwehrende, sondern eine einladende gemeinsame Einwanderungspolitik als mittragenden Pfeiler inklusiven Wachstums.

## **Literatur**

- Acemoglu, D. and J. Robinson (2012), *Why Nations Fail – The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown (ebook version)
- Andor, L. (2013), *Developing the Social Dimension of a Deep and Genuine Economic and Monetary Union*, EPC Policy Brief, 13 September 2013
- Artavanis, N. and A. Morse, M. Tsoutsoura (2012), *Tax Evasion across Industries: Soft Credit Evidence from Greece*, The University of Chicago: Fama-Miller Center for Research in Finance, Chicago Booth Paper No. 12-25
- Atkinson, A. B. (2013), *Ensuring Social Inclusion in Changing Labour and Capital Markets*, European Economy Economic Papers 481, Brussels, European Commission, [ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications)
- Auer, P. and B. Gazier (2006), *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Paris, Flammarion

- Bekker, S. (2013), The EU's Stricter Economic Governance: A Step towards More Binding Coordination of Social Policies? WZB Discussion Paper SP IV 2013 -501, <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2010/iv10-501.pdf>
- Blos, K. und B. Schwengler (2007), Regionale Einkommenseffekte der Hartzreformen, IAB-Kurzbericht Nr. 4/2007
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2011), Arbeitsverhältnisse im Dienstleistungssektor, in: WSI-Mitteilungen, 64 (9), 439-47
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2013), Transnational Labour Markets and National Wage Setting Systems in the EU, in: Industrial Relations Journal 44 (1), 2-19
- Buchanan, J. (2004), The European Social Model: An Australian Perspective on its Meaning, Impact and Potential Evolution, in: H. Kaelble und G. Schmid (Hg.), Das Europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin, edition sigma, 215-238
- Buchanan, J. M. (1998), The Fiscal Crises in Welfare Democracies: With Some Implications for Public Investment, in: H. Shibata and T. Ithori (eds.), The Welfare State, Public Investment, and Growth. Selected Papers from the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance, Tokyo et al.: Springer, 3-16
- Cedefop (2011), Employment-related Mobility and Migration and Vocational Education and Training, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Clasen, J. and D. Clegg (eds.) (2011), Regulating the Risk of Unemployment – National Adaptions to Post-industrial Labour Markets in Europe, Oxford, Oxford University Press
- Costamagna, F. (2012), Saving Europe 'Under Strict Conditionality': A Threat for EU Social Dimension?, Torino, LPF Centro Einaudi Working Paper 7
- Dahrendorf, R. (2005), Vereint oder offen? Die europäische Alternative, in: SZ, 15. Juli 2005, S. 14
- Deeke, A. (2010), Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds – Analysen zur Umsetzung und zu den Wirkungen der Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF – Endbericht der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm 2000 – 2008, Nürnberg, IAB-Projektbericht Nr. 534
- Deutschmann, Ch. (2013), Warum tranken die Pferde nicht?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 23.09.2013  
<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/eurokrise-warum-tranken-die-pferde-nicht-12588613.html>
- Dhéret, C. and A. Lazarowicz, F. Nicoli, Y. Pascouau, F. Zuleeg (2013), Making Progress towards the Completion of the Single European Labour Market, EPC Issue Paper No. 75
- Dullien, S. (2013), Assessing the Stabilization Impact of a European Unemployment Benefit Scheme: Is the US model the Right Point of Reference? Presentation at the Conference “Let’s think out of the box”, Brussels, October 11, 2013 (EU-Commission and Bertelsmann-Stiftung)
- Dullien, S. und F. Fichtner (2012), Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum, in: DIW-Wochenbericht Nr. 43, S. 9-15
- Dworkin, R. 2000: Sovereign Virtue – The Theory and Practice of Equality, Cambridge, MA and London
- Egeberg, M. (2012), Experiments in Supranational Institutionbuilding – The European Commission as a Laboratory, Arena Working Paper No. 4, Bergen
- Eichhorst, H. und V. Tobsch (2013), Has Atypical Work Become Typical in Germany?, Bonn, IZA-Discussion Paper No. 7609
- Enderlein, H. (2013), Blueprint for a Cyclical Shock Insurance (CSI) in the Euro-area, Presentation at the Conference “Let’s think out of the box”, Brussels, October 11, 2013 (EU-Commission and Bertelsmann-Stiftung)
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press

- European Commission (2010), Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission, Brussels, 3.3.2010, COM (2010) 2020
- European Commission (2012a), Employment and Social Developments in Europe 2012, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2012b), Annex Draft Joint Employment Report to the Annual Growth Survey 2013, Brussels COM(2012) 750 final
- European Commission (2013a), EU Measures to Tackle Youth Unemployment, Brussels, Factsheet Employment, Social Affairs & Inclusion, June 2013
- European Commission (2013b), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, Brussels, 2.10.2013, COM(2013) 690 provisoire
- European Commission (2013c), Paper on Automatic Stabilisers, Brussels, mimeo
- European Commission (2014), Employment and Social Developments in Europe 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Eurofound (2010), Extending Flexicurity – The potential of Short-time Working Schemes, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Falkner, G. and O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber (2005), *Complying with Europe - EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press
- Fernández-Macías, E. and Vacas-Soriano, C. (2013), *A Coordinated EU Minimum Wage Policy?* Dublin, Draft-Report by Eurofound
- Frazer, H. and E. Marlier, I. Nicaise (2010), *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*, Antwerp-Apeldoorn, Garant
- Gazier, B. (2003), *‘Tous Sublimes’ – Vers un nouveau plein-emploi*, Paris: Flammarion
- Gill, I. and J. Koettl, T. Packard (2013), Full Employment: a Distant Dream for Europe, in: *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:19, 1-34 (Open Journal)
- Glienicker Gruppe (2013), Mobil, gerecht, einig, in: *DIE ZEIT*, 17.10.2013, 30
- Habermas, J. (2011), *Die Verfassung Europas – Ein Essay*, Berlin, Suhrkamp
- Habermas, J. (2013), *Im Sog der Technokratie – Kleine Politische Schriften XII*, Berlin, Suhrkamp
- Hanushek, E. H. and G. Schwerdt, S. Wiederhold, L. Woessmann (2013), *Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC*, Bonn: IZA Discussion Papers 7850
- Hartlapp, M. (2013/4), Factoring in the Street Level in Social Europe: Enforcement as the Forgotten Part of Implementation, in: *West European Politics*, 36/7, forthcoming
- Hellwig, M. und A. Admati (2013), *Des Bankers neue Kleider – Was bei Banken wirklich schief läuft und was sich ändern muss*, München, Finanzbuchverlag FBV (Original: *The Bankers' New Clothes*, Princeton, Princeton University Press), 2. Aufl. 2014; ISBN E-Book (PDF)
- Herzog-Stein, A. und H. Seifert (2010), *Deutsches "Beschäftigungswunder" und flexible Arbeitszeiten*, WSI-Diskussionspapiere Nr. 169, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung
- Jacquette, D. (2004), *Pathways in Philosophy. An Introductory Guide with Readings*, New York, Oxford, Oxford University Press
- Jørgensen, H. and P.K. Madsen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing
- Kaelble, H. und G. Schmid (Hg.)(2004), *Das Europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, edition sigma
- Kahanec, M. (2012), *Labor Mobility in an Enlarged European Union*, Bonn, IZA Discussion Paper No 6485
- Kaldor, N. (1936), Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: *Journal of Political Economy*, 44 (6), 721-742



- Kampelmann, S. and A. Garnero, F. Rycx (2013), Minimum Wages in Europe: Does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes? Report 128, ETUI (European Trade Union Institute)
- Kleinknecht, A. und C.W.M. Naastepad, S. Storm, R. Verger (2013), Schadet die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes der Innovation?, in: WSI-Mitteilungen 66 (4), 229-238
- Kohl, J. (2013), Hohe Akzeptanz des Wohlfahrtsstates trotz kritischer Leistungsbewertung – Wohlfahrtsregime und Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im europäischen Vergleich, in: ISI (Informationsdienst) 50 (ed. GESIS), 1-7
- Korver, T. and G. Schmid (2012), Enhancing Transition Capacities and Sustainable Transitions. in: J. de Munck, C. Didry, I. Ferreras, A. Jobert (eds.), *Renewing Democratic Deliberation in Europe: The Challenge of Social and Civil Dialogue*, Brussels, Peter Lang, 23-55
- Kritikos, A. (2014), 2014: Ein Jahr, in dem die Weichen für Griechenlands Zukunft gestellt werden, in: DIW Wochenschrift, 5
- Kronauer, M. (2013), Soziologische Anmerkungen zu zwei Debatten über Inklusion und Exklusion, in: R. Burtscher, E. J. Ditschek, K.-E. Ackermann, M. Kil, M. Kronauer (eds.), *Zugänge zur Inklusion: Erwachsenenbildung, Behindertenpädagogik und Soziologie im Dialog*, Bielefeld, Bertelsmann (Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung: Forschung), 17-25
- Kronauer, M. und G. Schmid (2011), Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie, in: WSI-Mitteilungen, 64 (4), 155-62
- Lalive, R. und C. Landais, J. Zweimüller (2013), Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs, Bonn, IZA-Discussion Paper 7650
- Lefresne, F. (ed.) (2010), *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America: Reforms and Crisis*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI)
- Leibfried, S. (2010), Social Policy – Left to the Judges and the Markets?, in: H. Wallace and M.A. Pollack, A. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 253-282
- Luhmann, N. (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2 Teilbände
- Mak, G. (2012), *Was, wenn Europa scheitert*, München, Pantheon
- Martin, J. P. and Stefano Scarpetta (2011), *Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity*, Bonn, IZA Policy Paper No. 25
- Matzner, E. (2002), Amerikas destruktiver Konservatismus und die Idee Europa, in: *Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte*, Nr. 10, 630-633
- McLoughlin, S. and R. Münz (with R. Bunte, G. Hultin, W. Müller, R. Skeldon) (2011), *Temporary and Circular Migration: Opportunities and Challenges*, Working Paper No. 35, Brussels, EPC (European Migration and Diversity - Europe's Political Economy Programmes)
- Möller, J. (2010), The German Labor Market Response in the World Recession – De-mystifying a Miracle, in: *ZAF (Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung)*, 42 (4), 325-336
- Muffels, R.J.A. (ed.) (2008), *Flexibility and Employment Security in Europe. Labour Markets in Transition*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar
- Negt, O. (2012), *Gesellschaftsentwurf Europa – Plädoyer für ein gerechtes Gemeinwesen*, Stuttgart, Steidl/ifa (2.Auflage)
- Nida-Rümelin, J. und D. Hirschel, H. Meyer, T. Meyer, A. Möller, N. Scheer, G. Schwan, H. Schwengel (2013), We Need a Europe that is Truly Social and Democratic – The Case for a Fundamental Reform of the European Union, *Social Europe, Occasional Paper*, [www.social-europe.eu](http://www.social-europe.eu)
- OECD (2013), *International Migration Outlook 2013*, Paris, OECD Publications
- O'Leary, Ch. J. (2013), A Changing Federal-State Balance in Unemployment Insurance?, in: *Employment Research (Upjohn Institute)* 20 (1), 1-4
- Olsen, J. P. (2002), The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), 921-52

- Paetzold, J. and O. van Vliet (2014), EU-Co-Ordination and the Convergence of Domestic Unemployment Protection Schemes, in: *Journal of Common Market Studies*, 1-20 (early view)
- Palier, B. (ed.) (2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Piopiunik, M. und L. Wößmann (2011), Folgekosten unzureichender Bildung durch entgangenes Wirtschaftswachstum, in: *Wirtschaftsdienst*, Sonderheft, S. 34-41
- Rammstedt, B. u.a. (2013), *PIAAC 2012: Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick*, [http://www.gesis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC_Zusammenfassung.pdf)
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard, Harvard University Press
- Recchi, E. (2008), Cross-State Mobility in the EU – Trends, Puzzles and Consequence, in: *European Societies*, 10 (2), 197-224
- Reid, T.R. (2004), *The United States of Europe: The New Superpower and the End of the American Supremacy*, New York, Penguin Press
- Rifkin, J. (2004), *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge, UK, Polity Press
- Rodrigues, M. J. (2013), *Europe is Still Possible. Political Adventures in the 21st Century*, Xlibris Corporation (ebook)
- Rogowski, R. (ed.) (2008), *The European Social Model and Transitional Labour Markets – Law and Policy*, Farnham, England and Burlington, VT, USA, Ashgate
- Ruppenthal, S. und D. Lück (2009), Jeder fünfte Erwerbstätige ist aus beruflichen Gründen mobil – Berufsbedingte räumliche Mobilität im Vergleich, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)*, Ausgabe 42, 1-5
- Saraceno, Ch. (2004), The Reproductive Paradox of ‚Weak‘ and ‚Strong‘ Families in Contemporary Europe, in: H. Kaelble, G. Schmid (Hg.), *Das Europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, edition sigma, 347-373
- Sauviat, C. (2010), The United States – The Unemployment Benefit System: a Degree of Minimal Protection, for ‚Insiders‘ only, in: F. Lefresne (ed.), *Unemployment Benefit Systems in Europe and North America: Reforms and Crisis*, Brussels, European Trade Union Institute (ETUI), 311-324
- Scharpf, F. W. (1999), *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main/ New York, Campus
- Scharpf, F.W. (2010), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: F. W. Scharpf, *Community and Autonomy*, Frankfurt a.M. and New York, Campus, 221-240 (the article in this collection of papers has first been published in 2002)
- Scharpf, F. W. (2012), Rettet Europa vor dem Euro!, in: *Berliner Republik*, 2, S. 52-61
- Schmid, G. (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung – Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M. und New York 2002, Campus Verlag
- Schmid, G. (2008), *Full Employment in Europe – Managing Labour Market Transitions and Risks*, Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA, Edward Elgar
- Schmid, G. (2011a), *Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin, edition sigma
- Schmid, G. (2011b), Non-Standard Employment in Europe: Its Development and Consequences for the European Employment Strategy, in: *German Policy Studies*, Vol. 7 (2011), No. 1, 171-210, <http://spaef.com/gps.php>
- Schmid, G. (2012a), Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: *Leviathan*, 2012, 40 (2), 248-270; <http://www.guentherschmid.eu/pdf/Schmid%20Leviathan.pdf>
- Schmid, G. (2012b), *New Skills and Jobs in Europe – Pathways towards Full Employment*, Report for the European Commission (Directorate General for Research and Innovation), [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe_en.pdf)

- Schmid, G. (2013), Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance, in: *British Journal of Industrial Relations*, forthcoming; early view available; [http://www.guenterschmid.eu/pdf/Sharing\\_Risks\\_BJIR-2013.pdf](http://www.guenterschmid.eu/pdf/Sharing_Risks_BJIR-2013.pdf)
- Schmid, G. und B. Reissert, G. Bruche (1987), *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik – Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*, Berlin, edition sigma
- Schmid, G. und B. Reissert, G. Bruche (1992), *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy – An International Comparison of Financing Systems*, Detroit, Wayne State University
- Schmid, G. und P. Protsch (2009), *Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa*, Berlin, WZB-Discussion Paper SP I 2009-505, [http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505\\_schmid-protsch.pdf](http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505_schmid-protsch.pdf)
- Schneider, N. F. und G. Meil (Hg.) (2008), *Mobile Living Across Europe I – Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*, Opladen, Barbara Budrich
- Schneider, N. F. and B. Collet, (Hg.) (2009), *Mobile Living Across Europe II – Causes and Consequences of Job-Related Spatial Mobility in Cross-National Perspective*, Opladen, Barbara Budrich
- Schwarzer, D. und G. B. Wolff (2013), *Neuer Anlauf für die Eurozone*, SPW-Aktuell 55 (zur längeren Fassung in englischer Sprache vgl. Bruegel Policy Brief 2013/5)
- Sen, A. (2009), *The Idea of Justice*, London, Allan Lane and Penguin Books
- Stichweh, R. (2013), *Inklusion und Exklusion in der Weltgesellschaft – Am Beispiel der Schule und des Erziehungssystems*, Transkript <http://www.fiw.uni-bonn.de/fiw-start/demokratieforschung/personen/stichweh/pdfs/>
- Streeck, W. (2013a), *Gekaufte Zeit - Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012, Berlin, Suhrkamp
- Streeck, W. (2013b), *Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 9 / 2013, S. 75-92
- Tomka, B. (2004), *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945-1990*, in: H. Kaelble, G. Schmid (Hg.), *Das Europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, edition sigma, 107-139
- Thranhardt, D. und U. Hunger (Hrsg.) (2003), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (Sonderheft 22 Leviathan)
- van Ooyen, R. C. (2009), *Eine "europafeindliche" Kontinuität? Zum Politikverständnis der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*, 4, 26-45
- Vandenbroucke, F. (2012), *Europe: The Social Challenge. Defining the Union's Social Objective is a Necessity Rather than a Luxury*, University of Leuven, OSE Opinion Paper No. 11, [www.ose.be](http://www.ose.be)
- Vroman, W. (2012), *Financing Unemployment Insurance after the Great Recession*, Washington: Urban Institute Brief 07 (Unemployment and Recovery Project)
- Vroman, W. and S. A. Woodbury (2014), *Financing Unemployment Insurance*, Upjohn Institute Working Paper 14-207, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research; [http://research.upjohn.org/up\\_workingpapers/207](http://research.upjohn.org/up_workingpapers/207)
- Wilkinson, R. and K. Pickett (2009), *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Harlow
- Zimmermann, K. F. (2009), *Labor Mobility and the Integration of European Labor Market*, IZA DP No. 3999