

Wege zu einer Europäischen Sozialunion: Nur solidarische Risikoteilung rettet Europa vor dem Euro

Günther Schmid¹

Zusammenfassung

„Rettet Europa vor dem Euro!“ Dieser Weckruf wurde vor allem mit der fehlenden Lohnkoordination in der Währungsunion begründet. Dieser Essay argumentiert, dass es Alternativen gibt. Die Idee Europa kann aber in der Tat nur Bestand haben, wenn Instrumente fiskalischer Risikoteilung – letztlich also solidarische Transfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Risikofall – entsprechend der Europäischen Säule sozialer Rechte und unter Bewahrung demokratischer Grundprinzipien institutionalisiert werden. Dabei kann es nicht nur um die kurzfristige Frage gehen, wie transnationale Risikoteilung institutionalisiert und legitimiert werden kann, sondern auch wie – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – die nationalen Kapazitäten der Risikoteilung unter den Bedingungen von Globalisierung und Digitalisierung generell gestärkt werden könnten.

Schlüsselworte: *Europa, EU, Eurozone, Fiskalpolitik, Risikoteilung, Subsidiarität, Vertrauen, Lohnkoordination, Europäische Säule sozialer Rechte, Europäische Sozialunion*

Abstract

“Save Europe from the Euro!” The reason given for this wake-up call was in particular the lack of wage coordination in the monetary union. This essay argues that there are alternatives. Yet, indeed, the idea of Europe can only be sustained if instruments of fiscal risk sharing – i.e., solidaristic transfers between the EU member states in case of risk – are institutionalised according to the European Pillar of Social Rights and at maintaining the fundamental principles of democracy. It is, thereby, not just about the short-sighted question of how transnational risk sharing can be institutionalised and legitimised but also – according to the principle of subsidiarity – about how the national capacities of risk sharing can be enhanced under the conditions of globalisation and digitisation.

Key words: *Europe, EU, Eurozone, fiscal policy, risk sharing, subsidiarity, trust, wage coordination, European Pillar of Social Rights, European Social Union*

¹ Professor a.D. für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin und Direktor Emeritus am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Emailkontakte: guenther.schmid@wzb.eu; gues@guentherschmid.de. Zitierweise: Schmid, Günther (2020), Wege zu einer Europäischen Sozialunion: Nur solidarische Risikoteilung rettet Europa vor dem Euro, Berlin: Employment Policy Research, Discussion Paper 01. Homepage: www.guentherschmid.eu.

1. Bricht Europa auseinander?²

Schon bei der Einführung des Euro wurden viele warnenden Stimmen laut, prominent beispielsweise von der 'Kölner Schule', die den Slogan „Rettet Europa vor dem Euro“ prägte.³ In einer jüngeren Studie lassen deren Schüler Martin Höpner und Martin Seeliger (2018) auch nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig: „Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben“: Eine Koordinierung der Lohnpolitik der Mitgliedstaaten werde zwar zu Recht als ein zentrales Instrument für das „frikionsarme Funktionieren“ einer Europäischen Währungsunion (EWU) gesehen, aber genau diese Funktionsvoraussetzung sei nicht existent und daran werde sich in absehbarer Zeit auch nichts ändern. Der EWU fehle damit eine, „wenn nicht sogar *die* entscheidende Bestandsvoraussetzung.“

Wie der Mangel an Lohnkoordination zu beheben wäre, lassen die Autoren im zitierten Beitrag offen. Folgt man den Vorstellungen von Fritz Scharpf, wäre die Lösung ein „flexibler Europäischer Währungsverbund“, der auf zwei 'Eurozonen' hinausläuft: ein Kern exportorientierter 'Hartwährungsländer' mit dem Euro und Deutschland, Frankreich und den Niederlanden im Mittelpunkt, und ein Rand von der Binnennachfrage abhängiger 'Weichwährungsländer' mit Italien, Griechenland, Spanien im Mittelpunkt plus Länder wie Polen, Schweden, Dänemark, vielleicht sogar Norwegen und Schweiz, deren nationale Währungen jedoch durch einen „Wechselkursmechanismus“ entsprechend dem Europäischen Währungssystem (EWS) von 1979-1998 zu koordinieren wären (Scharpf 2016). Schon die Heterogenität der anvisierten Mitglieder im 'EWS-Neu' lässt Zweifel aufkommen, ob nach den Brexit-Erfahrungen ein Regelsystem gefunden werden könnte, das den Zusammenhalt der EU27 noch gewährleistet. Fragwürdig erscheint auch die in einigen Beiträgen aufscheinende Prämisse, der Weg in eine Europäische Sozialunion (ESU), die transnationale Risikoteilung mit begrenzten und geregelten Transfermechanismen einschließt, sei politisch weder realistisch noch wünschenswert (Streeck 1998, 2013). Fragwürdig auch deshalb, weil ihre eigenen empirisch fundierten Studien aufzeigen, dass eine

² Für hilfreiche Kommentare zu vorausgehenden Fassungen danke ich Reinhard Blomert, Oliver Bruttel, Georg Fischer und Martin Kronauer.

³ Prominent die beiden ehemaligen Direktoren des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Fritz W. Scharpf (2012) und dessen Nachfolger Wolfgang Streeck (2013).

Währungsunion wirtschaftlich heterogener Mitglieder im Grunde genommen erhebliche transnationale fiskalische Umverteilungen voraussetzt (u.a. Streeck & Elsässer 2016).

Seit der Klimakrise sind jedoch Anzeichen für eine stärkere transnationale Orientierung in der Sozialwissenschaft zu erkennen. Auch Martin Höpner (2019) zieht nun eine transnationale Hilfe für den Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern in Form eines neuen Strukturfonds oder erweiterten Europäischen Sozialfonds (ESF+) in Erwägung. Mit der Corona-Krise und der erneut aufgeflammten Debatte um Eurobonds treten nationalistische Bedenken weiter zurück. Selbst Kanzlerin Merkel, deren 15 Jahre langes Durchwursteln in ihrer Europapolitik das Stichwort „Transferunion“ zum Tabu erklärte, hat sich nun gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Macron und der Kommissionspräsidentin von der Leyen der Einsicht zur Notwendigkeit einer Art Fiskalunion geöffnet. Zur Zeit der Abfassung dieses Essay (Juli 2020) ist freilich noch offen, ob der 750-Milliarden-Wiederaufbauplan ("Next Generation EU") die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gewinnt. Fest steht: Entweder bricht Europa – wie von der Kölner Schule schon lange an die Wand gemalt – tatsächlich auseinander oder die Union wird sich neben einer Wirtschaftsunion auch zu einer politischen Union, insbesondere zu einer Sozialunion durchringen müssen.

Im Folgenden vertrete ich die Meinung, dass die Idee Europa im Rahmen einer Währungsunion nur Bestand haben kann, wenn Instrumente fiskalischer Risikoteilung – letztlich also solidarische Transfers im Risikofall – zumindest nicht ausgeschlossen werden. Diese Erkenntnis wird mittlerweile selbst auf der Kommissionsebene vertreten. Marco Buti (2020), Generaldirektor für Ökonomische und Fiskalische Angelegenheiten von 2008 bis 2019 (ECFIN), sprach sich jüngst dafür aus, dass der verkappte Föderalismus der Europäischen Zentralbank (EZB) einem offenen und politisch legitimierten Föderalismus weichen sollte, der explizit auch Elemente der „fiskalischen Risikoteilung“ enthält. Theoretisch wie empirisch weist z.B. der renommierte Finanzökonom Paul de Grauwe schon seit längerem auf die inhärente Fragilität einer Währungsunion hin. Alle technischen finanziellen Kniffe, die bisher zur Krisenlösung angewandt wurden (wie ‘Rettungsschirme‘ oder massive Käufe von Staatsanleihen durch die EZB), seien nur Notlösungen. Sie schaffen nach seiner Meinung eine Scheinwelt, die es den Politikern erlaube zu glauben, es bedürfe nur irgendwelcher technischen Zauberkünste ohne den Preis eines weiteren Transfers

von Souveränität zu bezahlen. „Diese Fiktion könnte zu einem Hindernis werden, die notwendigen Schritte einer weiteren politischen Vereinigung zu unternehmen, die allein die Nachhaltigkeit der Eurozone langfristig gewährleisten“ (de Grauwe & Ji 2019: 48).

Solidarische Transfers, so mein Argument, lassen sich auch in einer Staatenunion legitimieren, wenn sie vornehmlich auf institutionelle Kapazitätsbildung der nationalen Mitglieder zielen. Gewiss: Die Entwicklung der EU zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ steht derzeit nicht zur Debatte; eine solche Vision⁴ von vorneherein auszuschließen wäre jedoch angesichts der strukturellen Borniertheit des Nationalstaats töricht. Das Mindeste, wozu die ökonomisch starken Mitglieder der Eurozone sich aufrufen sollten, wäre – gerade auch jetzt in der Corona-Pandemie – den ökonomisch weniger entwickelten Mitgliedern beizustehen, ihre institutionellen Kapazitäten interner Risikoteilung zu stärken. Diese Frage wird sich auch dann noch stellen, wenn COVID-19 – wie auch immer – einigermaßen gebannt ist und das Krisenmanagement in eine Debatte nachhaltiger Strukturreformen der EWU und EU übergehen kann⁵.

Deshalb macht es Sinn, sich jetzt schon darüber Gedanken zu machen und auf den Ausgangspunkt der politischen Konfliktlinien seit Einführung des Euro zurückzukommen. Was spricht dafür, den Bestand der EWU und darüber hinaus der Europäischen Union (EU) unter dem Gesichtspunkt solidarischer Risikoteilung zu betrachten? Gibt es gleichsam einen Impfstoff gegen das ‘Euro-Virus’, um die Ansteckungsgefahren globaler ökonomischer Interdependenzen wenigstens in Europa in Schach zu halten?⁶

Im Folgenden versuche ich darauf eine Antwort in vier Etappen: Zunächst erscheint es sinnvoll, sich der Voraussetzungen einer erfolgreichen Lohnkoordination zu vergewissern, aber auch deren Grenzen für die Bestandserhaltung einer Währungsunion aufzuzeigen (Abschnitt 2). Im Vordergrund stehen dann die Funktionsvoraussetzungen für eine gelungene Europäisierung des Arbeitsmarkts und eine Inventarisierung der verfügbaren Instru-

⁴ Anregend hierzu jüngst wieder Ulrike Guérot (2019).

⁵ Meines Erachtens gelten die zunächst auf die Eurozone zugeschnittenen Überlegungen auch für die gesamte Union. Zum einen, weil meisten Nichtmitglieder der Eurozone ihre nationalen Währungen eng an den Euro binden, zum anderen, weil die ‘Väter’ des Euro von vorneherein erwarteten, dass sich langfristig alle Länder anschließen würden, wenn die ökonomischen Voraussetzungen dafür geschaffen wären.

⁶ Die „Impfen“-Metapher verdanke ich Vandenbroucke (2017).

mente und Institutionen, die in der Lage sind, die aus diesem Zusammenwachsen entstehenden Konflikte zu lösen. Dem Ausgangspunkt folgend gilt dabei der Lohnkoordination im Zusammenhang mit Mindestlohn und Mindesteinkommen ein besonderes Augenmerk (Abschnitt 3). Empirisch gilt es dann zu zeigen, wie weit EWU und EU schon gekommen sind, diese Probleme zu lösen und zur notwendigen Konvergenz der Mitgliedstaaten beizutragen. Das provokante Ergebnis ist, dass die moderate Aufwärtskonvergenz in der Eurozone dem Ausbau institutioneller Kapazitäten solidarischer Risikoteilung zu verdanken ist. Der Ausbau und die Pflege solcher Kapazitäten stärken das Vertrauen in der Gesellschaft, die gestiegenen Risiken einer Währungsunion oder einer vertieften europäischen Union zu akzeptieren und durch verstärkte Kooperationsbereitschaft zu meistern (Abschnitt 4).

Abschließend wird das zentrale Ergebnis noch einmal zugespitzt: Das Schrumpfen des öffentlichen Sektors und der Staatsausgaben, das in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende erklärtes Ziel von Schlüsselakteuren in der EWS und EU war, ist – vor allem angesichts der sich aktuell abzeichnenden pandemischen Risikogesellschaft – kontraproduktiv. Es führt nicht nur zu desaströsen Effekten hinsichtlich Gesundheit, Bildung, Lebensqualität und Gleichstellung der Geschlechter, sondern beeinträchtigt auch den Umfang und die Produktivität des Arbeitskräftepotentials.

2. Voraussetzungen und Grenzen der Lohnkoordination in Europa

Bleiben wir zunächst bei eingangs erwähnter Studie. In ihrer deskriptiven Analyse von 11 Mitgliedern der Eurozone vergleichen die Autoren die tatsächlichen nominalen Lohnstückkosten mit dem gemeinhin akzeptierten ‘Imperativ‘ koordinierter Lohnpolitik, nämlich der Orientierung an Inflation und Produktivität. In beiden untersuchten Perioden (1999-2008 und 2009-2015) weichen Österreich und insbesondere Deutschland stark negativ von dieser Norm ab. In anderen Worten: Die Lohnstückkosten dieser beiden Länder blieben weit unterhalb der Produktivitäts- und Inflationsentwicklung. Das bedeutet, dass sich vor allem Deutschland Wettbewerbsvorteile auf Kosten anderer Mitglieder der Eurozone geschaffen hat, erkennbar auch an den chronisch exzessiven deutschen Exportüberschüssen. Zu Recht konstatieren Höpner und Seeliger: Im krassen Gegensatz zur in Deutschland kommunizierten Problemdeutung kranken die innereuropäischen realen

Wechselkurse nicht mehr am Fehlverhalten der südeuropäischen Euro-Teilnehmer, sondern am Verhalten der Länder der ehemaligen „DM-Zone“ mit Deutschland im Kern. Die Charakterisierung der Arbeitsbeziehungen im deutschen Exportsektor als „wettbewerbs-korporatistisch“ sei zweifellos korrekt. Gleichwohl wäre es ein Fehler, hieraus zu folgern, die Lohnzurückhaltung in einem solchen Umfeld allein dem *Wollen* zuzuschreiben. Selbst wenn die deutschen Gewerkschaften, allen voran die IG-Metall, ihrer öffentlichen Rhetorik Taten folgen lassen wollten, hätten sie es aus mindestens zwei Gründen nicht gekonnt: Zum einen wegen der zunehmenden Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen, zum anderen wegen der immer glaubhafter gewordenen Drohungen von Standortverlagerungen.

Diese Einschätzung wird in der jüngsten OECD-Studie zu Lohnverhandlungen im internationalen Vergleich bestärkt: Während beispielsweise die Löhne in den Niederlanden in den letzten beiden Jahrzehnten dank einer beträchtlichen positiven Lohndrift⁷ der Produktivitätsentwicklung folgten, blieben die tatsächlichen Lohnsteigerungen in Deutschland weit unter dem Produktivitätsanstieg und den ausgehandelten Löhnen. Dieser in Europa einzigartige Trend einer negativen Lohndrift sei – so die OECD-Autoren – vermutlich das Ergebnis eines fallenden Deckungsgrades der Tariflöhne und der Ausbreitung von Öffnungsklauseln, die es den Betrieben erlauben, von den ausgehandelten Flächentarifen nach unten abzuweichen (OECD 2019: 126).⁸

Ein zentraler Grund für diese Entwicklung ist ebenfalls dieser Studie zu entnehmen: Abgesehen vom Strukturwandel von der Industrie zu Dienstleistungen sinkt der gewerkschaftliche Organisationsgrad neuerdings vor allem aufgrund zunehmender ‘atypischer’ Arbeitsverhältnisse, und dies unabhängig vom Typ nationaler Beschäftigungsregimes.⁹ Die Zunahme dieser Arbeitsverhältnisse war in Deutschland besonders ausgeprägt: Während im EU-28-Durchschnitt die Beschäftigungsquote in atypischen Arbeitsverhältnissen

⁷ Abstand zwischen tatsächlichen und ausgehandelten Löhnen.

⁸ Die Tarifbindung der Beschäftigten fiel in Westdeutschland – laut WSI-Tarifarchiv – von 76% (1998) auf 56% (2018), in Ostdeutschland von 63% (1998) auf 45% (2018).

⁹ Also auch bei EU-Mitgliedern, deren industriellen Beziehungen durch das Genter System mit hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad gekennzeichnet sind, wie vor allem Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden.

von 21,5 (1998) auf 26,4 Prozent (2016) anstieg, kletterte sie in Deutschland viel rascher von 22,9 auf 32,1 Prozent.¹⁰

Sicher gibt es zahlreiche Möglichkeiten, die Erosion der Tarifbindung aufzuhalten oder gar umzukehren. So steht beispielsweise in der deutschen Diskussion die Forderung der Gewerkschaften im Vordergrund, die Regeln der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen durch Gesetz oder ministerielle Anordnung zu vereinfachen.¹¹ Vorbildhaft in dieser Hinsicht erscheinen Frankreich, Österreich oder die Niederlande, d.h. EU-Mitglieder mit ebenfalls geringem oder (im Falle von Österreich) stark fallendem Organisationsgrad. Mir erscheint dieser Weg wenig realistisch, weil die historisch gewachsenen institutionellen Voraussetzungen in den angesprochenen Ländern ganz andere sind, aber auch, weil die Konsequenzen eines solchen Schrittes für die innergewerkschaftliche wie gesamtgesellschaftliche Demokratie nicht ganz unproblematisch erscheinen. Ein leichtes Spiel bei Allgemeinverbindlichkeit könnte beispielsweise zu wettbewerbsverzerrenden Arbeitsmarktkartellen in großbetrieblich strukturierten Bereichen führen. Sinnvoll erscheint dagegen die Forderung nach einem Vergabegesetz auf nationaler Ebene oder entsprechende Richtlinien auf EU-Ebene, wonach staatliche Aufträge vorzugsweise an tarifgebundene Betriebe vergeben werden.¹² Sicher könnten auch die Kooperationsbeziehungen der Gewerkschaften auf europäischer Ebene verbessert und dem ‘Sozialen Dialog‘ in der EU wieder Schwung gegeben werden. Anknüpfungspunkte wären etwa die laufenden Diskussionen um eine Koordinierung der europäischen Mindestlöhne oder einer Mindestsicherung.

Im Folgenden gehe ich einen anderen Weg und frage, welche funktionalen Äquivalente oder Alternativen in Aussicht stehen, den Mangel europäischer Lohnkoordination auszugleichen. Dabei dient das Konzept des „inklusive Wachstums“ als Richtschnur (Schmid

¹⁰ „Atypisch“ sind hier Arbeitsverhältnisse in Teilzeit, Befristung und/oder Selbstständigkeit; die Beschäftigungsquote bezieht sich hier auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 15 bis 69. Im Detail siehe Schmid (2018a: 39-82) und den entsprechenden Datenband dazu (Schmid & Wagner, 2018).

¹¹ In Deutschland waren Anfang 2016 im Tarifregister des Arbeitsministeriums nur 443 Tarifverträge als allgemeinverbindlich registriert, 40 % davon allein im (kleinbetrieblich strukturierten) Baugewerbe, bei rund 73 400 gültigen Tarifverträgen in ganz Deutschland; https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2397.htm#, Download 28.2.2020).

¹² Vgl. hierzu die ausgewogene Analyse von Baccaro et al. (2019). Beispielsweise beträgt das Volumen der jährlichen Aufträge in Deutschland immerhin über 400 Mrd. Euro (Frank Werneke in einem Interview in Mitbestimmung 6, Dez. 2019: 19).

2018a): Gegenüber quantitativem Wirtschaftswachstum steht die gerechte Teilhabe aller am Erwerbsleben im Vordergrund: Menschen müssen nicht nur „fit“ für den Arbeitsmarkt sein, sondern der Arbeitsmarkt und seine Institutionen müssen „fit“ gemacht werden für die unterschiedlichen individuellen Bedingungen der Fähigkeit, sich im Lebensverlauf zumindest einen anständigen Lebensunterhalt erwerben zu können.

3. Wege zu einem funktionstüchtigen europäischen Arbeitsmarkt

Die Mitglieder einer Währungsunion müssen zum einen ein Mindestmaß an vergleichbarer produktiver Kapazität (Kapital, Infrastruktur, qualifiziertes Arbeitskräftepotential u.a.) haben und zum anderen über genügend institutionelle Flexibilität verfügen, also über die Fähigkeit, externe Schocks – wie plötzlicher Anstieg der Ölpreise oder der Preise anderer wichtiger Rohstoffe, der Zinssätze, Migrationswellen – und rapiden Strukturwandel durch flexible Löhne oder Arbeitsverträge, durch räumliche Mobilität von Arbeit oder Kapital und/oder durch sozialen Risikoausgleich aufzufangen.¹³

Die beiden Dimensionen Kapazität und Flexibilität stehen in einem Austauschverhältnis, die zu Zielkonflikten führen können (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 trocknen aus. Mit dem Euro sind die Anforderungen an vergleichbare produktive Kapazitäten höher geworden. Einige Länder, wie Deutschland und die Niederlande, haben darauf früh mit zunehmender Flexibilisierung reagiert, denken wir beispielsweise an die Ausweitung des Niedriglohnsektors in Deutschland oder an die dramatische Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden. Länder wie Irland und besonders Griechenland lagen bei Einführung des Euro deutlich unterhalb der für eine Währungsunion erforderlichen produktiven Kapazitäten. Immobilienblasen und steigende Staatsschulden verschleierten dieses Manko. Erst als die Bankenkrise und dann die Fiskalkrise diesen Schleier brutal wegogen, wurden diese Länder zu rigorosen Flexibilisierungsmaßnahmen genötigt: Die irische Regierung erzwang einen drastischen Rückgang der nominellen

¹³ Ausführlicher zum Modell Schmid (2018: 100-108).

Lohnstückkosten allein in 2010 um 6,4 Prozent gegenüber der Eurozone von nur 0,7 Prozent. Die 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 noch heute haften.¹⁴ Darüber hinaus wanderten viele, zum Teil hochqualifizierte jugendliche Iren aus. Demgegenüber wurde die griechische Regierung von der Troika zu enormen Kürzungen der Staatsausgaben angehalten; diese sanken von 2009 bis 2013 um fast 30 Milliarden Euro, also um etwa ein Viertel seit Ausbruch der Eurokrise.¹⁵

Während Irland wieder auf die Beine zu kommen scheint, müssten die Flexibilitätsmaßnahmen in Griechenland – gemessen an seinen produktiven Kapazitäten – deutlich erweitert werden. Für einen Großteil der Bevölkerung, insbesondere für die Jugendlichen, ist das nicht zumutbar. Demokratie und sozialer Zusammenhalt sind daher in Griechenland nach wie vor hoch gefährdet. Und nicht nur in Griechenland. Wenn das so weiter geht, spaltet der Euro Europa tatsächlich mehr als dass er integriert und schürt so das Feuer für rechtspopulistische Bewegungen.¹⁶ Aber ist der Weckruf “Rettet Europa vor dem Euro!” auch berechtigter Anlass zu fundamentalem Euro-Pessimismus? Die Aufgabe des Euro käme die EU ökonomisch teuer zu stehen, ganz abgesehen von dem verheerenden politischen Signal, das – neben dem Brexit – zu einer Kettenreaktion weiterer Austritte führen könnte. Es gibt Alternativen.

3.1 Anpassungsstrategien in einer Währungsunion

Welche Strategien könnten zur Lösung des mit Einführung des Euro verschärften Zielkonflikts zwischen produktiven Kapazitäten und Flexibilität beitragen? Im Modell der Abb. 1 lassen sich vier strategische Ansatzpunkte unterscheiden: Erstens könnte die Zielkonfliktlinie (*trade-off*) nach Einführung des Euro durch investive Sozialtransfers nach unten gedrückt werden, um den Flexibilitätsbedarf der Mitgliedstaaten unterhalb der durchgezogenen Trade-off-Linie zu entlasten. Zweitens könnten die Anforderungen an hohe produkti-

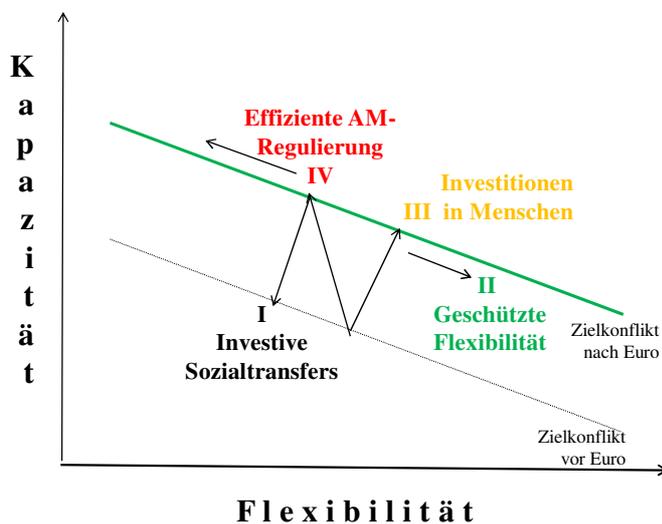
¹⁴ Hoch gerechnet auf deutsche Verhältnisse entspräche das 880 Milliarden Euro.

¹⁵ Ein Viertel weniger Staatsausgaben im Vergleich zu 2009 würde in Deutschland einer Summe von 275 Milliarden Euro entsprechen.

¹⁶ Am Beispiel Deutschland vgl. Schroeder & Weßels (2019).

ve Kapazitäten durch geschützte Flexibilität kompensiert oder ergänzt werden (Bewegung auf der Trade-off-Linie nach rechts unten). Drittens könnten die produktiven Kapazitäten durch Investitionen in Menschen verbessert werden, womit sich gleichzeitig auch das Flexibilitätspotenzial erhöht (Aufwärtsbewegung der Trade-off-Linie). Viertens, schließlich, könnten die vorhandenen produktiven Kapazitäten durch effiziente Regulierung des Arbeitsmarkts besser genutzt werden und die Entfaltung eines wirklichen europäischen Arbeitsmarkts befördern (Bewegung auf der Trade-off-Linie nach links oben).

Abb.1: Strategien zur Lösung des verschärften Zielkonflikts zwischen Kapazität und Flexibilität in der Europäischen Währungsunion



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 Arbeitszeitregulierung kann Kapazitäten schaffen, um Raum für Erholung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Weiterbildung zu geben, aber auch Kapazitäten einschränken, wenn damit höhere Kosten verbunden sind.

3.2 *Mehr investive Sozialtransfers*

Sozialtransfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind nicht neu. Diverse Programme zur Abschwächung des Gefälles produktiver Kapazitäten zwischen zentralen und peripheren Regionen oder zwischen den Lebensbedingungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen innerhalb der Europäischen Union sind etabliert. Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds umfassen allein fünf Programme von zum Teil beträchtlichem Kaliber: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (CF), der Fond für maritime Angelegenheiten und Fischerei (EMFF) und der Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (EAFRD). Von der Größenordnung kaum bedeutend, hier wegen seiner Zielsetzung jedoch von Interesse, ist der Europäische Globalisierungsfonds (EGF), der die Wiedereingliederung von Arbeitslosen unterstützt, die infolge der Globalisierung massenhaft entlassen werden. Zusammengekommen hatten diese Fonds in 2018 eine Finanzkraft von knapp 60 Mrd. Euro, gut ein Drittel des Gesamtbudgets der EU von 160 Mrd. Euro.

Die gegenwärtigen – zum Zeitpunkt (Juli 2020) noch nicht abgeschlossenen – Verhandlungen in Brüssel über das mittelfristige Budget 2021-27 lassen leider erkennen, dass diese Fonds gegenüber neuen Aufgaben und Prioritäten der EU (Verteidigung, Klima, Digitalisierung) an Bedeutung verlieren werden, falls es dabei bleibt, die EU-Ausgaben im Rahmen der bisherigen Zielmarke von etwa einem Prozent des Bruttoinlandprodukts zu begrenzen.¹⁷ Bedauerlich ist vor allem, dass der sozial- und beschäftigungspolitisch orientierte ESF an finanziellen Kapazitäten verliert, auch wenn ihm mit dem „ESF+“ wenigstens symbolisch ein Reputationsgewinn zugestanden wurde. Dabei wäre in der gegenwärtigen Krise genau das Gegenteil notwendig: Nämlich eine Stärkung dieses Fonds zugunsten investiver Transfers in Form zuverlässiger und generöser Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und verbunden mit ‘aktiver‘ Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung des Strukturwandels. Hinzu kommt, dass dieser Strukturwandel nicht zuletzt auch

¹⁷ Ob sich die Forderung des Europäischen Parlaments durchsetzt, die Ausgaben auf 1,34% des EU-BIP zu erhöhen, ist gegenwärtig zweifelhaft. Die längerfristigen Auswirkungen der COVID-19-Krise und die laufenden Auseinandersetzungen um gemeinsame Anleihen (Eurobonds) u.a. sind gegenwärtig noch völlig offen.

von EU-Regularien und EU-Ambitionen im Zusammenhang mit der Verteidigungs-, Klima- und Digitalisierungspolitik beschleunigt werden wird.

Historisch muss daran erinnert werden, dass es die Gewerkschaften waren, die den Gedanken einer Arbeitslosenversicherung einführten und in Ansätzen (siehe Genter Modell) in die Tat umsetzten, noch bevor die ersten nationalen Arbeitslosenversicherungen diskutiert, geschweige denn etabliert wurden. Der Hintergedanke des gewerkschaftlichen Vorpreschens ist im Rückblick klar zu erkennen: Nur durch die Gewährleistung anständiger Lohnersatzleistungen sind die Verlierer des Strukturwandels dafür zu gewinnen, diesen Wandel mitzutragen und – vor allem – davon abzuhalten, durch konkurrierende niedrige Löhne das Lohnniveau der gesamten Arbeiterklasse auf (oder sogar unter) das blanke Existenzminimum zu drücken. Angesichts dieser Handlungslogik mag es verwundern, dass die Losung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – bislang nicht auf den Fahnen der nationalen Gewerkschaften steht, eher im Gegenteil.¹⁸ Und das, obwohl sich die ökonomischen ‘Väter‘ der europäischen Währungsunion Mitte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts quer über die theoretischen Richtungen für eine „voll entwickelte“ europäische Arbeitslosenversicherung aussprachen (Marjolin et al. 1975). Dieses Selbstverständnis erodierte jedoch, je näher der Tag der Einführung des Euro rückte. Zur Frage, wie es dazu kam und welche unterschiedlichen Konzepte einer europäischen Arbeitslosenversicherung sich seither entwickelten, muss ich auf die Literatur verweisen.¹⁹

3.3 *Mehr geschützte Flexibilität*

Die zweite Strategie inklusiven Wachstums, ‘Geschützte Flexibilität’, unterscheidet sich deutlich vom Konzept der ‘Flexicurity’. Die Wortschöpfung Flexicurity, ein Paradebeispiel für ein Oxymoron, steht für eine Strategie, welche die Notwendigkeit größerer Flexibilität von Unternehmen und Betrieben weitgehend ungefragt zum Ausgangspunkt nimmt. Der zweite Wortteil suggeriert, es ließen sich ohne Weiteres Möglichkeiten der sozialen Abfederung finden, falls mit dieser Flexibilität Risiken für die Arbeitnehmenden ver-

¹⁸ Gute Gründe hierfür entwickelt Seeliger (2017).

¹⁹ Vgl. u.a. Dullien et al. (2018); Luigjes et al. (2019); Schmid (2018a: 166-192); Schmid (2019, 2020).

knüpft sind. Im Jahre 2007 hatte die Europäische Kommission ‘Flexicurity‘ zum Kernelement der europäischen Beschäftigungsstrategie erklärt. Im Vordergrund stand die Deregulierung von Arbeitsverträgen, die einen schnelleren Wechsel (externe Flexibilität) und eine größere Variabilität der Arbeitsverhältnisse (wie Befristung, Zeitarbeit, Teilzeit) ermöglichen sollte. Im Rückblick stellte sich jedoch heraus, dass bei der Umsetzung dieser Strategie das soziale Sicherungselement stark vernachlässigt wurde. Demgegenüber betont das Konzept der ‘Geschützten Flexibilität‘ das Wechselverhältnis von Flexibilität und Sicherheit, ein wesentlicher Bestandteil der Theorie der Übergangsmärkte.²⁰ Danach ist Flexibilität durchaus mit einem unbefristeten Arbeitsverhältnis kompatibel (interne Flexibilität), und die Gewährleistung von Beschäftigungssicherheit ist häufig erst die Voraussetzung für funktionale Flexibilität, wie etwa Lernen am Arbeitsplatz oder Weitergabe von Wissen oder Erfahrungen an Arbeitskollegen oder Arbeitskolleginnen.

Ein paradigmatisches Beispiel für geschützte Flexibilität ist Kurzarbeit, die auch als Paradebeispiel für die Weiterentwicklung der Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung Geltung hat. Rein ökonomisch betrachtet ermöglicht geschützte Kurzarbeit eine klar begrenzte Arbeitszeit- und Lohnflexibilität, und aus sozialökonomischer Sicht ist das Kurzarbeitergeld eine geglückte Form für faire Risikoteilung zwischen Kapital, Arbeit und Staat (Schmid 2015). Immerhin hat die Europäische Kommission zur Lösung der COVID-19-Krise dieses Instrument aufgegriffen und zu einem zentralen Bestandteil ihrer Rettungsaktion gemacht. „SURE“ bietet mit einem Volumen von 100 Mrd. Euro Darlehen für Mitgliedstaaten zu günstigen Bedingungen.²¹ Eine erneuerte europäische Beschäftigungsstrategie, welche die beschworene Balance von Flexibilität *und* Sicherheit beim Wort nimmt, könnte deshalb dieses Instrument als Paradigma geschützter Flexibilität bei ihren Empfehlungen, Richtlinien und Förderprogrammen dauerhaft in ihren Kanon aufnehmen, anstatt wie bisher vorrangig auf externe Flexibilität (etwa regionale Mobilität oder befristete Arbeitsverträge) zu setzen.

²⁰ Vgl. – mit weiteren Literaturhinweisen – Schmid (2018a: 129-148).

²¹ SURE = Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency. Die Kommission will entsprechend Kredite auf den Finanzmärkten aufnehmen. So sollen die Mitgliedstaaten von dem guten Kreditrating der EU und niedrigen Fremdfinanzierungskosten profitieren können. Die Darlehen sollen darüber hinaus durch ein System freiwilliger Garantien abgesichert werden, die die Mitgliedstaaten der EU zusagen.

Wirkungsanalysen zur Kurzarbeit weisen allerdings darauf hin, dass abgesehen von der Mobilisierung finanzieller Ressourcen auch grundlegende institutionelle Kapazitäten aufgebaut werden müssen, um eine effektive Implementation dieses Instruments zu gewährleisten. Funktionierende Sozialpartnerschaft, insbesondere auf betrieblicher Ebene, ist dabei eine notwendige Voraussetzung, vor allem, wenn es darum geht, die investive Funktion von Kurzarbeitergeld – Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit – zu gewährleisten, anstatt den Strukturwandel nur einkommenspolitisch abzupuffern.²²

Weitere Beispiele für geschützte Flexibilität sind die Sicherung von Einkommensrisiken beim lebensbegleitenden Lernen, beispielsweise über Bildungsschecks oder Ziehungsrechte. Auch die Sicherung von Einkommensrisiken bei Freistellungen für notwendige Kindererziehung, für Pflege von kranken Angehörigen oder für offene Freizeiten, sogenannte Sabbaticals, ist ein immer wichtiger werdendes Element dieser Strategie. Vor allem in der präventiven Weiterbildung – unter Beibehaltung des Arbeitsverhältnisses – könnte die europäische Dimension gestärkt werden, einerseits gezielt für gering qualifizierte Beschäftigte, andererseits für kleine und mittlere Unternehmen.

Atypische Beschäftigungsformen werden immer typischer. Deshalb wäre es auch originäre Aufgabe einer Europäischen Sozialunion, 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 vielfach an einer effektiven Implementierung und Erzwingung der verabredeten Regeln infolge des Mangels an Verfahrenssicherheit und Kontrollen.²³ Eine Revitalisierung der Offenen Methode der Koordination (OMK)²⁴ 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 oder wenigstens faktische Bindewirkung von Tarif-

²² Ausführlicher hierzu und mit Literaturverweisen Schmid (2015 und 2018a: 111-113).

²³ Vgl. hierzu z.B. Falkner u.a. (2005) und Hartlapp (2014).

²⁴ Schon laut Rodrigues (2013), 'Mutter' der Lissabon Strategie, sollte die OMK eher als Instrument der Vertiefung der europäischen Integration denn als eine Methode der intergouvernementalen Kooperation betrachtet werden.

verträgen; 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 von Fritz Scharpf (2010) schon früh entwickelte Vorschlag einer Kombination von Europäischen Rahmenrichtlinien mit ‘harter‘ Gesetzeskraft und der ‘weichen‘ Methode der offenen Koordination wieder aufgegriffen zu werden: Avantgarde-Mitgliedstaaten (mit annähernd ähnlichen sozioökonomischen Voraussetzungen) sollten sich auf gemeinsame sozialpolitische Rahmenrichtlinien einigen, die europäische Gesetzeskraft haben, während den anderen Mitgliedstaaten die Option bleibt, nicht – oder erst später – dem Club beizutreten; dazu bedarf es keiner Änderung der europäischen Verfassung.

Ein wichtiges Element geschützter Flexibilität wäre auch eine Lohnversicherung für Beschäftigte, die wegen verminderter Leistungsfähigkeit auf weniger gut bezahlte Arbeitsplätze ausweichen müssen, oder gezielte Lohnprämien für Beschäftigte, deren Einkommenskapaazität durch unbezahlte Betreuungs-, Erziehungs- und Pfl egetätigkeit zeitweise eingeschränkt ist. Auch ein *bedingtes* Grundeinkommen, etwa in Form persönlicher Arbeitskonten oder Ziehungsrechte, gehört hier zum diskussionswürdigen Katalog geschützter Flexibilität.²⁵

3.4 *Mehr Investitionen in Menschen*

Wenn Europa gleichermaßen sozial wie 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 der wichtigsten Ursachen steigender Ungleichheit im digitalen Zeitalter, nämlich ungleiche Bildungschancen. Auf dem Arbeitsmarkt aller EU-Mitgliedstaaten spiegelt sich das vor allem in überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten der Geringqualifizierten wider; auch deren Beschäftigungsgrad – Indikator für Exklusion – ist meistens weit unter dem Durchschnitt. Vorrangiges Ziel ist jedoch, die Zahl Geringqualifizierter in der erwerbsfähigen Bevölkerung generell zu reduzieren. Darüber hinaus sind auch die volkswirtschaftlichen

²⁵ Abwägend zum Thema des bedingungslosen Grundeinkommens vgl. Bothfeld (2019); statt eines ‘bedingungslosen‘ Grundeinkommens ein ‘Persönliches Entwicklungskonto‘ oder Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds vorschlagend Schmid (2011: 98–105).

Kosten 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 können. Nach vierzig Jahren akkumuliert sich eine solch höhere Wachstumsdynamik auf ein dreißigprozentig höheres Einkommen (Piopiunik & Wößmann, 2011). Vor allem bei Langzeitarbeitslosen bestehen drastische Defizite in des Lesens, Rechnens und der Computerhandhabung, wobei vorausgehende Defizite vermutlich durch das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit weiter verstärkt werden (Rammstedt, 2013).

Schließlich ist die – trotz jüngster Verbesserungen - dramatische Jugendarbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten 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 Hochschulabsolventenquote von 40 Prozent für junge Erwachsene muss unter dem Aspekt inklusiven Wachstums als gravierender Mangel der gegenwärtigen EU-2020-Strategie verbucht werden. Sie vernachlässigt die inklusive Wirkung beruflicher Bildung auf mittlerer Ebene, die auch Jugendlichen aus bildungsfernen sozialen Schichten den Zugang zu beruflicher Qualifikation ermöglicht. Auch Lehrlingssysteme (Deutschland, Österreich, Schweiz) und insbesondere die Kombination schulischer Zweige praktischer Berufsausbildung (Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Dänemark) mit Zugangsmöglichkeiten zu einer überwiegend öffentlich finanzierten tertiären Bildung gewährleisten nachhaltiges Wachstum, ohne die negativen Nebenfolgen ökonomischer Ungleichheit aufgrund ungleicher Bildungschancen oder hoher Jugendarbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen.²⁶

Zu einem wesentlichen Bestandteil eines Europäischen Sozialmodells gehört es daher, 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 die horizontale und vertikale Mobilität verbessern und *Mobilitätsketten* induzieren, die das Flexibilitätspotenzial insgesamt erhöhen. Ausbildung und Fortbildung sollten daher auch nicht

²⁶ Ausführlicher diese Argumentation begründend vgl. z.B. Busemeyer (2018) und Solga (2014).

nach einem bestimmten Alter enden oder gar – wie es vor wenigen Jahrzehnten noch der Fall sein konnte – durch Tarif- oder Betriebsvereinbarungen ausgeschlossen werden. Die neuere Forschung zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen Weiterbildungsteilnahme und Erwerbstätigkeit von Älteren, auch bei statistischer Kontrolle weiterer Faktoren. Darüber hinaus existiert der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Bildungssystem auch noch nach dem Rentenalter: Wissensintensive, teils digitalisierte Güter oder Dienstleistungen brauchen den ‘Markt‘ älterer Menschen, die über entsprechende Bildung und Kompetenzen verfügen, um sie nutzen zu können.

Die europäische Beschäftigungsstrategie sollte daher dem lebensbegleitenden Lernen eine wesentlich stärkere Bedeutung beimessen als bisher.²⁷ Im Zuge der derzeitigen Bemühungen, die November 2017 in Kopenhagen feierlich erklärte ‘Europäische Säule der Sozialen Rechte‘ umzusetzen (European Commission 2017), sollte das Recht auf bezahlten Bildungsurlaub europarechtlich gefestigt werden, einschließlich des Rechts, erworbene Qualifikationen zertifizieren und beim Arbeitsplatzwechsel im EU-Raum anerkennen zu lassen. Schon die jetzigen Europaverträge würden erlauben, eine entsprechende Richtlinie auszuarbeiten.²⁸

In diesem Zusammenhang wären auch Ziehungsrechte zur Weiterbildung eine diskussionswürdige Strategie, wobei besonders starke Anreize zur Aufstiegsqualifizierung für Beschäftigte mit geringer Allgemeinbildung oder ohne Berufsausbildung gesetzt werden sollten. Ein Schritt in diese Richtung war schon Bestandteil des niederländischen Beschäftigungswunders. Seit der Wassenaar-Vereinbarung von 1992 ist die Etablierung tariflicher Weiterbildungsfonds zentraler Bestandteil der niederländischen Beschäftigungspolitik. Als Gegengewicht zu flexiblen Arbeitsverhältnissen fügte diese Vereinbarung schon früh das Sicherheitselement hinzu, branchenspezifische Beiträge zur Weiterbildung von Beschäftigten mit befristeten Verträgen zu verlangen. Dänemark ist ebenfalls ein Beispiel für die proaktive Politik der Sozialpartner zur Etablierung von Weiterbildungsfonds.²⁹ Aufgabe

²⁷ Hierzu schon früh und mit überzeugender Verve Oskar Negt (2012).

²⁸ Basis wäre der Artikel 153(1)(b) (Arbeitsbedingungen) in Kombination mit Artikel 2 (2) AEUV (Möglichkeit verbindlicher Rechtsakte bei geteilten Zuständigkeiten); vgl. hierzu ausführlicher Lörcher & Schömann (2016).

²⁹ Vgl. z.B. Trampusch & Eichenberger (2012).

einer Europäischen Sozialunion wäre es, sozialpartnerschaftlich fundierte Weiterbildungsfonds regulatorisch wie finanziell zu unterstützen. Anstelle des bloßen Vermittlungsvorrangs als zentrales Element bisheriger ‘aktiver‘ Arbeitsmarktpolitik könnte eine Europäische Richtlinie die nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit als Kern moderner Arbeitsförderung definieren.

3.5 *Effizientere Arbeitsmarktregulierung*

Eine ihre Wirksamkeit stets im Auge haltende Arbeitsmarktregulierung könnte durch bessere Nutzung vorhandener oder Schaffung neuer Kapazitäten und Abbau ineffizienter Flexibilität zur Entfaltung eines wirklich europäischen Arbeitsmarkts beitragen. Das hört sich an wie die Quadratur des Kreises. Bei näherer Betrachtung eröffnen sich aber Handlungsspielräume, die alle Kernbereiche der Schnittstellen von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betreffen.³⁰ Im Folgenden soll dies nur am Beispiel der eingangs angesprochenen Lohnbildung diskutiert werden.

In einer Währungsunion besteht bei mangelnder oder mangelhafter Lohnkoordination vor allem die Gefahr ruinöser Lohnkonkurrenz, weil Abwertung oder Zinsvariation als Möglichkeiten ausfallen, Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Trotz altbekannter Beschwörungen der internationalen Solidarität³¹ geben Studien zur europäischen Lohnkoordination keinen Anlass zu Optimismus, von globalen Tendenzen der Prekarisierung ganz abgesehen. Am aussichtsreichsten erscheinen gegenwärtig noch Vorschläge einer europaweiten Regulierung der Mindestlöhne. Gewiss kann und soll diese 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.³² Im Vordergrund stünden der Einbezug der Sozialpartner in die Festlegung und jährliche Anpassung dieses Niveaus und ein gemeinsames und für alle Mitgliedstaaten transparentes Monitoring der Auswirkungen von Mindestlöhnen.

³⁰ Neben der Lohnfindung also Regulierung des Bildungssystems, der Arbeitsverträge, der Renten oder Pensionen und des Zugangs zu lebenswichtigen Dienstleistungen; vgl. Schmid (2018a: 121-126).

³¹ Erinnert sei an das berühmte und in seiner Eindringlichkeit unvergleichliche Manifest von Karl Marx und Friedrich Engels (1848): „Proletarier aller Länder, vereinigt euch!“

³² Vgl. hierzu European Commission (2020) und, aus gewerkschaftlicher Sicht, Müller & Schulten (2020).

Dass allein schon eine transparente europaweite Überwachung von Mindestlöhnen der notwendigen Koordination europäischer Lohnpolitik ein Stück näher kommen könnte, zeigen zwei vergleichende Studien zum Mindestlohn:³³ Während die Eurofound-Studie den Schwerpunkt auf die hypothetischen Auswirkungen einer Mindeststandardregel legt, hebt die Etui-Studie die Folgen unterschiedlicher Verfahren von Mindestlöhnen hervor, vor allem die Unterschiede einer gesetzlich universellen Regelung und tariflich gestalteter Regelung. Die Eurofound-Studie errechnete generell wie auch mit sektoraler und betrieblicher Differenzierung die Auswirkungen eines EU-Standards, der 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 in erster Linie die nicht exportierenden Sektoren betroffen, sodass 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 sei als von Beschäftigung im Niedriglohnsektor.

Seit 2015 ist auch Deutschland im Club der 22 von 28 bzw. 27 EU-Mitgliedstaaten, die einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt haben. Der einführende Mindestlohn von 8,50 Euro entsprach (bei Vollzeitbeschäftigten) allerdings nur 48 Prozent des Medianlohns, recht gering etwa im Vergleich zu Frankreich (61 Prozent), aber hoch gegenüber dem Nachbarland Tschechien (37 Prozent). Auch nach sukzessiven Erhöhungen bis auf 9,35 Euro seit Beginn 2020 bleibt Deutschland im unteren Mittelfeld der relativen Mindestlohnentwicklung, sodass die Eurofound-Studie durchaus noch hypothetische Gültigkeit hat.³⁴

³³ Vgl. die Eurofond-Studie von Fernández-Macías & Vacas-Soriano (2016) und die ETUI-Studie von Kampelmann et al. (2013).

³⁴ Einen informativen Überblick über die bisherigen Wirkungen des deutschen Mindestlohns geben Bruttel (2019) und Bruttel et al. (2019); Befürchtungen großer Beschäftigungsverluste haben sich bisher nicht bestätigt. So führt beispielsweise die Einführung eines Mindestlohns bei Monopsonen (also bei Macht der Betriebe, die Löhne unter dem eigentlichen Marktwert festzusetzen) zu einer Ausweitung der Beschäftigung, wenn der Mindestlohn oberhalb des Monopsonlohns liegt und gleichzeitig die Wertschöpfung der Beschäftigten

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, sodass erst das Datengerüst zu erstellen 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. Es schälen sich zwei grundlegende Differenzen in den sozialen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen unterschiedlicher Mindestlohnsysteme heraus: Zum einen kann eine Kombination von sektoraler Festlegung und hoher Deckungsrate (entweder durch hohen Organisationsgrad der Sozialpartner oder durch gesetzliche Allgemeingültigkeitserklärungen) als funktionales Äquivalent gesetzlicher Mindestlöhne betrachtet werden. Dieses Mindestlohnregime gilt für die skandinavischen EU-Mitglieder (Dänemark, Finnland, Schweden). Es ist auch gültig für Österreich, wo die Dachverbände sogar eine Generalvereinbarung treffen, die für alle anderen sektoralen Kollektivverträge dann als Orientierungsgröße gilt.³⁵ Die so festgelegten Mindestlöhne sind in der Regel höher als universelle gesetzliche Mindestlöhne, weshalb der Widerstand – vor allem der dortigen Gewerkschaften – gegen europäische Regulierungen verständlich ist. Dagegen haben die flächendeckenden gesetzlichen Mindestlöhne den Vorteil eines höheren Deckungsgrades, wenn die Voraussetzungen eines hohen Organisationsgrads der Sozialpartner nicht gegeben sind; gute Beispiele dafür sind Deutschland und das Vereinigte Königreich.

Angesichts dieser bedeutenden institutionellen Unterschiede liegt es nahe, Überlegungen zu europäischen Mindeststandards zunächst eher auf die Verfahrensseite zu konzentrieren und nicht auf die Lohnstandards selbst. Das Ziel solcher Standards wäre auf der einen Seite, soziale Ungerechtigkeit der Lohnfindung und ineffiziente Flexibilität durch Lohndumping zu vermeiden, auf der anderen Seite die Binnenkaufkraft erfolgreicher Ökonomien zu stärken, um die Exportchancen wirtschaftlich schwacher Länder zu fördern. Als Lösung wird häufig eine Untergrenze für nationale Mindestlöhne in Höhe von 60 Prozent des je-

nicht übersteigt; der Mindestlohn zieht dann Personen an, die nicht bereit waren, zum niedrigen Monopsonlohn zu arbeiten; in Verbindung mit der steigenden Kaufkraft kann der positive Beschäftigungseffekt nicht unerheblich sein.

³⁵ 2007 kam der Österreichische Gewerkschaftsbund mit der Wirtschaftskammer zu einer derartigen Vereinbarung, wonach alle Kollektivverträge eine Lohnuntergrenze von 1.000 Euro pro Monat erreichen sollten. Im Oktober 2017 wurde über einen kollektivvertraglichen Mindestlohn von 1.500 Euro/Monat verhandelt.

weiligen Medianlohns gefordert.³⁶ Eine solche Untergrenze wäre rechtlich schwer mit der Regelungssperre des Art. 153 Abs. 5 AEUV vereinbar, da sie eine direkt quantifizierbare Vorgabe für die Höhe eines nationalen Mindestlohns darstellt und so in die lohnpolitische Kompetenz der Tarifpartner eingreift, deren Autonomie durch die Kompetenzschranke desselbigen Artikels gerade geschützt werden soll. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass auch die Tarifautonomie keine 'heilige Kuh' ist und sich gefallen lassen muss, an andren Grundwerten der europäischen Verfassung gemessen zu werden, etwa am Prinzip nichtdiskriminierender Lohnfindung. Der Verdacht, dass viele Tarifverträge (auch in Schweden oder Dänemark) zur Ungleichheit der Löhne zwischen Männern und Frauen beitragen, ist nicht vorschnell von der Hand zu weisen. Außerdem ist die Wertigkeit von 60 Prozent des jeweiligen Medianlohns je nach Lohnstruktur und Struktur der Arbeitsverhältnisse (vor allem Teilzeit vs. Vollzeit) ganz unterschiedlich zu beurteilen. Vieles spricht dafür, den Prinzipien eines 'Lebenslohns' größeres Gewicht zu geben.³⁷

Wichtig für eine europaweite Lohnkoordination wären darüber hinaus auch Informationen über die Auswirkungen des jeweiligen Mindestlohns auf die gesamte Lohnstruktur und auf die entsprechende Verteilung der (Lohn-) Einkommen. Wenn der Mindestlohn als Anker für Lohnverhandlungen dient, kann er dazu führen, dass sich die Löhne im unteren Bereich zunehmend um den Mindestlohn stauen und auf die (Ungleich-) Verteilung im oberen Bereich keine Auswirkungen haben. Eine Erhöhung des Mindestlohns kann dann das Verhältnis zum Median verbessern, aber nicht den Lebensstandard; Bulgarien und Rumänien können als Beispiel dienen, wo der Mindestlohn etwa 60 Prozent des Medianlohns erreicht. Umgekehrt kann das Verhältnis des Mindestlohns zum Medianlohn trotz Mindestlohnanhebung fallen, wenn die Erhöhung des Mindestlohns hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurückbleibt; Deutschland bietet jüngst ein Beispiel dafür: das Verhältnis sank von anfänglich 48,3 auf 45,6 Prozent.³⁸

³⁶ Z. B. Müller & Schulten (2020).

³⁷ Darauf verweisen auch Müller & Schulten (2020) und empfehlen deshalb als Ergänzung, dass jedes EU-Mitglied zusätzlich ein Regelsystem entwerfen sollte, dass diese Referenzgröße auch einen „würdigen Lebensstandard“ gewährleiste, so wie das auch die „Europäische Säule Sozialer Rechte“ fordert. Zum Living Wage- Konzept vgl. u.a. Eurofond (2018).

³⁸ Vgl. Schulten & Lübker (2020: 8-9).

Ein weiterer zentraler Gesichtspunkt sind die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die gesamte Betriebsstruktur und Produktivitätsdynamik. Christian Dustmann u.a. (2020) analysierten z.B. die Auswirkungen der Einführung des deutschen Mindestlohns (2015) auf die Verteilung von Arbeitnehmern auf die Betriebe. Im Ergebnis weisen sie auf eine Umverteilung von Arbeitnehmern zu Betrieben hin, die mehr Vollzeitarbeitsplätze anbieten, mehr qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen, einen höheren Lohnaufschlag für vergleichbare Arbeit zahlen, und die größer sowie stabiler sind. In Regionen, in denen der Mindestlohn aufgrund des zuvor niedrigen Lohnniveaus stärker wirksam wurde, ging zudem der Anteil von Kleinstbetrieben mit weniger als drei Beschäftigten zurück, während die Betriebsgröße und der Anteil größerer Betriebe zunahm. Dies hat den Mix der Betriebe in diesen Regionen verbessert und insgesamt die Arbeitsproduktivität gesteigert.

Darüber hinaus könnten auf europäischer Ebene neuerdings wieder verstärkt diskutierte theoretische Konzepte gerechter und effizienter Lohnstrukturen ins Auge gefasst und gegebenenfalls empfohlen werden. Ich erinnere insbesondere an die Grundsätze ‘solidarischer Lohnpolitik’, die als Messlatte (‘benchmark’) für die Bewertung der Wirksamkeit von Mindestlöhnen verwendet und im Rahmen der Methode der offenen Koordination genutzt werden könnten. Solidarische Lohnpolitik war lange Zeit – was heute fast in Vergessenheit geratenen ist – Kernbestandteil des schwedischen Modells: Sie orientierte sich vor allem an der Wertigkeit (‘Gerechtigkeit’) der ausgeführten Arbeit und weniger am Profit oder an der Lohnzahlungsfähigkeit der Betriebe. Strukturell strebte sie an (und das steht wiederum im Einklang mit der oben zitierten Studie von Dustmann u.a.), weniger wettbewerbsfähige Betriebe schneller aus dem Markt ausscheiden zu lassen und wettbewerbsstarken Betriebe Extragewinne zu ermöglichen. Die dadurch erzeugte (‘strukturelle’) Arbeitslosigkeit sollte durch selektive Arbeitsmarktpolitik kompensiert werden, vor allem durch generöse Lohnersatzleistungen, Weiterbildung, Umschulung und Mobilitätsförderung, während die Extragewinne teilweise abgeschöpft und in Einkommens- und Vermögensfonds der Arbeitnehmer*innen fließen sollten.³⁹

³⁹ Vgl. dazu u.a. Meidner & Hedborg (1984); Schmid (2002: 401-419); auch die posthume Würdigung des Modells Schweden von Erixon (2018); zur normativen Beurteilung eines gerechten Mindestlohns vgl. auch Schmid (2018b).

Schließlich, und um auf den Ausgangspunkt unserer Überlegungen noch einmal zurückzukommen, ist die Frage zu stellen, ob es für die Mitglieder der Eurozone nicht auch direkte funktionale Äquivalente für die (durch den Euro nun ausgeschlossene) Abwertung ihrer Währung gibt, wenn die Senkung der realen Lohnkosten zur Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und einer preisstabilen Vollbeschäftigung notwendig ist. Eine Antwort darauf hat schon Nicolas Kaldor, ein intellektueller Weggefährte von Lord Keynes, in einem Aufsatz von 1936 gegeben. Lohnkostenzuschüsse sind ein solches Äquivalent, die darüber hinaus noch drei Vorzüge haben: Sie können *sachlich* gezielt regional, sektoral oder lokal gesteuert werden; sie können *zeitlich* befristet wie antizyklisch eingesetzt werden; und sie können *sozial* auf bestimmte Zielgruppen des Arbeitsmarkts gerichtet sein. So wären etwa über einen erweiterten Europäischen Arbeits- und Sozialfonds (Schmid 2018a: 177-192) befristete Lohnkostenzuschüsse für Betriebe oder Startups denkbar, die in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen aus dem Arbeitslosenpool zusätzlich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Wenn schon Beschäftigung nicht durch Abwertung der Währung angekurbelt werden kann, dann sind Lohnkostenzuschüsse für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz ein funktionales Äquivalent. Kaldor plädierte sogar dafür, in kritischen Situationen auf das Kriterium der zusätzlichen Schaffung von Arbeitsplätzen zu verzichten, um die rasche Wirksamkeit des Instruments zu gewährleisten und um administrative Komplikationen (etwa die objektive Feststellung sowie die Gewährleistung der Zusätzlichkeit) zu vermeiden.

Kaldors theoretische Fundierung von Lohnkostenzuschüssen ist in den 1970er Jahren – also zu Zeiten der europäischen Beschäftigungskrise anlässlich der Ölpreisteigerungen – von damals prominenten Ökonomen aufgegriffen und auch während der anhaltenden Beschäftigungskrise der 90er Jahre immer wieder in die Debatte geworfen worden.⁴⁰ Bei der Wiedervereinigung von Deutschland – und damit der Einführung einer (nationalen) Währungsunion am 30. Juni 1990 – hatten prominente amerikanische Ökonomen einen „sich selbst eliminierenden flexiblen Beschäftigungsbonus“ vorgeschlagen, um massenhafte Arbeitslosigkeit und Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu vermeiden. Der

⁴⁰ Z.B. vom schwedischen Gewerkschaftsökonom Gösta Rehn; vgl. dazu Erixon (2001); sowie von den britischen Ökonomen Richard Layard und Stephen Nickell (1980). Etwas später wurde die Grundidee aus makroökonomischer Sicht wieder vom amerikanischen Nobelpreisträger Edmund S. Phelps (1997) aufgegriffen.

Vorschlag des späteren Nobelpreisträgers George Akerlof u.a. (1991) wurde bekanntlich nicht umgesetzt. Dennoch ist daran zu erinnern, dass Metaevaluations der deutschen Arbeitsmarktpolitik nach der Wiedervereinigung immer wieder den Eingliederungssubventionen von Arbeitslosen (im Paket vieler anderer – oft unwirksamer oder schädlicher – Maßnahmen) konstant eine sehr positive Wirksamkeit bescheinigten.⁴¹ Auch Evaluationen der bislang wenigen größeren Beschäftigungsprogramme auf Basis von Lohnkostensubventionen stützen die Sinnhaftigkeit dieser Überlegungen.⁴²

Lohnkoordination mag also, zusammenfassend, ein wichtiges Instrument sein, um die Risiken einer Währungsunion zu mildern, aber sie ist keine notwendige Voraussetzung für die Bestandserhaltung einer Union. Sie ist zwar wünschenswert, insbesondere im Bereich der Mindestlöhne, um einen Wettbewerb nach unten (‘race to the bottom’) zu verhindern. Es gibt jedoch funktionale Äquivalente oder Alternativen in mehreren Dimensionen, die komplementär ineinandergreifen müssen. Zentral ist, die institutionellen Kapazitäten für Risikoteilung bei den Mitgliedern einer Währungsunion wenigstens auf halbwegs vergleichbares Niveau zu bringen. Es mag zwar sein, dass – wie beispielsweise der ökonomische Beirat der EU-Kommission hervorhebt – Divergenz im institutionellen Gefüge einer Währungs- oder gar Sozialunion kein Mangel, sondern möglicherweise sogar ein Vorzug ist.⁴³ Weil aber eine Währungsunion die wirtschaftlichen Interdependenzen ihrer Mitglieder erhöht und dabei vor allem kleinere Mitgliedstaaten einem höheren Risikopegel aussetzt, steigen in diesen Staaten die Anforderungen der internen Risikoteilung und des internen wie externen Risikoausgleichs. Wie engmaschig diese ökonomischen Interdependenzen sind, hat uns die Corona-Krise wieder deutlich vor Augen geführt. Es muss daher im Interesse aller (auch potentieller) Mitglieder einer Währungsunion sein, sowohl die individuellen als auch die gemeinsamen Kapazitäten der Risikoteilung – gleichsam als Impfstoff gegen Ansteckungsgefahren – zu stärken. Deshalb gilt das folgende Augenmerk diesen Kapazitäten, die zu dem provokanten Schluss führen werden, dass dabei sozialstaatliche Ressourcen eine zentrale Rolle spielen.

⁴¹ Vgl. u.a. Gerd Heyer et al. (2012).

⁴² Vgl. u.a. Bishop & Haveman (1979); Schmid (1979).

⁴³ Siehe das Bekenntnis des Beirats, die in der Überschrift des maßgeblichen vierten Kapitels ihres Berichts von 2018 zum Ausdruck kommt: „It’s okay to be different: Policy coordination and economic convergence“, (EEAG 2018, 64-82).

4. Divergenzen und Konvergenzen in der Eurozone und EU

Die Krise Europas ist in der Tat auch eine Krise des Euros. Die gemeinsame Währung hat zwar eine Europäisierung im Sinne der nominalen Konvergenz vorangetrieben, insbesondere in Form einheitlicher Zinssätze, aber auch dazu beigetragen, die realen Divergenzen weiterzutreiben. Das Phänomen, das diese Spaltung am schärfsten widerspiegelt, ist die Arbeitslosigkeit.

So machte sich in Griechenland die Einführung des Euros (1998/2000) sofort bemerkbar: Fünf Jahr zuvor betrug der Abstand der Arbeitslosenquoten zwischen Deutschland und Griechenland durchschnittlich nur einen Prozentpunkt; in den fünf Jahren nach Einführung des Euro weitete sich die Kluft im Schnitt auf drei Prozentpunkte. Danach war zwar eine Annäherung der Quoten zu beobachten, die Griechenland – angeregt durch Niedrigzinsen – aber mit hohen Schulden erkaufte. Die Rezession 2008/09 zog den Mantel der Verschleierung brutal weg: der Abstand der Arbeitslosenquoten zwischen Deutschland und Griechenland schoss im letzten Jahrzehnt zeitweilig auf 20 Prozentpunkte.⁴⁴ Im Dezember 2019 war die Spanne trotz des allgemeinen Aufschwungs und Rückgangs der Arbeitslosigkeit seit etwa 2015 immer noch bei einem Niveau von ca. 15 Prozentpunkten. Die Jugendarbeitslosenquoten entfernten sich noch dramatischer voneinander auf bis zu 40 Prozentpunkte; im Dezember 2019 waren es immer noch rund 30 Prozentpunkte (5,8% in Deutschland, 35,6% in Griechenland). Aber auch dieser positive Trend ist nun gestoppt, und die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wird in den EU-Mitgliedstaaten wieder auseinanderdriften. Auch der erfreuliche starke Rückgang der jugendlichen Arbeitslosen (15-24) in der gesamten Union von noch 5,6 Millionen (2014) auf 3,3 Millionen Dezember 2018 hat sich deutlich verlangsamt (3,2 Millionen im Dezember 2019).

Ökonomische Konvergenz ist zwar erklärtes Ziel der EU,⁴⁵ faktisch haben sich jedoch die Unterschiede im Entwicklungsstand der EU-Mitglieder nur teilweise verringert. Die Kluft zwischen dem Norden und Süden des ‘alten‘ Europa (EU15) wurde sogar noch tiefer. Das

⁴⁴ Zur Veranschaulichung: Deutschland hätte gegenwärtig (auf gleicher Stufe mit Griechenland) ca. 10 Millionen Arbeitslose statt ca. 2,5 Millionen.

⁴⁵ Laut Artikel 174 des Vertrags über die Funktionsweise der EU setzt sich die Union „insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“.

gilt sowohl für die Ressourcen- (input) als auch für die Ergebnisdimension (outcome) und unabhängig davon, ob die β - oder die σ -Konvergenz gemessen wird.⁴⁶ Der ökonomische Beirat der Kommission stellt in seinem Jahresbericht von 2018 folgende Fakten fest: Der Entwicklungsstand in der gesamten Union von 1995 bis 2017 hat sich – gemessen an verschiedenen Ergebnis-Indikatoren (Wirtschaftswachstum, Einkommen pro Kopf, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit) – angenähert (EEAG 2018, 64-82); dazu hat vor allem ein Großteil der 2004 beigetreten Mitgliedstaaten in Osteuropa beigetragen. Für die EU-15 ist keine Konvergenz, sondern eher eine Divergenz zu erkennen. Dagegen sind die Resultate für die Eurozone gemischt und erwecken in unserem Zusammenhang besonderes Interesse. Dort, wo in der Eurozone leichte Konvergenztendenzen zu beobachten sind, stechen positiv vor allem die baltischen Staaten und Irland hervor, während vor allem Griechenland und Italien die ‘Waage’ negativ belasten (EEAG 2018, Figure 4.3).

Woran könnte das liegen? Die EEAG-Studie beobachtete auch diverse Indikatoren der Input-Konvergenz, insbesondere institutionelle Faktoren wie Steuer- und Regierungssysteme. Die Resultate sind hier gemischt. Beispielsweise sinken tendenziell zwar die Unternehmenssteuern, aber die Abstände (Variationskoeffizient) zwischen den EU-Mitgliedern nehmen zu, was auf eine verschärfte Steuerkonkurrenz schließen lässt. Bemerkenswert für unseren Zusammenhang wiederum ist jedoch, dass sich die Indikatoren für ‘gutes Regieren’ tendenziell verbessern, aber auch hier vor allem im Osten, weniger oder nicht im Süden Europas.

Wodurch zeichnet sich aber ‘gutes Regieren’ aus? Die vom ökonomischen Beirat der Kommission herangezogenen Indikatoren geben zur Beantwortung dieser Frage wenig her, und auch das oben erwähnte generalisierte Bekenntnis zur institutionellen Divergenz hilft nicht weiter. Es lohnt sich, den Hinweis auf eine leichte ökonomische Konvergenz in der Eurozone weiter zu verfolgen und dabei folgende Hypothese zu testen: Könnte es nicht sein, dass die Verstärkung der Kapazitäten staatlicher Risikoteilung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung selbst in Eurozonenländern begünstigte, obwohl diese Län-

⁴⁶ β -Konvergenz ist dann gegeben, wenn die Wachstumsraten im Vergleich zum Ausgangsniveau negativ korrelieren (also Länder mit geringerem Entwicklungsstand höhere Wachstumsraten haben und daher ‘aufholen’); σ -Konvergenz ist dann gegeben, wenn sich die Variationskoeffizienten verringern (also die durchschnittlichen Abstände im Entwicklungsniveau der Länder geringer werden).

der ihre Souveränität in der Währungspolitik aufgeben mussten? Die Kausalität könnte wie folgt verlaufen: Mehr Kapazitäten der staatlichen Risikoteilung schaffen größeres Vertrauen in der Bevölkerung, was wiederum zu größerer Kooperations- und Risikobereitschaft beiträgt.

Beobachten wir daher zwei weitere Indikatoren, die Ausdruck guten Regierens sein könnten: die Staatsausgaben als Indikator für die Kapazität der Risikoteilung auf der einen Seite, und die wahrgenommene Korruption als Indikator für Vertrauen auf der anderen Seite.⁴⁷ Im Gegensatz zum neoliberalen Dogma, wonach eine Marktwirtschaft dann prosperiert, wenn der öffentliche Sektor klein bleibt, stellte schon Dani Rodrik (1998) in einer mustergültigen Studie fest, dass hohe Beschäftigung im Staat und hohe Ausgaben für Sozialschutz wie eine Sozialversicherung wirken, und zwar insbesondere in eher kleineren Ländern, die dem externen Wettbewerb stark ausgesetzt sind. Im Gegensatz zu privaten Versicherungen gewährleisten Sozialversicherungen sowohl intertemporäre als auch interregionale Risikoteilung: Intertemporär insbesondere infolge der eingebauten Stabilisatoren, d.h. soziale Sicherheit nebst Erhalt effektiver Nachfrage in Rezessionen; interregional kraft zentralisiertem Pooling der Risiken.⁴⁸ Da der Beitritt von (kleinen) Ländern in eine gemeinsame Währung (und damit der Verzicht etwa auf Abwertungsmöglichkeiten zur Wettbewerbsstärkung) praktisch eine weitere Öffnung ihrer Wirtschaft bedeutet, nehmen auch die ökonomischen Risiken zu, dem die Bevölkerung der Beitrittsländer nur dann zustimmen wird, wenn die institutionellen Kapazitäten für Risikoteilung weiter ausgebaut werden.

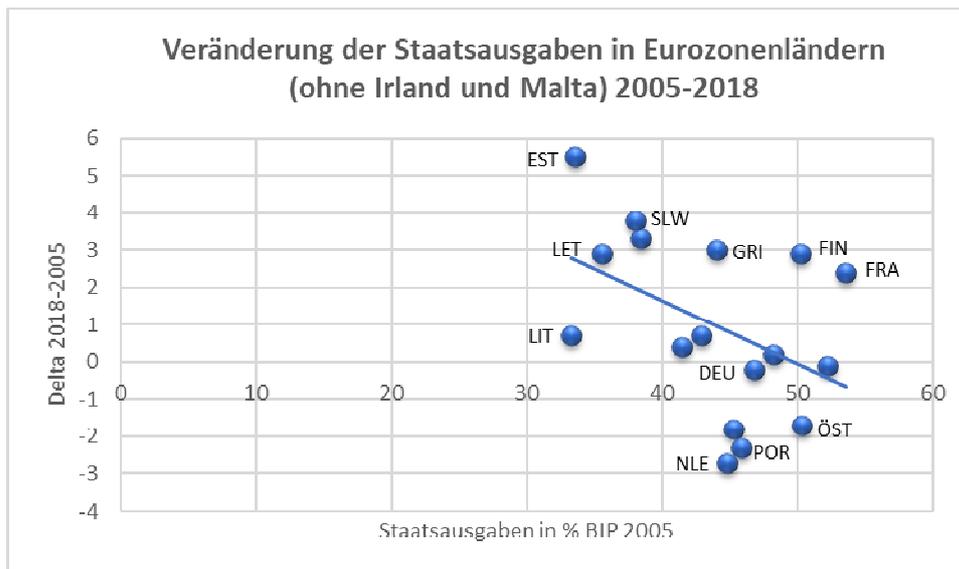
Und in der Tat zeigt das erste Panel der Abb. 2 folgendes Muster: Während die Staatsausgaben in den ('alten') EU-Kernländern von einem hohen Niveau aus eher stagnieren oder gar sinken, steigen sie tendenziell in den neu hinzugekommenen Euro-Ländern von einem

⁴⁷ Die Validität dieses gewiss sehr groben Indikators müsste noch getestet werden. Seine vorläufige 'Vertrauenswürdigkeit' basiert auf der Korruptions-Vertrauenstheorie, wie sie jüngst Holmberg und Rothstein (2020) theoretisch und empirisch für Skandinavien, insbesondere Schweden, demonstrierten; dort auch zahlreiche Literaturverweise zum Forschungsstand weltweit über soziales Vertrauen.

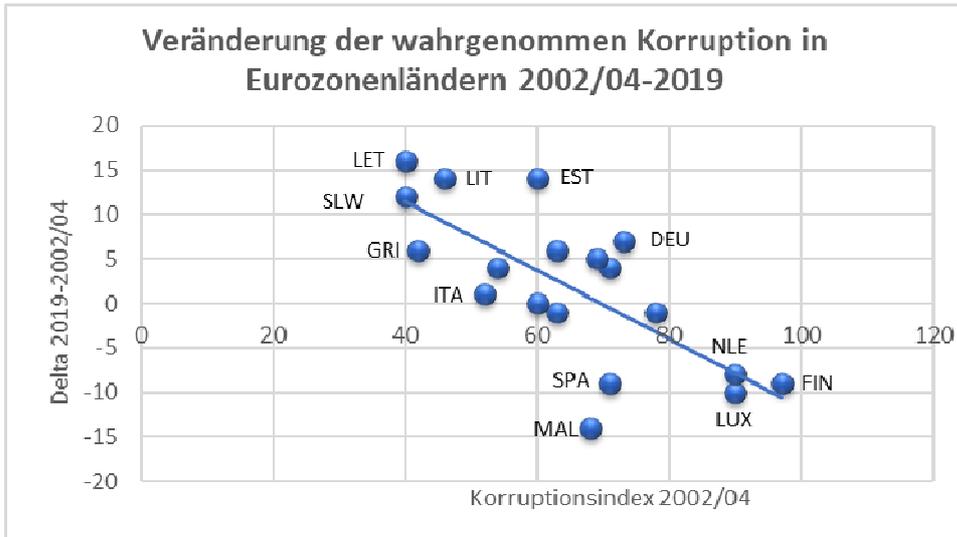
⁴⁸ Zu den Prinzipien der Sozialversicherung gegenüber privaten Versicherungen vgl. theoretisch-fundamental Barr (2001), im Zusammenhang mit Beschäftigung und Arbeitsmarkt Schmid (2015) und Schmid (2018a: 127-148). In Deutschland ist das regionale Umverteilungspotential der Arbeitslosenversicherung in einer Größenordnung von sechs bis acht Milliarden Euro und entspricht durchaus der Größenordnung des Länderfinanzausgleichs.

niedrigen Niveau aus. Die Leistungsstärke einer Ökonomie hängt auch stark vom wechselseitigen Vertrauen ab; Vertrauen fördert Kooperation und Risikobereitschaft. Und in der Tat beobachten wir, im zweiten Panel der Abb. 2, dass sich das Vertrauen – gemessen an der sinkenden wahrgenommenen Korruption – in den Eurozonenländern vor allem in den baltischen Staaten und in der Slowakei (auch Irland) gebessert hat, also in Euro-Ländern, die gegenüber den weiter ‘entwickelten‘ Euro-Ländern aufgeholt haben. Das dritte Panel von Abb. 2 fasst die These bildlich zusammen: Von den Ausnahmefällen Spanien und Finnland abgesehen steigen Vertrauen und Kooperationsbereitschaft in den Ländern der Eurozone, deren Staatsausgaben (und damit Kapazitäten der Risikoteilung) sich stabilisieren oder (von einem niedrigen Niveau aus) steigen.

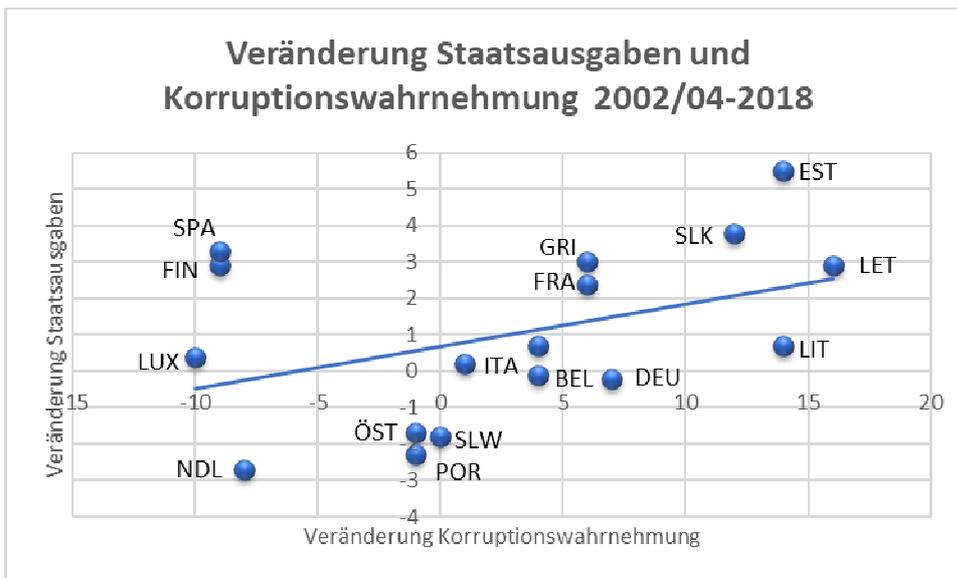
Abb. 2: Indikatoren der institutionellen Konvergenz in der Eurozone



Staatsausgaben insgesamt in Prozent der Bruttoinlandsprodukt (BIP); Veränderung in Prozentpunkten. Irland und Malta wurden ausgeschlossen, weil dort das BIP infolge von Hauptsitzverlagerungen von transnationalen Unternehmen abhängt und deshalb stark variiert. 2016 war das Bruttonationalprodukt (BNP) von Irland um etwa ein Drittel niedriger als das BIP, während in den anderen Eurozonenländern die Abweichungen zwischen BIP und BNP vernachlässigbar sind. Eigene Darstellung; zu den Werten vgl. Tab. 1 im Anhang.



Wahrgenommene Korruption laut Transparency International ('corruption perception index'); der Index variiert zwischen 0 und 100, wobei (intuitiv verkehrt) ein Wert von 100 nicht korrupt, ein Wert von 0 aber total korrupt bedeutet. Eigene Darstellung; zu den Werten vgl. Tabelle 1 im Anhang.



5. Zusammenfassung und Ausblick

Eine effektive Lohnkoordination, von der prominente deutsche Sozialwissenschaftler die Bestandserhaltung der europäischen Währungsunion abhängig sehen, ist in der Tat nicht in Sicht. Dennoch, so mein Argument, ist das Ziel einer Lohnkoordination – nämlich (letztlich) eine neue Vollbeschäftigung bei fairen Lohnstrukturen und ohne inflationäre oder deflationäre Tendenzen – auf anderen Wegen zu erreichen. Darüber hinaus ist Lohnkoordination nur eine (und nicht einmal die entscheidende) Bedingung für das Funktionie-

ren eines europäischen Arbeitsmarkts mit gemeinsamer Währung. Ein Ausstieg aus dem Euro ist deshalb nicht erforderlich. Im Gegenteil: Provozierend kann mit Stefan Schulmeister (2018) sogar formuliert werden: Der Euro ist das „bedeutendste antineoliberale Projekt der EU.“

Was eine Politik der Europäischen Sozialunion dazu beitragen könnte, haben ich mit mehreren Alternativen aufgeführt und in einem wichtigen Punkt – nämlich der Koordinierung von Mindestlöhnen und Mindestsicherung – in den Zusammenhang effizienter und fairer Lohnfindung gebracht. Beispielfhaft wurden vier Strategien ausgeführt, die neben der Lohnkoordination entscheidende Voraussetzungen für einen funktionierenden europäischen Arbeitsmarkt sind: investive Sozialtransfers, geschützte Flexibilität, Investitionen in Menschen und effizientere Regulierung von Arbeitsverhältnissen. Nur mit solchen Strategien, die ineinanderwirken müssen, können die Zielkonflikte gelöst werden, die unvermeidlich sind, wenn die Mitglieder eines Wahrungsverbunds (EWU) oder einer Wirtschaftsunion (EU) in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit stark divergieren. In einer gewiss sehr skizzenhaften und so noch nicht beweiskräftigen Analyse der Entwicklungstendenzen der Eurozone ergaben sich sogar Anhaltspunkte für eine Konvergenz der institutionellen Kapazitäten der Risikoteilung, die darauf hindeuten, dass Aufholprozesse im Sinne dieser Strategien stattgefunden haben. Es wäre sinnvoll, diese Aufholprozesse empirisch noch schärfer unter die Lupe zu nehmen, einschließlich der Möglichkeit, dass etablierte EU-Mitglieder (etwa die Niederlande, Österreich und Deutschland) ihre Kapazitäten der Risikoteilung eher abbauten als aufrechtzuerhalten und zu reformieren. Offen bleibt auch die – etwa von Colin Crouch gestellte – demokratietheoretische Frage nach der Binnenstruktur der Verantwortungsteilung in einer sich abzeichnenden pandemischen Risikogesellschaft. So wie die Globalisierung offenkundig einer Stärkung transnationaler Kontrolle und Koordination produktiver Kapazitäten bedarf, stellt sich im Gegenzug auch die Frage nach einer Stärkung kommunaler und regionaler Ökonomien.⁴⁹ Die Veränderung der Staatsausgaben in den letzten Dekaden sowohl hinsichtlich ihrer (horizontalen) funktionalen Strukturen als auch hinsichtlich ihrer (vertikalen) Verantwortungsstrukturen könnte der oben ausgeführten hoch aggregierten Skizze mehr Aussagekraft verleihen.

⁴⁹ Vgl. Crouch (2019), insbesondere S. 91 ff, wo er auf das Prinzip der Subsidiarität als leitende Richtschnur europäischer Politik verweist.

Gegenwärtig erleben wir ein Paradox: Die Corona Pandemie belebte den Gedanken europäischer Solidarität, so dass die Forderung von Eurobonds ('Corona-Bonds') zeitweise Oberwasser zu bekommen schien.⁵⁰ Repräsentative Erhebungen brachten jedoch bald die Ernüchterung: Eine europäische Schuldengemeinschaft findet nach wie vor keine Mehrheit, vor allem nicht bei den sogenannten Nettozahlern wie Finnland, Deutschland und die Niederlande (Bremer & Genschel 2020). Darüber hinaus schließt die derzeitige Europäische Verfassung eine derartige solidarische Risikoteilung aus. Dennoch war der Druck aus den Südstaaten – mit der latenten Drohung eines Exits insbesondere von Italien – derart stark, dass sich die deutsche Kanzlerin zum ersten Mal in ihrer 15-jährigen Regierungszeit dem Gedanken einer Art Schuldengemeinschaft öffnete: Gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Macron und der Kommissionspräsidentin von der Leyen plädiert sie nun für ein 750 Milliarden schweres „Wiederaufbauprogramm“, wobei der Großteil der Mittel als Zuschüsse gedacht sind und über den EU-Haushalt – u.a. durch neue EU-Steuern – abgesichert werden soll. Merkel nutzt nun die deutsche Ratspräsidentschaft, um für diese Idee zu werben, freilich – wie eingangs schon erwähnt – mit offenem Ausgang.

So wird es möglicherweise wieder bei Notbehelfen der EZB und diversen massiven Kreditprogrammen bleiben, ohne das institutionelle Fundament des Hauses „Europäische Union“ grundlegend auszubessern. Die Idee Europa kann aber nur Bestand haben, wenn Instrumente fiskalischer Risikoteilung – letztlich also solidarischer Transfers im Risikofall – entsprechend der Europäischen Säule sozialer Rechte und unter Wahrung demokratischer Grundprinzipien institutionalisiert werden. Dabei kann es nicht nur um die Frage gehen, wie transnationale Risikoteilung institutionalisiert und legitimiert werden kann, sondern auch wie – im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – die nationalen Kapazitäten der Risikoteilung unter den Bedingungen von Globalisierung und Digitalisierung generell gestärkt werden könnten. Es gibt funktionale Äquivalente und Alternativen, mit deren Hilfe die gestiegenen Risiken einer Währungs- und Wirtschaftsunion beherrscht werden können. Voraussetzung ist vor allem die Bereitschaft der Unionsmitglieder zu begrenzten aber zuverlässig geregelten Transfers zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Risikoteilung.

⁵⁰ Schon vor der Corona-Krise stellten Sozialwissenschaftler ein erhebliches Solidaritätspotential unter europäischen Bürgerinnen und Bürgern fest, u.a. Gerhards et al. (2020) und Vandenbroucke et al. (2018).

Vielleicht gelingt es sogar, um auf den Ausgangspunkt zurückzukommen, im sozialen Dialog gemeinsame Standards einer Lohnstruktur zu finden, die den sich verändernden Verantwortungsstrukturen gesellschaftlicher Arbeitsteilung ‘gerecht‘ werden; jedenfalls legen die Ergebnisse dieses Essays nahe, eine entsprechende Diskussion zu eröffnen. Auch die Corona-Krise legt eine solche Debatte nahe, zeigt sie uns doch lebensnah, welche Berufe und Qualifikationen in einer pandemischen Risikogesellschaft „systemrelevant“ sind. Gewiss, es gibt keinen ‘Impfstoff‘ gegen das ‘Euro-Virus‘. Aber es gibt institutionelle Vorkehrungen nationaler wie transnationaler Risikoteilung, welche die Abwehrkräfte gegen ökonomische Krisen stärken und aus einer Wirtschafts- und Währungsunion ein gemeinsames Gewinnspiel machen könnten.

Literatur

- Akerlof, George A. and Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, Helga Hessenius (1991), East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, 1-105
- Baccaro, Lucio and Chiara Benassi und Guglielmo Meardi (2019), Theoretical and Empirical Links between Trade Unions and Democracy, in: *Economic and Industrial Democracy*, 2019, 40(1) 3–19
- Barr, Nicolas (2001), *The Welfare State as a Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press
- Bishop, John and Robert Haveman (1979), Selective Employment Subsidies: Can Okun’s Law be Repealed?, in: *American Economic Review*, 69, 124-30
- Bothfeld, Silke (2018), Das bedingungslose Grundeinkommen zwischen Utopie und sozialstaatlicher Wirklichkeit, in: *Leviathan*, 46 (1), 81 - 108
- Bremer, Björn and Philipp Genschel (2020), Corona Solidarity, in: *EUIdeas*, European University Institute, Badia Fiesolana, <https://euideas.eui.eu/2020/05/07/corona-solidarity/>
- Bruttel, Oliver (2019), The Effects of the New Statutory Minimum Wage in Germany: a First Assessment of the Evidence, in: *Journal for Labour Market Research*, 53:10, <https://doi.org/10.1186/s12651-019-0258-z>
- Bruttel, Oliver und Arne Baumann, Matthias Dütsch (2019), Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, aop, <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0035>
- Busemeyer, Marius R. (2018), Education and Skills for Inclusive Growth, in: Christopher Deeming/Paul Smith (Hg.), *Reframing Global Social Policy – Social Investment for Sustainable and Inclusive Growth*, Bristol/Chicago, S. 189-212
- Buti, Marco (2020), *Economic Policy in the Rough: A European Journey*, Policy Insight No. 98, Centre for Economic Policy Research, Brussels
- Crouch, Colin (2019), *The Globalization Backlash*, Cambridge (UK), Medford (USA)
- De Grauwe, Paul and Ji, Yuemei (2019), Making the Eurozone Sustainable by Financial Engineering or Political Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 57 (S1), 40-48
- Dullien, S. and J. Fernández, M. López, G. Maass, D. del Prado and J. von Weizsäcker (2018), *Fit for Purpose: a German-Spanish Proposal for a Robust European Unemployment Insurance*, Madrid, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://www.fes-madrid.org/>

- Dustmann, Christian and Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer, Philipp vom Berge (2020), Reallocation Effects of the Minimum Wage, Discussion Paper Series No. CDP 07/20; Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics, London
- EEAG (2018), Report on the European Economy 2018, CESifo, Munich
- Erixon, Lennart (2001), A Swedish Economic Policy – The Rehn-Meidner Model's Theory, Application and Validity, in: Henry Milner and Eskil Wadensjö [eds.], Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies, S. 13-49
- Erixon, Lennart (2018), Progressive Supply-side Economics: an Explanation and Update of the Rehn-Meidner model, in: Cambridge Journal of Economics, 42 (3), 653–697
- European Commission (2017), European Pillar of Social Rights, Luxembourg
- European Commission (2020), Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, COM (2020) 83 final, 14 January 2020
- Eurofound (2018), Concept and Practice of a Living Wage, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Falkner, Gerda and Oliver Treib, Miriam Hartlapp, Simone Leiber (2005), Complying with Europe - EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge
- Fernández-Macías, Enrique/Carlos Vacas-Soriano (2016), A Coordinated European Union Minimum Wage Policy?, in: European Journal of Industrial Relations, 22 (2), S. 97–113
- Gerhards Jürgen and H. Lengfeld, Z.S. Ignácz, F.K. Kley, M. Priem (2020), European Solidarity in Times of Crisis: Insights from a Thirteen-country Survey, London and New York: Routledge
- Guérot, Ulrike (2019), Was ist die Nation? Göttingen, Steidl
- Hartlapp, Miriam (2014), Enforcing Social Europe through Labour Inspectorates: Changes in Capacity and Cooperation across Europe, in: West European Politics, 37 (4), S. 805–824
- Heyer, Gerd und Susanne Koch, Gesine Stephan, Joachim Wolff, Joachim (2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Journal for Labour Market Research, 45 (1), 41-62
- Holmberg, Sören and Bo Rothstein (2020), Social Trust - the Nordic Gold?, QoG Working Paper 1, Gothenburg, The Quality of Government Institute
- Höpner, Martin (2019), Eine Strategie für das Soziale Europa. Makroskop. Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft (April)
- Höpner, Martin und Martin Seeliger (2018), Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, <https://doi.org/10.1007/s11577-018-0552-8>
- Kaldor, Nicolas (1936), Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: Journal of Political Economy, 44 (6), S. 721-742
- Kampelmann, Stephan and Andrea Garnero, François Rycx (2013), Minimum Wages in Europe: Does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes?, ETUI-Report 128, Brüssel
- Korver, Ton and Günther Schmid (2012), Enhancing Transition Capacities and Sustainable Transitions, in: Jean de Munck/Claude Didry/Isabelle Ferreras/Annette Jobert (Hg.), Renewing Democratic Deliberation in Europe: The Challenge of Social and Civil Dialogue, Brüssel, S. 23–55
- Layard, Richard and Stephen Nickell (1980), The Case for Subsidising Extra Jobs, in: The Economic Journal, 90, pp.51-73
- Lörcher, Klaus and Isabelle Schömann (2016), The European Pillar of Social Rights: Critical Legal Analysis and Proposals, Etui-Report 139, Brüssel (ETUI)
- Luigjes, Ch. and G. Fischer, F. Vandenbroucke (2019), The US Unemployment Insurance Scheme: A Model for the EU?, in: Intereconomics, 54 (5), 314-318

- Marjolin, Robert and F. Bobba, H. Bosman, G. Brouwers, L. Camu, B. Clappier, I. Foighel, F. Forte, H. Giersch, P. Lynch, D. MacDougall, H. Markmann, F. Peeters, A. Shonfield, N. Thysegen (1975), Report of the Study Group 'Economic and Monetary Union 1980, Brussels, European Commission
- Meidner, Rudolf und Anna Hedborg (1984), Modell Schweden – Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Campus, S. 65-78
- Müller, Torsten and Thorsten Schulten (2020), The European minimum wage on the doorstep, Etui Policy Brief N° 1/2020, Brussels
- Negt, Oskar (2012), Gesellschaftsentwurf Europa – Plädoyer für ein gerechtes Gemeinwesen, Göttingen, Steidl
- OECD (2019), Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>
- Phelps, Edmund S. (1997), Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise, Harvard, U. Press
- Piopiunik, Marc und Ludger Wößmann (2011), Folgekosten unzureichender Bildung durch entgangenes Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst, Sonderheft, S. 34-41
- Rammstedt, Beatrice (Hg.) (2013), Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012, Münster/New York.
- Rodrigues, Maria J. (2013), Europe is still possible. Political Adventures in the 21st Century, Xlibris Corporation (ebook)
- Rodrik, Dani (1998), Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, in: Journal of Political Economy, 106 (5), 997-1032
- Scharpf, Fritz W. (2010), The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Fritz W. Scharpf, Community and Autonomy, Frankfurt a. M./New York, S. 221-240
- Scharpf, Fritz W. (2012), Rettet Europa vor dem Euro!, in: Berliner Republik, 2, S. 52–61
- Scharpf, Fritz W. (2016), Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Union, MPIfG Discussion Paper 16/15, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Schmid, Günther (1979), The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-cost Subsidy Scheme in Germany 1974-75, in: The Journal of Industrial Economics, 27 (4), 339-358
- Schmid, Günther (2002), Wege in eine neue Vollbeschäftigung – Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt und New York, Campus
- Schmid, Günther (2011), Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin/Baden-Baden, <http://www.nomos-shop.de/25483>
- Schmid, Günther (2015), Sharing Risks of Labour Market Transitions: Towards a System of Employment Insurance, in: British Journal of Industrial Relations, 53 (1), 70-93
- Schmid, Günther (2018a), Europa in Arbeit: Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum, Frankfurt/New York, Campus
- Schmid, Günther (2018b), Mindestlohn – Ein gerechter Lohn? Plädoyer für einen Autonomie stärkenden Mindestlohn, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs 16
- Schmid, Günther (2019), European Unemployment Insurance? A More Modest Approach in the Short term, More Ambition in the Long term, Brussels, OSE-Opinion Paper No. 20 (The European Social Observatory), http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm
- Schmid, Günther (2020), Beyond European Unemployment Insurance: Less Moral Hazard, More Moral Assurance, in: Transfer 26 (4), forthcoming
- Schmid, Günther und Johannes Wagner (2018), Atypische Beschäftigung in Europa: Auswertung der Daten der Europäischen Beschäftigungsstichprobe, Berlin, http://www.guenterschmid.eu/pdf/discussion/EU__Arbeit_Datenband_G%FCS_JW-2018.pdf

- Schroeder, Wolfgang und Bernhard Weßels (Hg.)(2019), *Smarte Spalter. Die AfD zwischen Bewegung und Parlament*, Berlin, Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger
- Schulmeister, Stefan (2018), *Das Richtige im Falschen: Verteidigen wir den Euro!*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 7, S. 51-62
- Schulten, Thorsten und Malte Lübker (2020), *WSI-Mindestlohnbericht 2020*, Düsseldorf, WSI-Report 55, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung
- Seeliger, Martin (2017), *Warum die EU aus gewerkschaftlicher Sicht keine Solidargemeinschaft darstellt*, in: *Leviathan*, 45 (4), 438 - 458
- Solga, Heike (2014), *Education, Economic Inequality and the Promises of the Social Investment State*, in: *Socio-Economic Review*, 12 (2), S. 269–297
- Streeck, Wolfgang (1998), *Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, in: *WSI-Mitteilungen*, 51 (1), 1-14
- Streeck, Wolfgang (2013), *Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin
- Streeck, Wolfgang and Lea Elsässer (2016), *Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland*, in: *Journal of European Public Policy*, 23 (1), 1-24
- Trampusch, Christine und Pierre Eichenberger (2012), *Skills and Industrial Relations in Coordinated Market Economies – Continuing Vocational Training in Denmark, the Netherlands, Austria and Switzerland*, in: *British Journal of Industrial Relations*, 50 (4), S. 644-666
- Vandenbroucke, Frank (2017), *Risk Reduction, Risk Sharing and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor*, in: *Intereconomics*, 52 (3), 154-159
- Vandenbroucke Frank and B. Burgoon, T. Kuhn, F. Nicoli, S. Sacchi, D. van der Duin and S. Hegewald (2018), *Risk Sharing when Unemployment hits: How Policy Design Influences Citizen Support for European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, Amsterdam Institute for Social Research: Amsterdam

Anhang

Tab. 1: Indikatoren institutioneller Konvergenz in der Eurozone

Eurozone		Korruptionsindex*			Staats- **	Ausgaben Gesamt	
Land	Seit	2002/04	2019	Delta	2005	2018	Delta
Belgien	1999	71	75	+ 4	52,2	52,1	- 0,1
Deutschland	1999	73	80	+ 7	46,8	44,6	- 0,2
Finnland	1999	97	86	- 9	50,2	53,1	+ 2,9
Frankreich	1999	63	69	+ 6	53,6	56,0	+ 2,4
Irland	1999	69	74	+ 5	34,0	25,4	- 8,6
Italien	1999	52	53	+ 1	48,2	48,4	+ 0,2
Luxemburg	1999	90	80	- 10	41,5	41,9	+ 0,4
Niederlande	1999	90	82	- 8	44,8	42,1	- 2,7
Österreich	1999	78	77	- 1	50,3	48,6	- 1,7
Portugal	1999	63	62	- 1	45,8	43,5	- 2,3
Spanien	1999	71	62	- 9	38,4	41,7	+ 3,3
Griechenland	2001	42	48	+ 6	44,0	47,0	+ 3,0
Slowenien	2007	60	60	+ 0	45,3	43,5	- 1,8
Malta	2008	68 ^a	54	- 14	44,6	36,6	- 8,0
Zypern	2008	54 ^a	58	+ 4	42,9	43,6	+ 0,7
Slowakei	2008	40 ^a	52	+ 12	38,0	41,8	+ 3,8
Estland	2011	60 ^a	74	+ 14	33,6	39,1	+ 5,5
Lettland	2014	40 ^a	56	+ 16	35,6	38,5	+ 2,9
Litauen	2015	46 ^a	60	+ 14	33,3	34,0	+ 0,7
EU-19/17					47,3	47,0	- 0,3
EU-27/28					46,8	45,8	- 1,0

*) Wahrgenommene Korruption laut Transparency International ('corruption perception index'); a=2004;

**) Quelle: Eurostat (2020)