

Arbeiten in Europa

Michael Dauderstädt

Kartografie der Ungleichheit:
Wachstum, Arbeit und Einkommen

Jale Tosun

Jugendarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in der EU

Andreas Mayert

Arbeitskräftewanderung zur Stabilisierung des Euroraums?

Jane Hardy · Moira Calveley · Steve Shelley

Arbeitsmigration im Gesundheitswesen

Martin Seeliger

Mindestlohn: Probleme gewerkschaftlicher Positionsbildung

Christian Schramek

Zusammenarbeit in der Euroregion Elbe/Labe

Sven Rahner

Neue Wege arbeitspolitischer Solidarität

Editorial

In den politischen Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, die Jean-Claude Juncker – damals noch Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten – am 15. Juli 2014 dem Europaparlament vorgestellt hat, sind zehn Politikbereiche genannt, „in denen die Europäische Union wirklich etwas bewegen kann“. An erster Stelle stehen „Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen“. Der Reichweite von EU-Initiativen in diesem Bereich sind allerdings Grenzen gesetzt: Die Kompetenzen für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegen vornehmlich bei den Nationalstaaten; um gemeinsame Sozialstandards wird seit Jahren gerungen. Dies gilt beispielsweise für nationale Mindestlöhne, die einer Harmonisierung auf EU-Ebene harren. Andere Instrumente zur Vertiefung der fiskalischen Integration wie etwa eine europäische Arbeitslosenversicherung sind in der Diskussion.

Ob grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität geeignet ist, die Ungleichheit der Einkommens-, Arbeits- und Lebensbedingungen zu mindern und den unterschiedlichen Angebots- und Nachfragesituationen auf den nationalen Arbeitsmärkten gerecht zu werden, ist in wirtschaftswissenschaftlicher Theorie und politischer Praxis umstritten. Gewiss sollen gerade junge Europäerinnen und Europäer – so die Bundesregierung im Oktober 2014 – einen Teil ihrer Aus- oder Weiterbildung möglichst im Ausland absolvieren, Fremdsprachenkenntnisse erwerben und andere Arbeitskulturen kennenlernen, um sich bestmögliche Beschäftigungschancen zu schaffen. Das Schicksal der heranwachsenden Generation in den EU-Ländern mit weit überdurchschnittlicher Jugendarbeitslosigkeit wird gleichwohl und vornehmlich in deren Heimatländern entschieden. Hier anzusetzen ist oberstes Gebot für Forschung und Erfahrungsaustausch, nationale und regionale Politik.

Noch wichtiger als die Bereitschaft zu räumlicher Mobilität dürfte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa schon jetzt die Bereitschaft zu beruflicher Mobilität sein, einer Komponente des in zunehmend digitalen und flexiblen Ökonomien unerlässlichen „lebenslangen Lernens“.

Barbara Kamutzki

Michael Dauderstädt

Kartografie der Ungleichheit: Wachstum, Arbeit und Einkommen in Europa

Europa – und damit ist hier die Europäische Union (EU) gemeint – ist verunsichert. Das Wachstum stockt, die Arbeitslosigkeit ist hoch und

Michael Dauderstädt

Dr. rer. pol., Dipl.-Math., geb. 1947; Geschäftsführer des Verlags J. H. W. Dietz und freiberuflicher Berater, bis 2013 Leiter der Abteilung für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
michael@dauderstaedt.de
www.dauderstaedt.de

die Ungleichheit der Einkommen beunruhigt die Öffentlichkeit. Dabei sind die Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich und addieren sich auch nicht einfach zu einem europäischen Gesamt-

bild. In den folgenden Abschnitten wird zunächst die Entwicklung und Struktur des Wachstums in Europa gezeigt, um danach die damit verbundene Beschäftigungsentwicklung zu untersuchen und schließlich die Auswirkungen auf die Entwicklung und Verteilung der Einkommen zu erläutern.

Wachstum: Von einer Krise in die nächste

Die EU erscheint derzeit nicht gerade als wirtschaftliche Erfolgsstory, tatsächlich hat sie aber im langfristigen Vergleich, etwa mit den USA, gar nicht so schlecht abgeschnitten. Während das reale Prokopfeinkommen in Amerika zwischen 1995 und 2013 um 30,1 Prozent stieg, nahm es in der EU nur etwas weniger, nämlich um 27,5 Prozent zu. Schaut man auf die Zeit vor der globalen Finanzmarktkrise zurück, so kehrt sich das Bild sogar um: Die EU wies da zwischen 1995 und 2008 30,2 Prozent auf, die USA nur 27,7 Prozent. Das schwächere Abschneiden der EU ist also jüngerem Datums und Folge der Krise und der europäischen Reaktionen auf die Krise. Das zeigt sich deutlich beim Vergleich in der Periode 2008 bis 2013: Das reale Prokopfeinkommen in der EU schrumpfte

um 2,1 Prozent, in den USA stieg es um 1,9 Prozent. Angesichts ähnlicher Geldpolitik (Niedrigzinsen) dürfte der US-Erfolg vor allem der expansiven amerikanischen Fiskalpolitik zu verdanken sein.

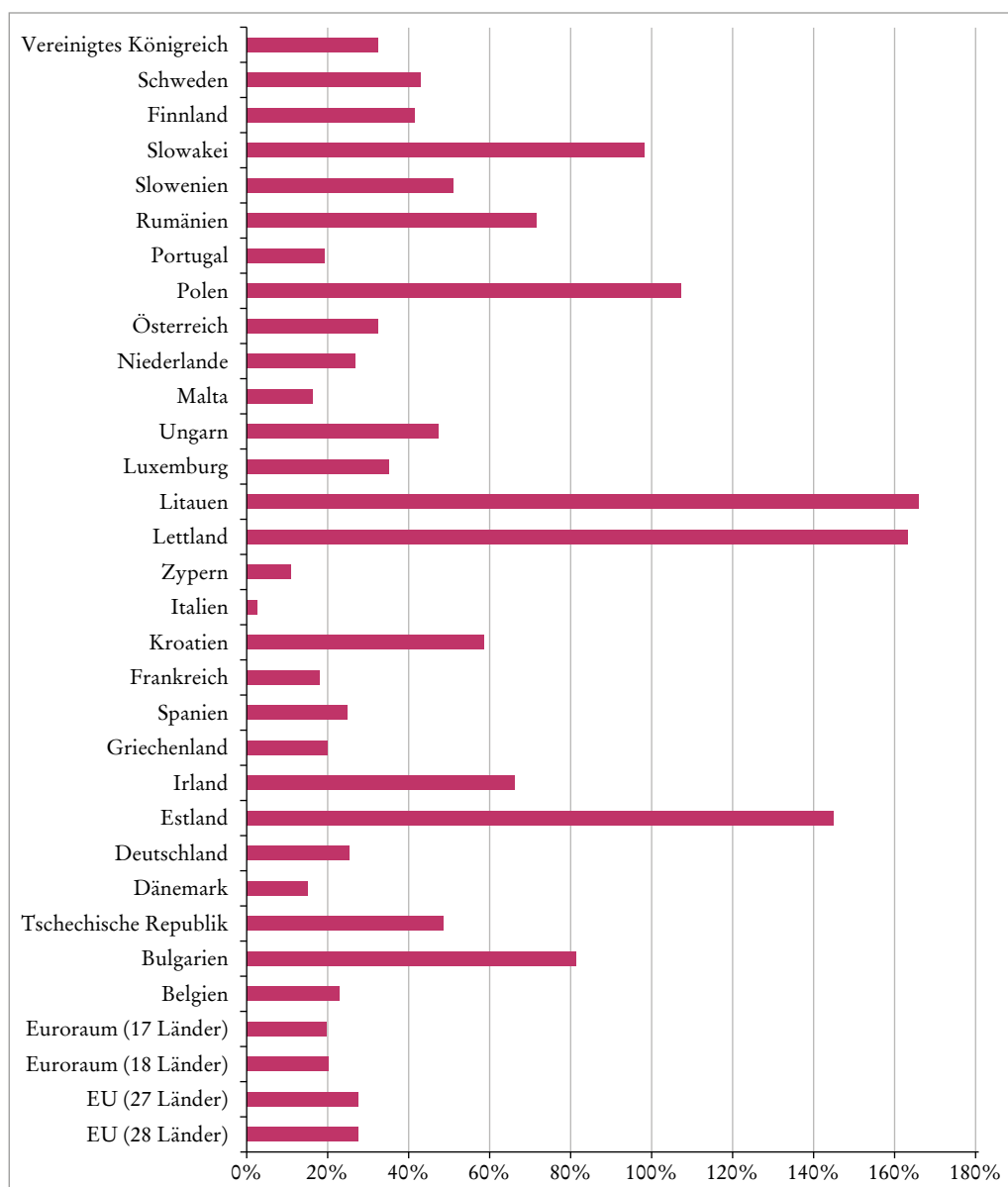
Das Wachstum in der langen Perspektive verteilte sich allerdings sehr unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten (*siehe Abbildung 1*). Spitzenreiter des Wachstums waren die ärmsten Länder in Mittel- und Osteuropa (MOE), die ab 1995 aus ihrer Transformationskrise kamen, sich dann schon mit vielfältigen Reformen und westlicher Hilfe auf den EU-Beitritt vorbereiteten und 2004 (acht Länder), 2007 (Bulgarien und Rumänien) und 2013 (Kroatien) der EU auch beitraten. Für diese Länder erfüllten sich also die Wachstums Hoffnungen, die sie mit der europäischen Integration verbanden.

Unterdurchschnittlich (im Vergleich zur EU-27/28) schnitt die Eurozone ab, wobei von den großen Volkswirtschaften Italien besonders schwächelte, während Deutschland etwas über dem Durchschnitt der Eurozone (aber nicht der EU!) wuchs. Generell wäre es aber falsch, den Euro verantwortlich zu machen, denn auch einige Euroländer wuchsen relativ stark, allen voran Irland, aber auch Finnland oder die Slowakei.

Aber hinter dieser langfristigen Betrachtung verbirgt sich ein viel bedenklicherer Befund, wenn man die Auswirkungen der Krise genauer untersucht. Wie der Vergleich mit den USA zeigt, liegen gerade darin die Probleme Europas. Dabei ist es notwendig, drei Krisen zu unterscheiden: Die erste ist die Finanzmarktkrise von 2007/2008, die mit der Lehmann-Pleite im September 2008 zu einem Kollaps des globalen Finanzsystems führte, dessen totale Implosion nur durch massive Rettungsaktionen für die betroffenen Staaten vermieden werden konnte. 2009 folgte die durch die Bankenkrise ausgelöste große Rezession mit Einbrüchen beim Wachstum von durchschnittlich 5 Prozent in der EU (3,6 Prozent in den USA). Während fast überall auf der Welt dank umfangrei-

Dieser Artikel greift auf die Publikation des Autors „Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration“ zurück, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung entstanden ist, library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10941.pdf (4.12.2014).

Abbildung 1: Wachstumsraten des realen Prokopfeinkommens 1995–2013 (in Prozent)



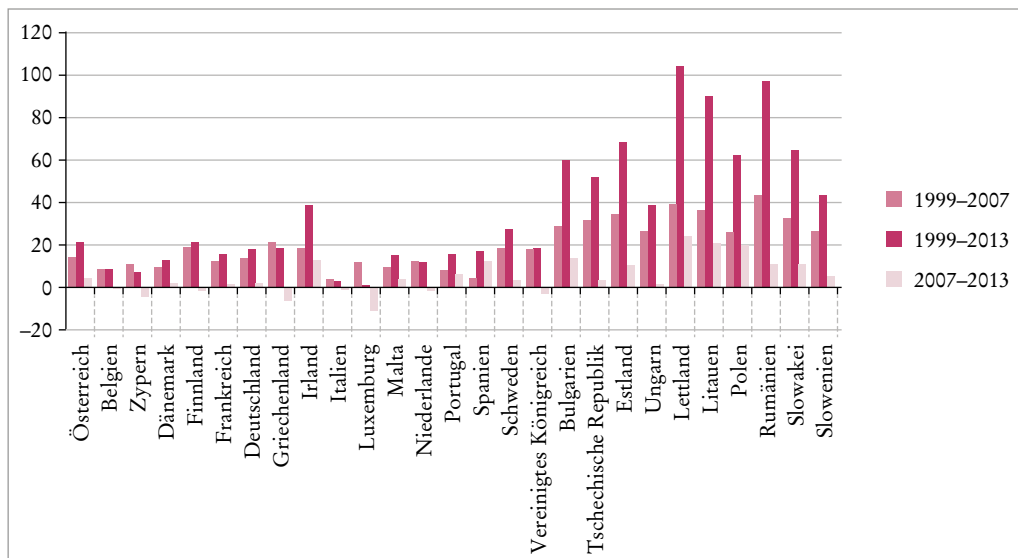
Quelle: Eurostat; Berechnungen des Autors

cher Konjunkturprogramme diese Rezession rasch überwunden wurde, folgte in der Eurozone eine dritte Krise, die Staatsschuldenpanik. Ausgelöst durch überraschend schlechte Haushaltsdaten in Griechenland kam es zur Ansteckung weiterer Euroländer wie Irland, Portugal und Spanien. Diese vier GIPS genannten Länder erhielten, wenn auch zögerlich und mit hohen Sparauflagen, europäische Finanzhilfen. Aber die Verteufelung der Schuldner, die kontraproduktive Austeri-

tät und die verspätete Intervention der Europäischen Zentralbank stürzten die Eurozone in eine weitere Krise, die nun in eine längere Stagnationsphase zu münden droht.

Dabei zeichnete sich auch die Eurozone bis zum Schock der Finanzkrise 2008 durch ordentliches Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus. Da sie überwiegend aus reicheren Mitgliedstaaten besteht, war ihre durchschnittliche Wachstumsrate mit 24 Pro-

Abbildung 2: Wachstum der Stundenproduktivität in Prozent



Quelle: EU Klems/Conference Board; eigene Berechnungen

zent zwischen 1995 und 2008 niedriger als der EU-Durchschnitt von über 30 Prozent, der durch das aufholende Wachstum in MOE hochgezogen wurde. Aber gerade auch viele ärmere westliche Euroländer wuchsen überdurchschnittlich schnell: Irland um 80 Prozent, Griechenland um 49 Prozent, Spanien um fast 35 Prozent.

Die Finanzmarktkrise und die große Rezession trafen alle Länder heftig. Aber der Einbruch zwischen 2008 und 2009 (EU-weit: -5 Prozent) fiel sehr unterschiedlich aus. Er war im Euroraum sogar schwächer (-4,5 Prozent). Am schlimmsten waren die baltischen Länder betroffen, als die dort vom Ausland dominierten Banken den Kredithahn abdrehen. Ihre Volkswirtschaften schrumpften um etwa 15 Prozent. Griechenland, Spanien und Portugal hatten Rückgänge von „nur“ etwa 3 Prozent zu verzeichnen. Irlands Volkswirtschaft, die eine dramatische Bankenkrise erlebte, brach um 7,4 Prozent ein. Als einziges EU-Mitgliedsland konnte Polen diese Krise relativ schadlos mit einem positiven Wachstum von 2,6 Prozent überwinden.

Ein gänzlich anderes Bild bot sich dem Betrachter ab 2009. Der V-förmige Verlauf der Rezession führte dazu, dass von 2009 bis 2013 das BIP der EU um 2,7 Prozent wuchs. Sie erreichte aber das durchschnittliche Prokopfeinkommen von 2007 (23 800 Euro) nicht

mehr. Dies stieg bis 2011 nur auf 23 300 Euro, um anschließend zu stagnieren. Der Euroraum wuchs jedoch nur um 1,2 Prozent und sein Prokopfeinkommen blieb noch stärker hinter dem Niveau von 2007. Die Kartografie des Aufschwungs war aber äußerst vielfältig.

Die baltischen Länder erholten sich rasch mit einem Wachstum von etwa 20 Prozent, womit aber das Prokopfeinkommen in Estland und Lettland real immer noch unter dem Niveau von 2007 blieb. Allgemein kehrte MOE wieder auf den Pfad aufholenden Wachstums zurück (siehe Abbildung 1). Die Verlierer waren die ärmeren Euroländer, die unter dem Diktat der Haushaltskonsolidierung standen. Griechenland schrumpfte um 17 Prozent, Zypern um 12,3 Prozent, Spanien um 2,9 Prozent, Portugal um 2,1 Prozent, Irland immer noch um 0,5 Prozent. Diese Verluste kamen zu den oben dargestellten, direkt rezessionsbedingten Einbrüchen im Jahr 2009 hinzu.

Was waren die Treiber des Wachstums und die Ursachen der Krise? Die hohen Wachstumsraten der europäischen Peripherie lassen sich durch den Aufholbedarf und die Aufholmöglichkeiten erklären. Die Menschen wollten mehr und bessere Konsumgüter, Wohnungen und Infrastruktur. Gleichzeitig gab es noch gewaltige Produktivitätsre-

Tabelle 1: Indikatoren der Wirtschaftslage ausgewählter Euroländer vor der Krise (Durchschnitt der Jahre 1998–2008)

Land	Leistungsbilanz (in Prozent des BIP)	Haushaltsdefizit (in Prozent des BIP)	Export- wachstum (in Prozent p. a.)	Import- wachstum (in Prozent p. a.)	Produktivität (in Prozent p. a.)
Griechenland	–8,1	–4,8	6,1	5,8	3,18
Irland	–1,6	+0,7	9,0	8,8	2,8
Portugal	–8,6	–1,2	4,5	4,7	1,25
Spanien	–5,5	–0,4	5,0	7,7	0,55
Deutschland	+2,9	–2,0	7,5	6,2	1,67

Quelle: SVR, IWF, Conference Board

serven. Da das BIP gleich der Stundenproduktivität (BIP/Stunde) mal der Anzahl der gearbeiteten Stunden ist, sind Produktivitätssteigerungen eine zentrale Quelle des Wohlstands. Sie erlauben Lohnsteigerungen, ohne dass die Lohnstückkosten zunehmen und damit die Wettbewerbsfähigkeit abnehme. Tatsächlich stieg die Arbeitsproduktivität in diesen Ländern ähnlich stark wie das BIP beziehungsweise Prokopfeinkommen (*siehe Abbildung 2*).

Auch in den GIPS-Ländern, denen nach der Krise unterstellt wurde, sie hätten nur ein schuldengetriebenes Scheinwachstum gehabt, kann man recht ordentliches Export- und Produktivitätswachstum vor der Krise feststellen (*siehe Tabelle 1*). Bis auf die griechische war auch deren Haushaltspolitik solider als in Deutschland. Alle Länder hatten aber Kapitalzuflüsse zu verzeichnen, die hohe Leistungsbilanzdefizite finanzierten, von denen der deutsche Export profitierte.

Die Kapitalzuflüsse in die Peripherie, die dort auch zu höheren Schuldenständen führten – weniger aber beim Staat als vielmehr im Privatsektor –, brachen in der Finanzmarktkrise ein. Mit Staatsschulden hatte dies außer in Griechenland wenig zu tun. Problematischer waren die Lohnanstiege, die über die Produktivität hinausgingen und die Wettbewerbsfähigkeit schwächten. Die Lohnstückkosten stiegen in der Peripherie stark, während sie im Überschussland Deutschland sanken, da die Löhne hinter der Produktivität zurückblieben. Insofern waren bestimmte Aspekte des Vorkrisenwachstumsmodells sicher korrekturbedürftig, aber ohne Finanzmarktkrise und Staatsschuldenpanik wäre diese Korrektur als *soft landing* ohne die dramatischen Verwerfungen, sozialen

Kosten und die Krise der europäischen Integration möglich gewesen. Mitverantwortlich dafür war die falsche Reaktion der EU (vor allem auf Drängen Deutschlands), die die Panik viel zu spät durch klare politische Aussagen, vor allem der Europäischen Zentralbank, beendete.

Arbeit: älter und weniger

Wachstum entsteht durch Arbeit und schafft Arbeit. Denn das Prokopfeinkommen ist Stundenproduktivität mal Stunden pro Beschäftigten (pro Jahr) mal Beschäftigungsquote (gleich 1 minus Arbeitslosenquote) mal Erwerbsquote mal Demografiestrukturquote (Anteil der 15–64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung). Das Prokopfeinkommen kann also wachsen, indem man die Stundenzahl erhöht, die ein Beschäftigter pro Jahr arbeitet, oder die Arbeitslosigkeit senkt, oder die Erwerbsquote erhöht, also die Anzahl der Menschen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Diese Variablen sind aber nicht unabhängig voneinander. Der Arbeitsinput wird nur wachsen – vor allem, wenn die Stundenproduktivität wächst – wenn für den wachsenden Output auch ein Markt da ist. Unter positiven Bedingungen kann dann gleichzeitig die Erwerbsquote steigen, die Arbeitslosigkeit sinken und vielleicht sogar die Teilzeitarbeit zurückgehen. Sind diese Bedingungen – wie beispielsweise über viele Jahre in Deutschland – nicht gegeben, dann wird die niedrigere Arbeitslosigkeit nur durch mehr prekäre Teilzeitarbeit erreicht, während sich die Anzahl der insgesamt gearbeiteten Stunden kaum verändert. Nur wenn der Output rascher als die Produktivität wächst, kann

mehr Arbeit absorbiert werden. Obwohl also Produktivitätssteigerungen eigentlich die zentrale Wohlstandsquelle darstellen, bilden sie gleichzeitig die Beschäftigungsschwelle,¹ die überwunden werden muss.

Die europäische Kartografie der Arbeit weist erhebliche Disparitäten auf (siehe *Tabelle 2*). Die Zahl der durchschnittlich gearbeiteten Arbeitsstunden pro Beschäftigtem ist in den ärmeren Ländern der Peripherie mit über 2000 Stunden im Jahr viel höher als in den reicheren Ländern (etwa 1400 Stunden im Jahr), wo Teilzeitarbeit stark verbreitet ist. Aber die immer noch viel höhere Stundenproduktivität erklärt, warum die reicheren Länder trotzdem reicher sind. Gleichzeitig geht der Trend zu weniger Arbeit vor allem in den noch viel arbeitenden Ländern weiter. Wie sich in der letzten Spalte von *Tabelle 2* zeigt, haben sich die Zustände in den Mitgliedstaaten außer beim Arbeitsinput bis 2008 angenähert. Bei der Produktivität hat sich das Verhältnis zwischen dem produktivsten und unproduktivsten Land sogar halbiert.

Das derzeit riesige Problem der Arbeitslosigkeit ist eng mit Wachstum und Krise verbunden. 2008, kurz vor deren Ausbruch, hatte die lange Wachstumsphase die Arbeitslosigkeit stark abgebaut, sodass der EU-Durchschnitt nur noch 7 Prozent betrug, um dann auf 10,8 Prozent 2013 anzusteigen. Das bedeutet einen Zuwachs um etwa 18 Millionen Arbeitslose (von 7 auf 25 Millionen). Im Euroraum war die Entwicklung noch schlechter: von 7,5 Prozent auf 12 Prozent. In Spanien, dem Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit, halbierte sie sich von 2000 bis 2007 fast, um sich ab 2008 wieder zu verdoppeln. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten weisen 2013 Deutschland und Österreich mit um die 5 Prozent auf. Das Auf und Ab vor und nach der Krise wird auch in *Tabelle 2* sichtbar, wo sich die Max/Min-Verhältnisse bei der Arbeitslosigkeit bis 2008 verringert haben, um danach wieder zuzunehmen.

Die EU hat in ihrer Europa 2020-Strategie Ziele für eine Erwerbstätigenquote festgelegt, worunter der Anteil der Beschäftig-

¹ Die Beschäftigungsschwelle ist die Wachstumsrate der Produktivität, die die Wachstumsrate des Outputs übersteigen muss, damit die Beschäftigung nicht abnimmt.

Tabelle 2: Arbeitsinput, Arbeitslosigkeit und Stundenproduktivität in der EU 1999–2013

	Maximum*	Minimum	Max/Min
Arbeitsinput (in Stunden)			
1999	2108	1437	1,47
2007	2097	1389	1,51
2013	2036	1392	1,46
Arbeitslosigkeit (in Prozent)			
2000	18,9	2,2	8,6
2008	11,3	2,1	3,6
2013	27,5	4,5	5,6
Produktivität (in 1990 GK USD**)			
1999	73	8	9,23
2007	82	14	5,92
2013	73	15	4,74

* Maximum und Minimum ist jeweils der Wert des EU-Landes, das in dem Bereich den höchsten beziehungsweise niedrigsten Wert aufweist.

** Der Geary-Khamis-US-Dollar ist eine statistische Konstruktion, die Kaufkraftunterschiede ausgleicht. Basis sind hier inflationsbereinigte Preise von 1990.

Quelle: EU Klems/Conference Board; Eurostat; eigene Berechnungen

ten an der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren zu verstehen ist. Damit mischt sich hier das Ziel niedrigerer Arbeitslosigkeit mit höherer Erwerbsbeteiligung. Im EU-Durchschnitt soll bis 2020 ein Wert von 75 Prozent erreicht werden, wobei er länderspezifisch unterschiedlich ist: Skandinavien 80 Prozent, in Osteuropa oft unter 75 Prozent. Die aktuellen Werte differieren stark. Die Skandinavier, Deutschland, Österreich und die Niederlande liegen dank niedriger Arbeitslosigkeit und hoher Erwerbsbeteiligung auch der Frauen bei über 75 Prozent. In den GIPS-Ländern ist die Quote in der Krise massiv (Verluste von zehn Prozentpunkten) eingebrochen. Strukturell weisen die neuen Mitgliedstaaten niedrige Quoten um 65 Prozent auf.

Langfristig wird die Demografie das Ausmaß der Arbeit stark beeinflussen. Der Grundtrend zu einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung ist in allen Ländern zu beobachten, da auch die Lebenserwartung überall erfreulich zunimmt. Sie stieg seit 2005 in den ärmeren EU-Ländern von rund 57 auf über 60 Jahre und in den reicheren von 75 auf 77. Die Geburtenraten liegen fast überall unter 2 Prozent und sind in vielen ärmeren Ländern

ähnlich niedrig wie in Deutschland. Die Demografiequote, also der Anteil der potenziell arbeitsfähigen 15 bis 64-Jährigen, beträgt etwa zwei Drittel – Tendenz abnehmend. Allerdings könnte bei Vollbeschäftigung und hoher Erwerbsbeteiligung eine Überlastung der aktiven Bevölkerung durch die Zahl der zu versorgenden Kinder und Senioren leicht vermieden werden.

Einkommen: Unterschätzte Ungleichheit

Wachstum und Arbeit bestimmen das Einkommen. Das durchschnittliche BIP/Pop der EU-28 lag 2013 bei 23 200 Euro, im Euroraum bei 25 400 Euro. Dahinter verbergen sich erhebliche Unterschiede: Gemessen in Wechselkursen betrug das Prokopfeinkommen im ärmsten Mitgliedstaat der EU, Bulgarien, nur 3 800 Euro pro Jahr, im reichsten (Luxemburg) 62 400 Euro, also mehr als sechzehnmal so viel. Die meisten neuen Mitgliedstaaten in MOE haben Einkommen von unter 10 000 Euro, die Mittelmeerperipherie zwischen 14 000 Euro und 20 000 Euro, die Skandinavien, UK, Irland, Deutschland, Österreich und die Niederlande über 30 000 Euro.

Misst man das Prokopfeinkommen in Kaufkraftstärken, so verringern sich die Unterschiede, da mit dem gleichen Eurobetrag in Bulgarien deutlich mehr gekauft werden kann als in Luxemburg. Vor allem Mieten und Dienstleistungen sind wegen der geringeren Löhne in ärmeren Ländern billiger, während sich die Preise von handelbaren Gütern weniger unterscheiden. Für Bulgarien bedeutet dies beispielsweise, dass das Einkommen auf 12 000 Euro steigt. Das Einkommensverhältnis zwischen Bulgarien und Luxemburg „verbessert“ sich dann auf das nur noch gut Fünffache.

Zwischen den Regionen Europas sind die Unterschiede noch stärker. Die reichste Region (NUTS-2-Ebene)^P ist die Londoner City mit einem Prokopfeinkommen in Kaufkraftstärken von über 80 000 Euro gegenüber 7 200 in der rumänischen Grenzregion Nord-

Ost. Das liegt daran, dass die regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten hoch und oft zunehmend sind, da sich wirtschaftliche Aktivitäten in Wachstumspolen, oft in der Hauptstadt, konzentrieren. In Großbritannien etwa liegt das Verhältnis zwischen ärmster (Wales) und reichster Region mit etwa 1:5 ähnlich hoch wie in der EU insgesamt.

Misst man die Ungleichheit mit dem Quintilverhältnis, das das Verhältnis des Einkommens des reichsten Fünftels zum ärmsten Fünftel der Bevölkerung angibt, so reichten die Werte 2012 von unter vier für Schweden, Finnland, Niederlande, aber auch Slowenien, Slowakei oder Tschechien auf über sechs in Bulgarien, Rumänien, Lettland und Spanien, das mit einer Quote von 7,2 die höchste Ungleichheit in der EU aufweist. Noch 2003 hatte das Quintilverhältnis in Spanien bei 5,1 gelegen. Im Durchschnitt der EU-15 stieg der Wert von 4,5 im Jahr 2000 auf 5,1 im Jahr 2012.

Dieser Durchschnittswert, den die EU für die EU-28 mit 5,1 (2012) angibt, ist jedoch methodisch falsch und unterschätzt die wirkliche Ungleichheit in der EU massiv. Eurostat, das statistische Amt der EU, berechnet dieses Quintilverhältnis als mit der Bevölkerung gewichteten Durchschnitt aller nationalen Werte. Dieser Ansatz unterstellt, dass das reichste (beziehungsweise ärmste) Quintil der EU (etwa 100 Millionen Menschen) aus den reichsten (beziehungsweise ärmsten) Quintilen aller Mitgliedstaaten besteht. Tatsächlich leben aber die ärmsten 100 Millionen ganz überwiegend in MOE, vor allem in Rumänien und Bulgarien, wo nicht nur ein Fünftel, sondern eher vier Fünftel der Bevölkerung zum ärmsten EU-Quintil zählen (siehe Tabellen 3a und 3b).

Diese Tabellen zeigen die Kombination von Ungleichheit innerhalb von Ländern und zwischen Ländern. Wenn man pro Land das Einkommen im reichsten Quintil (Q5) durch das im ärmsten (Q1) teilt, ergeben sich die nationalen Quintilverhältnisse. Die Spanne zwischen dem reichsten und ärmsten Quintil in der gesamten EU ist dramatisch. In Wechselkursen ist das Verhältnis des rumänischen Q1 zum Luxemburger Q5 755 Euro zu 67 837 Euro und damit fast das Neunzigfache und in Kaufkraftstärken noch gut das Vierzigfache! Dabei vernachlässigt

^P NUTS (Nomenclature for Territorial Units for Statistics) ist die EU-Klassifikation von Regionen; NUTS 1 sind Großregionen; NUTS 2 kleinere Basisregionen für regionalpolitische Maßnahmen.

Tabelle 3a: Die ärmsten (blau) und reichsten (rot) Quintile der EU 2012 (in Euro)

Mitgliedstaat	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Bulgarien	1081	2065	2864	3769	6598
Rumänien	755	1507	2132	2910	4763
Lettland	1790	3210	4426	6178	11 571
Litauen	1904	3220	4373	6037	10 055
Polen	2341	3846	5090	6716	11 514
Estland	2612	4431	6022	8396	14 127
Ungarn	2434	3769	4758	5963	9629
Slowakei	3507	5497	6949	8751	13 071
Tschechische Republik	4440	6457	7814	9631	15 479
Portugal	3714	6290	8338	11 207	21 691
Griechenland	3255	6617*	9421	12 506	21 566
Malta	5822	8690	11 390	14 529	22 946
Spanien	3958	8531	11 992	16 610	28 290
Slowenien	6330	9744	12 124	14 898	21 757
Italien	6491	11 893	16 061	20 930	35 640
Zypern	8610	13 084	16 933	22 282	40 161
Deutschland	9449	15 122	19 624	25 263	40 636
Frankreich	10 661	16 312	20 671	26 489	48 358
Belgien	9791	15 328	20 094	25 470*	38 348
Vereinigtes Königreich	8584	14 465	19 063	25 341	45 988
Österreich	10 628	17 252	21 904	27 742	44 563
Finnland	12 124	17 907	22 712	28 353	44 632
Niederlande	11 221	16 743	20 602	25 730	40 453
Schweden	12 009	19 505	24 728	30 420	44 621
Irland	9633	14 916	19 893	27 511	50 416
Dänemark	11 601	21 000	26 612	32 946	52 142
Luxemburg	16 500	24 948	32 665	42 567	67 837

* Die Quintile Q2 Griechenland und Q4 Belgien zählen nur anteilig zum jeweiligen EU-Quintil.

Quelle: Michael Dauderstädt/Cem Keltek, Krise, Austerität und Kohäsion: Europas stagnierende Ungleichheit, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014

diese Schätzung noch die Verteilung innerhalb der Quintile.

Korrigiert man den falschen Eurostat-Ansatz, indem man die nationalen Quintile nach dem Prokopfeinkommen ordnet und dann für das reichste EU-Quintil von oben und für das ärmste EU-Quintil von unten so viele nationale Quintile addiert (wie in den Tabellen 3a und 3b geschehen), bis man jeweils 100 Millionen Menschen beisammen hat, so erhält man realistischere und deutlich höhere Werte, wie in *Abbildung 3* ersichtlich. Auch hier liegen die Werte, die in Kaufkraftstärken gemessen sind, unter denen in Euro (zu Wechselkursen) geschätzten Werten. Für die EU-27 betrug der Wert 2012 9,4 und 6,4 in Kaufkraftstärken. Für andere große Länder

liegen die entsprechenden Werte bei 4,9 für Indien, 7,3 für Russland, 8,4 für die USA und 9,6 für China. Zumindest zu Wechselkursen ist der Wirtschaftsraum der EU von höheren Einkommensdisparitäten gekennzeichnet als vergleichbare Volkswirtschaften.

Eurostat unterschätzt nicht nur die Ungleichheit in der EU gewaltig, es übersieht auch deren Rückgang zwischen 2005 und 2009, da es nur die relativ schwächeren Veränderungen der innerstaatlichen Ungleichheit berücksichtigt. Dank des Wachstums der ärmeren Länder in dieser Periode hat aber die gesamteuropäische Ungleichheit abgenommen, um allerdings in der Rezession 2009 kurz wieder anzusteigen. Seitdem setzt sich der vorherige Trend wieder durch, wenn auch langsamer.

Tabelle 3b: Die ärmsten (blau) und reichsten (rot) Quintile der EU 2012 (in Kaufkraftstärken)

Mitgliedstaat	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Bulgarien	2237	4276	5929	7803	13 661
Rumänien	1362	2719	3849	5252	8597*
Lettland	2500	4483	6181	8628	16 161
Litauen	2980	5040	6843	9447	15 736
Polen	4129	6784	8977	11 845	20 306
Estland	3397	5762	7832	10 918	18 370
Ungarn	4037	6250	7890	9889	15 968
Slowakei	4981	7808	9871	12 430	18 567
Tschechische Republik	6150	8944	10 823	13 339	21 439
Portugal	4324	7322	9707	13 047	25 252
Griechenland	3534	7185	10 229	13 579	23 416
Malta	7484	11 170	14 641	18 675	29 494
Spanien	4171	8989	12 636	17 503	29 810
Slowenien	7635	11 754	14 624	17 971	26 245
Italien	6333	11 603	15 669	20 420	34 771
Zypern	9852	14 970	19 375	25 494	45 950
Deutschland	9346	14 957	19 410	24 988	40 194
Frankreich	9862	15 090	19 123	24 504*	44 734
Belgien	9015	14 114	18 503	23 453	35 311
Vereinigtes Königreich	7369	12 417	16 363	21 752	39 474
Österreich	10 074	16 353	20 762	26 295	42 240
Finnland	9962	14 714	18 662	23 297	36 674
Niederlande	10 428	15 560	19 147	23 913	37 596
Schweden	9338	15 168	19 228	23 655	34 697
Irland	9633	14 916	19 893	27 511	50 416
Dänemark	8257	14 947	18 941	23 449	37 112
Luxemburg	13 513	20 433	26 753	34 862	55 558

* Die Quintile Q5 Rumänien und Q4 Frankreich zählen nur anteilig zum jeweiligen EU-Quintil.

Quelle: Michael Dauderstädt/Cem Keltek, Krise, Austerität und Kohäsion: Europas stagnierende Ungleichheit, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014

Man kann das ärmste und reichste Quintil auch über Regionen konstruieren, indem man die NUTS-2-Gebiete nach ihrem Prokopfeinkommen sortiert und wiederum jeweils so viele der ärmsten und reichsten Regionen zusammenfasst, bis man etwa 100 Millionen Einwohner erhält. Dann ergibt sich ein regionales Quintilverhältnis von knapp 4 im Jahr 2000 und 2,8 2011. Auch hier hat das aufholende Wachstum in MOE dazu geführt, dass die Ungleichheit zwischen den Ländern abgenommen hat.

Auch die Armutssituation hat sich bis 2008 verbessert, um danach wieder etwas schlechter zu werden. Die Armutsquoten – Anteile der Haushalte mit weniger als 60 Prozent des

EU-Medianeinkommens – gingen vor allem in den ärmeren Ländern stark zurück (*siehe Tabelle 4*). Ab 2008 stiegen sie aber sowohl in den ärmeren als auch in den reicheren Mitgliedstaaten wieder an.

Eine der Ursachen der zunehmenden Ungleichheit innerhalb von Gesellschaften ist der sinkende Anteil der Löhne am BIP und die wachsende Lohnspreizung. Im EU-Durchschnitt sank die Lohnquote von 1999 bis 2006 von 63 Prozent auf knapp 61 Prozent, in Deutschland von 65,5 Prozent auf unter 62 Prozent. Zwar kam es in der Rezession zu einem Wiederanstieg, da die Gewinne schneller einbrachen als die Löhne, aber inzwischen dürfte der alte Trend wieder greifen.

Abbildung 3: Entwicklung der Ungleichheit in der EU im Quintilverhältnis



Quelle: Michael Dauderstädt/Cem Keltek, *Krise, Austerität und Kohäsion: Europas stagnierende Ungleichheit*, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014

Tabelle 4: Entwicklung der Armutsquote 2005–2012 in den EU-Ländern

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Minimum	14,4	16,0	13,9	14,9	14,0	14,4	15,3	15,0
Maximum	61,0	61,3	60,7	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3
Max/Min	4,2	3,8	4,4	3,0	3,3	3,4	3,2	3,3

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kartografie der Ungleichheit

Die EU hat die doppelte Herausforderung von Erweiterung und Euroeinführung zunächst gut gemeistert. Kräftiges Wachstum in der Peripherie hat die gesamteuropäische Ungleichheit verringert, auch wenn sich die Einkommensverteilung innerhalb vieler Mitgliedstaaten verschlechtert hat. In Deutschland hat die wachsende Einkommensungleichheit dazu geführt, dass die Ersparnisse der reichen Haushalte exportiert wurden. Die Wachstumsmodelle waren aber mit Risiken behaftet: rasches Wachstum von Kapitalströmen (beispielsweise aus Deutschland) in die Peripherie, Wachstum von Schulden und Löhnen dort, wobei die reale Leistungsfähigkeit nicht immer Schritt hielt. Der äußere Schock der Finanzmarktkrise enthüllte die Schwächen der Wachstumsmodelle ebenso wie die Konstruktionsdefizite der Eurozone.

Die erneute Divergenz in der EU, die vor allem durch die schwere Depression in Griechenland, Spanien und Portugal bedingt ist, ist auch die Folge einer verfehlten Politik in der Eurozone, die einseitig auf die Staatsschulden und deren Abbau zielte. Der Befreiungsschlag von Mario Draghi 2012 kam zu spät. Er konnte zwar die Renditen der Staatsanleihen wieder kontrollieren, aber nicht das zerstörte Vertrauen von Konsumenten und Investoren wiederherstellen. Nun drohen Stagnation, anhaltende Arbeitslosigkeit und Armut, was angesichts steigender Vermögen am oberen Ende der Reichtumspyramide bitter aufstößt.

Jugendarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in der EU

Schon seit vielen Jahren haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) Schwierigkeiten, junge Menschen zwischen

Jale Tosun

Dr. rer. soc., geb. 1980; Professorin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg und External Fellow am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Institut für Politische Wissenschaft, Bergheimer Straße 58, 69115 Heidelberg.
jale.tosun@ipw.uni-heidelberg.de

15 und 24 Jahren in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit der Finanz- und Schuldenkrise, in der sich Europa seit 2008 befindet, nahm die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten dramatische Ausmaße an. Die Daten von Eurostat für den Oktober 2014

zeigen, dass Spanien, Griechenland und Italien mit Jugendarbeitslosenquoten von 53,9 Prozent, 49,3 Prozent und 43,3 Prozent besonders stark von diesem Problem betroffen sind. Zum Vergleich: In Deutschland lag zum gleichen Zeitpunkt die Jugendarbeitslosenquote bei 7,7 Prozent, in den Niederlanden bei 9,7 Prozent und in Österreich bei 10 Prozent. Auch wenn das Ausmaß innerhalb Europas sehr unterschiedlich ausfällt, muss festgehalten werden, dass derzeit knapp 5 Millionen junge Europäer(innen) arbeitslos sind. Selbst wenn junge Menschen Arbeit finden, handelt es sich häufig um Zeit- und Teilzeitarbeit.¹ Hinzu kommt, dass es eine Gruppe – bezeichnet mit dem englischen Akronym NEETs (not in education, employment or training) – von 7,5 Millionen Jugendlichen und jungen Erwachsenen gibt, die nicht nur von Arbeitslosigkeit betroffen sind, sondern auch keine Schule besuchen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden.² Hieraus ergibt sich das Bild, dass der Übergang vom Jugend- ins Erwachsenenleben vielfach nicht reibungslos verläuft

und junge Menschen Probleme haben, wirtschaftlich selbstsuffizient zu werden und somit auch nur eingeschränkt am sozialen und politischen Leben teilhaben.

In Anbetracht dieser Problemlage ist die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit neben der Finanz- und Schuldenkrise das dominierende Thema auf der europäischen Politikagenda. Dieser Beitrag betrachtet die Jugendarbeitslosigkeit in Europa aus drei Blickwinkeln. Im ersten Teil werden die Entwicklung der bisherigen EU-Beschäftigungspolitik und der Stellenwert der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit umrissen. Im nächsten Schritt wird erläutert, wie das Verbundforschungsprojekt CUPESSSE Jugendarbeitslosigkeit aus einer inter- und transdisziplinären Perspektive untersucht, um Empfehlungen für das zukünftige politische Handeln abzugeben. Im dritten Teil wird ein Lösungsansatz aus der Praxis vorgestellt, dem bereits Modellcharakter zugeschrieben wird und der sich in Zukunft als eine Handlungsoption etablieren könnte.

EU-Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit

Das Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus ist seit den frühen 1990er-Jahren ein prioritäres Thema für die EU. Der außerordentliche Beschäftigungsgipfel im November 1997 in Luxemburg rief die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ins Leben, die

Der Beitrag basiert auf dem ersten Policy-Brief des EU-Verbundforschungsprojektes „Cultural Pathways to Economic Self-Sufficiency and Entrepreneurship“ (CUPESSSE; Fördernummer: 613257; Laufzeit: Februar 2014 bis Januar 2018), der von Felix Hörisch, Jennifer Shore, Jale Tosun und Claudius Werner verfasst wurde. Das Projekt wird auf www.cupesse.eu vorgestellt. Bettina Schuck und Xenia Rak haben die Recherchen zu diesem Beitrag zusätzlich unterstützt. Joachim Burg und Manuela Guth vom Jobcenter „Junges Mannheim“ gebührt Dank für die gewährten Einblicke in „Jump Plus“.

¹ Vgl. Werner Eichhorst et al., How to Combine the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers?, in: IZA Journal of European Labor Studies 19 (2014) 3, S. 1–23.

² Vgl. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Junge Menschen und NEETs in Europa: Erste Ergebnisse, 2011, http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/publications/2011/72/de/1/EF1172DE.pdf (22.12.2014).

den Weg für den durch den Vertrag von Amsterdam neu geschaffenen Beschäftigungstitel bereitete und das Instrument für dessen Umsetzung schuf. Auch wenn die Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene verankert wurde, besitzen damals wie heute die Mitgliedstaaten die alleinige Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich.³ Allerdings wurde mit der EBS ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die nationalen Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten mittels im jährlichen Turnus definierten beschäftigungspolitischen Leitlinien und nationalen Aktionsplänen koordiniert und deren Umsetzung überwacht werden. Bei diesem als „offene Methode der Koordinierung“ bezeichneten Verfahren geht es darum, *best practices* zu identifizieren und das wechselseitige Lernen zu stimulieren.

2005 wurde die EBS dahingehend erneuert, dass sie einen mehrjährigen Zeitrahmen für die Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken vorsieht und auf integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung fußt. Die aktualisierte EBS ist eine Säule der Wachstumsstrategie „Europa 2020“, zu deren Kernzielen es gehört, bis zum Jahr 2020 die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent zu erhöhen, wobei im Mittelpunkt junge Menschen sowie ältere und geringqualifizierte Arbeitnehmer stehen. Zudem strebt die im Jahr 2010 verabschiedete zehnjährige Wachstumsstrategie die soziale Eingliederung und Bekämpfung von Armut sowie die Verbesserung der Qualität und Leistung der allgemeinen beruflichen Ausbildung an.

Die EU-Kommission hat im April 2012 eine Reihe beschäftigungsfördernder Maßnahmen aufgelegt, die im sogenannten Beschäftigungspaket zusammengefasst sind. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen sind in drei übergeordnete Bereiche untergliedert. Der erste umfasst die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Ankurbelung der Nachfrage nach Arbeitskräften, der Steigerung des Potenzials arbeitsplatzintensiver Branchen sowie die Bereitstellung von Mit-

teln aus dem Europäischen Sozialfonds. Der zweite Bereich beinhaltet die Wiederherstellung der Dynamik der Arbeitsmärkte durch die Förderung der internen Flexibilität, die Ausweitung des lebenslangen Lernens und aktiver arbeitsmarktpolitischer Strategien sowie die Schaffung von Chancen und die Vorlage eines gesonderten Beschäftigungspakets für junge Menschen. Hinzu kommen Investitionen in die Qualifikation der Arbeitskräfte und die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes durch die Beseitigung rechtlicher und praktischer Hindernisse für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie eine bessere EU-weite Abstimmung von Arbeitsplatzangebot und -nachfrage. Der dritte Bereich bezieht sich auf eine effektivere Steuerung auf EU-Ebene durch eine stärkere Koordinierung und multilaterale Überwachung der Beschäftigungspolitik, eine wirksame Beteiligung der Sozialpartner und die Verwendung einschlägiger Finanzinstrumente.⁴

Die Situation junger Menschen ist seit 2001 ein integrativer Bestandteil europäischer Beschäftigungspolitik. Die Grundlage hierfür war die Veröffentlichung des Weißbuchs „Jugend“, das zu einer verstärkten Berücksichtigung der Bedürfnisse junger Menschen bei den auf europäischer und nationaler Ebene getroffenen politischen Maßnahmen aufrief. Im März 2005 verabschiedete der Europäische Rat den „Europäischen Pakt für die Jugend“, der darauf abzielte, die allgemeine und berufliche Bildung, die Mobilität sowie die berufliche und soziale Eingliederung junger Menschen zu verbessern und zugleich die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienleben zu erleichtern. Für die nachfolgenden Ausführungen ist hierbei besonders bedeutsam, dass bereits im Rahmen dieses Paktes auf das Unternehmertum und die Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen verwiesen wurde, um ein höheres Beschäftigungsniveau bei jungen Menschen zu erzielen.

2007 wurde das Programm „Jugend in Aktion“ aufgelegt, das die Mobilität, nicht-formales Lernen, den interkulturellen Dialog sowie die Einbeziehung aller jungen Menschen unabhängig von ihrem bildungsbezo-

³ Vgl. Bernhard Ebbinghaus/Bernhard Kittel, Europäische Sozialmodelle à la carte: Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen?, in: Jens Beckert et al. (Hrsg.), Transformationen des Kapitalismus, Frankfurt/M. 2006, S. 223–246.

⁴ Vgl. Europäische Kommission, Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten, 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7619&langId=de>, S. 24 (22. 12. 2014).

genen, sozialen und kulturellen Hintergrund fördert. Parallel hierzu wurden junge Menschen eine der Hauptzielgruppen des Europäischen Sozialfonds. Zudem wurden im Februar 2012 noch verfügbare Gelder aus den EU-Strukturfonds für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 mobilisiert, um die Beschäftigungssituation in den Mitgliedstaaten mit der zu diesem Zeitpunkt höchsten Jugendarbeitslosigkeit zu verbessern.¹⁵

2010 wurde die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ als Teil der Strategie „Europa 2020“ verabschiedet. Dieses Maßnahmenpaket ist bedeutsam, weil es das erste seiner Art ist, das sich ausschließlich mit den Chancen junger Menschen bei der Arbeitssuche befasst.¹⁶ Eine Komponente dieses Maßnahmenpakets stellt die Initiative „Chancen für junge Menschen“ dar, die 2012 bis 2013 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds nutzte, um die Berufsausbildungsmöglichkeiten zu verbessern sowie Jungunternehmer(innen) und soziales Unternehmertum zu fördern. Die zweite Komponente stellen Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktmobilität dar. Ein Beispiel ist das Programm „Dein erster EURES-Arbeitsplatz“, bei dem das Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) junge Menschen bei der Suche nach einem Arbeits-, Ausbildungs- oder Praktikumsplatz in anderen EU-Ländern unterstützt. Eine weitere Maßnahme ist die Förderung kleiner Unternehmen und die Aufnahme selbständiger Tätigkeiten durch das Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS.

2012 wurde das „Paket zur Jugendbeschäftigung“ verabschiedet, in dessen Rahmen im April 2013 eine „Jugendgarantie“ eingeführt wurde. Diese ruft die Mitgliedstaaten dazu auf sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen haben, eine hochwertige Arbeitsstelle, ein Ausbildungs- beziehungsweise Praktikumsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme

angeboten wird. Im Juli 2013 wurde die „Europäische Ausbildungsallianz“ ins Leben gerufen, die eine qualitative und quantitative Verbesserung des EU-weiten Ausbildungsangebots angestrebt. Zudem wurde ein Qualitätsrahmen für Praktika vereinbart, damit junge Menschen unter fairen Bedingungen einschlägige Berufserfahrungen sammeln können.

Ein besonders wichtiges Instrument stellt die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ dar, die der Europäische Rat im Februar 2013 beschlossen hat. Für den Zeitraum 2014 bis 2020 werden insgesamt 6 Milliarden Euro für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung der NEETs-Gruppe zur Verfügung gestellt. EU-Regionen, in denen die Jugendarbeitslosigkeit bei über 25 Prozent liegt, erhalten als Erste Zugang zu diesen Mitteln, die jeweils zur Hälfte vom Europäischen Sozialfonds und von der eigenständigen Haushaltslinie „Jugendbeschäftigung“ bereitgestellt werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Jugendarbeitslosigkeit mit der Verabschiedung des Programms „Jugend in Aktion“ 2007 als ein eigenständiges Handlungsfeld innerhalb der Beschäftigungspolitik etabliert hat und somit die Problematisierung bereits vor dem Beginn der Finanz- und Schuldenkrise in Europa stattfand. Interessant ist hierbei, dass bereits ab diesem Zeitpunkt zur Erhöhung der Beschäftigungsquote der Jugendlichen und jungen Erwachsenen finanzielle Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und insbesondere dem Europäischen Sozialfonds bereitgestellt wurden. Die Mittel flossen zunächst in die Bezuschussung von Fortbildungs- oder Beratungsmaßnahmen und in Projekte, die darauf ausgerichtet waren, einem frühen Schul- oder Ausbildungsabbruch vorzubeugen sowie den Wiedereinstieg in die formale Allgemein- oder Berufsbildung und den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben durch Mentoring und individuelle Beratung zu erleichtern. Angesichts der Tatsache, dass sich die EU-Beschäftigungspolitik über lange Zeit durch allgemeine Politikempfehlungen auszeichnete,¹⁷ ist es bemerkenswert, dass die Maßnahmen für Jugendarbeitslosigkeit kon-

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission, EU-Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, 2014, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11578&langId=de, S. 2 (22.12.2014).

¹⁶ Vgl. Didier Chabanet, Between Youth Policy and Employment Policy: The Rise, Limits and Ambiguities of a Corporatist System of Youth Representation within the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 52 (2014) 3, S. 479–494.

¹⁷ Vgl. Uwe Puetter, *Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU*, Wien 2009, S. 168.

kret sind und zudem mit EU-Mitteln finanziell unterstützt werden.

Die europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weichen somit von den klassischen Maßnahmen im Bereich der EU-Beschäftigungspolitik ab, da sie inhaltlich genauer formuliert sind und mit der Bereitstellung finanzieller Mittel einhergehen. Zudem ist – seit der Zuspitzung der Situation auf dem Arbeitsmarkt – die EU zunehmend von ihrer früheren Strategie abgewichen, allein die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu stärken. Stattdessen will sie auch strukturelle beziehungsweise institutionelle Veränderungen in den Bildungs- und Ausbildungssystemen sowie den Arbeitsmärkten herbeiführen.

Jugendarbeitslosigkeit als Gegenstand trans- und interdisziplinärer Forschung

Die Virulenz von Jugendarbeitslosigkeit hat die EU-Kommission zudem dazu bewogen, dem Thema auch bei der Forschungsförderung eine prominente Stellung einzuräumen. Sowohl in der letzten Ausschreibungsrunde des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms als auch im neuen EU-Rahmenprogramm „Horizont 2020“ wurde zu Forschungsvorhaben aufgerufen, die die wissenschaftliche Grundlage der künftigen Beschäftigungspolitik für junge Menschen bilden sollen. Vor diesem Hintergrund entschied die EU-Kommission, das Verbundforschungsprojekt CUPESSE zu fördern, das bestrebt ist, die Ursachen und Auswirkungen von Jugendarbeitslosigkeit auf trans- und interdisziplinäre Weise zu untersuchen und Empfehlungen für die Politikgestaltung zu geben.¹⁸ Am Forschungsverbund sind neben deutschen Wissenschaftler(inne)n auch Expert(inn)en aus Dänemark, Großbritannien, Italien, Österreich, der Schweiz, Spanien, Tschechien, der Türkei und Ungarn beteiligt. Die Projektlaufzeit beträgt vier Jahre, wovon das erste im Januar 2015 endet, sodass nun erste Zwischenergebnisse berichtet werden können. Im Folgenden soll das Forschungsdesign des Projekts vorgestellt werden.

¹⁸ Die EU-Kommission hat sich wegen der politischen Brisanz des Themas dazu entschieden, nicht nur ein, sondern zwei Verbundforschungsprojekte im 7. Forschungsrahmenprogramm zu fördern. Informationen zu diesem zweiten Projekt finden sich auf www.style-research.eu.

Zur Untersuchung der Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit werden in den Wirtschaftswissenschaften zwei übergeordnete Perspektiven herangezogen: das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskraft. Bei Forschungsarbeiten zur Angebotsseite steht das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit im Mittelpunkt, die durch die Qualifikationen sowie die Motivation und Mobilität von Arbeitskräften determiniert wird. Die erworbenen Fähigkeiten, Neigungen und Verhaltensweisen haben also Einfluss darauf, ob und auf welche Weise junge Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Ausgehend von diesem Zusammenhang zielten die ersten europäischen Maßnahmen insbesondere darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu verbessern.

Eine wichtige Komponente der Beschäftigungsfähigkeit ist der Qualifizierungsgrad, der zum einen abhängt von Institutionen des Schul-, Ausbildungs- und Weiterbildungswesens. Die Ausgestaltung solcher Institutionen geht auf politische Entscheidungen zurück, die das CUPESSE-Projekt aus politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht. Zum anderen sind es individuelle Eigenschaften und Entscheidungen, die Einfluss darauf haben, ob und in welcher Form die bereitgestellten Qualifizierungsangebote in Anspruch genommen werden. Die Faktoren, die hier begünstigend oder hemmend wirken können, beziehen sich auf Persönlichkeitsmerkmale, die Familie, das soziale Netzwerk aus Freunden und Bekannten und auf Erfahrungen in der Schule. Um diese Faktoren erfassen und erklären zu können, greift das Verbundforschungsprojekt Ansätze aus der Psychologie, der Soziologie und der Pädagogik auf.

So können beispielsweise Erkenntnisse aus der Entwicklungspsychologie sowie der pädagogischen Psychologie verwendet werden, um zu erklären, wann ein erhöhtes Risiko für den Schul- oder Ausbildungsabbruch besteht. Soziologische Studien wiederum sind besonders geeignet um aufzuzeigen, ob die Einbettung in soziale Netzwerke der Mobilität und damit der Chance auf Beschäftigung zu- oder abträglich ist.¹⁹ Die Steigerung

¹⁹ Vgl. Markus Freitag/Antje Kirchner, Social Capital and Unemployment: A Macro-Quantitative Analysis of the European Regions, in: Political Studies, 59 (2011) 2, S. 389–410.

von Motivation und Mobilität stellen neben der Verbesserung der Ausbildung einen Schwerpunkt der europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit dar. Um den Erfolg der Maßnahmen abschätzen und fundierte Politikempfehlungen abgeben zu können, scheint es daher dringend geboten, Erkenntnisse aus den Erziehungs-, Sozial- und Verhaltenswissenschaften zu berücksichtigen.

Die Nachfrageseite von Arbeitsmarktpolitik bezieht sich auf die Eigenschaften des Beschäftigungssystems, das bestimmte strukturelle Merkmale aufweist, die in der Regel das Ergebnis von wirtschaftlichen Aktivitäten und politischen Entscheidungen sind. Ein offensichtlicher Mechanismus ist hierbei, dass in Zeiten von Wirtschafts- und Schuldenkrisen die Nachfrage nach Arbeitskräften sinkt und es somit zu Unterbeschäftigung oder gar Arbeitslosigkeit kommt, wovon ungelernte und wenig qualifizierte junge Menschen besonders stark betroffen sind. Hier setzt die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ der EU an, die versucht, durch finanzielle Mittel auch die Angebotsseite zu stimulieren. Die Wirtschaftswissenschaften besitzen das analytische Instrumentarium, um zu erklären, in welchem Maß diese Maßnahmen tatsächlich zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Politikwissenschaftliche Ansätze hingegen können erklären, weshalb dieses Instrument gewählt wurde und vor allem welche nationalen Maßnahmen im Zuge der Schulden- und Wirtschaftskrise ergriffen wurden, um junge Menschen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Daher kombiniert das CUPESSSE-Projekt beide Perspektiven.

Besonders aufschlussreich für ein besseres Verständnis der Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit und somit die Erarbeitung von Lösungsstrategien ist die gemeinsame Betrachtung der Angebots- und der Nachfrageseite von Jugendbeschäftigung. So hat jüngst eine von der Robert Bosch Stiftung in Auftrag gegebene Studie gezeigt, dass insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa auch auf ein qualifikatorisches Ungleichgewicht zurückzuführen ist: Die Arbeitgeber haben für einen Teil des angebotenen Humankapitals keinen Bedarf, da die Bildungs- und Ausbildungssysteme an den Bedürfnissen des Ar-

beitsmarktes vorbei agieren.¹⁰ Mittlerweile ist sich die EU-Kommission dieses Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage bewusst. CUPESSSE geht in diesem Kontext der Frage nach, ob den jungen Menschen bewusst ist, welche Erwartungen Arbeitgeber an sie stellen.

Nicht nur die Ursachen, sondern auch die Folgen von Jugendarbeitslosigkeit lassen sich gewinnbringend aus einer trans- und interdisziplinären Perspektive untersuchen. Wirtschaftswissenschaftliche Ansätze eignen sich, um die volkswirtschaftlichen Kosten zu ermitteln. Die Politikwissenschaft kann verdeutlichen, wie Jugendarbeitslosigkeit Auswirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes und das Vertrauen in demokratische politische Institutionen haben kann. Die Hoffnungslosigkeit junger Menschen, die keine Beschäftigungsperspektive haben, kann etwa dazu führen, dass sie extremistische Parteien wählen. Im Gegenzug kann eine anhaltend hohe Arbeitslosenquote dazu führen, dass nicht betroffene Gesellschaftsgruppen sich im Zeitverlauf weniger solidarisch zeigen, was ebenfalls den Zusammenhalt von Gesellschaften gefährden kann, wie von soziologischen und sozialpsychologischen Untersuchungen gezeigt wurde.¹¹ Um diesen Punkt aufzugreifen, untersucht das CUPESSSE-Projekt, ob Bürger(innen) Petitionen einreichen, die die politischen Entscheidungsträger dazu auffordern, entschlossener gegen die Jugendarbeitslosigkeit vorzugehen.

Neben diesen Auswirkungen gilt es, die zahlreichen individuellen Folgen zu bedenken. Eine psychische Verunsicherung durch das Erleben von Arbeitslosigkeit in der Jugendzeit ist mit einem höheren Risiko der Arbeitslosigkeit im Erwachsenenalter verbunden. Die Wiedereingliederung in das Arbeitsleben erfordert nicht nur die Entwicklung von Strategien für den erstmaligen oder

¹⁰ Vgl. Francesco Berlingieri/Holger Bonin/Maresa Sprietsma, Youth Unemployment in Europe Appraisal and Policy Options, 2014, http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_ZEW-Studie_Jugendarbeitslosigkeit_Online_einzel.pdf (22.12.2014).

¹¹ Vgl. Peter Taylor-Gooby, Why Do People Stigmatise the Poor at a Time of Rapidly Increasing Inequality, and What Can Be Done About It?, in: The Political Quarterly 84 (2013) 1, S. 31–42.

erneuten Erwerb von Qualifizierung, sondern möglicherweise auch die Mobilisierung personaler Ressourcen und Veränderungen in der sozialen Einbettung. Diese Prozesse können nur dann hinreichend gut verstanden werden, wenn Konzepte aus der Psychologie, Soziologie und Sozialpädagogik aufgegriffen werden. Im CUPESSE-Projekt werden die personalen Ressourcen und die soziale Einbettung junger Erwachsener systematisch durch einen eigens hierfür entwickelten Fragebogen erfasst.

Eine disziplinübergreifende Betrachtung kann auch dabei helfen, die Erfolgchancen von zwei vergleichsweise neuen Ansätzen im EU-Maßnahmenpaket einzuschätzen. Der erste Ansatz bezieht sich auf die Anwendung des Flexicurity-Prinzips, um junge Menschen in Arbeit zu bringen. Flexicurity-Maßnahmen können sowohl auf interne als auch auf externe Flexibilität abzielen. Interne Flexibilität beinhaltet die Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an veränderte Nachfragebedingungen. Dies kann erreicht werden durch die Anpassung der Dauer der Arbeitszeit, des Einkommens, der Arbeitsorganisation und der Qualifikation. Externe Flexibilität bezieht sich vor allem auf eine Anpassung der Beschäftigtenzahl durch Entlassungen und Einstellungen, aber auch durch den Einsatz von Befristung, Leiharbeit und Transfergesellschaften.¹²

Auch wenn bei dieser Strategie durchaus die Sicherheit des Arbeitsplatzes sowie von Fortbildungsmöglichkeiten gewährleistet werden sollen, kann das Gebot der Flexibilisierung – insbesondere im Bereich des Kündigungsschutzes – doch dazu führen, dass dieses Instrument von einigen Akteuren wie etwa den Gewerkschaften abgelehnt wird. Hieraus lässt sich die Erwartung ableiten, dass Flexicurity-Maßnahmen von den einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Form umgesetzt werden, je nach Verlauf der arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsprozesse und dem Grad der Einbindung von Gewerkschaften. Daher widmet sich CUPESSE auch der Ausbreitung von Flexicurity-Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten und deren konkreter inhaltlicher Ausgestaltung.

¹² Vgl. Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, Bonn 2008, S. 7.

Flexicurity-Maßnahmen können allerdings auch Einfluss auf die individuellen Einstellungen zur Erwerbstätigkeit haben. Die zentrale Frage ist hierbei, ob die Flexibilisierungskomponente zu einem veränderten Risikobewusstsein führt und welche persönlichen Ressourcen insbesondere junge Menschen brauchen, um mit als unsicher empfundenen Beschäftigungssituationen umgehen zu können. Wirtschafts- und organisationspsychologische Studien haben gezeigt, dass unsichere Arbeitsplätze Menschen unter Druck setzen und sie Angstsymptome und Depressionen entwickeln. Wenn den jungen Menschen die persönlichen Ressourcen fehlen, um mit dieser Situation umzugehen, wird mittelfristig auch ihre Arbeitskraft darunter leiden, was sich dann wiederum negativ auf ihre wirtschaftliche Produktivität auswirkt. Diese möglichen Auswirkungen von Flexicurity-Maßnahmen gilt es im Blick zu behalten, wenn diese beschäftigungspolitische Empfehlung der EU evaluiert und neue Empfehlungen entwickelt werden sollen. Somit greifen auch an dieser Stelle verschiedene Perspektiven aus den Sozial- und Verhaltenswissenschaften ineinander und erlauben ein differenzierteres Verständnis der Konsequenzen von beschäftigungspolitischen Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden.

Der zweite Ansatz betrifft die Förderung der Gründung von Unternehmen. Das Potenzial für Existenzgründungen ist bei jungen Menschen höher als in anderen Altersgruppen. 51 Prozent der 15- bis 24-Jährigen erachten laut Flash Eurobarometer-Umfragen zu Einstellungen zum Unternehmertum aus den Jahren 2007 und 2012 Selbständigkeit für erstrebenswert. Um dieses Potenzial zu nutzen, wurde der EU-Aktionsplan „Unternehmertum 2020“ ins Leben gerufen, der drei Punkte umfasst: Unternehmerische Bildung, Herstellung eines Umfelds, in dem sich neu gegründete Unternehmen gut entwickeln können und Schaffung von Rollen Vorbildern.¹³

In welcher Form unternehmerisches Lernen an Schulen angeboten werden sollte, können am besten erziehungswissenschaft-

¹³ Vgl. Europäische Kommission, Aktionsplan Unternehmertum 2020, 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:de:PDF> (22.12.2014).

liche Ansätze aus der pädagogischen Psychologie darlegen. Wie groß der Anteil praktischer unternehmerischer Erfahrungen sein sollte, können Ansätze aus der Betriebswirtschaftslehre beziehungsweise der Entrepreneurship-Forschung beantworten. Psychologische Teildisziplinen können Aufschluss darüber geben, ob unternehmerisches Lernen das Risikobewusstsein junger Menschen verändern und ihnen zu gesteigerter Kreativität und Durchsetzungsvermögen verhelfen kann. Dieser Frage geht CUPESE mit besonderem Nachdruck nach.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die institutionellen Rahmenbedingungen für Unternehmertum wie etwa den Zugang zu Finanzierung und den Abbau von bürokratischen Hürden, die der Forscherverbund aus einer primär politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive untersucht. Und es wird geprüft, ob die institutionellen Strukturen beziehungsweise deren Veränderungen tatsächlich neue Anreizstrukturen bieten.

Besonders interessant für trans- und interdisziplinäre Forschung ist der dritte Punkt, der vorsieht, dass Rollenvorbilder geschaffen und eine positivere Wahrnehmung sowie eine größere Wertschätzung von Unternehmern erreicht werden sollen. Auch hier verfolgt CUPESE einen integrativen Ansatz und analysiert, wie Rollenvorbilder entstehen und zu welchem Grad dieser Prozess von außen gesteuert werden kann.

Das Förderinstrument „Jump Plus“

Auch wenn die EU-Kommission verstärkt Maßnahmen ergriffen hat, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen – die Handlungskompetenzen in diesem Bereich liegen hauptsächlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Daher wird das CUPESE-Projekt schwerpunktmäßig Erfahrungen mit diversen nationalen Maßnahmen und Modellen dokumentieren und dahingehend bewerten, wie erfolgreich und übertragbar sie sind. Das vom Jobcenter „Junges Mannheim“ koordinierte und finanzierte Programm „Jump Plus“, dessen Ziel die Integration von jungen Menschen zwischen 18 und 25 Jahren in Ausbildung und Arbeit ist, stellt ein solches Modell dar, das im Rahmen des Projektes bereits näher untersucht wurde. Kommunen

und Arbeitsagenturen aus ganz Deutschland haben sich nach der Funktionsweise des Programms erkundigt und dessen Transfer erwogen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Zahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen von 1200 (Stand: Juni 2005) auf 49 (Stand: September 2011) zurückgegangen ist.¹⁴ Das Mannheimer Modell wurde unter anderem durch die sogenannten Produktionsschulen in Dänemark inspiriert.

„Jump Plus“ wurde noch vor den von der rot-grünen Bundesregierung unter Führung von Kanzler Gerhard Schröder beschlossenen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in verschiedenen Städten getestet und wegen der positiven Erfahrungen als gefördertes Sonderprogramm des Bundes in Mannheim eingerichtet. Die Strategie von „Jump Plus“ entspricht dem Grundgedanken der „Agenda 2010“, die im Kern das Prinzip des „Förderns und Forderns“ postuliert. Junge Menschen erhalten nur dann Transferleistungen, wenn sie bereit sind, sich in Arbeit, Ausbildung oder ein Praktikum vermitteln zu lassen. Im Gegenzug erfolgt eine sofortige Aktivierung, indem bereits unmittelbar am Tag der Antragstellung eine Erstberatung zur Klärung vorrangiger Ansprüche wie etwa Berufsausbildungsbeihilfe erörtert, bei Vorliegen einer entsprechender Qualifikation die sofortige Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung geprüft oder unmittelbare Beschäftigung beziehungsweise Qualifizierung in „Jump Plus“ (in der Regel in Form eines Praktikums) angeboten werden. Die Teilnahme an der realen Arbeitswelt im Zusammenspiel mit der Betreuung durch das Jobcenter zeichnet das Mannheimer Modell aus.¹⁵

Der Grundgedanke des Programms ist die Gewährung einer konsequenten individuellen Förderung, die gegebenenfalls auch durch eine Intensivbetreuung zu gewährleisten ist. Es werden Aufnahme- und Zielgespräche geführt, Maßnahmen zum Abbau von Defiziten in der Allgemeinbildung und zum Nachholen eines Schulabschlusses vereinbart sowie

¹⁴ Vgl. Joachim Burg, Zentrales Förderinstrument: „Jump Plus“ – Beitrag zum Ganzttagsschulkongress 2011 in Berlin, 2011, www.ganztaegig-lernen.de/sites/default/files/gtskongress2011-workshopfr2a4-praesentation-jobcentermannheim.pdf (22.12.2014).

¹⁵ Vgl. Massimo Bognanni/Johannes Pennekamp, Die Reparaturwerkstatt, in: Brandeins, 4 (2011) 11, S. 81–85.

Hilfestellung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen gewährt. Die Programm-Teilnehmer(innen) sollen zum „Durchhalten“ motiviert und beispielsweise daran gehindert werden, ein Praktikum abzubrechen. Ein „Aufsuchender Dienst“ bleibt mit den Teilnehmer(inne)n in Kontakt und motiviert sie zur Nutzung der Förderangebote.

Eine der zum Erfolg des Modells beitragenden Bedingungen ist weiterhin, dass die Jobagentur mit einer Reihe von Beschäftigungsträgern kooperiert, die eine Qualifizierung in verschiedenen Berufsfeldern ermöglichen. Auf diese Weise können die jungen Menschen neue Berufsfelder ausprobieren, wenn ihnen ihre derzeitige Arbeit nicht zusagt. Der zentrale Vorteil von „Jump Plus“ ist die Betreuung der jungen Arbeitslosen durch Mitarbeiter(innen) mit Fallmanagementkompetenz. Sie arbeiten in enger Abstimmung mit Berufsberatern und Sozialarbeitern, wobei alle Fäden bei den Fallmanagern zusammenlaufen. Für ein so anspruchsvolles Vermittlungskonzept müssen die Fallmanager entsprechend geschult werden, wofür erst einmal die Ressourcen vorhanden sein müssen. Daher stellt die Integration der verschiedenen Beratungsleistungen auch eine Schwierigkeit beim Transfer des Modells dar. Eine weitere Herausforderung ist das Etablieren eines Netzwerks aus Betriebsträgern, die dazu bereit sind, den jungen Menschen Praktikumsplätze anzubieten. Ohne ein System, in dem eine enge Kooperation mit Industrie und Handwerk sowie eine Partnerschaft mit der Stadt beziehungsweise Gemeinde besteht, ist „Jump Plus“ kaum in seiner Gänze umzusetzen. Leider interessieren sich die Gemeinden und Jobagenturen, die sich nach dem Förderinstrument erkundigen, oft nur dafür, einzelne Komponenten umzusetzen.

Insgesamt greift das Programm zahlreiche Themen auf, die in der disziplinübergreifenden Forschung im Rahmen des CUPESSE-Projekts als relevant erachtet werden. Durch das Fordern von Teilnahme an Maßnahmen wird die Motivations- und Abbruchproblematik aufgegriffen. Das Einbinden von Sozialarbeitern soll dazu beitragen, dass die familiäre und soziale Einbettung der jungen Menschen ihren beruflichen Chancen nicht im Weg steht. Das Programm zielt darauf ab, eine „betriebsnahe“ Aus- und Weiterbildung

zu gewährleisten, um Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu beseitigen. Allerdings ist „Jump Plus“ kein Programm, um das Unternehmertum junger Menschen zu stimulieren – hierzu gibt es in anderen EU-Mitgliedstaaten vielversprechendere Ansätze wie etwas das Projekt „Rural Youth Entrepreneurship“, in dem junge Menschen in den ländlichen Gebieten Nordirlands Unterstützung bei der Existenzgründung erhalten.¹⁶

Fazit

Die Jugendarbeitslosigkeit stellt die Politik vor große Herausforderungen, die die EU-Kommission und die nationalen Regierungen zu einer Reihe von Maßnahmen bewogen haben. Die Priorisierung dieses Themas wird auch dadurch deutlich, dass die EU-Kommission großangelegte Forschungsprojekte fördert. Das CUPESSE-Projekt legt den Fokus darauf, die Ursachen und Auswirkungen von Jugendarbeitslosigkeit aus einer trans- und interdisziplinären Perspektive zu untersuchen und Politikempfehlungen zu entwickeln. Daher sichtet und bewertet das Projekt auch Maßnahmen, die bereits im Einsatz sind. Eines von diesen ist das Förderinstrument „Jump Plus“ des Jobcenters „Junges Mannheim“, das Modellcharakter besitzt und das Design von Maßnahmen in anderen Städten und Gemeinden in Deutschland und Europa beeinflussen könnte. Die bisherigen Projektergebnisse bestätigen, dass die disziplinenübergreifende Vorgehensweise eine sinnvolle Strategie zur Untersuchung gesellschaftlicher Herausforderungen darstellt.

¹⁶ Vgl. Rural Development Council, Rural Youth Entrepreneurship, 2013, www.rdc.org.uk/our-work/Rural-Youth-Entrepreneurship (22. 12. 2014).

Arbeitskräfte- wanderung zur Stabilisierung des Euroraums?

Die Gründung der europäischen Währungsunion kann als das bislang größte Experiment der Etablierung eines

Andreas Mayert

Dr. rer.soc., Dipl.-Volkswirt,
geb. 1971; Wissenschaftlicher
Referent für Wirtschafts- und
Sozialpolitik am Sozialwissen-
schaftlichen Institut der EKD,
Arnswaldtstr. 6, 30159 Hannover.
andreas.mayert@si-ekd.de

Währungszusammen-
schlusses ansonsten
weiterhin souveräner
Staaten gelten. Histo-
risch war die Festle-
gung einer einheitli-
chen Währung so gut
wie immer die Fol-
ge von Staatenbildung

und setzte daher eine politische Union zwischen einzelnen Mitgliedsregionen sowie das Vorhandensein einer Zentralregierung voraus, die neben anderen Aufgaben insbesondere über einen eigenen Haushalt von nennenswertem Ausmaß und entsprechende Möglichkeiten der Steuererhebung verfügte.¹ Gerade dieser Unterschied zwischen der Eurozone und sonstigen Währungsräumen macht sie – unromantisch ausgedrückt – zu einer einmaligen Versuchsanordnung.² Aber nicht diese Besonderheit allein, sondern ihr Zusammenwirken mit der lang anhaltenden Krise des Euroraums insgesamt und dem besonders tiefen wirtschaftlichen Einbruch einiger Mitgliedstaaten haben zur Folge, dass alte theoretische Ansätze wiederentdeckt werden, die unter dem Oberbegriff „Theorie optimaler Währungsräume“ zusammengefasst werden können. Ursprüngliches Ziel dieser Ansätze, die bis in die 1960er-Jahre zurückreichen, war es, einen analytischen Rahmen zu entwickeln, mit dessen Hilfe die Kosten und der Nutzen der Bildung oder des Beitritts zu einer Währungsunion gegeneinander abgewogen werden können. Diese Frage stellt sich aus heutiger Sicht nur noch für Beitrittskandidaten zur Eurozone. Aber auch für die bereits bestehende Währungsunion liefert die Theorie optimaler Währungsräume

Anhaltspunkte für eine künftig bessere Funktionsfähigkeit und – insbesondere – Kritikpunkte an ihrer bisherigen Ausgestaltung.

Die Rolle, die grenzüberschreitender Arbeitsmobilität als Stabilisierungsfaktor einer Währungsunion in diesem Diskussionsprozess zugemessen wird, ist zumeist positiv, wenn auch mit wichtigen Einschränkungen. Als Konsens hat sich herausgebildet, dass Arbeitsmobilität keineswegs das bedeutendste Element einer funktionierenden Währungsunion ist, sondern dann eine wichtigere Rolle spielt, wenn die vorrangige institutionelle Gestaltung Schwachpunkte aufweist.³ Dieser Konsens galt jedoch nicht immer. Im Gegenteil war eine hohe Arbeitsmobilität für den „Gründungsvater“ der Theorie, den kanadischen Ökonomen und Wirtschaftsnobelpreisträger des Jahres 1999, Robert Mundell, das Schlüsselement für eine funktionsfähige Währungsunion.⁴ Im Folgenden werden daher zunächst seine Überlegungen geschildert, die sich bestens dazu eignen, nicht nur die potenziell stabilisierende Funktion von Arbeitsmobilität in einer Währungsunion zu verdeutlichen, sondern auch auf wichtige Vorbehalte einzugehen, die im weiteren Verlauf der wissenschaftlichen Diskussion dazu führten, dass andere Eigenschaften einer funktionsfähigen Währungsunion in den Vordergrund rückten, ohne dass dabei Arbeitsmobilität völlig aus den Augen verloren wurde.⁵

¹ Vgl. Charles A.E. Goodhart, Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Areas, in: European Journal of Political Economy, (1998) 14, S. 407–432.

² In der Zwischenzeit wird jedoch über weitere Währungszusammenschlüsse nachgedacht, vgl. J.M.C. Santos Silva/Silvana Tenreiro, Currency Unions in Prospect and Retrospect, in: Annual Review of Economics, (2010) 2, S. 51–74.

³ Vgl. Barry Eichengreen, The Eurozone Crisis: The Theory of Optimum Currency Areas Bites Back, Notenstein Academy White Paper Series, St. Gallen 2014. Robert M.C. Beyer/Frank Smets, Labour Market Adjustments and Migration in Europe and the United States: How Different?, Arbeitspapier, vorgestellt beim 60. Panel Meeting of Economic Policy, Rom 2014.

⁴ Vgl. Robert A. Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, 51 (1961) 4, S. 657–665.

⁵ Der Stellenwert, der Arbeitsmobilität immer noch zugemessen wird, zeigt sich an der aktuell zu verzeichnenden Zunahme empirischer Untersuchungen des Ausmaßes der Arbeitsmobilität in Europa und in den USA als Vergleichsmaßstab, vgl. die in Anm. 25 aufgeführte Literatur.

Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität in einer Währungsunion

Obwohl vor dem Hintergrund des nach dem zweiten Weltkrieg installierten Bretton-Woods-Systems bereits in den 1950er-Jahren ausgiebig über die Vor- und Nachteile fixierter Wechselkurse zwischen den Währungen einzelner Staaten diskutiert wurde,¹⁶ lieferte erst Robert Mundell 1961 unter dem Titel „Eine Theorie optimaler Währungsräume“ den Analyserahmen für die ökonomische Bewertung eines Arrangements, das über die Festlegung von Wechselkursen weit hinausgeht: Den Zusammenschluss von Staaten zu einer Währungsunion. Das von ihm entworfene Modell ist dabei denkbar einfach.

Betrachtet werden zwei Staaten, in denen jeweils ein – allerdings unterschiedliches – Produkt hergestellt wird. Beide Staaten treiben Handel miteinander, aber mit keinem anderen Land. In einer gedachten Ausgangssituation befinden sich beide Staaten in einem internen Gleichgewicht, das sich durch geringe Arbeitslosigkeit und geringe Inflation auszeichnet, und in einem externen Gleichgewicht, dessen Merkmal eine ausgeglichene Handelsbilanz ist, sodass sich Exporte und Importe in beiden Staaten jeweils wertmäßig entsprechen. In dieser Situation kommt es nun zu einem Nachfrageschock, das heißt zu einer unvorhergesehenen Zunahme der Nachfrage nach den Produkten des einen und einem Einbruch der Nachfrage nach dem Produkt des anderen Landes. Ein sich in dieser Form unterschiedlich auf verschiedene Staaten auswirkender Schock wird auch asymmetrischer Schock genannt, ein Begriff, auf den immer wieder zurückzukommen sein wird. Sind nun die Löhne in den beiden Ländern kurzfristig „rigide“, passen sich also den neuen Gegebenheiten nicht sofort an, kommt es in dem einen Land zu Arbeitslosigkeit, während das andere Land einen Boom erlebt, der mittelfristig auch Preise und Löhne erhöhen und somit Inflation erzeugen wird. Beide Länder befinden sich nun offensichtlich nicht mehr im internen Gleichgewicht. Aber auch das externe Gleichgewicht ist gestört. Der boomende Staat er-

wirtschaftet einen Handelsbilanzüberschuss, der andere Staat ein entsprechendes Defizit. Bei flexiblen Wechselkursen wird dieser Zustand jedoch nicht lange anhalten. Die Währung des boomenden Staates wird aufwerten, sodass sein Produkt relativ teuer und weniger nachgefragt wird, für den anderen Staat gilt das Gegenteil. Am Ende des automatischen Anpassungsprozesses befinden sich beide Staaten wieder im Gleichgewicht.

Bilden beide Staaten aber nun eine Währungsunion, so ist eine Auf- beziehungsweise Abwertung der Währung nicht mehr möglich und die beschriebene Anpassung an den asymmetrischen Schock ausgeschlossen. Nach Robert Mundell ergibt sich daraus jedoch dann kein Problem, wenn Arbeitskräfte vollkommen mobil zwischen den beiden Staaten sind. Die Arbeitslosen des Krisenstaates wandern in den boomenden Staat, der dringend neue Arbeitskräfte benötigt. Dadurch sinkt im Krisenstaat die Arbeitslosigkeit, während der andere Staat von einem sinkenden Lohndruck profitiert, der inflationäre Entwicklungen verhindert. Und auch die Handelsbilanzungleichgewichte werden ausgeglichen. Denn die in den boomenden Staat ausgewanderten Arbeitskräfte kaufen auch Produkte des Krisenstaates, wodurch dieser seine Exporte erhöht. Und die zahlenmäßig dezimierten Arbeitskräfte des Krisenstaates kaufen weniger Produkte des boomenden Staates, sodass auch die Importe sinken. Im boomenden Staat ergeben sich gegenläufige Entwicklungen, sodass die Handelsbilanzen beider Staaten schließlich wieder ausgeglichen sind.

Hohe Arbeitsmobilität ist daher nach Mundell das entscheidende Kriterium für eine funktionierende Währungsunion. Und obwohl die Annahmen seines Modells hochabstrakt sind, wird es heute so gut wie immer angeführt, wenn für eine höhere Arbeitsmobilität im Euroraum als Mittel zur Abbildung der Krise geworben wird.¹⁷ Dabei hat es durchaus einige schwerwiegende Schwachpunkte, die für die Eurozone hohe Bedeutung haben:

1. Obwohl Mundell annimmt, dass in beiden Staaten jeweils ein unterschiedliches

¹⁶ Vgl. beispielsweise Milton Friedman, *The Case for Flexible Exchange Rates*, in: Milton Friedman (Hrsg.), *Essays in Positive Economics*, Chicago 1953, S. 157–203.

¹⁷ Vgl. beispielsweise OECD, *Matching Economic Migration with Labour Markets Needs in Europe*, Paris 2014, S. 8.

Produkt mit entsprechend unterschiedlicher Technologie hergestellt wird, geht er davon aus, dass Arbeitskräfte kein Problem haben, nach erfolgreicher Wanderung in den neuen Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden. Sie sind somit nicht nur räumlich, sondern auch beruflich vollkommen mobil, sodass strukturelle Arbeitslosigkeit ausgeschlossen wird. Der kanadische Wirtschaftswissenschaftler Ronald McKinnon, ein weiterer Urvater der Theorie optimaler Währungsräume, wies daher bereits 1963 darauf hin, dass unter der realistischen Bedingung, dass in Staaten eine Vielzahl von Produkten und Dienstleistungen hergestellt wird, berufliche wichtiger als räumliche Mobilität ist.⁸ Wie wir noch sehen werden, entspricht allerdings die Annahme vollkommener beruflicher Mobilität für das Gros der Beschäftigten der Eurozone ohnehin nicht der Realität und strukturelle Arbeitslosigkeit spielt eine große Rolle. Damit wird aber zugleich auch räumlicher Mobilität eine Grenze gesetzt.

2. Bereits aus dem Grundmodell von Mundell lassen sich durchaus ambivalente Auswirkungen von Arbeitsmobilität ableiten. Denn zwar befinden sich beide Staaten nach Beendigung der Migrationsbewegungen wieder im Gleichgewicht. Aber das Erreichen eines Gleichgewichts bedeutet auch, dass der negativ vom asymmetrischen Schock betroffene Staat seine Arbeitskräfte für immer verloren hat. Anders ausgedrückt: Nicht nur Arbeitskräfte, auch Jobs emigrieren.⁹ Das ist dann kein Problem, wenn im Zeitverlauf mal der eine, mal der andere Staat negativ von einem begrenzten Schock betroffen ist. Mit

der Einseitigkeit, der Größe und der Länge asymmetrischer Schocks nehmen jedoch auch einseitige Migrationsbewegungen im Ausmaß und an Dauerhaftigkeit zu und können zu erheblichen Bevölkerungsverlusten führen, die negative Auswirkungen auf die fiskalische Situation und das Wachstumspotenzial des negativ betroffenen Staates haben. Der US-amerikanische Ökonom Peter Kenen, dritter Urvater der Theorie optimaler Währungsräume, verwies daher in einem 1969 veröffentlichten Beitrag darauf, dass eine funktionierende Währungsunion ein hinreichend großes föderales Budget benötigt, das über automatische Transfers das Ausmaß asymmetrischer Schocks in negativ betroffenen Regionen ebenso abmildert wie die Auswirkung des dauerhaften Verlustes von Arbeitskräften – und damit Steuerzahlern – auf die fiskalische Situation einzelner Mitgliedstaaten.¹⁰ Eine „Fiskalunion“ dient somit zum einen – im Sinne einer Versicherung auf Gegenseitigkeit – der Abschwächung asymmetrischer Schocks, zum anderen – im Sinne solidarischer Transfers – der langfristigen Umverteilung von Ressourcen zwischen den Mitgliedstaaten einer Währungsunion.

3. Robert Mundell geht in seinem Modell – jedenfalls implizit – davon aus, dass die von ihm betrachteten Staaten ein ähnliches Entwicklungs- und Einkommensniveau aufweisen. Er kann damit ausschließen, dass Arbeitskräfte nicht nur aufgrund von Arbeitslosigkeit, sondern auch wegen starker Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Staaten wandern. Langfristige Krisen können jedoch auch zum Entstehen erheblicher Lohnunterschiede zwischen Mitgliedstaaten einer Währungsunion führen und somit zusätzlichen Migrationsdruck erzeugen. Gleiches gilt, wenn Staaten mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsniveau in eine Währungsunion aufgenommen werden.
4. Die Modellwelt von Robert Mundell kennt nicht nur keinen Handel mit Staaten außerhalb der Währungsunion, es gibt

⁸ Vgl. Ronald I. McKinnon, Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, (1963) 53, S. 717–725.

⁹ Dass asymmetrische Schocks zu einem dauerhaften Verlust an Beschäftigten führen, wurde von Olivier Blanchard und Lawrence Katz nachgewiesen, vgl. Olivier Blanchard/Lawrence Katz, Regional Evolutions, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1 (1992), S. 1–77. Vgl. hierzu auch Paul Krugman, Lessons of Massachusetts for EMU, in: Francisco Torres/Francesco Giavazzi (Hrsg.), Adjustment and Growth in the European Monetary Union, New York, S. 241–261, sowie Paul Krugman, Revenge of the Optimum Currency Area, 24.6.2012, http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/?_r=0 (15.12.2014).

¹⁰ Vgl. Peter B. Kenen, The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View, in: Robert A. Mundell/Alexander K. Swoboda (Hrsg.), Monetary Problems of the International Economy, Chicago 1969, S. 41–60.

auch keine Migrationsbewegungen zwischen der Währungsunion und Drittstaaten. Für die Eurozone ist diese Modellwelt denkbar ungeeignet, denn Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt in der gesamten EU. Wie wir noch sehen werden, haben die Wanderungsbewegungen von EU-Bürgern, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Eurozone besitzen, erheblichen Einfluss auf die Anpassung der Eurozonen-Arbeitsmärkte an wirtschaftliche Booms und Krisen.

In einer Reihe von Veröffentlichungen wurden in den Jahren nach Mundells Beitrag weitere Eigenschaften herausgearbeitet, die eine funktionsfähige Währungsunion besitzen sollte, um asymmetrische Schocks abfedern zu können und die Kosten der Aufgabe einer eigenen Währung für die Mitgliedstaaten möglichst klein zu halten. Nach Ronald McKinnon sollten Mitglieder einer Währungsunion möglichst offene Volkswirtschaften sein. Peter Kenen betonte neben der bereits erwähnten Notwendigkeit eines ausreichenden föderalen Budgets, dass Staaten dann Kandidaten für eine Währungsunion sind, wenn sie ähnliche Produktionsstrukturen aufweisen – denn nur dann bieten sich für Arbeitskräfte tatsächlich Gelegenheiten, im Falle von Arbeitslosigkeit durch Wanderung in einen anderen Staat einen ihrer Ausbildung und Erfahrung entsprechenden Job zu finden. Ähnliche Produktionsstrukturen setzen voraus, dass die Mitgliedstaaten einer Währungsunion nicht übermäßig auf die Produktion bestimmter Güter spezialisiert sind. Der australische Ökonom Warner Max Corden vertrat die Ansicht, dass die wichtigsten Eigenschaften der Mitglieder einer Währungsunion flexible Löhne und Preise sind, die nach dem Eintreten asymmetrischer Schocks eine schnelle Anpassung an die neuen Gegebenheiten ermöglichen.¹¹ Im Falle eines negativen ökonomischen Schocks bedeuten flexible Löhne, dass betroffene Volkswirtschaften einen Prozess der „internen Abwertung“ – also genereller Lohnsenkungen zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit – durchlaufen müssen. Robert Mundell selbst griff 1973 noch einmal in die

¹¹ Vgl. Warner Max Corden, *Monetary Integration*, in: *Princeton Essays in International Finance*, 93 (1972), International Finance Section, Princeton University, New Jersey.

Diskussion ein und stellte die Theorie auf, dass finanzielle Integration der Mitgliedstaaten einer Währungsunion asymmetrische Schocks abfedern könne.¹² Er dachte dabei daran, dass in einer finanziell integrierten Währungsunion Bürger, Unternehmen und Banken einzelner Mitgliedstaaten nicht nur Forderungen gegenüber heimischen Unternehmen und Banken erheben, sondern auch am Kapital anderer Mitgliedstaaten beteiligt sind. Kommt es dann zu einem asymmetrischen Schock, wird seine Wirkung ähnlich wie in einer Fiskalunion zwischen den Mitgliedstaaten geteilt. Robert Mundells Hintergrundgedanke war, dass Kapital mobiler als Arbeit ist und entsprechend eine geringe Arbeitsmobilität ausgleichen kann.

Die europäische Währungsunion – ein unvollkommener Währungsraum

Im Zuge der langjährigen Diskussionen um die Gründung einer europäischen Währungsunion wurden die theoretischen Vorüberlegungen der Theorie optimaler Währungsräume zur Kenntnis genommen, wenn sie auch nicht unbedingt praktische Folgen hatten. Bekannt war, dass die Arbeitsmobilität in Europa trotz Arbeitnehmerfreizügigkeit im Vergleich zu anderen Währungsunionen wie denen von USA, Kanada und Australien ausgesprochen gering war.¹³ In zwei von der Europäischen Kommission veröffentlichten Dokumenten, dem 1975 erschienen „Marjolin Report“ und dem 1977 publizierten „MacDougall Report“ wurde daher gefordert, dass eine europäische Währungsunion ein gewisses Maß an fiskalischer Integration besitzen müsse.¹⁴ Im Marjolin Report wurde – seiner Zeit um vier Jahrzehnte voraus – eine euro-

¹² Vgl. Robert A. Mundell, *Uncommon Arguments for Common Currencies*, in: Harry J. Johnson/Alexander K. Swoboda (Hrsg.), *The Economics of Common Currencies*, London 1973, S. 114–132.

¹³ Vgl. für eine Untersuchung der europäischen Arbeitsmobilität im Zeitraum von 1975 bis 1987 Jörg Decressin/Antonio Fatás, *Regional Labor Market Dynamics in Europe*, in: *European Economic Review*, 39 (1995) 9, S. 1627–1655.

¹⁴ Vgl. European Commission, *Report of the Study Group „Economic and Monetary Union 1980“* and *Annex I (Marjolin Report)*, Brüssel 1975; European Commission, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Report)*, Brüssel 1977.

päische Arbeitslosenversicherung gefordert. Diese Forderungen, die auch eine starke politische Integration notwendig gemacht hätten, wurden jedoch nicht berücksichtigt und spielten im für die institutionelle Ausgestaltung der Eurozone maßgeblichen Delors-Report aus dem Jahr 1989 keine Rolle mehr.¹⁵ Statt auf fiskalische Integration wurde auf die im Stabilitäts- und Wachstumspakt formulierten fiskalischen Regeln gesetzt, die Mitgliedstaaten Spielraum eröffneten, durch antizyklische nationale Politik selbst asymmetrischen Schocks entgegenzuwirken. Zur gleichen Zeit sollten die Regeln einer übermäßigen Verschuldung entgegenwirken.

Der New Yorker Wirtschaftswissenschaftler Dominick Salvatore – als Beispiel für viele andere Ökonomen – fasste zwei Jahre vor dem Startschuss des Euros im Jahr 1999 die Gründe zusammen, warum die Eurozone kein optimaler Währungsraum sei:¹⁶ Zu geringe Arbeitsmobilität und keine fiskalische Integration. Die Währungsunion sei unter diesen Umständen einem größeren asymmetrischen Schock nicht gewachsen, eine Argumentation, die 2000 von Martin Feldstein noch einmal mit besonderer Schärfe formuliert wurde.¹⁷

Aber nicht alle Ökonomen vertraten diese pessimistische Auffassung und Mitte der 1990er-Jahre entwickelte sich eine „neue“ Theorie optimaler Währungsräume, die viele der Kritikpunkte der alten Theorie an der Konstruktion der Eurozone zu widerlegen oder wenigstens abzuschwächen versuchte. Ihr Hauptansatzpunkt war, dass die alte Theorie in dem Sinne statisch und allein „rückblickend“ sei, als sie die Eigenschaften einer Währungsunion und ihrer potenziellen Mitglieder vor Einführung der gemeinsamen Währung betrachte. Da jedoch angenommen werden kann, dass ein gemeinsamer Währungsraum eine Vielzahl von Prozessen in Gang setzt, die zu einer schrittweisen Verän-

derung der einzelnen Mitgliedstaaten, ihrer Beziehungen zueinander und der Regeln und Institutionen der Währungsunion führen, könnte sich im Laufe der Zeit ein stärkeres Zusammenwachsen der Eurozone ergeben. Paul De Grauwe und Francesco Mongelli zählen vier solcher Veränderungen auf:¹⁸

1. Eine zunehmende ökonomische Integration der Mitgliedstaaten, die zu einer Ausweitung des Handels führt.
2. Eine Verstärkung der Finanzmarktintegration der Mitgliedstaaten, die, wie von Robert Mundell 1973 vermutet, eine Versicherung der Mitgliedstaaten untereinander gegen die Folgen asymmetrischer Schocks zum Ergebnis hat.
3. Eine durch den vermehrten Handel und die Finanzmarktintegration ausgelöste Angleichung der Produktionsstrukturen der Mitgliedstaaten, wodurch ihre Konjunkturzyklen synchroner verlaufen, asymmetrische Schocks seltener auftreten und mobilen Arbeitskräfte mehr Wandlungsziele zur Verfügung stehen. Durch letzteren Effekt würde auch die Arbeitsmobilität zunehmen.
4. Eine durch verstärkten Wettbewerb untereinander verursachte Zunahme der Produkt- und Arbeitsmarktflexibilität, wodurch die Auswirkungen asymmetrischer Schocks – insbesondere über Lohnanpassungen – abgefedert werden können.

Die endogenen Entwicklungen könnten im Ergebnis dazu führen, dass eine Währungsunion und ihre Mitgliedstaaten, die bei Einführung der gemeinsamen Währung nicht die Kriterien einer optimalen Währungsunion im Sinne der alten Theorie optimaler Währungsräume erfüllt haben, diese ex post erfüllen. Paul De Grauwe und eine Vielzahl anderer Forscher fanden in den 2000er-Jahren Hinweise, die ihre These zum Teil stützten¹⁹ und der in diesen Jahren zu beobach-

¹⁵ Vgl. European Commission, Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Delors Plan), Committee for the Study of the EMU, Brüssel 1989.

¹⁶ Vgl. Dominick Salvatore, The Common Unresolved Problem with the EMS and EMU, in: American Economic Review, 87 (1997) 2, S. 224–226.

¹⁷ Vgl. Martin Feldstein, Europe Can't Handle the Euro, in: Wall Street Journal, 8.2.2000, www.nber.org/feldstein/wj020800.html (15.12.2014).

¹⁸ Vgl. Paul De Grauwe/Francesco Mongelli, Endogeneities Of Optimum Currency Areas. What Brings Countries Sharing A Single Currency Closer Together?, ECB Working Paper Series 468/2005.

¹⁹ Vgl. die Übersicht in Francesco Mongelli, European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory, European Commission Economic Papers 302/2008.

tende Erfolg des Euros schien ihnen recht zu geben. Die Arbeitsmobilität blieb in der Europäischen Union allerdings weiterhin gering.^{F²⁰}

Wie sich nach Ausbruch der Finanzmarktkrise zeigen sollte, erwiesen sich die Ansätze der neuen Theorie optimaler Währungsräume jedoch nicht nur als zu optimistisch, sie teilten zudem ein gemeinsames Schicksal mit den älteren Ansätzen: Sie hatten wichtige Aspekte, die einen gemeinsamen Währungsraum funktionsfähig machen, übersehen – und damit auch wichtige Ursachen asymmetrischer Schocks.

So wurde zwar viel über denkbare positive Auswirkungen verstärkter Finanzmarktintegration diskutiert, jedoch weit weniger über die Voraussetzungen eines stabilen Finanzsystems. Nur einige wenige Autoren dachten darüber nach, dass es in der aufstrebenden europäischen Peripherie zu spekulativen Kapitalzuflüssen kommen könnte, die dort zum Entstehen von Spekulationsblasen und zu überproportional steigenden Löhnen und Preisen führen und einen schleichenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zur Folge haben könnten – eine Entwicklung, die bereits für sich ein asymmetrischer Schock ist.^{F²¹} Völlig übersehen wurde auch, dass Europa eine weitaus größere Zahl systemrelevanter Banken als die USA besitzt, die zudem einzelstaatlich beaufsichtigt werden und im Notfall von den Einzelstaaten gerettet werden müssen. Übersehen wurde darüber hinaus, dass die mittlerweile zu zweifelhaftem Ruhm gelangte No-Bailout-Klausel zwar die Rettung von in Not geratenen Einzelstaaten verbot, diese aber mit der Abgabe der geldpolitischen Verantwortung an die Europäische Zentralbank auch ein wichtiges Instrument verloren hatten, spekulative Angriffe auf ihre Staatsschuldentitel zu verhindern. Ein souveräner Staat mit eigener Notenbank ist vor einer Staatspleite weitgehend geschützt, weil

die Zentralbank im Notfall Staatsanleihen aufkaufen kann. Das Fehlen einer solchen Instanz macht die Eurostaaten dann aber besonders anfällig für jene Art von spekulativen Staatsschuldenkrisen, die eigentlich nur in Fremdwährung verschuldete Schwellenländer treffen können.^{F²²}

Die Finanzkrise legte schrittweise all diese Schwachpunkte offen und führte dazu, dass die Eurozone von einer ganzen Reihe asymmetrischer Schocks getroffen wurde. Staaten wie Irland und Spanien sahen sich gezwungen, ihre übergroßen Banken zu retten, was eine massive Erhöhung der Staatsschuldenquoten zur Folge hatte. Nachdem sich in Griechenland gezeigt hatte, dass Staatsinsolvenzen im Euroraum nicht ausgeschlossen werden können, waren auch die Peripheriestaaten spekulativen Angriffen ausgesetzt, die eine geordnete Refinanzierung ihrer Haushalte am Markt zeitweise unmöglich machten. Zu diesen Problemen gesellte sich ihre verlorene Wettbewerbsfähigkeit, die ein Herauswachsen aus der Krise erschwerte. Rettungspakete wurden aufgelegt, die zur Sanierung der Staatshaushalte mit drastischen Sparauflagen verbunden wurden, und die einen weiteren asymmetrischen Nachfrageschock in der Eurozone auslösten. Die Arbeitslosenquoten drifteten auseinander. Betrug der Unterschied zwischen der niedrigsten und höchsten Arbeitslosenquote im Euroraum 2007 noch 5,1 Prozentpunkte, wuchs er bis 2013 auf 22,4 Prozentpunkte an.^{F²³}

Die Eurozone befindet sich infolgedessen in genau jener Situation, vor der die Urväter der Theorie optimaler Währungsräume gewarnt hatten. Sie wurde von einem massiven asymmetrischen Schock getroffen. Ihr fehlen aber weitgehend alle Mechanismen, diesen abzumildern. Die Anpassungslast trifft daher weitgehend die Arbeitnehmer. Viele sind arbeitslos geworden und in den Krisenstaaten mussten zum Teil erhebliche Lohnsenkungen hingenommen werden. Als Ausweg aus dieser Situation bleibt, Robert Mundell folgend, die Möglichkeit, aus Staaten mit hoher Ar-

^{F²⁰} Vgl. beispielsweise Zuzana Gakova/Lewis Dijkstra, Labour Mobility Between the Regions of the EU-27 and a Comparison with the USA, European Union Regional Policy Note 2/2008.

^{F²¹} Die Gefahr wurde allerdings von einigen Autoren realistisch eingeschätzt, vgl. Alan Walters, Sterling in Danger, London 1990, und Jürgen Kröger/Dennis Redonnet, Exchange Rate Regimes and Economic Integration: The Case of the Accession Countries, in: CESifo-Forum, 2 (2001) 2, S. 6–13.

^{F²²} Paul De Grauwe erkannte diesen Zusammenhang als einer der ersten, doch leider zu spät. Vgl. Paul De Grauwe, The Governance of a Fragile Eurozone, CEPS Working Document 346/2011.

^{F²³} Vgl. Bertelsmann Stiftung, Harnessing European Labour Mobility, Gütersloh 2014, S. 27.

beitslosigkeit in Gebiete mit einer besseren wirtschaftlichen Situation zu emigrieren.

Grenzüberschreitende Arbeitsmobilität und die europäische Wirtschaftskrise

Vom Ideal einer hohen Arbeitsmobilität ist die Eurozone – wie auch die EU insgesamt – trotz der Krise noch weit entfernt. 2013 waren nur 3,3 Prozent der Arbeitskräfte der EU „mobile EU-Bürger“, das heißt in einem anderen als ihrem heimatlichen EU-Staat beschäftigt.^{¶24} Zuletzt haben allerdings verschiedene Untersuchungen Hinweise gefunden, dass die Arbeitskräftemobilität im Vergleich zu den Vorkrisenjahren zugenommen hat.^{¶25} Die verschiedenen Studien nennen jedoch auch den hauptsächlichen Grund für diese Entwicklung: Die EU-Osterweiterungsrunden in den Jahren 2004 und 2007 haben der Eurozone hochmobile Arbeitskräfte aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten zugeführt, die Teil des Arbeitnehmerpools der Eurozone geworden sind. Von den insgesamt 10,3 Millionen mobilen EU-Bürgern stammen 4,8 Millionen aus den östlichen Beitrittsstaaten der Jahre 2004 und 2007 und weitere 300 000 aus dem 2013 beigetretenen Kroatien.^{¶26} Wie sich gezeigt hat, reagierten diese EU-Migranten hochsensitiv auf die wirtschaftliche Situation der Eurozonen-Staaten. Als es in den 2000er-Jahren in den südeuropäischen Peripheriestaaten, Irland und (dem nicht zur Eurozone gehörenden) Großbritannien zunächst zu einer besonders günstigen ökonomischen Entwicklung kam, wanderte eine große Zahl von EU-2^{¶27} und EU-10^{¶28} Bürgern in diese Staaten – allerdings weniger aufgrund von Arbeitslosigkeit in ihrer Heimat, sondern vor allem wegen des starken Lohnunterschieds. Bis 2008 lebten bereits 1,6 Millionen EU-2-Bür-

ger in Italien und Spanien, und 1,3 Millionen EU-8 Bürger^{¶29} in Großbritannien, Deutschland und Irland.^{¶30} Überwiegend ausgesprochen gut qualifiziert, nahmen sie dabei häufig Jobs weit unter ihrem Ausbildungsniveau an. Die Überqualifizierungsquote von EU-2-Migranten lag 2008 bei 76 Prozent, 2013 immer noch bei 59 Prozent. Die entsprechenden Werte für EU-10-Migranten lagen mit 58,4 Prozent (2008) bzw. 56,2 Prozent (2013) nur knapp darunter.^{¶31}

Nach Ausbruch der Krise wurden diese Migranten überproportional von den negativen Auswirkungen getroffen, da sie in den am meisten unter der Krise leidenden Wirtschaftssektoren – insbesondere der Baubranche – gearbeitet hatten, häufig nur Zeitverträge besaßen oder in der Schattenwirtschaft tätig waren.^{¶32} Es kam in erheblichem Ausmaß zu Rückwanderung in ihre Heimatstaaten,^{¶33} ein großer Teil der Arbeitsmigranten wurde jedoch auch in weiterhin (relativ) prosperierende Regionen wie Deutschland umgeleitet.^{¶34}

Tatsächlich erwiesen sich Migranten aus den östlichen Beitrittsstaaten als der funktionsfähigste Puffer beim partiellen Abbau von Arbeitsmarktungleichgewichten im Euroraum.^{¶35} Es liegt eine gewisse bittere Ironie darin, dass die aus den EU-10 und EU-2 stammenden Erwerbstätigen der Eurozone, die am ehesten den Vorstellungen der alten Theorie optimaler Währungsräume bezogen auf Arbeitsmarktflexibilität (Verzicht auf qualifikationsgerechte Löhne, hohe berufliche Mobilität, Tätigkeit in gering regulierten Beschäftigungsverhältnissen) und räumliche Arbeitsmarktmobili-

¶24 Vgl. European Commission, EU Employment and Social Situation, Quarterly Review June 2014, S. 39.

¶25 Vgl. OECD, Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 155/2014; Michel Beine/Pauline Bourgeon/Jean-Charles Bricongne, Aggregate Fluctuations and International Migration, CESifo Working Paper 4379/2013; R.M.C. Beyer/F. Smets (Anm. 3).

¶26 Vgl. European Commission (Anm. 24), S. 37.

¶27 Mit EU-2 werden die 2007 der EU beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien bezeichnet.

¶28 EU-10 steht für die 2004 der EU beigetretenen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

¶29 EU-8 steht für die EU-10-Staaten minus Malta und Zypern.

¶30 Vgl. Béla Galgóczi/Janine Leschke, Post-Enlargement Intra-EU Labour Mobility under Stress Test, in: *Intereconomics*, 49 (2014) 3, S. 152–158.

¶31 Vgl. European Commission (Anm. 24), S. 57.

¶32 Vgl. B. Galgóczi/J. Leschke (Anm. 30).

¶33 Vgl. Anzelika Zaiceva/Klaus Zimmermann, Returning Home in Times of Trouble? Return Migration of EU Enlargement Migrants during the Crisis, IZA Discussion Paper 7111/2012.

¶34 Vgl. Simone Bertoli/Herbert Brücker/Jesús Fernández-Huertas Moraga, The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows, IZA Discussion Paper 7170/2013.

¶35 Das gilt vor allem für Spanien. Von den 447 000 Emigranten, die 2012 Spanien verließen, besaßen nur 12,7 Prozent die spanische Staatsbürgerschaft, vgl. European Commission (Anm. 24), S. 49.

tät entsprechen, häufig die (ersten) Verlierer der Krise waren und mittlerweile von einigen zudem noch unter den Generalverdacht des Wohlfahrtstourismus gestellt werden.

Die Länge und das Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs in den südlichen Peripheriestaaten führen jedoch zunehmend dazu, dass auch Staatsbürger der Krisenstaaten ihre Heimat verlassen oder eine Auswanderung in Betracht ziehen. 2012 verließen 57 000 Spanier, 50 000 Italiener, 126 000 Griechen, 49 000 Portugiesen und 45 000 Iren ihre Heimat.^{¶36} Hauptzielländer der südeuropäischen Auswanderer waren dabei Großbritannien (29 Prozent), Deutschland (26 Prozent) und Frankreich (17 Prozent).^{¶37} 35 Prozent der Spanier, 25 Prozent der Italiener, 29 Prozent der Griechen, 22 Prozent der Portugiesen und 32 Prozent der Iren können sich vorstellen, künftig einen Job im Ausland zu suchen.^{¶38} Auch die Zahl der auf der Onlineplattform der European Employment Services (EURES) registrierten Arbeitssuchenden aus den südeuropäischen Krisenstaaten hat sich deutlich erhöht – von zusammengekommen 407 000 im Juni 2012 auf 637 000 im Januar 2014.^{¶39} Auswanderungsgrund ist dabei allerdings keineswegs nur Arbeitslosigkeit. Von den 2012 innerhalb der EU gewanderten Staatsbürgern der südlichen Krisenstaaten gingen 51 Prozent im Vorjahr einer Beschäftigung nach, 15 Prozent waren arbeitslos gemeldet.^{¶40} Als Wanderungsmotiv gaben 42 Prozent an, in der Heimat keinen angemessenen Job zu finden, während 54 Prozent eine besser bezahlte Beschäftigung suchen.^{¶41} Dass nicht nur Arbeitslose nach einer Beschäftigung in einem anderen EU-Staat suchen, geht auch aus ihrem Qualifikationsniveau hervor. 49 Prozent weisen ein hohes, 25 Prozent ein mittleres und 26 ein geringes Qualifikationsniveau auf. Viele Auswanderer sind zudem jung: 51 Prozent sind zwischen 25 und 34 Jahre alt, weitere 15 Prozent zwischen 15 und 24.^{¶42}

Auch wenn die Mobilität von Staatsbürgern der Krisenstaaten zugenommen hat, sollte der dadurch erzielte Entlastungseffekt

auf die heimischen Arbeitsmärkte nicht überschätzt werden. So entspricht beispielsweise der zwischen März 2013 und März 2014 in Deutschland zu verzeichnende Beschäftigungszuwachs von Spaniern zahlenmäßig gerade 0,1 Prozent der spanischen Arbeitslosen. Für die anderen Krisenstaaten sind die entsprechenden Verhältnisse mit 0,5 Prozent (Italiener und Portugiesen) und 0,7 Prozent (Griechen) etwas höher.^{¶43} Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich bei einem Andauern der Krise und fortgesetzter Wanderung mit der Zeit deutlich stärkere Entlastungswirkungen ergeben.

Damit werden jedoch zwei grundsätzliche Fragen aufgeworfen. 1. Ist eine fortgesetzte Wanderung aus der südlichen Peripherie in die europäischen Kernstaaten – gerade aus Sicht der Herkunftsländer – überhaupt wünschenswert? 2. Ist eine fortgesetzte Wanderung vor dem Hintergrund der Aufnahmefähigkeit der kerneuropäischen Arbeitsmärkte und dem strukturellen Unterschied zwischen nachgefragten und angebotenen Arbeitskräften überhaupt möglich?

Die Wanderung von Staatsbürgern aus der Südpriorie ist bislang in absoluten Zahlen noch so geringfügig, dass Befürchtungen eines eventuellen *brain drains* und eines Verlustes an Steuer- und Beitragszahlern verfrüht wären. Es dürfte jedoch auch klar sein, dass sich hoch entwickelte Eurostaaten, die über ein ausgedehntes Netz an sozialer Infrastruktur und einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat verfügen und zudem hoch verschuldet sind, keinen dauerhaften Exodus gerade der jungen und gut ausgebildeten Bürger leisten können. So sehr einzelne Eurostaaten, beispielsweise Deutschland, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des beginnenden Fachkräftemangels von einer weiteren Zuwanderung aus den Krisenstaaten profitieren könnten, sollte nicht vergessen werden, dass die Krisenstaaten vor den gleichen demografischen Herausforderungen stehen und Fachkräfte benötigen, um irgendwann wieder aus der Krise herauswachsen zu können.^{¶44}

^{¶36} Vgl. European Commission (Anm. 24), S. 48 und 49.

^{¶37} Vgl. ebd., S. 55.

^{¶38} Vgl. ebd., S. 42.

^{¶39} Vgl. ebd., S. 44.

^{¶40} Vgl. OECD (Anm. 25), S. 15.

^{¶41} Vgl. European Commission (Anm. 24), S. 43.

^{¶42} Vgl. ebd., S. 56–57.

^{¶43} Vgl. European Commission (Anm. 24), S. 59.

^{¶44} Vgl. zur demografischen Situation in den europäischen Staaten: European Commission, The 2012 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010–2060), European Economy (2012) 2.

Die Antwort auf die zweite Frage fällt nach einer Studie des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts aus dem Jahr 2014 recht eindeutig aus:⁴⁵ Da die Finanzkrise und die nachfolgende Wirtschaftskrise in den Peripheriestaaten vor allem Jobs mit geringem Qualifikationsprofil getroffen hat, in den Staaten Kerneuropas aber zunehmend gut qualifizierte Arbeitnehmer gesucht werden, sind der räumlichen Mobilität aufgrund des strukturellen Unterschieds zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot Grenzen gesetzt. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass berufliche Mobilität in Europa vor allem Abwärtsmobilität bedeutete. Das heißt: Migranten mit guter Qualifikation waren bereit, auch Jobs anzunehmen, für die sie überqualifiziert sind. Wollte man die hohe Arbeitslosigkeit in den südlichen Krisenländern über Arbeitsmobilität abbauen, müsste es aber zu einer aufwärts gerichteten beruflichen Mobilität kommen. Dieser sind aber schon deshalb Grenzen gesetzt, weil die entsprechenden Jobs mit bereits gut ausgebildeten Migranten nicht nur aus Südeuropa, sondern vor allem aus den östlichen Beitrittsstaaten besetzt werden können. Die Arbeitsmarktungleichgewichte in der Süderperipherie lassen sich daher kaum noch über eine Erhöhung der Arbeitsmobilität abmildern. Was vielmehr benötigt wird, ist wachstumsfördernde Politik, die geeignet ist, die Beschäftigung aller Qualifikationsstufen in den Krisenstaaten zu erhöhen. Es ist nicht Anliegen dieses Beitrags, die dazu nötige Politik zu beschreiben. Ein Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung der Eurozone mit den Vereinigten Staaten und Japan weist jedoch darauf hin, dass die europäische Politik der letzten Jahre offensichtlich nicht geeignet war, die Krisenstaaten aus ihrer Situation herauszuführen. Arbeitsmobilität kann für einen Teil der Bürger der Krisenstaaten ein Weg aus Arbeitslosigkeit oder Niedriglohnbeschäftigung sein. Sie ist allein jedoch nicht geeignet, die wirtschaftlichen Divergenzen im Euroraum zu überwinden.

⁴⁵ Vgl. Hamburg Institute of International Economics, Labour Mobility. Is the Euro Boosting Mobility?, Hamburg 2014, S. 32ff.

Jane Hardy · Moira Calveley · Steve Shelley

Arbeitsmigration im Gesundheitswesen: Trends und Auswirkungen

Die Zahl der Beschäftigten im Gesundheits- und Pflegebereich ist angestiegen. 2009 arbeiteten in den OECD-Ländern durchschnittlich 10 Prozent

aller Beschäftigten in den genannten Bereichen.¹ Der demografische Wandel – eine zunehmend älter werdende Bevölkerung sowie immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter – stellt eine Herausforderung bei der Einstellung und Finanzierung von Mitarbeitern in diesem Bereich dar. Der wachsende Bedarf an Gesundheits- und Pflegepersonal, prognostizierte Personalengpässe sowie unterschiedliche Gehalts- und Arbeitsbedingungen in alten und neuen EU-Mitgliedsländern haben in diesem Bereich zu einer erhöhten grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte geführt.

Über die Mobilität von Gesundheits- und Pflegepersonal zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Ländern existieren zahlreiche Studien.² Wenige Untersuchungen hingegen gibt es über die Mobilität dieser Arbeitskräfte innerhalb Europas. Der Gesundheits- und Pflegebereich umfasst ein breites Spektrum von Dienstleistungen und Berufen. Zu letzteren zählen drei große Gruppen: Ärzte (hochqualifizierte Fachkräfte), Krankenschwestern beziehungsweise Krankenpfleger (qualifizierte Fachkräfte) sowie weitere Be-

Jane Hardy

PhD (Durham), geb. 1955; Professor of Political Economy, Hertfordshire Business School, University of Hertfordshire, College Lane, Hatfield, Hertfordshire, AL10 9AB, United Kingdom. j.a.hardy@herts.ac.uk

Moira Calveley

PhD (Herts), geb. 1956; Principal Lecturer in Human Resource Management, Hertfordshire Business School. m.d.calveley@herts.ac.uk

Steve Shelley

PhD (Herts), geb. 1963; Principal Lecturer in Human Resource Management, Hertfordshire Business School. s.m.shelley@herts.ac.uk

schäftigte im Gesundheitswesen (qualifiziert, angelernt und ungelernt). Jede dieser Gruppen wird durch unterschiedliche Faktoren in den verschiedensten Umfeldern definiert: Krankenhäuser, stationäre und häusliche Pflege im öffentlichen Sektor sowie gewinnorientierte und gemeinnützige Sektoren.

Die Mobilität der Beschäftigten im Gesundheitswesen muss im Kontext zunehmend komplexer und dynamischer Rahmenbedingungen gesehen werden. Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen Eurofound identifiziert drei wichtige Trends im europäischen Gesundheitswesen.[¶] Erstens gibt es den Trend der Dezentralisierung finanzieller Verpflichtungen hin zu einzelnen Krankenhäusern oder lokalen Behörden. Zweitens lässt sich eine deutliche Verlagerung zur Liberalisierung und Privatisierung von Gesundheitsdienstleistungen verzeichnen. Drittens gibt es den Trend, Menschen den Zugang zur Gesundheitsversorgung in ihrem eigenen Zuhause zu ermöglichen. Dieser Trend nimmt insbesondere in der Altenpflege zu, gilt aber auch für eine Reihe von Grundleistungen sowie die Versorgung im Bereich geistiger Gesundheit. Seit die Regierungen nach der Finanzkrise von 2007/2008 Sparmaßnahmen umsetzen, nimmt der Druck auf die Gesundheitsbudgets zu. Die genannte Mobilität im Gesundheitswesen bringt Herausforderungen mit sich in Bezug auf Gewinner und Verlierer hinsichtlich der Ziel- und Herkunftsländer, der Behandlung von Wanderarbeitern sowie der sich daraus ergebenden Folgen für Qualität und Kohärenz. In diesem Beitrag untersuchen wir die neuen Migrationsmuster beim Gesundheitspersonal, die Umstände, die diese Mobilität antreiben sowie die Auswirkungen auf Herkunfts- und Zielländer. Abschließend schlagen wir Maßnahmen und Strategien vor, die von der Europäischen

Union, nationalen Regierungen sowie Unternehmen und Gewerkschaften in Betracht gezogen werden sollten.

Die Datenbasis

Statistische Daten sind im Allgemeinen und innerhalb Europas nur sehr begrenzt verfügbar.[¶] In den meisten Ländern liegen keine verlässlichen Daten über den Bestand an Fachkräften im Gesundheitswesen oder deren Mobilität vor, und Angaben über den privaten Sektor sind in der Regel spärlich. Internationale Vergleiche erweisen sich als schwierig, da die Definitionen von Berufsgruppen nicht einheitlich ausfallen und weil nur in seltenen Fällen Daten für das gleiche Jahr oder den gleichen Zeitraum verfügbar sind. Die meisten Länder erheben nicht systematisch Daten über Migrationsströme; einige sammeln Daten über das Geburtsland, andere über das Ausbildungsland des Gesundheitspersonals – beide können als Näherungswerte herangezogen werden. In Bezug auf Migranten, die als Pflegekräfte im informellen Sektor tätig sind, sind die Schwierigkeiten, Anzahl und Ströme zugewanderter Arbeitskräfte einzuschätzen, sogar noch größer, da ein erheblicher Anteil von ihnen nicht als Arbeitskraft gemeldet ist.

Weiter erschwert wird die Messung der Migrantenströme im Gesundheitswesen dadurch, dass die Fachliteratur nicht deutlich darstellt, ob es sich hier um befristete Migration handelt. In der Vergangenheit wanderten hochqualifizierte Fachkräfte ab, um Erfahrungen zu sammeln und Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen zu erhalten, um danach in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Weniger qualifizierte Arbeitnehmer wiesen derweil die Tendenz auf, in das Zielland einzuwandern und sich dort auch niederzulassen. Seit kurzem scheinen sich neue Formen befristeter Migration entwickelt zu haben. Dabei behalten manche Arbeitnehmer Familie und Arbeit in verschiedenen Ländern bei, indem sie entweder immer wieder für einen bestimmten Zeitraum migrieren oder für einige wenige Tage im Ausland arbeiten, ohne da-

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

[¶] Vg. OECD, ALFS Summary Tables, Population. StatExtracts. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?queryid=254> (22.12.2014).

[¶] Vgl. beispielsweise Nicola Yeates, *Globalizing Care Economies and Migrant Workers*, Basingstoke 2009.

[¶] Vgl. Raita Karnite, *Hospitals Protest Against Lack of Funds*, 2011, www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/lv1110019i.htm?utm_source=EIRO&utm_medium=RSS&utm_campaign=RSS (22.12.2014).

[¶] Vgl. Gilles Dussault/Ines Santos Estevinho *Fronteira/Jorge Cabral, Migration of Health Personnel in the WHO European Region*, World Health Organisation Report 2007.

bei ihre Stellung im Heimatland aufzugeben. Daher kann sich die Klassifizierung von Ländern als Herkunfts- beziehungsweise Zielland schwierig gestalten – die beobachteten Muster werden durch die aufkommende und zunehmende Tendenz zur zirkulären und unterschiedlich lange andauernden Migration komplex.

Die Daten, auf die sich dieser Beitrag stützt, stammen aus einer Erhebung von Organisationen, die mit dem Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) verbunden sind. Dabei wurden Interviews durchgeführt mit Angehörigen von Berufsverbänden und Gewerkschaften in Belgien, Deutschland, Italien, Irland, Niederlande, Polen, Rumänien und Großbritannien. Detailliertere Fallstudien wurden in Deutschland, Italien, Polen, Rumänien, Schweden und Großbritannien durchgeführt. Der Beitrag greift zudem zurück auf Sekundärdaten aus Berichten, wissenschaftlichen Studien und Datenbanken.

Muster grenzüberschreitender Mobilität in Europa

Bei Migration und Mobilität der Arbeitskräfte lassen sich eine Reihe von Trends identifizieren.

Auf dem Weg in die reicheren Länder: Die Abwanderung von Beschäftigten im Gesundheitswesen der neuen EU-Mitgliedsländer muss im Kontext einer signifikanten allgemeinen Abwanderung seit deren Beitritt zur EU 2004 beziehungsweise 2007 betrachtet werden. Besonders deutlich wird dies im Falle von Polen. Dort verließen schätzungsweise eine Million Menschen das Land, um in anderen Bereichen der Europäischen Union, in Großbritannien, insbesondere aber in Schweden und Irland Arbeit aufzunehmen, allesamt Länder, die ihren Arbeitsmarkt uneingeschränkt geöffnet hatten. Es gilt jedoch anzumerken, dass es bereits zwischen 1990 und 2004 einen Trend zu grenzüberschreitender zirkulärer Migration aus den Visegrad-Ländern – Tschechien, Ungarn, Polen und der Slowakei – nach Deutschland gegeben hatte.

Erkennbar ist eine signifikante Abwanderung von Beschäftigten im Gesundheitswesen der neuen Mitgliedsländer Bulgarien,

Lettland, Rumänien und Slowakei, und immer sind dabei Deutschland und das Vereinigte Königreich die meistgenannten Zielländer. Andere Zielländer werden bestimmt durch ihre Sprache – Rumänen migrieren in Länder, in denen eine romanische Sprache gesprochen wird – oder ihre Nähe, beispielsweise Slowaken nach Österreich und Tschechien, Letten nach Norwegen und Schweden, Russen und Esten nach Finnland, Pflegekräfte aus Westpolen nach Deutschland. Der Grad an Mobilität und Abwanderung war generell unter Ärzten am höchsten und beim Pflegepersonal am niedrigsten. Einer Schätzung des polnischen Gesundheitsministeriums zufolge migrierten 2011 zwischen 8 und 10 Prozent der Ärzte. Allen Prognosen zum Trotz nimmt sich die Migration von Krankenschwestern und Krankenpflegern hingegen bescheiden aus: Zwischen 2004 und 2007 ließen sich 158 polnische Pflegekräfte in Irland registrieren, 1013 in Großbritannien und 830 in Italien. Rumänien stellte eine Ausnahme dar. Dort geht man davon aus, dass jährlich etwa 3 Prozent der Ärzte sowie zwischen 5 und 10 Prozent des Pflegepersonals das Land verlassen. In der Regel handelt es sich dabei um die jüngeren Arbeitnehmer sowie um diejenigen, die sich wertvolle Fachkompetenz angeeignet haben. Auf der anderen Seite vermeldeten die neuen Mitgliedsländer eine niedrige beziehungsweise sehr niedrige Zahl von Einwanderern, die den Fortzug von Ärzten und Pflegepersonal nicht ausgleichen konnte. Einwanderer stammten in der Regel aus Entwicklungsländern oder benachbarten Nicht-EU-Ländern mit vergleichsweise niedrigeren Löhnen und Gehältern.

Mobilität im Norden: Nordische Länder sowie die Niederlande vermeldeten einen geringen oder zu vernachlässigenden Grad von Auswanderung, was in hohem Maße dem Trend von vor 2004 entspricht. Eine Ausnahme stellt Finnland dar: Von dort wird ein höheres Niveau bei der Aus- und Einwanderung von Ärzten und Pflegepersonal mitgeteilt. Aufgrund höherer Löhne und Gehälter im Ausland waren hier Norwegen, Schweden und England die hauptsächlichen Zielländer. Eingestellt wurden Ärzte und Pflegepersonal zumeist aus den geografisch naheliegenden Ländern Russland und Estland, jedoch auch aus Somalia sowie aus anderen EU-Ländern.

Einwanderung nach Großbritannien: Hinsichtlich der Einwanderungsmuster beim Ge-

sundheitspersonal wies Großbritannien eine deutliche Diskontinuität auf. Zu Beginn der 1990er-Jahre wurden dort zwischen 10 000 und 16 000 internationale Pflegekräfte zusätzlich registriert. 2010 war diese Zahl auf 2500 gesunken.¹⁵ Die Anwerbung von Krankenschwestern und Krankenpflegern aus Nicht-EU-Ländern wurde praktisch eingestellt. Teils geht dies auf einen geringeren Bedarf seitens Großbritanniens zurück, teils darauf, dass die Einreise nach Großbritannien für Pflegepersonal aus Nicht-EU-Ländern schwieriger und kostspieliger geworden ist. Verschärfte Registrierungsanforderungen seitens des nationalen Gesundheits-, Krankenpflege- und Hebammenverbands Nursing and Midwifery Council (NMC) sowie die Verlagerung zu einem auf Punkten basierenden Genehmigungssystem bekräftigen den Kurs der Regierung, Arbeitgebern eine internationale Anwerbung zu erschweren. Der Zustrom weist folglich zwei wesentliche Merkmale auf. Zum einen lässt sich ein signifikanter Gesamtrückgang verzeichnen, zum anderen eine deutliche Verlagerung zu EU-Neumitgliedern. 2009/2010 stammten 78 Prozent der internationalen registrierten Arbeitnehmer aus der EU, verglichen mit weniger als 7 Prozent in den Jahren 2001/2002. Zwar sind vergleichbare Zahlen für das Pflegepersonal nicht verfügbar, doch wurde berichtet, dass Schwierigkeiten beim Erlangen oder der Verlängerung von Arbeitsgenehmigungen aus Nicht-EU-Ländern zu einer wachsenden Zahl von Beschäftigten aus den neuen EU-Mitgliedsländern in diesem Bereich führen. Darüber hinaus ließ die Abhängigkeit in Bezug auf Ärzte aus Nicht-EU-Ländern nach.

Dynamischer Markt: Alternde Bevölkerungen, demografischer Wandel und sich verändernde Strukturen in der Arbeitswelt und Familie in Europa führen dazu, dass der Arbeitsmarkt für Pflegeberufe einer der dynamischsten in der EU ist und sich seine weitere Ausweitung prognostizieren lässt. Doch geht dieser drastische Anstieg bei der Nachfrage nach Langzeitpflegedienstleistungen nicht mit einem ausreichenden Angebot an Pflegekräften einher. Die Charakterisierung dieses Bereichs als schlecht bezahlt und mit geringem Status gilt als Problem bei der Bereitstellung eines angemessenen Angebots an

Arbeitskräften. Zwar unterscheiden sich die EU-Länder hier, doch besteht in diesem Bereich eine signifikante und zunehmende Abhängigkeit von Wanderarbeitskräften.

Bei der Betrachtung des Arbeitsmarkts für Pflegepersonal treten Fragen und Probleme zutage. Sind Ärzte und Pflegepersonal den gleichen breiten institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb von Ländern unterworfen und findet hier innerhalb der EU eine ständige Harmonisierung in Bezug auf Qualifikationen statt, so wird die Pflege von ganz unterschiedlichen Anbietern erbracht. Zu diesen gehören die Familie, der Staat, der Markt oder die Gemeinde, die Pflegedienste erbringt, und sie können im öffentlichen wie im privaten Sektor angesiedelt sein, öffentlich oder privat bezahlt oder nicht bezahlt sein, informell oder formell organisiert. Wo es einen formellen Markt für Pflegedienstleistungen mit institutionalisierten Bestimmungen für die Altenpflege gibt, beispielsweise in skandinavischen Ländern und Frankreich, herrschen stabilere Beschäftigungsbedingungen. In Ländern, in denen Geldzuwendungen Teil der staatlichen Gesundheitsleistungen sind, existieren demgegenüber auf häuslicher Pflege basierende und weitgehend informelle Pflegearrangements, die von der Familie oder von bezahlten „Hilfen“ geleistet werden.¹⁶

Nach Mirco Di Rosa¹⁷ ist überwiegend in südeuropäischen Ländern eine ansteigende Beschäftigungsquote von migrierten Pflegekräften zu verzeichnen. Vor allem in Ländern, in denen der Schwerpunkt auf Geldleistungen statt auf Sozialdiensten liegt, kommt es in Privathaushalten zu Pflegearrangements mit Migrantinnen; zu diesen Ländern gehören Deutschland, Irland, England, Spanien, Italien und Österreich. Seit den 1990er-Jahren haben sich Mittel- und Osteuropa zu einer bedeutenden Herkunftsregion entwickelt. Dies hat zu einer Abwanderungswelle von Frauen geführt, die in West- und Südeuropa Pflegedienstleistungen erbringen. Hardy geht davon aus, dass Arbeitnehmer aus den neuen

¹⁵ Vgl. James. Buchan/Ian J. Seccombe, RCN Labour Market Review, London 2011.

¹⁶ Vgl. Annamaria Simonazzi, Reforms and Job Quality: The Case of Elder Care, in: Work Organisation, Labour and Globalisation, 4 (2010) 1, S. 41–56.

¹⁷ Vgl. Mirco Di Rosa et al., The Impact of Migrant Workers in the Elder Care Sector: Recent Trends and Empirical Evidence in Italy, in: European Journal of Social Work, 15 (2012) 1, S. 9–27.

Mitgliedsländern einen zunehmenden Anteil der Erwerbstätigen bilden; 7 Prozent der EU-8-Arbeitskräfte sind im Pflegesektor in Großbritannien beschäftigt, in Deutschland sind 19 Prozent der in der Altenpflege Beschäftigten im Ausland geboren, und in Norwegen sind 7,4 Prozent der im Gesundheitswesen Beschäftigten Wanderarbeiter.¹⁸

Push- und Pull-Faktoren: Innerhalb der allgemeinen Migrationstendenzen lässt sich in Bezug auf Fachkenntnisse und die Beschäftigung im Privatsektor ein wesentlich detaillierteres und „feinkörnigeres“ Bild erkennen. In Polen war die Abwanderung aus bestimmten Fachbereichen besonders hoch; 2011 waren Anästhesisten die erste und stärkste Gruppe derer, die migrierten (18,3 Prozent), gefolgt von plastischen Chirurgen (17 Prozent) und Lungenfachärzten (15,5 Prozent). Ein ähnliches Bild ergab sich in Rumänien. Hier lag die höchste Abwanderungsrate von Fachärzten und Pflegekräften in Anästhesie, Radiologie, Geburtshilfe, Gynäkologie, im Intensivpflegedienst sowie in der Psychiatrie.

Unterschiedliche Gehälter und Arbeitsbedingungen, sowohl zwischen neuen und alten EU-Mitgliedsländern als auch zwischen Volkswirtschaften mit höherem Einkommen, sind ein Grund für Migration und grenzüberschreitende Mobilität innerhalb der EU. Diese Mobilität wird noch verkompliziert durch Binnenmigration aus ländlichen in städtische Gebiete und aus dem öffentlichen in den privaten Sektor.¹⁹ Da die Pflegeberufe bei jungen Menschen als unattraktiv gelten, verschärft sich der Arbeitskräftemangel im Gesundheitssektor weiter, vor allem in der Pflege.

Die Muster der Aufenthaltsdauer waren ausgesprochen uneinheitlich, und harte Daten liegen nicht vor. Ärzte und Pflegekräfte führten an, dass sie eher zu einer dauerhaften Migration tendierten. Doch neben diesem Modell von „Reise- und Niederlassungsfreiheit“ gab es auch Ärzte, die über das Beschäftigungsver-

hältnis in ihrer Heimat hinaus nach Großbritannien flogen, um dort Schichtdienst zu verrichten. Angehörige der Gesundheitsberufe stellten den höchsten Anteil an zirkulärer Migration, etwa aus Bulgarien nach Italien und aus der Slowakei nach Österreich. In Rumänien tendierten Krankenschwestern dazu, nach drei bis fünf Jahren im Ausland wieder eine Arbeitsstelle in Rumänien anzutreten, kehrten dann jedoch eher in den privaten, nicht in den öffentlichen Sektor zurück. Ärzte hingegen kehren offenbar seltener zurück.

Antriebsfaktoren

Die Situation in den neuen Mitgliedsländern: Schlechte Bezahlung war der im Rahmen der Untersuchungen am häufigsten genannte Grund für Abwanderung aus den neuen Mitgliedsländern. Durchschnittsgehälter sind ein allgemeiner Indikator für das Missverhältnis bei Löhnen und Gehältern in Volkswirtschaften mit hohem, mittlerem und niedrigem Einkommen, wobei die neuen Mitgliedsländer ausschließlich der Kategorie der Niedriglohnländer angehören. Das Verhältnis zwischen dem Gehalt eines Allgemeinmediziners und dem Durchschnittsgehalt war 2009 in den neuen Mitgliedsländern niedriger – 1,4 in Ungarn und 1,7 in Estland – im Vergleich zu Großbritannien (3,6) und Deutschland (3,7). Auch bei der Vergütung von Pflegekräften gab es erhebliche Diskrepanzen. In den alten Mitgliedsländern bewegt sich die jährliche Vergütung zwischen 37 000 und 80 000 US-Dollar und liegt damit auf gleicher Höhe oder über dem Durchschnittsgehalt. In den neuen Mitgliedsländern, ausgenommen Slowenien, variiert die Vergütung zwischen 17 000 und 22 000 US-Dollar, was dem Durchschnittsgehalt entspricht oder unter diesem liegt.

Der am zweithäufigsten genannte Grund für Migration, vor allem in den neuen Mitgliedsländern, waren schlechte Arbeitsbedingungen. Eurostat-Zahlen belegen, dass sich die neuen Mitgliedsländer am Ende der Tabelle befinden, was die gesamten Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben betrifft. In den alten Mitgliedsländern rangieren die Gesundheitsausgaben pro Kopf zwischen 2703 US-Dollar (Portugal) und 6526 US-Dollar (Luxemburg), während sie sich in den neuen Mitgliedsländern zwischen 773 US-Dollar (Rumänien) und 1924 US-Dollar (Tschechi-

¹⁸ Vgl. Jane Hardy et al., Opportunities and Challenges Related to Cross Border Mobility and Recruitment of the Health Sector Workforce, commissioned by the European Public Service Union 2012, www.epsu.org/a/8920 (22.12.2014).

¹⁹ Vgl. Jane Hardy, Scaling the Mobility of Health Workers in an Enlarged Europe: An Open Political-Economy Perspective, in: European Urban and Regional Studies 16 (2014) 3, S. 219–223.

en) bewegen. Dies spiegelt auch Missverhältnisse zwischen alten und neuen Mitgliedsländern bei den gesamten Gesundheitsausgaben als prozentualen Anteil am BIP wider. Dieser bewegt sich in den alten Mitgliedsländern zwischen 9,3 Prozent (Großbritannien) und 11,8 Prozent (Belgien), verglichen mit einem Spektrum von 5,4 Prozent (Rumänien) bis 7,6 Prozent (Tschechien) in den neuen. Die Unzufriedenheit mit Gehältern und Arbeitsbedingungen tritt angesichts der hohen Zahl von Arbeitskonflikten im Gesundheitswesen dieser Volkswirtschaften offen zutage.¹⁰

Länder mit höherem Einkommensniveau: Auch Ärzte und Pflegepersonal in Ländern mit höherem Einkommensniveau pendeln nachweislich zwischen Ländern hin und her, um sich in Hinsicht auf Bezahlung und Arbeitsbedingungen vorteilhaftere Arbeitsmärkte zu erschließen. Als Beweggrund für Mobilität zwischen alten Mitgliedsländern wurde insbesondere bei Ärzten auch die Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben angegeben. In Frankreich wurden die Arbeitsbedingungen von Ärzten wegen mehr Urlaubstagen und höherer Bezahlung besser als in Deutschland bewertet. In der Schweiz wurden Ärzte nicht nur besser bezahlt, sondern im Gegensatz zu Deutschland auch für ihren Bereitschaftsdienst entlohnt. In manchen Fällen erwies sich eine Beschäftigung außerhalb des Gesundheitssektors als attraktiver. Gegen Ende ihrer Ausbildung in Deutschland gaben einige Ärzte an, sie würden in die Industrie wechseln, vor allem in die pharmazeutische Industrie, wo Gehalt und Arbeitsbedingungen vorteilhafter seien.

Mobilitätsbarrieren

Namentlich und am häufigsten nannten die im Gesundheitswesen Beschäftigten die Sprache sowie die mangelnde Anerkennung von Qualifikationen als Hindernisse für Mobilität. Die Mobilität von Fachkräften im Gesundheitswesen wird von der EU-Richtlinie 2005/36/EC zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen ermöglicht. Diese stellt die Regeln auf

¹⁰ Vgl. Jane Hardy, *Labour Strategies, Cross-Border Solidarity and the Mobility of Health Workers: Evidence from five New Member States*, in: *European Journal of Industrial Relations*, 2014, ejd.sagepub.com/content/early/2014/10/15/0959680114553159.refs (14.12.2014).

für die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und Befähigungsnachweisen zwischen Mitgliedsländern.¹¹ Sie sieht eine automatische Anerkennung von Qualifikationen vor, die auf harmonisierten Mindestanforderungen für sieben sogenannte sektorale Berufe beruht, darunter Ärzte, Zahnärzte, Pflegekräfte, Hebammen und Apotheker. Doch wird die Harmonisierung von Qualifikationen nicht gänzlich umgesetzt. So pflegen Mitgliedsländer gegenwärtig unterschiedliche Praktiken in Bezug auf die Anerkennung und Regulierung spezialisierter Unterberufe, die als solche in anderen Mitgliedsländern nicht existieren oder dort nicht anerkannt und in gleicher Weise geregelt werden.¹²

Weiterhin existieren in vielen Mitgliedsländern über Registrierungserfordernisse der jeweiligen Berufskammer spezifische Regelungen. Bei diesen müssen Fachkräfte im Gesundheitswesen nachweisen, dass sie auf dem neuesten Stand und praxistauglich sind. Zu diesen Berufskammern gehören beispielsweise der General Medical Council (GMC) für Ärzte und das Royal College of Nurses (RCN) in Großbritannien und in Schweden Svenska Barnmorskeförbundet (SBF, der schwedische Verband der Hebammen) sowie Svensk Sjuksköterskeförbundet, die schwedische Pflegevereinigung.

Die aus dem Jahr 2005 stammende EU-Richtlinie legt fest, dass Fachkräfte die zur Ausübung ihrer Tätigkeit im Aufnahmemitgliedsland notwendigen Sprachkenntnisse nachweisen müssen. Das Fehlen erforderlicher Fremdsprachenkenntnisse betraf insbesondere Pflegekräfte; die Notwendigkeit, die Sprache des Ziellandes fließend zu beherrschen, stellte ein Hindernis dar, eine Beschäftigung anzunehmen.¹³ Ärzte wie-

¹¹ Vgl. European Commission, *Directive on the Recognition of Professional Qualifications* (2005/36/EC) 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUri?Serv?LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:022:0142:en.PDF> (10.8.2012).

¹² Vgl. European Commission, *Modernising the Professional Qualifications Directive*, Green paper COM 365 final, Brussels 2012.

¹³ Vgl. Hospital Management, *Should EU Healthcare Workers Speak English – Paving the Way to a Modernised Directive*, 2012, <http://www.hospitalmanagement.net/features/featurehealthy-europe-paving-the-way-for-a-modernised-directive/> (22.12.2014).

sen eher sprachliche Fähigkeiten auf, während diese bei Pflegekräften weniger wichtig waren.

Auswirkungen

Dieser Abschnitt informiert über die Auswirkungen von Mobilität und Migration auf Beschäftigte im Gesundheitswesen. Dabei legen wir den Schwerpunkt auf die Auswirkungen auf Einzelpersonen sowie auf Herkunfts- und Zielländer. Die Angaben stammen aus den Fragebögen, Interviews und Sekundärquellen.

Individuelle Auswirkungen: Beschäftigungsmöglichkeiten, die im Heimatland möglicherweise nicht gegeben sind, fördern die Entscheidung des Einzelnen, in ein anderes Land zu ziehen. Doch wie bereits dargelegt, war die Möglichkeit besserer Entlohnung Hauptgrund für die Migration von Mitarbeitern des Gesundheitswesens, sowohl innerhalb von Volkswirtschaften mit höheren Einkommen als auch aus denen, die eine erhebliche Abweichung gegenüber dem Zielland aufweisen. Zu den Vorteilen zählen ferner Ausbildung und Berufserfahrung, bessere Beförderungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen in Hinsicht auf Stunden, Urlaub und Arbeitsbelastung. Im Falle Deutschlands nannten Ärzte den Wunsch nach einer besseren Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben als wichtigen Beweggrund für Abwanderung.

Zu den persönlichen Opfern und Herausforderungen beim Wechsel von einem Land in das andere gehört es, in einer neuen Umgebung arbeiten und lernen zu müssen sowie möglicherweise mit Diskriminierung konfrontiert zu werden. Im Falle von Pflege Mitarbeitern deutete einiges darauf hin, dass Wanderarbeiter aus den neuen Mitgliedsländern häufig deutlich unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sind.

Auswirkungen auf das Herkunftsland: In Bezug auf Entwicklungsländer ist das Problem der Abwanderung von Fachkräften als *brain drain* gut dokumentiert. Die Fragebögen und Interviews belegten jedoch, dass diese Probleme innerhalb Europas wiederholt werden, insbesondere in Bezug auf die neuen Mitgliedsländer, wenn auch in geringerem

Umfang. Allgemein gesprochen verringert Abwanderung das Reservoir an potenziellen Mitarbeitern für das Gesundheitswesen.¹⁴ Aufgefüllt wird der Arbeitsmarkt dabei nicht wieder. Konkret gesprochen kann Migration zum Verlust der wichtigsten Fachrichtungen im Gesundheitswesen führen. Besonders hart getroffen wurde ein Krankenhaus in Rumänien durch eine Unterkapazität von Anästhesisten, deren Zahl sich von sieben auf drei verringert hatte.

Bei Herkunftsländern können die Auswirkungen in ländlichen Regionen gravierender sein als in Städten. In Rumänien sind ländliche und benachteiligte Gebiete dauerhaft personell unterbesetzt, was Adriana Galan¹⁵ mangelnden Anreizen anlastet, dort zu arbeiten. Achtundneunzig Dörfer verfügen nicht über ärztliches Personal, und einem Drittel des Landes fehlen 30 Prozent der medizinischen Fachbereiche, die anderswo im Land noch vertreten sind.¹⁶ Darüber hinaus berichtete der Präsident des Ärzteverbands im Landkreis Prahova, dass dem Landkreis 500 Ärzte fehlten, darunter 90 Hausärzte und 150 Ärzte in Diagnose- beziehungsweise Behandlungszentren. Derlei Personalengpässe mögen nicht unmittelbar durch Migration verursacht worden sein, doch verschärft sich so die Situation dort, wo als Teil der Sparmaßnahmen von 2011/2012 ein Einstellungsstopp herrscht.

In Polen werden Beschäftigte im Gesundheitswesen mit ähnlichen Problemen zunehmender Arbeitsbelastung konfrontiert sowie mit einem sich aus ihrer Wahrnehmung verschlechternden Gesundheitssystem. Allerdings war dies weit mehr auf begrenzte Budgets, Kommerzialisierung, die umfassende Auslagerung von Hilfstätigkeiten sowie die fehlende Attraktivität der Pflegeberufe zurückzuführen als auf Abwanderung.

¹⁴ Vgl. Nick Clark/Jane Hardy, *The Impact of Labour Migration to the United Kingdom from New Member States Post-2004*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2011.

¹⁵ Adriana Galan/Victor Olsavszky/Christian Vladescu, *Emerging Challenges after EU Accession: Romania*, in: *Euro Observer: The Health Policy Bulletin of the European Observatory on Health Systems and Policies*, 13 (2011), S. 10ff.

¹⁶ Christian Vladescu/Victor Olsavsky, *Migration of Nurses: The Case of Romania*, *Human Resources Management: Management in Health*, 4 (2009), S. 12–16.

Eine Quelle des Unmuts in Herkunftsländern liegt darin, dass Schulung und Weiterbildung der im Gesundheitswesen Tätigen von der öffentlichen Hand finanziert, die Fähigkeiten dieser Beschäftigten dann aber ohne jede Ausgleichszahlung in Zielländer „exportiert“ werden. Auf kurze Sicht mögen Herkunftsländer einen Vorteil davon haben, Arbeitslosigkeit zu exportieren und Personalüberhänge zu reduzieren, doch gibt es dafür keinen Beleg. Auch traten keinerlei Hinweise darauf zutage, dass die Migration von Fachkräften im Gesundheitswesen über gemeinsame Ausbildungs- oder Forschungsprogramme Wissen zurück in die Herkunftsländer transferiert.

Auswirkungen auf das Zielland: Die Vorteile für das Zielland bestehen zunächst einmal darin, dass es in die Lage versetzt wird, Personalengpässe im Gesundheitswesen beheben zu können. Bis vor kurzem wurden in Großbritannien Ärzte und Pflegepersonal sehr stark von außerhalb der EU angeworben, um Engpässe in diesem Sektor zu beheben. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass diese Arbeitskräfte sich anwerben lassen, ohne dass Investitionen in Ausbildung und Schulung von Gesundheitspersonal getätigt werden müssten. Wanderarbeiter sind eher dazu bereit, Arbeit in Regionen oder Fachbereichen anzunehmen, die sich bei der Anwerbung schwertun. Wer bereit ist zu migrieren, gehört wahrscheinlich zu den Jungen und zu jenen, welche die größte Eigeninitiative aufbringen. Im Falle Großbritanniens erweist sich das auf Punkten basierende Einwanderungssystem für Nicht-EU-Bürger als ausgesprochen flexibles und spezifisches Instrument, um jene Beschäftigten anzupeilen, deren Fähigkeiten nachgefragt werden. Dem Zielland können bei der Anwerbung von Wanderarbeitern Kosten entstehen. Diese betreffen die Integration dieser Beschäftigten, die aus anderen Kulturkreisen kommen und damit aus einem anderen institutionellen und professionellen, ihren Pflegestil prägenden Kontext.

Was ist zu tun?

Die wichtigste Voraussetzung, um Migration eher zu einer freiwilligen Entscheidung als zu einer ökonomischen Notwendigkeit zu machen, wäre der Abbau von Ungleichheiten

zwischen Ländern in Bezug auf Löhne, Gehälter und Arbeitsbedingungen im Gesundheitswesen. Dies ist allerdings ein langfristiger Prozess, der erst auf lange Sicht zum Ziel führen kann. Es gibt aber auch eine Reihe von kurz- bis mittelfristigen Strategien, um Probleme bei der Migration im Gesundheitswesen in Angriff zu nehmen.

Erstens könnte die Mobilität bei Beschäftigten im Gesundheitswesen erhöht werden, indem bei der grenzüberschreitenden Anerkennung von Qualifikationen die Kosten gesenkt und die Transparenz verbessert werden. Zudem könnten Beschäftigten, die eine Migration in Betracht ziehen, bessere Informationen bereitgestellt werden über Genehmigungsverfahren zur Anerkennung von Qualifikationen, also etwa, wohin und an welche Institutionen beziehungsweise Organisationen sie sich wenden müssen. Darüber hinaus würde eine kostenlose sprachliche Betreuung durch Arbeitgeber und/oder staatliche Stellen in Zielländern Wanderarbeitern helfen – insbesondere Kranken- und Altenpflegern. In Herkunftsländern könnte eine solche Sprachhilfe beispielsweise als Teil der Berufsausbildung angeboten werden.

Zweitens sollten neue Maßnahmen ergriffen und bestehende umgesetzt werden, um eine gerechte und einheitliche Behandlung von Wanderarbeitern zu gewährleisten. So gibt es einen Verhaltenskodex der europäischen Sozialpartner EGÖD und der European Hospital & Healthcare Employers Association (HOSPEEM) zur ethischen grenzübergreifenden Rekrutierung und Erhaltung (2008). Der Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für die internationale Rekrutierung von Gesundheitspersonal (2010) fördert die Bewertung von Einstellungsprozeduren von Arbeitgebern oder Personalagenturen. Gewerkschaften und Berufsorganisationen könnten die Möglichkeit von Gegenseitigkeitsvereinbarungen in Bezug auf vorübergehende Mitgliedschaft prüfen. Öffentliche Vergabeverfahren könnten durch die Einbeziehung von Sozial- beziehungsweise Arbeitsklauseln bezüglich der Gehälter das in Tarifverträgen vereinbarte Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ untermauern. Die Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation ILO zu den Rechten von

Hausangestellten könnte besonders zugunsten von Pflegekräften im Privatbereich angewendet werden.¹⁷

Drittens muss wie bereits erwähnt das Problem der Abwanderung von Fachkräften aus Herkunftsländern in Angriff genommen werden, insbesondere, was Spezialisten mit Fachkenntnissen angeht. Eine breitere politische Fragestellung besteht darin, jedwede bestehende Ausgleichsvereinbarung zwischen Herkunfts- und Zielland zu überprüfen und die Erarbeitung von Ausgleichsmechanismen beziehungsweise -vereinbarungen in Betracht zu ziehen. Dabei sollten Arbeitgeberverbände, die für das Gesundheitswesen zuständigen Behörden (Sozialversicherungen oder staatliche Gesundheitsdienste), die zuständigen nationalen Ministerien und, wo angemessen, EU-Institutionen einbezogen werden.

Viertens stellt sich die allgemeine Frage, wie mit einer zunehmenden Fremdenfeindlichkeit umzugehen ist, wie sie sich in den Wahlerfolgen einwanderungsfeindlicher Parteien widerspiegelt. Zu diesem Umgang sollte mindestens die Unterstützung für oder die Angliederung an Organisationen gehören, die sich dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit widmen. Schließlich sollte in Betracht gezogen werden, Materialien herzustellen, die den Wert von Wanderarbeitern insbesondere für die Gesundheits- und Sozialdienste publik machen, sowie Schreckgespenste rund um die Migration zu bekämpfen.

¹⁷ Vgl. Kristin Alsos, ILO Convention on Labour Clauses Applied to Municipal Authorities, 2008, www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/02/articles/no0802049i.htm (22.12.2014).

Martin Seeliger

Europäischer Mindestlohn als Arbeitnehmerinteresse? Probleme gewerkschaftlicher Positionsbildung

Man muss durch Arbeit jenes Einkommen haben, das man zum Leben braucht, ohne zum Sozialamt gehen zu müssen¹ – mit diesen Worten sprach

sich Jean-Claude Juncker im Wahlkampf um den Posten des Vorsitzenden der EU-Kommission für einen europäischen Mindestlohn aus. Und in der

Tat: Wenn das Projekt der europäischen Integration – wie viele seiner Befürworter argumentiert haben – so wesentlich auf der Schaffung eines gemeinsamen (Arbeits-)Marktes beruht, erscheint der Vorschlag einer gemeinsamen Lohnuntergrenze innerhalb der EU keineswegs als abwegig.

Dass europäische Gewerkschaften trotz eines nominellen Kompromisses bis jetzt in der Praxis jedoch keine einheitliche Position hierzu finden konnten, verdeutlicht ein Dilemma, dem sich sowohl nationale Organisationen als auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und die Branchenverbände in ihrer alltäglichen Vertretungspraxis ausgesetzt sehen: Im Zuge der Etablierung des gemeinsamen Marktes – etwa durch Währungsunion und Dienstleistungsfreiheit – steigt der Handlungsdruck stetig an und das Spektrum polit-ökonomischer² und kultureller³ Hintergründe der Gewerkschaften aus den verschiedenen Mitgliedsländern wird immer breiter. Ist es auf dieser Basis überhaupt noch möglich, gemeinsame Positionen zu entwickeln geschweige denn sie effektiv zu vertreten?

Martin Seeliger

M.A., geb. 1984; Promotionsstipendiat am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln. mas@mpifg.de

Mindestlohnpolitik in und für Europa

Das Konzept einer verbindlichen Lohnuntergrenze innerhalb eines bestimmten Territoriums und gegebenenfalls einer bestimmten Branche weist als Maßnahme der Regulierung von Erwerbsverhältnissen eine gewisse Tradition auf. Nachdem erste Regelungen dieser Art bereits im frühen 19. Jahrhundert getroffen wurden, bauen heute 90 Prozent aller Länder der Welt auf eine entsprechende Gesetzgebung.¹⁴

2014 folgten alle 28 EU-Mitgliedstaaten einer Mindestlohnregelung. Während in 21 von ihnen eine allgemeine, gesetzlich festgelegte Lohnuntergrenze in Kraft ist, weisen die restlichen sieben Länder lediglich sektorale (meist tarifvertraglich festgelegte) Regelungen auf. Bezüglich der Höhe universaler Mindestlöhne unterscheidet Thorsten Schulten drei Gruppen von Ländern: sechs westeuropäische mit Sätzen zwischen sieben und elf Euro, süd- und osteuropäische mit Sätzen zwischen zwei und sieben Euro und schließlich eine weitere, zum Großteil osteuropäische Ländergruppe mit Sätzen von unter zwei Euro.¹⁵ Länder mit sektoralen Mindestlohnregimen verfügen in der Regel über hohe tarifliche Deckungsraten, wie dies etwa in den skandinavischen Ländern oder Österreich der Fall ist.

Der Vorschlag eines europäischen Mindestlohns zielt auf eine andere Regulierungsebene. Da die Europäische Union aber – wie im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ im Artikel 153, Absatz 5 festgelegt – über keinerlei Kompetenz im Bereich der Lohnfindung verfügt, wäre für die Festlegung einer verbindlichen Lohnuntergrenze die Änderung der Europäischen Ver-

träge erforderlich.¹⁶ Wie zu zeigen sein wird, verfolgen die Gewerkschaften diesbezüglich eine andere strategische Orientierung, die die nationale Ebene der Regelsetzung mit einbezieht.

In der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion lassen sich verschiedene Argumente für eine europäische Mindestlohnregelung finden: Indem sie die zunehmende Lohnungleichheit innerhalb der EU¹⁷ reduzieren und die weitere Ausdehnung des Niedriglohnsektors verhindern könnte, stellt sie nicht nur einen potenziellen Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität dar, sondern könnte auch helfen, internationalen Standortwettbewerb abzuschwächen. Der Druck auf nationale Tarifsysteme, der durch zunehmende Arbeitnehmermobilität innerhalb der EU sowie ein Absinken des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in vielen Ländern entsteht, könnte auf diese Weise ebenfalls gelindert werden. Im Hinblick auf den Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone könnte sich ein europäischer Mindestlohn weiterhin auswirken, indem er als Sockelwert internationaler Lohnkoordinierung ein Absinken der Reallöhne verhindert und die binnenwirtschaftliche Dynamik in den Überschussländern anregt. Vor dem Hintergrund der Austeritätspolitik könnte eine feste Lohnuntergrenze schließlich als Argument gegen Maßnahmen eingebracht werden, wie sie jüngst von der Troika gegen die Krisenländer induziert wurden.¹⁸

¹⁴ Margareta Kopeinig, Juncker: „Mindestlohn in jedem Land“, 11.3.2014, <http://kurier.at/politik/eu/eu-wahl-juncker-mindestlohn-in-jedem-eu-land/55.470.639> (15.12.2014).

¹⁵ Vgl. Martin Höpner/Armin Schäfer, Integration among Unequals, MPIfG Working Paper 5/2012.

¹⁶ Vgl. Richard Hyman, Understanding Trade Union Identities, London 2001.

¹⁷ Vgl. Hansjörg Herr et al., The Theoretical Debate about Minimum Wages, GLU Working Paper 6/2009.

¹⁸ Vgl. Thorsten Schulten, Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, Düsseldorf 2014.

¹⁶ Ein entsprechendes Referendum erscheint unter den aktuellen Bedingungen zumindest unwahrscheinlich. Zur Legitimationskrise der Europäischen Union siehe Fritz Scharpf, Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis, MPIfG Discussion Paper 6/2012.

¹⁷ Vgl. Francois Rycx/Stephan Kampelmann, Who Earns Minimum Wages in Europe?, Brussels 2012.

¹⁸ In den letzten Jahren wurden in rund zwei Dritteln der Mitgliedsländer Empfehlungen für nationale Tarifpolitik ausgesprochen. Zur Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit sollten etwa Belgien, Spanien und Italien ihre Lohnverhandlungssysteme dezentralisieren, um eine betriebliche Unterschreitung kollektiver Lohnuntergrenzen zu ermöglichen. Eine weitere Möglichkeit der Beeinflussung liegt im Tausch finanzieller Zuwendung gegen politische Reformen, wie dies etwa in Griechenland, Portugal, Zypern oder auch Ungarn der Fall gewesen ist, vgl. Thorsten Schulten/Torsten Müller, Ein neuer europäischer Interventionismus?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 9 (2013) 3, S. 291–320.

Diesen möglichen Positiveffekten zum Trotz kann eine generelle europäische Mindestlohnregelung nicht als gemeinsames Klasseninteresse der europäischen Arbeiterschaft verstanden werden. Es lassen sich hier wiederum drei prinzipielle Gegenargumente formulieren. Erstens könnte eine verbindliche Lohnuntergrenze als alleiniger Bezugspunkt in Lohnverhandlungen das Erwirken höherer Abschlüsse verhindern. In der deutschen Diskussion war in diesem Zusammenhang häufiger von einer „Mindestlohnökonomie“ die Rede. Zweitens könnte die Einführung eines verbindlichen Mindestlohns außerdem einen Einflussverlust von Gewerkschaften nach sich ziehen: Schließlich gäben diese hiermit ihr Kerngeschäft – Tarifverhandlungen – in die Hände des Staates und entmachten sich somit selbst.⁹ Außer diesen beiden in erster Linie auf die nationale Arena bezogenen Argumenten lässt sich schließlich auch ein Einwand gegen die Verlagerung politischer Kompetenz auf EU-Ebene formulieren. Neben dem Verlust nationaler und/oder sektoraler Autonomie im Allgemeinen erscheinen hier den Gewerkschaften vor allem die austeritätspolitischen Aktivitäten der Troika problematisch. Möchte man einer EU, die in ihren Kürzungsentscheidungen jahrzehnte- und jahrhundertealte Errungenschaften nationaler Klassenkämpfe eingegeben hat, diese Befugnis erteilen?¹⁰

Zusammenfassend identifiziert Thorsten Schulten in der Diskussion um einen europäischen Mindestlohn ein normatives und ein ökonomisches Argumentationsmuster.¹¹ Darüber hinaus lässt sich aber, vor allem anhand des letzten Einwandes, eine dritte wesentliche Bedeutungsdimension erkennen – die Stärkung der europäischen Verhandlungsebene. Indem Gewerkschaften ermutigt oder

gezwungen werden, sich mit ihren europäischen Nachbarn im internationalen Zusammenhang über substanzielle Fragen auseinanderzusetzen, könnte perspektivisch ein europäischer Austausch über Arbeitnehmerinteressen stabilisiert werden. Eine Stärkung der europäischen Arena als eigenständigem Ort von Verhandlung und Regelsetzung könnte so erreicht werden. Aber dieser Austausch könnte auch in einer Weise misslingen, die nachfolgenden Austausch erschwert oder sogar unmöglich macht.

Die Haltung zu einer gemeinsamen gewerkschaftlichen Forderung wird in einem internationalen Zusammenhang verhandelt, der von den Gewerkschaften und Dachverbänden auf der nationalen Ebene bis hin zu den Branchenverbänden auf der europäischen Ebene und schließlich dem EGB als umfassendster Organisation reicht. Während die Vertreter der europäischen Ebene die Einführung eines europäischen Mindestlohns generell zu unterstützen scheinen, haben Bengt Furaker und Mattias Bengtsson in einer Survey-basierten Untersuchung kürzlich einen hohen Grad der Polarisierung zwischen den unterschiedlichen nationalen Positionen festgestellt.¹² Während vor allem ost- und südeuropäische Vertreter eine entsprechende Regelung befürworten, regt sich unter skandinavischen sowie italienischen und österreichischen Kollegen vehementer Widerstand.

Die politische Diskussion

Die Diskussion um einen europäischen Mindestlohn im Umfeld der europäischen Institutionen reicht mehr als 20 Jahre zurück. Anlass dieser Debatte waren ein seit den 1980er-Jahren wachsender Niedriglohnsektor sowie die Zunahme interner Lohndifferenziale im Zuge der Süderweiterung 1981 und 1986. Vor diesem Hintergrund richtete die EU-Kommission 1993 eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, vergleichbare Löhne sicherzustellen.¹³ Das Europäische Parlament spezifizierte kurz darauf diese Aufforderung, indem sie den Mitgliedstaaten eine

⁹ Konzeptionell ist dieses Argument durchaus ernst zu nehmen. Es ließen sich allerdings die Anschlussfragen formulieren, warum 1. Gewerkschaften in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen wie zum Beispiel Deutschland weiterhin einflussreich bleiben und warum man 2. vor demselben Hintergrund ein staatlich gewährleitetes Arbeitsrecht beibehalten kann, ohne ähnliche Einflussverluste befürchten zu müssen.

¹⁰ Trotz ihrer offensichtlichen Virulenz scheint dieser Frage in der gewerkschaftlichen Diskussion zum jetzigen Zeitpunkt nur eine geringe Bedeutung eingeräumt worden zu sein.

¹¹ Vgl. T. Schulten (Anm. 5).

¹² Vgl. Bengt Furaker/Mattias Bengtsson, On the Road to Transnational Cooperation?, in: *European Journal of Industrial Relations* 19 (2013) 2, S. 161–177.

¹³ Vgl. Commission Opinion on an Equitable Wage, 1.9.1993, <http://aei.pitt.edu/4757/> (16.12.2014).

Kopplung nationaler Mindestlöhne an ihre durchschnittlichen Lohnniveaus nahegelegt. Der anhaltende Widerstand verschiedener Staaten gegen eine solche Regelung ließ die Diskussion zum Ende des Jahrzehnts allerdings abebben. Trotz eines zeitweiligen Rückgangs der politischen Initiativen sind aus dem Ensemble europapolitischer Akteure aber weiterhin Rufe nach einem europäischen Mindestlohn zu vernehmen. So beinhalten etwa die Programme der fünf großen deutschen Parteien zur Europawahl 2014 allesamt (wenn auch recht unspezifische) Vorschläge einer entsprechenden Untergrenze. Es ist zu vermuten, dass dies nicht zuletzt auf das programmatische Engagement europäischer Gewerkschaftsorganisationen zurückzuführen ist. Denn wachsende Niedriglohnssektoren in verschiedenen europäischen Ländern und die anstehende Osterweiterung der Union brachten das Thema eines europäischen Mindestlohns nach der Jahrtausendwende zurück auf die Agenda europäischer Gewerkschaften. Als Meilenstein dieser Entwicklung kann ein Ende 2004 in der Schweiz abgehaltenes Treffen von Gewerkschaftern und Intellektuellen gelten, aus dem die „Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik“ hervorgingen.¹⁴ Eingedenk der Tatsache, dass die Setzung eines absoluten Mindestlohns aufgrund der Unterschiedlichkeit nationaler Wirtschaftsräume innerhalb der EU gegenwärtig eine unrealistische Zielsetzung darstellt, schlagen die Autoren hier vor, 50 Prozent und perspektivisch 60 Prozent der nationalen Medianlöhne als Richtwert nationaler Mindestlohngesetzgebungen zu etablieren.¹⁵

Dass diese programmatische Setzung in den Folgejahren Eingang in die europapolitische Diskussion der Gewerkschaften fand, hat verschiedene Gründe. So erhöhte die Osterweiterung nicht nur die Arbeitskräftemobilität und damit auch den Druck auf die westlichen Tarifsyste-me. Der Großteil der neu hinzugekommenen Staaten hatte inzwischen

selbst eine gesetzliche Lohnuntergrenze einge-zogen, und dies bestärkte auch die Diskussion um den europäischen Mindestlohn. Des Weiteren haben die Wirtschaftskrise ab 2008 sowie die nachfolgenden Austeritätspolitiken den Druck auf die europäischen Arbeiter vor allem im Osten und Süden des Kontinents weiter erhöht.

In der gewerkschaftlichen Diskussion spiegelt sich dies erstmalig im sogenannten Sevilla-Manifest an prominenter Stelle wider, das die Positionen des EGB-Kongresses aus dem Jahr 2007 zusammenfasst. In einer Erklärung des Exekutivausschusses wird das Ziel formuliert,

„(to) explore continually the scope for united campaigns at European level, led by the ETUC, for common standards on minimum pay and income, and for collective bargaining strategies.“¹⁶

Die Auseinandersetzung auf dem Kongress von Sevilla diente so als Initial einer breiten gewerkschaftlichen Diskussion, die sich zwischen nationalen Gewerkschaften und Föderationen sowie den europäischen Branchenverbänden innerhalb des EGB entwickelte. Als konkreter Diskussionsgegenstand kristallisierte sich im Zeitverlauf der Plan einer Kampagne im Einklang mit der Forderung der Schweizer Konferenz heraus, der zufolge erst 50 und dann 60 Prozent der nationalen Medianlöhne durch die jeweiligen Regierungen festzulegen seien.

Die allerdings recht unverbindliche Formulierung¹⁷ verdeutlicht die Herausforderungen der Zusammenarbeit im Rahmen des EGB: Nicht nur sind die unterschiedlichen politökonomischen Hintergründe wie beispielsweise die Lohnniveaus der Länder so divers, dass sich völlig unterschiedliche materielle Interessen ergeben. Darüber hinaus unterscheiden sich auch nationale Vertretungskulturen in einer Weise, die die Zusammenarbeit häufig erschwert. Diese Problematik tritt in der Diskussion um den europäischen Min-

¹⁴ Vgl. Thorsten Schulten et al., Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik, in: Thorsten Schulten et al. (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2005, S. 301–306.

¹⁵ Für eine umfassende historische Darstellung siehe Line Eldring/Kristin Alsos, Gesetzlicher Mindestlohn, Oslo 2012, sowie Thorsten Schulten, European Minimum Wage Policy, in: International Journal of Labour Research 4 (2011), S. 85–102.

¹⁶ On the Offensive on Pay: Towards Equality, www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/On_the_Offensive_on_Pay.pdf (16.12.2014).

¹⁷ Vgl. ETUC Strategy and Action Plan 2011–2015, 2011, www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/Rapport_Congres_2011_EN_DEF.pdf, S. 54 (16.12.2014).

destlohn deutlich hervor. Anhand der Positionen von Vertretern aus Schweden, Polen und Ungarn sowie der europäischen Ebene soll dies im Folgenden erläutert werden.

Während die osteuropäischen Vertreter die Idee eines europäischen Mindestlohns gutheißen und die Einrichtung einer entsprechenden Kampagne unterstützen, sprechen sich die schwedischen Kollegen seit Anfang an vehement dagegen aus. Diese Diskrepanz ergibt sich einerseits aus den polit-ökonomischen Gegebenheiten. Während die tarifliche Deckungsrate 2013 in Polen bei 25 Prozent und in Ungarn bei 33 Prozent liegt, werden in Schweden 88 Prozent der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst. Der Organisationsgrad¹⁸ beträgt in den beiden osteuropäischen Ländern lediglich 12 Prozent, wohingegen in Schweden 70 Prozent der Arbeitnehmer auch Mitglied in Gewerkschaften sind. Die starke tarifpolitische Position der schwedischen Arbeiterklasse drückt sich so auch in der passiven Rolle des Staates aus – Tarifautonomie ist in Schweden traditionell verankert. Zur gleichen Zeit haben Polen mit 2,21 Euro und Ungarn mit 1,95 Euro allgemeine Lohnuntergrenzen eingezogen. Wie eine Reihe von Interviews mit den jeweiligen nationalen Vertretern zeigen, übertragen sich diese Gegebenheiten unmittelbar in eine entsprechende politische Haltung. Ganz in diesem Sinne äußert ein Vertreter vom schwedischen Dachverband LO seine deutliche Ablehnung gegenüber einer solchen Regelung folgendermaßen:

„I think, it is to the heart of the labor movement, that we don't want legislation in Sweden and absolutely not in Brussels. That is the core-thing in our system. That wages is something for the organizations on the labor market.“¹⁹

Eine ähnliche Haltung findet sich auch unter den anderen beiden schwedischen Föderationen. Während die unmittelbare wirt-

schaftliche Komponente in der Begründung eine untergeordnete Rolle zu spielen scheint (eine Festlegung auf 50, dann 60 Prozent des Medianlohns würde gegenüber der aktuellen Situation keine Verbesserung darstellen), beziehen sich die Einwände der schwedischen Kollegen auf die Erhaltung ihrer Tarifautonomie. Einmischung in die Lohnfindung verbittet man sich sowohl durch die nationale Regierung als auch von Seiten der EU. Selbst eine unverbindliche Initiative wie die genannte EGB-Kampagne wird von den befragten Vertretern mit den Worten „be careful what you wish for“ abgelehnt. Perspektivisch bedinge eine solche Initiative nämlich einen graduellen Autonomieverlust der nationalen Ebene.

Eine vollkommen andere Einschätzung äußern die Vertreter aus den beiden osteuropäischen Ländern. Nationale Mindestlongesetzgebungen und ein generell höheres Vertrauen in die europäische Ebene bedingen hier eine generelle Zustimmung zu dem Projekt. So äußern sich die Europa-Verantwortlichen der drei polnischen Gewerkschaftsverbände Solidarnosz, OPZZ und Forum einheitlich positiv. Und auch der interviewte Vertreter des größten ungarischen Verbandes MSZOSZ sieht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Lohnuntergrenze in der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit osteuropäischer Gewerkschaften in Tarifverhandlungen:

„Unsere politische Kraft ist sehr schwach. Und das ist der Fall auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern, würde ich sagen.“

Wie die Diskussion zeigt, übertragen sich diese Kräfteverhältnisse auch auf die Brüsseler Ebene. Die Vertreter der europäischen Ebene stehen dem Projekt eines europäischen Mindestlohns im Allgemeinen recht aufgeschlossen gegenüber. Nachdem die Diskussionen über den Vorschlag im Vorfeld des Athener EGB-Kongresses von 2011 aufgenommen hatten, einige man sich dort, die Forderung nach einer EU-weit gültigen Lohnuntergrenze von 50 und perspektivisch 60 Prozent in die Programmatik aufzunehmen.

Ein EGB-Vertreter fasst die spezifische Konfliktkonstellation, die sich hierbei auf europäischer Ebene ergibt, folgendermaßen zusammen:

¹⁸ Eine aktuelle Übersicht über den gewerkschaftlichen Organisationsgrad in Europa bietet das Portal Worker Participation, <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Quer-durch-Europa/Gewerkschaften> (16.12.2014).

¹⁹ Dieses und die folgenden Zitate entstammen einer vom Verfasser dieses Beitrags zwischen November 2013 und September 2014 durchgeführten, unveröffentlichten Feldforschung.

„So, the dilemma is always that the stronger trade unions do want to assist and help the trade unions in the weaker position to advance. That's a matter of principle and a long-term self-interest. But at the same moment, they also identify the danger that by setting European standards, it backfires against their own system.“

Diskussionen über die Zielsetzung in der Lohnpolitik werden im EGB im Exekutiv-ausschuss geführt. Die konkrete Umsetzung der dort verabschiedeten Leitlinien wird darauf folgend im Tarifausschuss festgelegt. Wie verschiedene Vertreter berichten, wird die Überführung der abstrakten Position zum europäischen Mindestlohn hier anhaltend durch die skandinavischen und italienischen Vertreter innerhalb des Gremiums blockiert. Kontroverse Auseinandersetzungen fanden darüber hinaus auf einem informellen Treffen in London und auf einer Sitzung des EGB-Steuerungsausschusses in Kopenhagen 2013 statt. Trotz der anhaltenden Thematisierung konnte die nominelle Position bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht in eine konkrete Lobbyingkampagne überführt werden. Abgesehen von kleineren Referenzen ist zum jetzigen Zeitpunkt von Seiten des EGB auch keine umfassendere Publikation zum Thema erschienen.

Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Osteuropäer wird von dem ungarischen Kollegen auf die knappen Ressourcen der mitgliederschwachen Verbände aus den neuen Beitrittsländern sowie auf deren Randständigkeit innerhalb des EGB zurückgeführt:

„Da sind wir dazugekommen. Das ist so, das ist normal. Da ist schon eine Familie und Du kommst von außen.“

In leicht abgeschwächter Form finden sich diese Bedenken auch in den Aussagen der befragten polnischen Vertreter.

Zusammenfassung und Ausblick

Selbst wenn die EU in Fragen der Lohnfindung zuständig wäre – eine entsprechende Initiative würde den Widerstand einer Reihe gewerkschaftlicher Akteure auf sich ziehen, von Vertretern anderer politischer Spektren,

wie beispielsweise den Arbeitgeberverbänden oder kapital-freundlicher Parteien ganz zu schweigen. Aus diesem Grund haben Befürworter eines europäischen Mindestlohns für ihre bisherigen politischen Bemühungen einen anderen Weg gewählt: Im Rahmen des EGB sollte eine Kampagne für die Einrichtung nationaler Mindestlöhne in Höhe von 50 Prozent (und perspektivisch 60 Prozent) der nationalen Medianlöhne etabliert werden, die den Mitgliedsorganisationen Argumente für die jeweils innerstaatlich geführten Diskussionen zur Verfügung stellt. Trotz einer nominellen Einigung auf Ebene des EGB ist allerdings bisher keine solche Kampagne angeschoben worden. Wie die Interviews mit den Vertretern der beteiligten Organisationen zeigen, ist es vor allem der Widerstand der skandinavischen und italienischen Gewerkschaften, der eine Umsetzung, geschweige denn weiter reichende Forderungen verhindert. Doch was können wir hieraus über gewerkschaftliche Positionsbildung im Prozess der europäischen Integration insgesamt lernen?

Zuallererst zeigt sich hier die große Herausforderung für die Gewerkschaften, unter Bedingungen fortschreitender Integration eine gemeinsame Position im Kerngeschäft der Tarifpolitik zu finden. Die Heterogenität der nationalen Tarifsysteme sowie die unterschiedlichen Auffassungen davon, inwiefern eine gesetzliche Lohnuntergrenze mit der legitimen Vertretungsrolle in der Tarifpolitik vereinbar ist, bilden bis zum jetzigen Zeitpunkt ein unüberwindbares Hindernis in der wechselseitigen Abstimmung. Diese vor allem von den skandinavischen und italienischen Vertretern eingenommene Haltung wird von Wolfgang Streeck als „institutioneller Nationalismus“ beschrieben.¹²⁰ Verlagerungen von Kompetenzen auf die supranationale Ebene werden nur so lange akzeptiert, wie sie möglichst unmittelbar national gefassten Interessen dienen.

Dass die an Streeck anschließende Diagnose die aktuelle Situation recht adäquat beschreiben mag, muss allerdings nicht so bleiben. Denn eine „verbale Aufgeschlos-

¹²⁰ Wolfgang Streeck, Politikverflechtung und Entscheidungslücke, in: Ronald Schettkat (Hrsg.), Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt/M.–New York 1995, S. 113.

senheit bei weitgehender Verhaltensstarre“, wie der Soziologe Ulrich Beck sie einst den deutschen Männern in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter attestiert hat, lässt sich dem EGB sicher nicht unterstellen. Wie Bengt Furaker und Kristina Selden bemerken, verkörpert die Diskussion um den Europäischen Mindestlohn für die Gewerkschaften zur gleichen Zeit eine *learning opportunity*.²¹ Vielleicht ist angesichts abnehmender Tarifbindungen und eines anwachsenden Niedriglohnssektors sowohl in Schweden als auch in Italien ein Umdenken vorstellbar? Oder bedingt die anhaltende Auseinandersetzung zwischen den nationalen Gewerkschaftsvertretern schließlich doch einen Sinneswandel?

Eine Eigentümlichkeit der gewerkschaftlichen Diskussion im europäischen Rahmen liegt sicherlich darin, dass die Folgewirkungen nicht unbedingt und unmittelbar im Feld der Lohnpolitik liegen müssen. Vieles deutet darauf hin, dass es in der Diskussion um den europäischen Mindestlohn noch um etwas anderes geht als eine europäische Lohnuntergrenze. So dienen Auseinandersetzungen wie diese den Gewerkschaften auch als Ort programmatischer Debatten. Wie viel Europa will man haben? Was ist ein „Soziales Europa“ eigentlich zu leisten in der Lage und was nicht? Und gibt es – jenseits aller nominellen Kompromisse – überhaupt eine gemeinsame Vision, deren Verwirklichung man anzustreben bereit ist? Antworten auf diese Fragen werden auf dem EGB-Kongress in Paris im Herbst 2015 zumindest gesucht werden.

²¹ Bengt Furaker/Kristina Selden, Trade Union Cooperation on Statutory Minimum Wages? in: *Transfer* 19 (2013) 4, S. 507–520, hier: S. 517.

Christian Schramek

Wirtschaftliche Aspekte der Zusammenarbeit in der Euroregion Elbe/Labe

In einem zunehmend entgrenzten Europa gewinnen die Grenzregionen als Nahtstellen der europäischen Gesellschaftssysteme zusehends an Bedeutung.

Beim Versuch, die Entwicklung in diesen nationalen Randbereichen zu steuern, kommt unter anderem den Europaregionen eine wichtige Funktion zu. Bei diesen handelt es sich um freiwillige Zusammenschlüsse von öffentlichen und oftmals auch privaten Akteuren, die das gemeinsame Ziel verfolgen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrem Einflussbereich effektiver zu gestalten.¹ Die ersten dieser transnationalen Zusammenschlüsse entstanden in den 1950er-Jahren durch regionale Initiativen an der deutschen Westgrenze. Erst seit dem Ende des Kalten Krieges kann man eine entsprechende Entwicklung auch im Osten der Bundesrepublik beobachten, wobei die älteren westdeutschen Euregios den Neugründungen im Osten als Vorbild dienten. Gestärkt wurde die Entwicklung der Europaregionen seit Beginn der 1990er-Jahre zudem durch die Europäische Union, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Regionalpolitik finanziell förderte.² Auch die Euroregion Elbe/Labe, die sich im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet entlang der Elbe erstreckt, ist ein derartiger Zusammenschluss. Im Folgenden soll beleuchtet werden, inwieweit dieser zum wirtschaftlichen Zusammenwachsen an den Randbereichen der beiden Nationalstaaten beitragen konnte und welchen Herausforderungen er dabei begegnete.

Christian Schramek

Dr. phil., geb. 1980; Geschäftsführer der Unternehmensberatung PERSANIS International GmbH & Co. KG, Von-Gluck-Str. 1, 92665 Altenstadt.
cs@persanis.de
www.persanis.de

Räumlich umfasst das deutsche Gebiet der Euroregion Elbe/Labe mit dem Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und der Landeshauptstadt Dresden Teile des Freistaats

tes Sachsen, tschechischerseits gehören der Organisation Teile des Bezirks Ústí nad Labem/Aussig an der Elbe an, wobei sich die Mitgliederbasis aus Städten und Gemeinden der Landkreise Litoměřice/Leitmeritz, Ústí nad Labem/Aussig an der Elbe, Teplice/Teplitz-Schönau sowie Děčín/Tetschen zusammensetzt.[¶] Insgesamt leben in der Euroregion rund 1,3 Millionen Menschen, davon etwa 800 000 im deutschen und 500 000 im tschechischen Teil. Naturräumlich ist die Region geprägt durch die Elbe, tschechisch Labe, die die Euroregion in Süd-Nord-Richtung durchfließt sowie durch das in Ost-West-Richtung verlaufende Elbsandsteingebirge. Die zentralen Gebiete stehen größtenteils unter Naturschutz (in Summe fast die Hälfte der Euroregion), 17 250 Hektar haben sogar Nationalparkstatus und bilden Teile des Nationalparks Sächsisch-Böhmische Schweiz. Dieser dient als Erholungs- und Ausgleichsraum für die nördlich und südlich der Gebirgszüge liegenden Siedlungs- und Industriezentren: Auf der deutschen Seite ist dies Dresden, eine der wirtschaftsstärksten Regionen der Bundesrepublik, auf der tschechischen Seite Ústí nad Labem mit seiner ausgeprägten Chemieindustrie.

Aus wirtschaftlicher Sicht stellte die Region lange Zeit einen Verflechtungsraum dar: Insbesondere mit der im 18. Jahrhundert einsetzenden Industrialisierung hatten sich die Austauschbeziehungen zwischen Sachsen und Böhmen intensiviert. Zu bedeutenden Wirtschaftszweigen in den Mittelgebirgsregionen entwickelten sich vor allem der Stein-

Der Beitrag fußt auf der Dissertation des Autors zur deutsch-tschechischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Vgl. Christian Schramek, Die deutsch-tschechischen Euroregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Wiesbaden 2014. Im Rahmen der Studie wurden unter anderem knapp 50 Interviews mit Akteuren in den deutsch-tschechischen Euroregionen geführt, die auch in den vorliegenden Beitrag Eingang finden.

[¶] Für eine Definition des Terminus Euroregion vgl. beispielsweise Astrid Könönen, Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum, Augsburg-Kaiserslautern 2004, S. 65 ff.

[¶] Vgl. Nicole Schäfer, Ansätze einer europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik. Das Beispiel INTERREG, Augsburg-Kaiserslautern 2003.

[¶] Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Geografische Lage, www.euroregion-elbe-labe.eu/de/die-region/geografische-lage (4.12.2014).

kohlebergbau und die Hüttenindustrie. Einher ging die Industrialisierung mit einer Verbesserung der infrastrukturellen Verbindungen, insbesondere der Eisenbahnverbindungen wie auch der Dampfschiffahrt auf der Elbe. Letztere stellte auch die Grundlage für die Erschließung der Sächsisch-Böhmischen-Schweiz als Tourismusgebiet dar. Mit der zunehmenden Nationalisierung der deutsch- und tschechischsprachigen Bevölkerungsteile in Böhmen im 19. Jahrhundert nahmen allerdings auch die Konflikte zwischen den Nationalitäten zu, was schließlich im Münchener Abkommen, der Besetzung der Tschechoslowakei durch das nationalsozialistische Deutschland sowie der anschließenden Zwangsaussiedelung eines Großteils der deutschsprachigen Bevölkerung Böhmens kulminierte. Hierdurch wurden neben der nachhaltigen Störung der deutsch-tschechischen Beziehungen im Allgemeinen auch die Wirtschaftsbeziehungen in der Region beeinträchtigt, wobei auch die anschließende beiderseitige Zugehörigkeit zum sozialistischen Lager keine positiven Impulse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der DDR und der Tschechoslowakei brachte.[†]

Die Gründung der Euroregion Elbe/Labe zu Beginn der 1990er-Jahre ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch das Ende des Kalten Krieges die Beziehungen zwischen Sachsen und Tschechien auf eine völlig neue Basis gestellt wurden: Nach einer langen Zeit staatlicher Abschottungspolitik ergaben sich nun Möglichkeiten für vielfältige Austauschbeziehungen.[‡] Gerade in der Gründungsphase war dabei die Wiederbelebung beziehungsweise der Neuaufbau der wirtschaftlichen Austauschbeziehungen ein wichtiges Moment, wobei man weniger auf die Kooperation im Großen abzielte, wie sie etwa zwischen Volkswagen und Škoda stattfindet, sondern in erster Linie auf die regionale Zusammenarbeit. Der Gründung der Organisation selbst ging dabei die Konstituierung zweier landesspezifischer Basiseinheiten voraus. Dabei han-

[†] Vgl. R. Bartsch, Die neuen Euroregionen entlang der östl. EU-Außengrenze, in: Hartmut Kowalke/Björn König, Komplexes grenzüberschreitendes Regionalkonzept der Euroregion Elbe/Labe (EEL), Dresden 2001, S. 4.

[‡] Vgl. Hartmut Kowalke, Die neuen Euroregionen an der östlichen Außengrenze der Europäischen Union, in: Karl Eckart/Hartmut Kowalke, Die Euroregionen im Osten Deutschlands, Berlin 1997, S. 13.

Abbildung: Geografische Lage der Euroregion Elbe/Labe



Quelle: Darstellung aus Euroregion Elbe/Labe, Euroregion Elbe/Labe. Entwicklung ohne Grenzen – Rozvoj bez hranic. Pirna-Ústí nad Labem 2007. Kartografie: J. Förster, K. Kettner 2007. Bearbeitung: Euroregion Elbe/Labe 2008. © GeoBasis-DE/BKG 2007 (Daten verändert).

delt es sich um die Kommunalgemeinschaft Euroregion Oberes Elbtal/Ostertzegebirge e. V. auf der deutschen und den Klub Euroregion Labe auf der tschechischen Seite.¹⁶ Die offizielle Gründung der gemeinsamen Euroregion wurde am 24. Juni 1992 in Ústí nad Labem durch Zusammenschluss der beiden Basisorganisationen begangen. Seit diesem Zeitpunkt

arbeiten sächsische und tschechische Kommunalpolitiker sowie Experten der angegliederten Behörden in Fachgremien zusammen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Euroregion aktiv zu gestalten. Unterstützt werden Sie dabei von zwei Sekretariaten in den jeweiligen Teilräumen, die mit hauptamtlichen Mitarbeitern besetzt sind.

¹⁶ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Gründung, www.euroregion-elbe-labe.eu/de/uber-uns/grundung (29.11.2014).

Die Zielsetzung der Euroregion Elbe/Labe besteht vorwiegend in der Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

und Entwicklung in fast allen gesellschaftlichen Teilgebieten: Neben der Förderung der Wirtschaft und des Tourismus betrifft dies beispielsweise auch die Bereiche Regionalplanung, Natur und Umwelt, Ausbau der Infrastruktur, Katastrophenschutz und Rettungswesen, Verkehr, Kultur, Bildung und Sport. Um die Ziele einer gemeinschaftlichen Entwicklung zu erreichen sollen gemeindliche und andere Einzelvorhaben mit grenzüberschreitendem Bezug unterstützt und gefördert werden.⁷ Als Mittel zur Realisierung der Ziele dient in erster Linie die grenzüberschreitende Projektarbeit, wobei einige Projekte von der Euroregion selbst durchgeführt werden, andere hingegen von Dritten realisiert und von der Euroregion lediglich unterstützend begleitet werden. Zur Finanzierung der einzelnen Projekte wird vorwiegend auf die Förderkulisse der Europäischen Union zurückgegriffen: Von 1992 bis 2012 unterstützte die EU die Projektarbeit in der Euroregion Elbe/Labe mit nahezu 143 Millionen Euro an Fördergeldern.⁸ Zusätzlich wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit über 18 Millionen Euro aus dem Förderprogramm „Regionenarbeit“ des Freistaates Sachsen unterstützt.⁹ Vor dem Hintergrund der eingesetzten Finanzmittel soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Euroregion in den gut 20 Jahren ihres Bestehens zum Zusammenwachsen im wirtschaftlichen Bereich beitragen konnte.

Bemühungen zur Stärkung der regionalen Wirtschaft

Von Beginn an wollte man durch eine Aktivierung der endogenen Potenziale der Region zur ökonomischen Entwicklung im Grenzgebiet beitragen. Wirtschaftliche Gesichtspunkte waren bei der Zusammenarbeit somit von großer Bedeutung und spielten bereits bei der Gründung der Organisation eine nicht zu unterschätzende Rolle. Insbesondere hoffte man

im tschechischen Teil nach der Wende darauf, durch die Anbahnung von grenzüberschreitenden Kooperationen von der wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen profitieren zu können. Zwar war die ökonomische Ausgangslage in beiden Teilräumen zu Beginn der 1990er-Jahre ähnlich: Hüben wie drüben galt es, die negativen Folgen der sozialistischen Planwirtschaft zu überwinden. Es zeichnete sich jedoch bereits sehr früh ab, dass durch die Wiedervereinigung ein starker wirtschaftlicher Aufschwung auf dem deutschen Gebiet der Euroregion Elbe/Labe stattfinden würde. Hiervon erhoffte sich auch die tschechische Seite Vorteile: Zu Beginn der 1990er-Jahre war laut einem hauptamtlichen Akteur der Euroregion die Vorstellung sehr präsent, dass eine Verbesserung des Lebens- und Wirtschaftsstandards in Sachsen auch zu einer positiven Entwicklung im tschechischen Grenzland führen würde. Aber auch deutscherseits wurde von Anfang an das Ziel angestrebt, im wirtschaftlichen Bereich mit der tschechischen Seite zusammenzuarbeiten.

Die Hoffnung, dass durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die tschechische Seite einen ähnlichen wirtschaftlichen Aufschwung erleben würde wie das deutsche Teilgebiet, hat sich in den darauf folgenden Jahren allerdings nicht erfüllt: Die wirtschaftliche Entwicklung verlief sehr unterschiedlich und es tat sich hinsichtlich des Wohlstandsniveaus schnell eine Lücke zwischen den beiden Teilräumen auf. Ausgehend von einer ähnlichen wirtschaftlichen Lage zu Beginn der 1990er-Jahre entstand somit zwischen den Gebieten der beiden ehemaligen sozialistischen Staaten ein ausgeprägtes Wohlstandsgefälle, das auch auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Auswirkungen hatte: Aufgrund der Preisunterschiede waren laut eines Akteurs der Euroregion im deutschen Grenzgebiet zur Tschechischen Republik viele Gewerbetreibende und Betriebe besorgt, dass Aufträge eher an tschechische als an deutsche Unternehmen vergeben werden könnten. Von Bedeutung war dabei auch der Umstand, dass sich die tschechischen Unternehmen nach dem EU-Beitritt der Tschechischen Republik 2004 in vielen Branchen auf die Dienstleistungsfreiheit berufen konnten. Die letzten branchenbezogenen Einschränkungen wurden in Deutschland am 1. Mai 2011 aufgehoben. Auch das Ende bei den Übergangsregelungen zur Ar-

⁷ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Euroregion Elbe Labe (Informationsbroschüre).

⁸ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Pressemitteilung, Erfolgreiche Bilanz. Mehr als 3000 tschechische und sächsische Partner an Projekten beteiligt, 11.6.2012, www.euroregion-elbe-labe.eu/files/dokumente/2012-06-11-EEL-20-Jahre-erfolgreiche-Bilanz.pdf (8.12.2014).

⁹ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Projekte, www.euroregion-elbe-labe.eu/de/projekte (28.11.2014).

beitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 weckte die Befürchtung, tschechische Arbeitnehmer könnten massenhaft nach Sachsen emigrieren beziehungsweise pendeln und zur Verbreitung von Dumpinglöhnen beitragen.¹⁰ Es kann somit davon gesprochen werden, dass aufgrund des Wohlstandsgefälles eine wirtschaftliche Konkurrenzsituation entstand, die sich im ökonomischen Bereich negativ auf die Kooperationsvoraussetzungen in der Europaregion auswirkte.

Dabei waren die Akteure der Organisation äußerst bestrebt, durch eine Förderung der regionalwirtschaftlichen Zusammenarbeit auf eine Angleichung der entsprechenden Unterschiede hinzuwirken. Diese Bemühungen waren allerdings nicht von Erfolg gekrönt, was neben der vorhandenen wirtschaftlichen Konkurrenzsituation auch auf Diskrepanzen in den ökonomischen Strukturen zurückgeführt werden kann. Ein natürlicher Ansprechpartner beim Versuch der Stärkung der endogenen Wirtschaftspotenziale waren für die Akteure der Euroregion beispielsweise die jeweiligen Wirtschaftsverbände wie die Industrie- und Handelskammer in Deutschland oder die Wirtschaftskammer in Tschechien. Diese sind aber auf sächsischer und tschechischer Seite höchst unterschiedlich strukturiert, sodass eine Zusammenarbeit nur schwer möglich ist. Wie ein Präsidiumsmitglied der Euroregion berichtete, bereitete beispielsweise der Umstand große Probleme, dass die Industrie- und Handelskammer in Dresden ein hochprofessioneller Verband ist, der aufgrund der Zwangsmitgliedschaft auch über eine entsprechende Machtbasis mit mehreren tausend Mitgliedern verfügt, während auf der tschechischen Seite die Wirtschaftskammer in Ústí nad Labem lediglich rund 30 freiwillige Mitglieder hat. Es handelt sich somit um zwei sehr unterschiedliche Einrichtungen, die man nur sehr schwer miteinander ins Gespräch bringen kann, da sie verschiedene Problemstellungen haben. Vor diesem Hintergrund ist es nicht gelungen, eine Zusammenarbeit zwischen beiden Kammern einzufädeln und sie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu animieren.

¹⁰ Vgl. DGB Bezirk Sachsen, Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1.5.2011, www.sachsen.dgb.de/themen_1/++co++2853050a-4692-11e1-79b6-00188b4dc422/@@index.html (18.12.2012).

An dieser Stelle zeigt sich ein grundlegendes strukturelles Problem bei der Kooperation zwischen den beiden Teilträumen: Während nach dem Ende des Sozialismus die westdeutsche Verbändelandschaft praktisch auf das Gebiet der DDR ausgedehnt wurde,¹¹ ist der Organisationsgrad der tschechischen Gesellschaft vor dem Hintergrund des Fehlens entsprechender Anbindungsmöglichkeiten als weitaus geringer einzuschätzen.¹² Dies hat für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Tschechischen Republik gravierende Folgen, da auf der tschechischen Seite mögliche Projektpartner für die deutschen Organisationen oftmals nur schwer zu finden oder überhaupt nicht vorhanden sind.

In der Summe bleibt die Entwicklung bei der regionalwirtschaftlichen Zusammenarbeit somit weit hinter den Erwartungen der euregionalen Akteure zurück. Zwar waren schon vor der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der Europäischen Union viele große deutsche Firmen in Tschechien tätig – beispielhaft sei hier nochmals auf die Kooperation zwischen Volkswagen und Škoda verwiesen. Von einem hauptamtlichen Akteur der Euroregion wird jedoch der Umstand sehr negativ gesehen, dass es sich dabei fast ausschließlich um international agierende Unternehmen handelt, die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit hingegen auch heute noch kaum stattfindet. Wie das Beispiel des mexikanisch-amerikanischen Grenzraums mit seinen wirtschaftlich sehr erfolgreichen *Twin Cities* oder auch die Zusammenarbeit zwischen Wien und Bratislava zeigen, kann bei entsprechend gestalteten Rahmenbedingungen die Kooperation im Grenzgebiet und die damit einhergehende Nutzung von Synergieeffekten in der Tat zu Wohlstandsgewinnen auf beiden Seiten führen.¹³ Dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort im wirtschaftlichen Bereich auch über 20 Jahre nach der Gren-

¹¹ Vgl. Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 243 ff.

¹² Zu den Verbänden in der Tschechischen Republik vgl. Benjamin Zeitler, Verbandliche Interessenvertretung und Mitgestaltung in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten, Wiesbaden 2012, S. 165.

¹³ Vgl. Niles Hansen, *The Border Economy: Regional Development in the Southwest*, Austin 1981.

öffnung noch nicht funktioniert, wird von den Akteuren der Euroregion Elbe/Labe daher auch außerordentlich bedauert.

Kleingewerbe im unmittelbaren Grenzgebiet

Positive ökonomische Auswirkungen hat das Wohlstandsgefälle zwischen dem deutschen und tschechischen Teil der Euroregion dagegen auf der Ebene unterhalb der mittelständischen Betriebe im Bereich der Kleingewerbetreibenden. So führte etwa der sich seit Beginn der 1990er-Jahre schnell entwickelnde Unterschied in der Kaufkraft dazu, dass in einigen tschechischen Gemeinden direkt an der Grenze verschiedene wirtschaftliche Unternehmungen im Einzelhandel möglich wurden, die für die Einwohner heute die Lebensgrundlage darstellen: „In unserer 580-Einwohnerstadt gibt es elf prosperierende Gaststätten, sechs oder sieben Friseursalons und was weiß ich wie die Dienstleistungen alle heißen, die hier angeboten werden.“ Nach der Aussage dieses tschechischen Bürgermeisters würde es in der Gemeinde normalerweise nur eine Gaststätte, einen Tante-Emma-Laden mit Lebensmitteln und vielleicht einen Friseursalon geben. Alle darüber hinaus vorhandenen Einrichtungen seien entstanden, weil eine entsprechende Nachfrage seitens der deutschen Besucher vorhanden war. Für die vietnamesischen Betreiber der verschiedenen Verkaufsstände („Vietnamesenmärkte“), aber auch für viele alteingesessene Einwohner stellt dies heute die Lebensgrundlage dar. Hinzu kommen die Tankstellen, die trotz einer Angleichung der Preise noch immer von deutschen Autofahrern aufgesucht werden. Aufgrund der ökonomischen Vorteile für die Bevölkerung wird diese Entwicklung von dem Bürgermeister der Gemeinde auch keineswegs negativ gesehen, sondern weitgehend begrüßt.

Ob dabei ein positiver Effekt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit darin gesehen werden kann, dass durch die in deutsch-tschechischer (aber auch in tschechisch-deutscher) Richtung verlaufenden Einkaufsfahrten die Anzahl der grenzüberschreitenden Begegnungen erhöht wird, ist schwer zu beantworten. Zwar werden die Kontakte über die Grenze hinweg durch solche Fahrten gesteigert und so die Voraussetzungen für Begegnung und Kennenlernen verbessert. Aller-

dings muss dies nicht zwangsläufig zu einem besseren Verständnis zwischen Deutschen und Tschechen im Grenzgebiet führen. Wenig positive Impulse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ergeben sich vor allem dann, wenn solche Fahrten – wie von einer Befragungsteilnehmerin einer Studie des Centrums für angewandte Politikforschung in München beschrieben – im grenznahen Supermarkt enden.¹⁴ Bei einem Aufenthalt ausschließlich im unmittelbaren, oftmals von Casinos und Straßenstrich geprägten tschechischen Grenzland, ohne eine tiefere Beschäftigung mit Land und Leuten, wäre beispielsweise sogar zu befürchten, dass der Bildung oder Verstärkung von Vorurteilen Vorschub geleistet wird.¹⁵

Über die Kultur zur Wirtschaft

Trotz der als unbefriedigend angesehenen Zusammenarbeit im regionalwirtschaftlichen Bereich sind es oftmals gerade ökonomische Aspekte, die die Akteure zu grenzüberschreitenden Projekten motivieren – auch wenn diese selbst eher kulturellen Charakter aufweisen. So erklärt ein Bürgermeister einer mittelgroßen tschechischen Stadt seine Motivation zur Veranstaltung von grenzüberschreitenden Projekten mit Kindern damit, dass in einer globalisierten Welt Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse von anderen Kulturen von großer Bedeutung sind und den Heranwachsenden im späteren beruflichen Leben von großer Hilfe sein können. Kinder seien neuen Informationen und Denkweisen gegenüber aufgeschlossen und könnten aufgrund ihrer Lernfähigkeit am meisten von den gemeinsamen Projekten profitieren. Der entsprechende Akteur ermutigt deshalb insbesondere die Schulen zur Teilnahme an den grenzübergreifenden Vorhaben.

Dabei sei es nicht von Bedeutung, ob man eine Kinderolympiade veranstalte, sich gegenseitig zu einem Konzert einlade oder gemeinsame Theatervorstellungen durchführe. Für die Sprachkenntnisse und das bessere Verständnis der anderen Mentalität seien der-

¹⁴ Vgl. Michael Weigl/Michaela Zöhrer, Regionale Selbstverständnisse und gegenseitige Wahrnehmung von Deutschen und Tschechen, Dezember 2005, www.cap-lmu.de/download/CAP-Analyse-2005-03.pdf, S. 11 (7.12.2014).

¹⁵ Vgl. M. Weigl/M. Zöhrer (Anm. 14), S. 11.

artige Veranstaltungen auf jeden Fall ein Gewinn. Dass der Akteur bei der Auflistung der unterschiedlichen grenzüberschreitenden Aktivitäten aber dennoch wirtschaftliche Aspekte vor Augen hat, zeigt sich darin, dass er den Lerneffekt wiederum vor allem im Bereich der Ökonomie verortet: In Deutschland hätten sich kleingewerbliche Strukturen nach dem Zweiten Weltkrieg eher erhalten, als in der Tschechischen Republik, wo diese gerade erst im Entstehen seien. Durch die Teilnahme an grenzüberschreitenden Projekten und entsprechenden Aufenthalten erhofft man sich daher auch ein besseres Verständnis der entsprechenden Wirtschaftskultur. Besonders bedeutend sei der Lerneffekt dabei wiederum bei Projekten mit Kindern.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Förderung des fremdsprachlichen Unterrichts in den Schulen ein zentrales Thema: Kenntnisse der jeweiligen Landessprache stellen nämlich eine unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Kooperation über nationalstaatliche Grenzen hinweg dar. Die deutsch-tschechische Fachgruppe der Euroregion für Wirtschaftsförderung/Tourismus beschloss daher auf einer ihrer Sitzungen, ein gemeinsames Schreiben an für den Sprachunterricht verantwortliche Stellen zu adressieren, um auf die Problematik des mangelhaften beziehungsweise teilweise gänzlich fehlenden Sprachunterrichts im Grenzgebiet aufmerksam zu machen. Nur mit entsprechenden Sprachkenntnissen würde sich für Jugendliche die Möglichkeit eröffnen, eine Ausbildung im anderen Teilraum zu machen.¹⁶

Wohlstandsgrenze

Betrachtet man einige zentrale wirtschaftliche Kennzahlen der Euroregion, so fällt insbesondere das bereits angesprochene Wohlstandsgefälle auf: Im ersten Quartal 2011 betrug der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst in Sachsen 2561 Euro, während im Bezirk Ústí nad Labem lediglich 20564 Kronen beziehungsweise 838 Euro verdient wur-

den. In Sachsen ist der Bruttomonatsverdienst somit in etwa drei Mal so hoch wie in den angrenzenden Bezirken der Tschechischen Republik. Zu Recht sprechen daher einige Autoren davon, dass Deutsche und Tschechen durch eine Wohlstandsgrenze getrennt werden.¹⁷

Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede im Lohnniveau könnte vermutet werden, dass tschechische Arbeitnehmer in großer Anzahl die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme in Deutschland wahrnehmen. Seit dem 1. Mai 2011 haben tschechische Staatsbürger aufgrund des Auslaufens der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit unbeschränkter Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.¹⁸ Eine Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt allerdings, dass sie von der Möglichkeit der Arbeitsaufnahme in Deutschland trotz der geografischen Nähe nur sehr eingeschränkt Gebrauch machen. So waren in der Bundesrepublik im September 2012 lediglich 25632 tschechische Staatsbürger beschäftigt, während der entsprechende Wert für polnische Staatsangehörige 239954 betrug und somit in etwa zehn Mal so hoch war. Auch die geografisch wesentlich weiter entfernten Ungarn nutzten die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme mit 37268 gemeldeten Personen intensiver als die tschechischen Nachbarn. Die Befürchtungen, dass der deutsche Arbeitsmarkt mit tschechischen Arbeitnehmern überschwemmt werden könnte, haben sich somit nicht bewahrheitet. Der Grund für diese relativ niedrigen Zahlen kann in erster Linie in einer hohen Heimatverbundenheit sowie in entsprechenden Perspektiven auf dem heimischen Arbeitsmarkt gesehen werden. Als ähnlich unbegründet erwiesen sich die Sorgen mit Blick auf das Ende der Übergangsregelungen bei der Dienstleistungsfreiheit.

Ausblick

Vor dem Hintergrund der langjährigen Trennung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wie auch aufgrund der vorhandenen Sprach-

¹⁶ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Sitzung der deutsch-tschechischen Fachgruppe Wirtschaftsförderung/Tourismus in der EEL, www.euroregion-elbe-labe.eu/de/aktuelles/artikelliste/sitzung-der-deutsch-tschechischen-fachgruppe-wirtschaftsforderung-tourismus-in-der-eel.html?gpsize=3&gpage=2 (25.11.2014).

¹⁷ Vgl. A. Könönen (Anm. 1), S. 13.

¹⁸ Die Bundesrepublik Deutschland hatte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreizügigkeit im Anschluss an den EU-Beitritt der Tschechischen Republik im Jahr 2004 einzuschränken.

und Wohlstandsbarriere kann die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums in der Euroregion Elbe/Labe kurz- und mittelfristig wohl kaum realisiert werden. Als weniger ambitioniert kann die Bildung eines „Kommunikations- und Kooperationsraums“ angesehen werden, wie er in der Euroregion etwa durch die gemeinsame Arbeit im Rahmen des Kleinprojektfonds verwirklicht werden soll.¹⁹ Legt man in der Euroregion Elbe/Labe bei der Erstellung einer Leistungsbilanz dieses Ziel zu Grunde, so kann sicherlich ein positives Fazit der bisherigen Anstrengungen gezogen werden. Wie anlässlich der Feier des 20-jährigen Bestehens der Organisation festgestellt wurde, sind seit deren Gründung in der Region rund 1350 Projekte initiiert worden, an denen mehr als 3000 Partner beiderseits der Grenze beteiligt waren.²⁰ Die Koordinierung der grenzüberschreitenden Projektarbeit und die diesbezügliche Unterstützung der Projektpartner werden von den Akteuren der Euroregion selbst auch als eine ihrer herausragenden Leistungen eingeschätzt. Über diese Projektarbeit werden nicht nur Partner beiderseits der Grenze zusammengebracht, sondern es wird insbesondere auch das Bewusstsein für das Zusammenleben in einem gemeinsamen Raum geschärft: Die Euroregion habe – so ein deutscher Bürgermeister – zum Bewusstsein beigetragen, dass man im Grenzland lebe und entsprechend miteinander kommunizieren und sich kennen lernen müsse. In diesem Sinne sind auch die zukünftigen Aufgabenstellungen der Euroregion Elbe/Labe zu sehen: Nur durch eine beständige Fortsetzung der bisherigen Arbeit in ganz unterschiedlichen Bereichen – unter anderem auch der Sprache und der Kultur – kann dazu beigetragen werden, dass ein Fundament für die Kooperation im Grenzland auch in anderen Bereichen wie etwa der regionalen Wirtschaft gelegt wird.

¹⁹ Vgl. Euroregion Elbe/Labe, Kleinprojektfonds, www.euroregion-elbe-labe.eu/de/projektfoerderung/ziel-3/kleinprojektfonds-eel (6.12.2014).

²⁰ Vgl. Euroregion Elbe/Labe (Anm. 8)

Sven Rahner

Neue Wege arbeitspolitischer Solidarität in Deutschland und Europa

Industrie 4.0, Crowdfunding, Diversity Management, Share Economy: Wenn es gilt, wesentliche Facetten großer Megatrends wie der Digitalisierung, Diversifizierung und Demokratisierung der Arbeit in Deutschland und Europa auf Begriffe zu bringen, kommt man um solche oftmals englischen Schlagworte nicht herum. So wird unter Industrie 4.0 die Steuerung der Produktion über vernetzte IT-Systeme gefasst, beim Crowdfunding buhlt ein globales Netzwerk von Arbeitskräften oft für wenig Geld um noch so kleine Arbeitspakete wie Adressen recherchieren oder Produktbeschreibungen verfassen, das Diversity Management von Unternehmen setzt gezielt auf die heterogene Zusammensetzung von Mitarbeitergruppen, um den wirtschaftlichen Erfolg zu erhöhen, und in der Share Economy wird eine Kultur des Teilens propagiert.

Sven Rahner

Geb. 1978; Politikwissenschaftler, Autor und Doktorand am Lehrstuhl Politisches System der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Kassel, Noraplatzel-Straße 1, 34109 Kassel. s.rahner@web.de

Die Arbeitswelt ist im Umbruch. Alte Berufsbilder verschwinden, neue entstehen. Die Berufsbiografien werden auf allen Qualifikationsebenen dynamischer und vielfältiger. Heute kommt es viel seltener als früher vor, dass man ein und denselben Beruf ein Leben lang am selben Ort und für die-

Dieser Beitrag baut auf den Ergebnissen von 18 Gesprächen mit führenden arbeitspolitischen Vordenkern und Vordenkern aus dem In- und Ausland auf. Vgl. hierzu Sven Rahner, Architekten der Arbeit. Positionen, Entwürfe, Kontroversen, Hamburg 2014.

selbe Firma ausübt. Bei einer Forsa-Umfrage gab kürzlich mehr als die Hälfte der Befragten an, in den letzten Jahren mindestens eine einschneidende Veränderung in ihrem beruflichen Werdegang gehabt zu haben. Viele wechselten ihren Arbeitgeber, andere übernahmen neue Aufgabenbereiche innerhalb ihrer Firma oder änderten gleich den Beruf. Erstaunlich war jedoch, dass diese Veränderung bei rund drei Vierteln von ihnen weitgehend selbst gewählt war und überwiegend positiv beurteilt wurde.¹

Wissenschaftliche Beobachter sprechen von einer „Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt“² oder einem „Strukturbruch der Industriemoderne“³, inmitten dessen wir uns befinden. Der technologische Fortschritt und die digitale Beschleunigung sind Triebkräfte dieser Entwicklung. Sie verläuft im Kontext von Globalisierung, Ressourcenknappheit, demographischem Wandel sowie weltweiter Migration.

Die Sozialwissenschaftlerinnen Jutta Allmendinger und Ellen von den Driesch haben in einer aktuellen Studie auf den immer noch hohen Anteil bildungsarmer Menschen in der Europäischen Union hingewiesen. Im EU-Durchschnitt verlassen acht Prozent der Jugendlichen die Schulen ohne Abschluss, unter den 15-Jährigen gelten 19 Prozent als funktionale Analphabeten, weil ihr kognitives Leseverständnis oder mathematisches Grundwissen nur gering ausgeprägt ist. Hohe Bildungsabschlüsse führen dabei in allen EU-Staaten zu einer bemerkenswerten *Bildungsrendite*: Der Einkommensunterschied zwischen Hochschulabsolventen und Menschen mit einem Berufsabschluss beträgt im EU-Durchschnitt 44 Prozent. Der Blick auf den Zeitverlauf zeigt, dass in den meisten EU-

Staaten in den letzten Jahren eine weitere Polarisierung der Einkommen durch Bildung stattgefunden hat. Während zum Beispiel in Deutschland zwischen 2006 und 2010 Niedrigqualifizierte Einkommensverluste hinnehmen mussten, stiegen die Einkommen von Hochqualifizierten.⁴

Im Folgenden sollen mit Blick auf die zentralen Trends und Herausforderungen des Strukturwandels der Arbeit in Deutschland und Europa Perspektiven und Konzepte für deren aktive beschäftigtenorientierte Gestaltung skizziert und drei Leitfragen erörtert werden:

1. Welche Auswirkungen hat die Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeit auf die Belegschaften und die Arbeitsorganisation in Deutschland und Europa?
2. Wie kann trotz des Trends zur Höherqualifizierung eine weitere Spaltung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zwischen Kern und Rand verhindert werden?
3. Welcher neuen institutionellen Rahmenbedingungen bedürfen die Reform des Weiterbildungs- und Qualifikationssystems in Deutschland und die Einführung einer Basisarbeitslosenversicherung auf europäischer Ebene?

Leben und Arbeiten in der digitalen und flexiblen Ökonomie

Nach dem ersten mechanischen Webstuhl 1784 und dem ersten Fließband in den Schlachthöfen von Cincinnati 1870 sowie der ersten speicherprogrammierbaren Steuerung 1969 sind es gegenwärtig die sogenannten cyber-physischen Systeme, die Einzug in die Fabriken halten. Sie sind Ausdruck der allgegenwärtigen rechnergestützten Informationsverarbeitung und der drahtlosen Vernetzung leistungsfähiger Kleinstcomputer untereinander und mit dem Internet. Die reale und die virtuelle Welt, der Cyberspace, verschmelzen miteinander. Ressourcen, Informationen, Objekte und Menschen können sich miteinander vernetzen. Das Internet der Dinge, Daten und Dienste entsteht.

⁴ Vgl. Jutta Allmendinger/Ellen von den Driesch, *Social Inequalities in Europe. Facing the Challenge*, WZB Discussion Paper 5/2014.

¹ Vgl. Randstad-Stiftung, *Brüche im Erwerbsleben. Umfrage der forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH im Auftrag der Randstad-Stiftung*, Eschborn 2012.

² Vgl. Holger Hinte/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert*, Bonn 2013.

³ Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: *Der Epochenbruch in den 1970er-Jahren. Thesen zur Phänomenologie und den Wirkungen des Strukturwandels „nach dem Boom“*, in: Knud Andresen/Ursula Bitzegeio/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitswelten*, Bonn 2011, S. 25–40, hier: S. 30.

Die voranschreitende Digitalisierung der Wirtschaft zu einer Industrie 4.0 verspricht für Deutschland – mit Blick auf den internationalen Wettbewerb – attraktive Produktivitätssteigerungen.¹⁵ Sie wird jedoch auch Tätigkeitsprofile und Berufsbilder in der industriellen Produktion grundlegend verändern, manche standardisierten und einfachen Tätigkeiten verdrängen sowie neue, höher qualifizierte entstehen lassen. In einigen Dienstleistungsberufen ist zudem mit Arbeitsplatzverlusten oder zumindest -verschiebungen zu rechnen.

In ihrer Studie „The Future of Employment“ analysierten die britischen Forscher Carl Benedikt Frey und Michael Osborne unlängst über 700 verschiedene Berufe in den USA auf Verdrängungseffekte durch den technologischen Fortschritt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsplatz in den nächsten 20 Jahren durch einen Computer ersetzt wird, erreicht dabei in der höchsten Risikogruppe Werte von über 80 Prozent. Hierzu zählen die Autoren beispielsweise Verkäuferinnen und Verkäufer am Telefon, Taxifahrerinnen und Taxifahrer, Bürokaufleute, Restaurantköchinnen und Restaurantköche sowie Immobilienmaklerinnen und Immobilienmakler. Insgesamt werden 47 Prozent aller Arbeitsplätze in den USA bis Mitte der 2030er-Jahre als durch Automatisierungseffekte gefährdet betrachtet.¹⁶ Jeremy Bowles hat in Anlehnung an diese Methode unlängst für Europa ähnliche Ergebnisse errechnet. So prognostiziert er für die Europäische Union ein Gefährdungspotenzial von durchschnittlich 54 Prozent aller aktuellen Arbeitsplätze in den nächsten 20 Jahren. Das technologieinduzierte Risiko für Deutschland sieht Bowles bei 51 Prozent. Zukunftsfähige Berufe sehen sowohl Osborne und Frey als auch Bowles in Tätigkeitsfeldern, die kreative und soziale Kompetenzen erfordern.¹⁷

¹⁵ Vgl. Henning Kagermann/Wolfgang Wahlster/Johannes Helbig (Hrsg.), Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0, Abschlussbericht des Arbeitskreises Industrie 4.0, Forschungsunion im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Berlin 2012.

¹⁶ Vgl. Carl Benedikt Frey/Michael A. Osborne, *The Future of Employment. How Susceptible are Jobs to Computerisation*, Oxford 2013.

¹⁷ Vgl. Jeremy Bowles, *The Computerisation of European Jobs. Who Will Win and Who Will Lose from the Impact of New Technology onto Old Areas of*

Stehen wir also unmittelbar vor einem „Sieg der Algorithmen“, wie „Der Spiegel“ unlängst titelte?¹⁸ Diese Schlussfolgerung wäre sicherlich nicht nur voreilig, sondern auch gestaltungspolitisch wenig ambitioniert. Schon im frühen 19. Jahrhundert war die Mechanisierung der Auslöser für Proteste der sogenannten Maschinenstürmer, die ihrer Sorge um dauerhafte Arbeitslosigkeit Ausdruck verliehen. Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte der vergangenen 200 Jahre gibt jedoch Anlass zu mehr Optimismus: Der technische Fortschritt führte seit der Erfindung der Dampfmaschine nicht nur zum Wandel von Berufen und Tätigkeiten, sondern auch zum Entstehen neuer Arbeitsplätze. Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft wird also nicht von einem quasi unabwendbaren technologischen Determinismus geleitet. Vielmehr gibt es insbesondere für Politik, Sozialpartner, Betriebsräte und Unternehmensleitungen beeinflussbare Hebel für die Gestaltung der Arbeit.

Die erhöhte Komplexität in der Fertigung sowie der ansteigende Bedarf an Entscheidungs-, Kontroll- und Koordinationskompetenzen in den sogenannten Smart Factories sorgen für neue Qualifikationsbedarfe und erhöhte Handlungsspielräume für die Beschäftigten ebenso wie für die Notwendigkeit neuer Führungs- und Organisationsmodelle. Kontinuierliche Fort- und Weiterbildung sowie die entsprechende lebensbegleitende Beratung werden unverzichtbar. Zudem können beschäftigtenorientierte Prinzipien der Arbeitsgestaltung, wie zum Beispiel Formen der „Schwarm-Organisation“, einer Polarisierung der Belegschaften in hochqualifizierte Experten mit weitreichenden Gestaltungsfreiheiten und Angelernte, die auf einfache Tätigkeiten beschränkt sind, entgegenwirken.¹⁹ Im Kern geht es darum, anstelle eines technologiezentrierten Automatisierungskonzeptes, das dem menschlichen Handeln nur noch eine „Lückenbüßerfunktion“ zuweist, einen

Employment?, 17.7.2014, www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1394-the-computerisation-of-european-jobs/ (15.12.2014).

¹⁸ Der Sieg der Algorithmen, in: *Der Spiegel*, Nr. 17 vom 19.4.2014, S. 69 ff.

¹⁹ Vgl. Hartmut Hirsch-Kreinsen, Forschungsfragen und Entwicklungsstrategien. Entwicklungsperspektiven von Produktionsarbeit, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0*, Berlin 2014, S. 37–42, hier: S. 38 ff.

menschenzentrierten Ansatz zu wählen, der auf den Zusammenschluss und die enge Zusammenarbeit qualifizierter Mitarbeiter setzt, die auch für unvorhersehbare Situationen und Störungen adäquate Lösungen finden.^{I¹⁰}

Zukunftsaufgabe Weiterbildung

Lebenslanges Lernen wird vor diesem Hintergrund zum elementaren Bestandteil einer nachhaltigen Transformationsstrategie. Frühzeitige Vermittlung digitaler Kompetenzen in den Schulen wird immer wichtiger. Für alle Gruppen am Arbeitsmarkt gilt schon jetzt, dass Bildung den besten Schutz vor Arbeitslosigkeit darstellt. 2011 waren 45 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland ohne Abschluss, während dies unter den Erwerbstätigen nur bei 14 Prozent der Fall war.^{I¹¹} Dieser Befund hatte sogar die nicht gerade sozialrevolutionärer Umtriebe verdächtigen fünf Wirtschaftsweisen auf den Plan gerufen. Sie mahnen in ihrem Gutachten vom November 2013 folglich weiteren Reformbedarf am Arbeitsmarkt an und fordern geschlossen, der Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems sowie der Chancengleichheit die höchste Priorität zuzumessen.^{I¹²}

Derzeit fehlt es jedoch an einer Systematisierung der Fort- und Weiterbildung sowie deren Förderung. Es mangelt an Beratungsangeboten zu Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Und ausgerechnet diejenigen, die aus sozialen Gründen am stärksten auf Weiterbildungschancen angewiesen sind, zählen zu den großen Verlierern, wenn es um die Beteiligungs- und Finanzierungsmöglichkeiten von Weiterbildung geht. So haben 52 Prozent der Menschen ohne Migrationshintergrund 2012 an einer Weiterbildung teilgenommen. Bei Menschen mit Migrationshintergrund lag dieser Wert bei nur 33 Prozent. Der Blick auf die Teilnahme an Weiterbildungen nach Schulabschluss ergibt folgendes Bild: Die Beteiligungsquote lag im Jahr 2012 bei einem hohen Schulabschluss

(Fachabitur und darüber) bei 64 Prozent. Bei einem mittleren Schulabschluss reduzierte sich diese Quote auf 51 Prozent und bei einem niedrigen Schulabschluss (Hauptschulabschluss oder darunter) lag sie nur noch bei 32 Prozent.^{I¹³} Zudem erschwert die Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes durch die Zunahme neuer Beschäftigungsformen eine gleichmäßige Chancenverteilung bei der Weiterbildungsbeteiligung. Empirische Analysen belegen, dass sämtliche Formen atypischer Beschäftigung – von der Teilzeitbeschäftigung über geringfügige Beschäftigung bis hin zu befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit – im Vergleich mit Normalarbeitsverhältnissen erhebliche Nachteile bei den Zugangschancen zu formalen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen aufweisen.^{I¹⁴}

Neben den verstärkten Auflösungserscheinungen am Sicherheitsgefüge von Arbeitsverhältnissen im Zuge der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses sind es somit vor allem die ungleich verteilten Weiterbildungschancen, die bei der Verbesserung von Lebensplanungsmöglichkeiten und sozialer Mobilität ein schwerwiegendes strukturelles Hemmnis darstellen. Ob und inwieweit auf diese Frage ausreichend wirkmächtige politische Reformlösungen gefunden werden können, wird den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Erhöhung der Beschäftigungsoptionen im Lebensverlauf der Menschen maßgeblich bestimmen.

Investive Arbeitspolitik und staatenübergreifende Solidarität

Eine zentrale Aufgabe der Politik wird – wie es der indische Ökonom und Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen in „Ökonomie für den Menschen“ ausbuchstabiert hat – zudem mehr denn je darin bestehen, für ausreichende Verwirklichungschancen, Mitspracherechte und Transparenzgarantien zu sorgen, um so die Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, unter der Vielfalt möglicher Lebensentwürfe frei wählen zu können und für neue Zugangschancen zu Bildung

^{I¹⁰} H. Hirsch-Kreinsen (Anm. 9), S. 40f.

^{I¹¹} Vgl. Brigitte Weber/Enzo Weber, Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht (2013) 4.

^{I¹²} Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/2014, „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, Berlin, 2013, S. 5.

^{I¹³} Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Weiterbildungsverhalten in Deutschland, AES 2012 Trendbericht, Bonn–Berlin 2013, S. 23 ff.

^{I¹⁴} Vgl. Lutz Bellmann et al., Weiterbildung atypisch Beschäftigter, Gütersloh 2013.

und Arbeit zu sorgen.¹⁵ Konzepte investiver Arbeitspolitik setzen genau hier an und zielen auf die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung hin zu stärker lebenslauforientierten Modellen wie zum Beispiel Beschäftigungsversicherungen oder Weiterbildungsfonds. Diese könnten in Ergänzung zu den Leistungen der bisherigen Arbeitslosenversicherung die neuen Risiken von beruflichen Übergängen und Erwerbsunterbrechungen besser absichern und gleichzeitig wiederkehrende Chancen auf erneute Einstiege, gelingende Umstiege und mögliche Aufstiege eröffnen.¹⁶

Günther Schmid schlägt zudem „institutionelle Brücken zwischen Qualifikationsprognose und Qualifikationsnachfrage“ vor, um eine strukturierte Kommunikation zwischen prognostischer Theorie und betrieblicher Praxis zu ermöglichen. Grundlage solcher Antizipationssysteme ist es, dass aggregiertes statistisches Wissen durch Erfahrungswissen der Betriebe, Beschäftigten und Bildungsträger ergänzt wird. Überbetriebliche Fachkräftepools könnten in Verbindung mit der Erhöhung der strategischen Personalplanungskapazitäten, insbesondere bei klein- und mittelständischen Unternehmen, zudem dafür sorgen, dass neben Übergangsmärkten für besondere Zielgruppen auch Konzepte regionaler Beschäftigungssicherung Anwendung finden könnten.¹⁷

Die Stärkung der individuellen Autonomie stellt eine vielversprechende Strategie zur Erhöhung der Eigenverantwortung der Beschäftigten bezüglich der Herausforderungen lebensbegleitenden Lernens dar. Die Institutionalisierung neuer sozialer Rechte, wie zum Beispiel ein Rechtsanspruch für

alle Beschäftigten auf eine regelmäßige Einschätzung von Entwicklungspotenzialen und Weiterbildungszielen sowie deren Verwirklichung durch Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds würden genau an diesem Punkt ansetzen.¹⁸

Die europäischen Staaten können hierbei in einen regen Ideenaustausch miteinander treten und voneinander lernen: Während in den Niederlanden derzeit rund 90 Branchenfonds existieren, die von den Sozialpartnern über Tarifvereinbarungen gegründet wurden, verfügt Frankreich bereits seit 1971 über ein Kombinationsmodell aus gesetzlicher Mindestpflicht zur betrieblichen Weiterbildung und überbetrieblichen Weiterbildungsfonds.¹⁹ In Österreich fristete die sogenannte Bildungskarenz über zehn Jahre lang ein Schattendasein. Erst im Zuge des Abschwungs durch die weltweite Wirtschaftskrise ab 2008 wurde die Bildungskarenz als „Krisenmodell“ aufgewertet und die Höhe der Lohnersatzleistung im Falle von Weiterbildungsmaßnahmen an das Arbeitslosengeld angepasst. 2013 wurde das Instrument um die Möglichkeit einer Bildungsteilzeit erweitert und damit auf Teilzeitbeschäftigte ausgeweitet. Mit dieser finanziell attraktiven und zugleich betriebsnahen Variante können immer stärker auch bildungsferne Gruppen am Arbeitsmarkt erreicht werden.

Der Blick in die europäischen Nachbarländer bietet weiterführende Anknüpfungspunkte für die Debatte um eine Reform des Weiterbildungs- und Qualifizierungssystems in Deutschland, das durch ein segmentiertes System der beruflichen Weiterbildung geprägt ist. In den Niederlanden und in Frankreich dagegen arbeiten Gewerkschaften und Arbeitgeber in dieser Frage intensiv zusammen. Dies hat den positiven Nebeneffekt, dass das zentrale Zukunftsthema der Weiterbildung den Weg aus den Expertengremien in den öffentlichen Diskurs findet. Die Einführung einer staatlichen Weiterbildungsförderung in Teilzeit könnte unter Bezugnahme der ermutigenden österreichischen Erfahrung

¹⁵ Vgl. Amartya K. Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München 2002.

¹⁶ Vgl. ausführlich zur Debatte um die Reform der Weiterbildung in Deutschland Sven Rahner, *Zukunftsaufgabe Weiterbildung. Stand der Debatte und internationale Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014.

¹⁷ Vgl. Günther Schmid, *Wann wird der Arbeitsmarkt erwachsen? Folgen des Strukturwandels für die Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung*, in: Heide von Felden/Ortfried Schöffter/Hildegard Schicke (Hrsg.), *Denken in Übergängen. Weiterbildung in transitorischen Lebenslagen*, Wiesbaden 2014, S. 164.

¹⁸ Vgl. Günther Schmid, *Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin 2011.

¹⁹ Vgl. Gerhard Bosch, *In Qualifizierung investieren. Ein Weiterbildungsfonds für Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.

gen mit der Bildungsteilzeit und in Anlehnung an die erfolgreiche deutsche Tradition des dualen Ausbildungssystems ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Systematisierung der Weiterbildung in Deutschland sein.

Gestaltung der vierten industriellen Revolution

Gleichwohl benötigt es neben nationalen Lösungen bei der Weiterbildungsfrage und dem intensiven Austausch darüber auch eine enge finanzpolitische Zusammenarbeit und fiskalische Transfers zwischen den Mitgliedsländern zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa. Der in der Wissenschaft derzeit intensiv diskutierte Vorschlag einer passgenauen Umsetzung dieser Idee ist die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung. Diese könnte einen direkten Zusammenhang zwischen Transferzahlungen und der konjunkturellen Situation eines Mitgliedsstaates schaffen, um die Eurozone in einer Krise automatisch zu stabilisieren. Die Umsetzung könnte über einen moderaten Anteil der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge an den Lohnnebenkosten organisiert werden. Die möglichen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit könnten zum Beispiel auf sechs Monate zeitlich begrenzt und in der Höhe von 30 Prozent des letzten Nettoeinkommens erfolgen. Die Europäische Arbeitslosenversicherung würde so eine Basisabsicherung für einzelne Mitgliedstaaten gewährleisten, ohne höhere Absicherungsniveaus in anderen Mitgliedstaaten einzuschränken. Diese könnten auch weiterhin über die nationalen Sozialversicherungsträger abgedeckt werden.¹²⁰ Die Etablierung eines solchen staatenübergreifenden Solidarsystems böte neben den offenkundigen Potenzialen für mehr Krisenresistenz auch die Chance, – wie der amtierende EU-Sozialkommissar László Andor betont – „dem Währungsraum endlich ein menschliches Gesicht [zu] verleihen“.¹²¹

Kurzum: Vor dem Hintergrund des voranschreitenden Strukturwandels der Arbeit wird die gesamtgesellschaftliche Zukunftsaufgabe darin bestehen, durch rechtzeitige und präventive Weiterbildungsmaßnahmen sowie eine entsprechende lebensbegleitende Bildungs- und Qualifizierungsberatung neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Die Forderung der IG Metall für die anstehende Tarifrunde in der Metall- und Elektroindustrie im Frühjahr 2015 nach einer finanziell und zeitlich ausgestalteten „Bildungsteilzeit“ kann daher neue Anregungen für die aufkeimende Debatte um die Notwendigkeit von Weiterbildung und Qualifizierung im Zuge der Digitalisierung von Wirtschaft und Arbeit liefern. Die Leitidee der IG Metall nach einer geteilten Verantwortung zwischen Staat, Arbeitgeber und Beschäftigten in Zeiten extremen Strukturwandels könnte der sozialpartnerschaftlichen Suche nach gemeinsamen Antworten auf die eingangs skizzierten Megatrends Auftrieb verleihen. Die Frage nach der gemeinsamen Verantwortung für die Gestaltung der „vierten industriellen Revolution“ ist jedoch keine, die sich auf Nationalstaaten in Europa eingrenzen lässt, sie muss europäisch diskutiert und beantwortet werden. Dafür braucht es eine neue Kultur der arbeitspolitischen Solidarität in Deutschland und Europa.

¹²⁰ Vgl. Sebastian Dullien et al., Eine Arbeitslosenversicherung für den Euroraum als automatischer Stabilisator. Grenzen und Möglichkeiten, Politikberatung kompakt 86, DIW, Berlin 2014.

¹²¹ Alexander Demling, Job-Krise: EU-Kommissar will europäische Arbeitslosenversicherung, 13. 6. 2014, www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-kommissar-andor-fordert-europaeische-arbeitslosenversicherung-a-974964.html (18. 12. 2014).

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe

6/2015 · 2. Februar 2015

Deutschland und Israel

Shimon Stein · Mordechai Lewy

Von der Einzigartigkeit über Normalität zur Staatsraison:
50 Jahre diplomatische Beziehungen

Sylke Tempel · David Witzthum

Das Bild des Anderen

Markus Kaim

Sicherheit Israels als Teil der deutschen Staatsräson

Marcel Serr

Geschichte der deutsch-israelischen Rüstungskooperation

Lorena De Vita

Das deutsch-deutsch-israelische 1965

Arndt Kremer

Brisante Sprache: Deutsch in Palästina und Israel

Yoaf Sapir

Berlin, Berlin! Junge Israelis in der deutschen Hauptstadt



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons
Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-
Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
9. Januar 2015

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Michael Dauderstädt

3–11 **Kartografie der Ungleichheit: Wachstum, Arbeit und Einkommen**

Vor der Krise 2009 wies Europa ein ordentliches Wachstum auf, bei dem Beschäftigung und Einkommen vor allem in den ärmeren Ländern rasch wuchsen. Nach der Rezession erholte sich Mitteleuropa wieder, während die südliche Peripherie tiefer in die Krise geriet.

Jale Tosun

12–19 **Jugendarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik in der EU**

Der Beitrag skizziert die Entwicklung der politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Jugendarbeitslosigkeit in Europa und stellt ein Förderinstrument aus der Praxis vor, das eine Handlungsoption für die Zukunft darstellen könnte.

Andreas Mayert

20–28 **Arbeitskräftewanderung zur Stabilisierung des Euroraums?**

Arbeitsmobilität könnte nach der Theorie optimaler Währungsräume eine Möglichkeit sein, die hohe Arbeitslosigkeit in den europäischen Krisenstaaten abzubauen. Entsprechende Überlegungen werden in Bezug zum beobachtbaren Wanderungsgeschehen in der Eurozone gesetzt.

Jane Hardy · Moira Calveley · Steve Shelley

28–36 **Arbeitsmigration im Gesundheitswesen**

Die grenzüberschreitender Mobilität von Fachkräften aus den Bereichen Gesundheit und Pflege in Europa wächst: Die Motive, Muster und Folgen dieser Wanderungsbewegungen indizieren eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation.

Martin Seeliger

36–42 **Mindestlohn: Probleme gewerkschaftlicher Positionsbildung**

Der Vorschlag einer gemeinsamen Lohnuntergrenze für die EU wirkt plausibel. Die Diskussionen unter den europäischen Gewerkschaften sind allerdings kontrovers. Heterogenität erschwert die Entwicklung einer gemeinsamen Position.

Christian Schramek

42–49 **Zusammenarbeit in der Euroregion Elbe/Labe**

Die deutsch-tschechische Euroregion hat sich auch der Förderung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen auf ihrem Gebiet verschrieben. Der Beitrag untersucht die hiermit verbundenen Herausforderungen, Hindernisse und bisherigen Erfolge.

Sven Rahner

49–54 **Neue Wege arbeitspolitischer Solidarität**

Der Strukturwandel der Arbeit schreitet rasant voran und hinterlässt Spuren auf der makrosozialen und der individuellen Ebene. Eine digitale und flexible Ökonomie und Arbeitswelt verlangt vor allem nach Innovationen im Bereich Weiterbildung und Qualifizierung.