

René Lehweß-Litzmann
Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)
Friedländer Weg 31, 37085 Göttingen
rene.lehwess@sofi.uni-goettingen.de

2013-10-14

Beitrag zum Themenbereich „Labour market design and policies“ der Konferenz „Labor market design & policies, socio-ecological taxation and economic policy-making in the EU. New economic concepts in the current European crisis“ in Göttingen, 8./9. November 2013.

Was bedeuten Übergangsmärkte, Flexicurity und Sozialinvestition für Verwirklichungschancen?

Verwirklichungschancen, zu Englisch „capability“, ist der zentrale Begriff eines auf Amartya Sen zurückgehenden Ansatzes der Wohlfahrtsmessung¹. Er steht für die Handlungen und Seinszustände („Funktionen“), die für eine Person erreichbar sind, und die sie mit guten Gründen wertschätzen kann. Welche das sind, wird durch individuelle Reflektion und kollektive Diskussion festgelegt. Der vorliegende Beitrag schlägt Verwirklichungschancen als den Maßstab für die Konzeption und Bewertung von Arbeitsmarktpolitik vor und diskutiert drei gängige Konzepte aus dieser Perspektive: *Flexicurity* (Council of the European Union 2007; Auer und Chatani 2011), *Übergangsmärkte* (Schmid 2002) und *Sozialinvestition* (Morel, Palier und Palme 2012): Wie verhalten sich diese Ansätze zueinander und wie ‚capability-freundlich‘ sind sie? An die theoretische Diskussion schließt sich eine empirische Analyse der öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vor und seit Beginn der Krise 2008 an.

Warum Verwirklichungschancen?

Bei der Wahl eines Bewertungsmaßstabs kann es sich um eine schwierige und folgenreiche Entscheidung handeln: Schwierig deshalb, weil ihr unweigerlich eine Vorstellung des ‚Guten‘ zugrunde liegt, mithin der Richtung, in die zu gehen ist und in der eine Besserung des gegenwärtigen Zustands erwartet wird. In von Vielfalt gekennzeichneten Gesellschaften kann es jedoch schwierig sein, hier Konsens zu schaffen. Folgenreich deshalb, weil Politik sich nach einem etablierten Bewertungsmaßstab ausrichtet und ausrichten muss. Selbst wenn er schlecht gewählt ist, werden Entscheider versucht sein, mit ihrer Politik genau auf den mit diesem Maßstab verbundenen Indikatoren hohe Werte zu erreichen (Salais und Villeneuve 2004, 15). Denn ihr Erfolg wird an offiziellen Kriterien gemessen, nicht an sonstigen Aspekten bestehender Verhältnisse – selbst wenn letztere offensichtlich und relevant sind. Evaluationskriterien für Politik sollten somit, um keine falschen ‚Anreize‘ zu setzen, unbedingt mit wünschbaren realen Veränderungen gleichgerichtet sein.

¹Auch im Deutschen oft als „capability-approach“ bezeichnet, teilweise auch als „Ansatz der Verwirklichungschancen“ oder „Befähigungsansatz“.

Warum sollte man nun, wie hier vorgeschlagen, gerade den Maßstab der Verwirklichungschancen an Arbeitspolitik legen, und nicht etwa den der Erwerbslosigkeit, gemessen an der Erwerbslosenquote, oder die subjektive Zufriedenheit von Beschäftigten? Es sei vorausgeschickt, dass es im Sinne des capability-Ansatzes (CA) nicht darum geht, etablierte Indikatoren zu streichen oder zu ersetzen. Jedoch wird bestehenden Beobachtungsinstrumenten ein neuer Sinn gegeben: Sie sollen über das informieren, worauf es dem CA ankommt, nämlich die Freiheit von Personen, wertgeschätzte Dinge tun oder sein zu können. Sie bildet die „Informationsbasis“ (Sen 1999, 56) von Bewertung. Alle möglichen Indikatoren können dazu dienen, Hinweise auf Verwirklichungschancen zu liefern. Sie werden häufig auch gebraucht, denn Verwirklichungschancen bringen einige empirische Probleme mit sich: Zum einen werden individuelle Möglichkeiten nicht unbedingt in Anspruch genommen, bleiben somit häufig kontra-faktisch und nicht direkt beobachtbar. Zum anderen hängt es von den Ergebnissen öffentlicher Diskussion ab, welche Funktionen überhaupt zur Bewertung herangezogen werden sollen. Ein an Verwirklichungschancen orientierter Bewertungsmaßstab ist über die Zeit wandelbar und muss auch in der räumlichen Dimension jeweils an den Kontext angepasst werden.

Warum also den Aufwand treiben, Bewertungen von einer Zielgröße abhängig zu machen, die empirisch schwer zugänglich und gleichzeitig ein ‚bewegliches Ziel‘ ist? Die Antwort liegt in den Vorzügen der Verwirklichungschancen gegenüber anderen Bewertungsgrundlagen, von denen hier drei genannt werden:

1. Verwirklichungschancen als Instrument der Wohlfahrtsmessung betonen den Aspekt der *Wohlfahrt* von Beschäftigten in der Diskussion über den Arbeitsmarkt und seine Regulierung. Arbeit ist nicht nur ein Produktionsfaktor, der sich zu einem zu erreichenden Produktionsoutput effizient verhalten muss. Arbeit ist auch Teil einer Lebensweise, die Menschen mit guten Gründen wertschätzen können sollen. Beschäftigte leben nicht nur von ihrer Arbeit, sondern auch in ihr.
2. Dass von theoretischer Seite offen gelassen wird, welche Verwirklichungschancen in welchem Kontext relevant sind, ist zwar eine empirische Erschwernis, gleichzeitig begründet sie aber die Anpassungs- und *Wandlungsfähigkeit* dieses Maßstabs. Dies verringert die Gefahr einer zunehmenden Distanz zwischen Indikator und Realität im Laufe des gesellschaftlichen Wandels. Verwirklichungschancen bleiben immer nah an dem, was für die Menschen zählt, anders als etwa das BIP². Damit bleiben Verwirklichungschancen auch stets demokratisch legitimiert, weil es ja explizit die öffentliche Diskussion ist, die die Deutungshoheit darüber hat, welche Freiheiten als wichtig gelten. Über Verwirklichungschancen kann und soll man immer neu diskutieren.
3. Verwirklichungschancen thematisieren jedoch auch den Aspekt der *Freiheit*, z.B. in Bezug auf Wahlmöglichkeiten bei der individuellen Gestaltung von Erwerbsbiographien. Freiheit wird ein hoher intrinsischer Wert zuerkannt, d.h. Möglichkeiten sind ein wertvolles Gut an sich (selbst falls sie nicht genutzt werden). Eine Wohlfahrtsmessung, die sich nicht für die Wahlmöglichkeiten interessiert, die in eine Situation geführt haben oder in ihr bestehen, wäre unvollkommen. Freiheit steht aber auch, und das ist ihr instrumenteller Wert, einer ökonomischen Logik nicht grundsätzlich entgegen: Eine interessengeleitete Berufswahl oder Neuorientierung bringt die Potentiale

² Das mit zunehmendem gesellschaftlichen Wohlstand ein immer schlechterer Indikator für Wohlfahrt wird.

von Beschäftigten zur Entfaltung, zeitweise Exit-Möglichkeiten erhalten Arbeitsfähigkeit langfristig. Es macht auch aus dieser Perspektive Sinn, sich für die Wahlmöglichkeiten von Erwerbspersonen zu interessieren.

Jedoch ist der Ansatz der Verwirklichungschancen keine Theorie der Arbeitsmarktregulierung; keine konkreten Lehren für einen bestimmten ökonomischen und politischen Kontext sind von ihm zu erwarten. Er bietet nicht mehr und nicht weniger als eine Richtschnur für die Bewertung spezialisierter Konzepte. Drei solcher Konzepte sollen im Folgenden kurz dargestellt werden, um sie dann aus capability-Sicht zu untersuchen.

Übergangsarbeitsmärkte, Flexicurity, Sozialinvestition

Das Konzept der *Übergangsarbeitsmärkte*³ hat seinen Ausgangspunkt in den 1990er Jahren. Wirtschaftswissenschaftler um Günter Schmid stellten angesichts zweier von Arbeitslosigkeit geprägten Jahrzehnten die Frage, wie es wieder zu Vollbeschäftigung kommen kann. Dies sei möglich, wenn man darunter nicht eine durchgehende 40-Stunden-Woche über das gesamten Erwerbslebens verstehe (Schmid 2002, 17), sondern eher eine „flexible 30-Stunden-Woche“ (ibid., 218)⁴. ‚Flexibel‘ beutet dabei, dass „je nach biographischer Lebenslage, wirtschaftlicher Notwendigkeit und individueller Vorliebe abgewichen werden kann“ (ibid.), und zwar nach oben oder nach unten. Damit dies möglich wird, bedürfe es einer anderen institutionellen Rahmung des Erwerbslebens (ibid., 17). Übergangsarbeitsmärkten lassen sich definieren als legitime, ausgehandelte und politisch unterstützte Sets von Mobilitätsoptionen (Schmid und Gazier 2002, 1). Sie erlauben ein Wechseln zwischen verschiedenen Erwerbs- und Nicht-Erwerbszuständen im Lebensverlauf („flexible mixed work“, Keller und Seifert 2004, 267). Die mit diesen Übergängen verbundenen Risiken sollten nicht auf den Betroffenen allein lasten, sondern auch kollektiv abgesichert sein. Übergangsarbeitsmärkte können somit als Institutionen des Risikomanagements betrachtet werden (Schmid 2002, 235). Dies ist zwar einerseits mit Kosten verbunden (für die eine breite Basis vorgeschlagen wird: nicht nur Versicherungsbeiträge, sondern auch Steuern). Andererseits wird Übergangsarbeitsmärkten aber auch produktives Potential zugerechnet, das diese Kosten refinanzieren hilft. Denn Personen neigen dazu, Risiken zu meiden und nehmen somit – wenn sie mit den Risiken allein gelassen werden – auch vielversprechende Übergänge teilweise nicht in Angriff. Werden Weiterbildung, Berufswechsel etc. nicht unterstützt, unterbleiben diese Investitionen ggf., und es ergibt sich eine suboptimale Allokation von Arbeitskraft. Fehlen zudem Brücken zwischen formeller und informeller Wirtschaftssphäre (Hauswirtschaft), unterbleibt u.U. Familiengründung oder führt zum dauerhaften Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Somit gilt, dass das „Beschäftigungsniveau steigt [...], wenn das Spektrum konkret wählbarer Beschäftigungsverhältnisse erweitert wird“ (ibid., 219). Gleiches gilt für die Arbeitsproduktivität. Konkret wird vorgeschlagen, die Arbeitslosigkeits- zur Beschäftigungsversicherung auszubauen, bestehend aus einer universellen Grundsicherung, einer lohnbezogenen Einkommenssicherung und einer lebensverlaufsorientierten Arbeitsmarktpolitik (Schmid 2008, 33; siehe auch Schmid 2011). Die Grundsicherung ist substantiell und setzt nichts weiter als Bedürftigkeit voraus. Nicht nur Totalausfälle des Einkommens werden versichert, sondern der Einkommensstrom wird über verschiedene

³ Englisch: „transitional labour-markets“, kurz TLM.

⁴ Da die Lebenserwartung kontinuierlich steigt, muss dies nicht heißen, dass die Gesamtzahl an Arbeitsstunden pro Person abnimmt.

Phasen der Biographie geglättet. Erwerbspersonen sollen Weiterbildung und Übergangssituationen aus einem persönlichen Entwicklungskonto finanzieren können.

Flexicurity steht für eine von der Europäischen Kommission vorangetriebene politische Agenda (Auer und Gazier 2008), in deren Rahmen nationale Beschäftigungssysteme so umgestaltet werden sollen, dass sowohl mehr *Flexibilität* als auch mehr *Sicherheit* im Arbeitsmarkt entsteht. Es wird unterstellt, dass Unternehmen und Beschäftigte jeweils ein Interesse an beidem haben und dass ‚win-win‘-Lösungen ausgehandelt werden können. Damit stellt sich *Flexicurity* gegen die konventionelle Sicht, dass es einen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Flexibilität und Sicherheit gebe⁵. *Flexicurity* bringt kein neues arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium zur Umsetzung dieser Vision. Sie bietet einen kognitiven Bezugsrahmen, mit dem unter Einbeziehung möglichst vieler Beteiligter Lösungen (z.B. bestimmte Kombination von Maßnahmen) ausgehandelt werden sollen. Dieser ist durch eine Reihe von *Flexicurity*-Grundsätzen befestigt, die unter Konsultation z.B. der europäischen Sozialpartner von der EU-Kommission erarbeitet und vom Rat der EU beschlossen wurden (Council of the European Union 2007). Diese sind ausgewogen formuliert, bspw. wird eine Balance von Rechten und Pflichten für Beschäftiger, Beschäftigte, Arbeitssuchende und Behörden eingefordert, ebenso wie eine Reduzierung von Ungleichheiten im Arbeitsmarkt und der Einsatz sowohl externer als auch interner Formen von Flexibilität. Ferner vier Komponenten von *Flexicurity*-Politik identifiziert: „Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen“, „Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens“, „Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ und „Moderne Systeme der sozialen Sicherheit“ (vgl. auch EC 2007). Es werden den EU-Mitgliedsstaaten jedoch keine konkreten Maßnahmen vorgegeben. Ihre institutionellen und politischen Unterschiede verbieten ein EU-einheitliches Vorgehen; auch reicht *Flexicurity* in den Bereich der Sozialpolitik, für den die EU keine direkte Befugnis hat. Es bleibt somit offen, mit welchen konkreten Inhalten der Begriff *Flexicurity* in den einzelnen Mitgliedsstaaten letztlich gefüllt wird. Dies hat *Flexicurity* auch die Kritik eingebracht, ungenau und nicht mehr als eine reine Willensbekundung zu sein („Wunschzettel“, Calmfors 2007). Angelehnt an die Offene Methode der Koordinierung werden dennoch monitoring-Instrumente entwickelt (EMCO 2009). Dies ist typisch für die Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie), zu deren Umsetzung *Flexicurity* beitragen soll (siehe *Flexicurity*-Grundsatz Nummer 1). *Flexicurity* ist in diesem Kontext auch Element der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Die Idee der *Sozialinvestition* bezieht sich auf eine Sozialpolitik, die weder Marktergebnisse ausgleichend korrigiert, wie der klassische Sozialstaat der Nachkriegszeit, noch sich aus Wohlfahrtsfragen heraushalten will, wie es das neo-liberale Paradigma fordert. Aufbauend auf Kritik an diesen beiden Sozialstaatsentwürfen⁶ zielt Sozialinvestition darauf, die Befähigung von Bürgern zu steigern, selbst erfolgreich im (Arbeits-)Markt zu agieren. Nach Morel, Palier und Palme (2012, 2 und 10) umfasst der sozialinvestive Ansatz eine Politik der Investition in ‚Humankapital‘, der Förderung seiner Nutzung (Unterstützung bei der Suche nach Arbeit bis hin zu Aktivierung, sowie Übernahme von Erziehungs- und Pflegeaufgaben)

⁵ Falls heute Flexibilität und Sicherheit eher zusammengehen als früher könnte dies mit neuen Produktionsweisen in der ‚Wissensökonomie‘ zusammenhängen, z.B. Beruflichkeit anstatt firmenspezifischem Wissen.

⁶ Im ersten Fall: Mangel an Inklusion, Förderung einer Abhängigkeitskultur, Nichtfinanzierbarkeit. Im zweiten Fall: Mangel an Inklusion, Reproduktion und Steigerung von Ungleichheit, soziale Ungerechtigkeit.

und der Vermeidung des Verlusts an ‚Humankapital‘ (Lohnsubvention anstatt Lohnersatzleistungen). Sozialinvestition betont die produktive Rolle von Sozialpolitik (ibid.). Im Vergleich zum keynesianischen und zum neo-liberalen Ansatz, die ebenfalls ökonomische Versprechungen machen⁷, will sie einen größeren Beitrag zu wirtschaftlicher Dynamik leisten: eine hohe Erwerbsbeteiligung (anstatt einer De-Kommodifizierung bedeutender Teile der Erwerbsbevölkerung) und gleichzeitig eine hohe Arbeitsproduktivität (die Erwerbspersonen oft nicht aus eigener Kraft erreichen können). Sozialinvestition wird häufig zusammen mit Aktivierung diskutiert (vgl. EC 2013, 3). Aktivierung soll für die Mobilisierung von Arbeitskraft sorgen, während Bildung als der Schlüssel zu hochwertiger, weil wissensintensiver, Beschäftigung gesehen wird. Allerdings wird häufig argumentiert, dass Sozialinvestition den klassischen Sozialstaat nicht ersetzen, sondern ergänzen sollte: „Sozialer Schutz lässt sich allein durch Bildung nicht gewährleisten. Auch Gebildete werden krank, arbeitslos und alt“ (Allmendinger 2009). Es wird andererseits auch ins Feld geführt, dass Investition eine Komponente von Sozialpolitik sei, die sich ohnehin nicht strikt von der des Sozialschutzes unterscheiden lasse (EC 2013, 3): eine Maßnahme kann durchaus beide Funktionen erfüllen: „The investment dimension of a specific policy expenditure largely depends on its design features (conditionality, duration, etc.), on the specific national context (complementarity with other policies) and circumstances in time (economic cycle, growth path“ (ibid.). Es macht somit Sinn, Sozialinvestition als Eigenschaft einer sozialstaatlichen Formel zu sehen, die mehr oder weniger prägend sein kann (das Verhältnis von Prävention und Kompensation kann somit variieren). Morel, Palier und Palme (2012) sprechen in Bezug auf Sozialinvestition z.T. auch von einer „Perspektive“. Hingegen von einem ‚Sozialinvestitionsstaat‘ zu sprechen, wie häufig der Fall, bedeutet staatliches Handeln imaginär nach einem einzigen Prinzip auszurichten. Ganz unabhängig von der Art dieses Prinzips wäre das in seinen Konsequenzen wahrscheinlich nicht zu wünschen.

Wie verhalten sich die drei hier vorgestellten Ansätze zueinander? Zunächst fällt auf, dass sie sich teilweise auf unterschiedlichen Ebenen bewegen: Während Übergangsarbeitsmärkte ein entwickeltes *wissenschaftliches* Arbeitsmarktkonzept darstellen, gelegentlich sogar als Theorie bezeichnet werden, sind Flexicurity und Sozialinvestition mehr im *politischen* Bereich angesiedelt. Letztere sind somit weniger exakt formuliert, lassen mehr offen, um integrierend wirken zu können. Sowohl Flexicurity als auch Sozialinvestition haben einen diskursiven Charakter: Für was sie konkret stehen, ob und in welche Politiken sie sich verwirklichen, entscheidet sich vor allem in der öffentlichen Auseinandersetzung von Interessen. Besonders ergebnisoffen ist die Flexicurity-Agenda. Sie umfasst äußerst viele Aspekte und die Schwerpunktsetzung kann – je nach politischer Konstellation – von Land zu Land variieren. Im Fall der Sozialinvestition ist es, wie gesagt, das relative Gewicht im wohlfahrtsstaatlichen Mix, das variieren kann, sowie die präferierten Kanäle (Sach- oder Geldleistungen, Bildung oder Gesundheit) und Zielgruppen (z.B. je nach Lebensphasen) der Investition.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass auch große Schnittmengen bestehen. Legitimation und Problemwahrnehmung der Ansätze sind jeweils ähnlich, z.B. in Bezug auf Globalisierung

⁷ Stärkung der Güternachfrage im Konjunkturtief bzw. Befreiung des Marktes von bremsenden Elementen.

und Wissensökonomie⁸. Es sind eine Menge arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen denkbar, die allen Ansätzen gleichzeitig zugeordnet werden können. Der vorliegende Text geht davon aus, dass sich Politik nicht zwischen Übergangsarbeitsmärkten, Flexicurity und Sozialinvestition entscheiden muss. Sie sind in ihrem Kern kompatibel und, indem sie unterschiedliche Foki haben, teilweise komplementär: Übergangsarbeitsmärkte bringen eine Lebensverlaufsperspektive ein, die in Flexicurity nicht explizit ist, Flexicurity hingegen adressiert die Bedarfe von Beschäftigten ebenso wie die von Unternehmen. Übergangsarbeitsmärkte bieten ein ausgearbeitetes Konzept, Flexicurity ist politisch etabliert – gemeinsam können sie umso wirksamer sein. Sowohl Übergangsarbeitsmärkte als auch Flexicurity sind wiederum vom Sozialinvestitionsgedanken durchzogen. Alle diskutierten Vorschläge implizieren Regulierung. Sie sind alle Alternativen zu einer neo-liberalen Sicht von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Insbesondere in der Krise folgen Wohlfahrt und Freiheit von Erwerbspersonen nicht aus der Beseitigung von Marktbeschränkungen.

Capability-Implikationen der diskutierten Ansätze

Auch wenn die hier behandelten Ansätze in ähnliche Richtungen weisen, lohnt es sich, im Folgenden jeweils einzeln zu untersuchen, welche Bedeutung jeder von ihnen für Verwirklichungschancen haben könnte. Dabei ist nicht nur von zentralen Definitionen der Ansätze auszugehen, sondern es ist auch der politische Kontext zu berücksichtigen, in dem eine Realisierung stattfinden könnte: Was ist mitgemeint, welche Schwerpunktsetzungen sind erwartbar?

Wie bereits oben angedeutet, stellen sich bei der Evaluation anhand von Verwirklichungschancen empirische Probleme. Wollte man die Auswirkungen realer Politik auf die Freiheiten beurteilen, die Menschen tatsächlich besitzen, würde sich das Problem der Beobachtung des (teilweise) Kontra-faktischen stellen. Dieses Problem stellt sich im Folgenden nicht, da lediglich gefragt wird, wie sich die diskutierten Ansätze auf Basis ihrer Herangehensweise, also *im Prinzip* zu Verwirklichungschancen verhalten. Das zweite genannte Problem ist, dass der Bewertungsmaßstab erst durch öffentliche Diskussion festgelegt und legitimiert wird. Öffentliche Diskussion ist somit, wo sie stattfindet, zu beobachten, um zu erfahren, was Erwerbspersonen mit guten Gründen wertschätzen. Erst dann kann man fragen, ob gesellschaftlich erhobene Minimalforderungen erfüllt sind, also ob bestimmte Freiheiten, über deren Notwendigkeit Konsens besteht, wählbar sind oder nicht. Im Folgenden wird ein Katalog an Minimalforderungen, wie er sich in der Diskussion darstellt, zusammengefasst.

Bewertungskriterien für Arbeitsmarktpolitik

Welche Forderungen an Beschäftigung können als quasi allgemeingültig angesehen werden? In erster Linie scheint ein gesellschaftlicher Konsens über den *zentralen Wert von Erwerbsarbeit* zu bestehen: Moderne Gesellschaften organisieren die Allokation von Gütern zu einem bedeutenden Anteil über Märkte. Menschen versorgen sich mit dem, was sie zum Leben brau-

⁸ Z.B. im Kontext von Sozialinvestition: es könne sich „kein moderner Staat leisten, dass bestimmte Teile der Bevölkerung an den Anforderungen einer wissensbasierten Ökonomie scheitern“ (Esping-Andersen zitiert von Olk 2007, 46).

chen weitgehend in Form von Konsumgütern, wozu finanzielle Mittel nötig sind⁹. Diese Mittel werden hauptsächlich durch abhängige oder selbstständige Arbeit erworben, und auch wo sie vom Wohlfahrtsstaat stammen, sind Anrechte oft von geleisteter Erwerbsarbeit abgeleitet. Ferner hat der Betrieb als Ort sozialer Integration gegenüber informellen sozialen Netzwerken wie Nachbarschaft und Familie an Bedeutung gewonnen. Ob hingegen „gute Arbeit“¹⁰ ebenso eine Forderung darstellt, hinter die nicht zurückzugehen ist, ist nach wie vor strittig. Im linken und gewerkschaftlichen Lager ist diese Forderung zentral, jedoch gibt es auch die Gegenposition („work-first Ansatz“)¹¹. Eine Ausnahme ist hier vielleicht die Forderung, dass man von seiner Arbeit leben können müsse. Die Diskussion um arbeitende Arme („*working poor*“) hat einen gesellschaftlichen Konsens aufgezeigt, dass Arbeit ‚ihren Mann ernähren‘ muss. Ein weiterer konsensueller Punkt ist die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit privaten Verpflichtungen („*work-life balance*“), aber auch darüber hinausgehenden Ansprüchen an Erholung und Anregung. Diese Forderungen werden u. A. auch in Bezug auf quantitative und qualitative Reproduktion von Arbeitskraft gerechtfertigt. *Flexibilität* im Rahmen von Erwerbsarbeit ist ein Thema, das nicht nur bei Beschäftigten auf große Zustimmung stößt, sondern auch unter den Erwerbspersonen Befürworter hat, insbesondere bei solchen, für die ein ‚Normalarbeitsverhältnis‘ grundsätzlich oder vorübergehend nicht in Frage kommt. Gleichzeitig wurde gezeigt (etwa von Ebert, Kühnel, und Ostner 2005), dass Flexibilität auch Ängste auslösen kann. Zustimmung zu Flexibilisierung hängt mithin von flankierenden, Sicherheit schaffenden Maßnahmen ab. Teilweise ändern auch solche Maßnahmen nichts an einer ablehnenden Haltung gegenüber bestimmten Formen der Erwerbsflexibilität, z.B. Zeitarbeit (ibid.). Ob Flexibilität positiv oder negativ gesehen wird, hängt ganz besonders von persönlichen Faktoren ab, wie z.B. der Lebensphase: während externe Flexibilität von älteren Arbeitnehmern aufgrund des Wiederbeschäftigungsrisikos mit Sorge gesehen wird, wird sie von jüngeren Arbeitnehmern teilweise ausdrücklich angestrebt, um Kontakte und Erfahrungen zu sammeln. Während berufliche Mobilität kaum in Frage kommt, wo der Beruf Teil der Identität geworden ist, kann eine Umorientierung am Anfang einer Karriere durchaus noch willkommen sein. In Lehweß-Litzmann (2014) argumentiere ich, dass Flexibilität genau dann im Sinne von Beschäftigten ist, wenn sie als Option bzw. *Wahlmöglichkeit* auftritt: Die Implikationen für individuelle Wohlfahrt sind aus der Mikroperspektive am besten abschätzbar. Individuelle Autonomie ist ein Versprechen der modernen Gesellschaft gegenüber dem Einzelnen, das den Bereich der Erwerbsarbeit nicht aussparen kann; umso weniger, als er das Leben in modernen Gesellschaften zunehmend bestimmt (s.o.). Die Nachfrage nach der Anpassungsfähigkeit von Erwerbsarbeit an verschiedene Lebensstile ist für bestimmte Gruppen der Erwerbsbevölkerung gerade nicht vor dem Hintergrund sonstiger Verpflichtungen zu verstehen, sondern in Bezug auf selbst gewählte Lebensweisen (Friebe und Lobo 2006).

⁹ Haushaltsproduktion einen häufig unterschätzten Anteil am Wohlfahrtsmix. Häufig sind hier jedoch zugekaufte Vorleistungsgüter nötig.

¹⁰ Siehe den gleichnamigen Index des Deutschen Gewerkschaftsbundes (www.dgb-index-gute-arbeit.de/).

¹¹ Diese wird jedoch politisch von Akteuren vertreten, die meist selbst anspruchsvolle Arbeit haben. Somit nicht von den Betroffenen selbst. Aus capability-Sicht zählt in erster Linie die Meinung der Betroffenen.

Übergangsmarkte

Das Konzept der Übergangsmarkte misst Erwerbsarbeit eine zentrale Rolle zu, nicht umsonst entstand es im Kontext der Frage nach einer neuen Vollbeschäftigung (Schmid 1995). Es zielt darauf, Teilhabe an Erwerbsarbeit zu erleichtern, indem es Brücken von der Inaktivität bzw. Erwerbslosigkeit ins Erwerbsleben baut. Gleichzeitig wird Erwerbsarbeit aber nicht verabsolutiert: neben der formellen wird auch die informelle Ökonomie als Ort der Arbeit ernstgenommen. Übergangsmarkte bauen deshalb ebenso Brücken aus der Erwerbsarbeit in die Nicht-Erwerbsarbeit bzw. ermöglichen und fördern letztere lebensphasenbezogen. Vor diesem Hintergrund ist die Orientierung an einer durchschnittlichen Lebensarbeitszeit von 30 Stunden pro Woche zu verstehen. Das Konzept der Übergangsmarkte nimmt eine Lebensverlaufsperspektive ein, nicht zuletzt deshalb kann ihm ein hohes ‚capability-Potential‘ bescheinigt werden. Übergangsmarkte können als eine Regulierungsweise des Arbeitsmarktes gesehen werden, die Verwirklichungschancen schafft. Für Schmid (ibid., 239) ist die „Erweiterung der individuellen Entscheidungsautonomie (Freiheit)“ eine Maxime zur Bewertung institutioneller Arrangements von Übergangsmarkten. Es wird von ihm z.T. auch explizit auf Amartya Sen verwiesen. Ein Beispiel für die Schaffung von Verwirklichungschancen ist die Möglichkeit, einen Job ‚auszuprobieren‘: Wer derzeit aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Stelle antritt, kann diese nach deutscher Rechtslage (außer in Fällen von erlittenem Mobbing, etc.) nicht wieder kündigen, ohne eine Sperrzeit beim Arbeitslosengeldbezug zu riskieren. Gleiches gilt für Erwerbstätige, die sich ggf. auf eine andere, vielversprechendere Stelle bewerben könnten. Aus Sicht der Übergangsmarkte ist diese Sanktionierungspraxis kontra-produktiv, weil Personen wegen der mit einer neuen Stelle verbundenen Unsicherheit (Geeignetheit, Arbeitsbedingungen) risikoscheu agieren könnten. Erwerbspersonen in Übergangsmarkten werden bei ihrem Streben nach einer adäquaten Beschäftigung durch institutionelle Absicherung erwerbsbiographischer Risiken unterstützt. Es werden Gelegenheitsstrukturen geschaffen, „deren Nutzung zwar mit Risiken verbunden ist, deren Gefahren aber durch vorausschauendes und koordiniertes Handeln vorgebeugt werden kann. Risikomanagement erweitert so den Bereich der Möglichkeiten“ (Schmid 2002, 235). Der Zusammenhang zwischen Risikomanagement und Wahlmöglichkeiten liegt im menschlichen Umgang mit Risiken begründet. Schmid (2010) untermauert sein Konzept der Übergangsmarkte mit psychologischen Erkenntnissen zur asymmetrischen bzw. kurz-sichtigen Risikowahrnehmung¹². Übergangsmarkte setzen deshalb an den Hindernissen an, die Menschen von der Wahrnehmung ihrer Möglichkeiten abhalten. Erlittene Risiken sollen in gewählte Risiken umgewandelt werden (Schmid 2010, 34). Dass Mobilität bzw. Flexibilität von Seiten der Beschäftigten gewünscht ist, wird vom Konzept der Übergangsmarkte unterstellt – doch sie wird als eine vor dem eigenen biographischen Hintergrund selbstbestimmte Flexibilität gedacht.

¹² Verluste wiegen schwerer als entgangene Gewinne gleichen Ausmaßes; in der ferneren Zukunft liegende Belohnungen selbst großen Ausmaßes werden relativ zu zeitlich näher liegenden Kosten gering geschätzt.

Flexicurity

Die Bedeutung von Erwerbsarbeit wird aus der Flexicurity-Perspektive nicht nur hoch eingeschätzt, sondern in gewisser Weise überbewertet. Die in der Europäischen Beschäftigungsstrategie verankerte Agenda sieht sich dem Ziel der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Europa mitverpflichtet. Flexibilität kann als Mittel dienen, Beschäftigung so an individuelle Lebenslagen anzupassen, dass Erwerbsteilnahme auch dort möglich wird, wo kein Normalarbeitsverhältnis aufgenommen werden könnte (bspw. Teilzeitbeschäftigung). Vernachlässigt wird die aus der Beschäftigtenperspektive wichtige Freiheit, in bestimmten Lebensphasen vollständig auf Erwerbstätigkeit, also die Verausgabung von Arbeitskraft als formelle Arbeit, zu verzichten. „Capability for work“ (Bonvin und Farvaque 2006, 126) bezeichnet ebenso wie die Möglichkeit, erwerbstätig zu sein, auch eine Freiheit vom Erwerbszwang unter bestimmten Bedingungen¹³. Zwar existiert in der Flexicurity-Diskussion die Kategorie der „Vereinbarkeitssicherheit“ (vgl. Wilthagen und Tros 2004). Damit ist jedoch stets die Frage gemeint, wie Erwerbsarbeit trotz privater Verpflichtungen möglich ist. Z.B. erheben die vom kommissionsnahen Beschäftigungsausschuss (EMCO 2009) vorgeschlagenen Flexicurity-Indikatoren lediglich Gründe, die Personen an der Erwerbsteilnahme hindern. Es wird nie gefragt, ob jemand lieber weniger arbeiten würde und wieso er/sie es nicht tut.

Wo zudem der Arbeitsmarkt aus makroökonomischen Gründen an Inklusionskraft verliert (so der Fall in vielen Ländern vor wie nach 2008), kann die Erhöhung der Erwerbsquote mit angebotsseitigen Mitteln (Aktivierung) nicht befähigend wirken. Zunächst bedarf es einer Industriepolitik, die *gute* Arbeitsmöglichkeiten schafft. Was die Qualität von Arbeit angeht findet sich in der erwähnten Kommunikation der EU-Kommission (2007) die Zielvorgabe von „more and better jobs“ schon im Titel, sie schlägt sich auch in den Flexicurity-Grundsätzen wieder: „High-quality workplaces with capable leadership, good organisation of work, and continuous upgrading of skills are part of the objectives of flexicurity“ (ibid., 20). Diese Formulierung deutet, wie andere mehr¹⁴, aber darauf hin, dass Qualität von Arbeit in erster Linie mit Blick auf eine höhere Produktivität von Arbeit angestrebt wird. Aus capability-Sicht ist vielmehr der tatsächliche Einfluss auf die Wohlfahrt des betroffenen Beschäftigten entscheidend. Wo Produktivitätssteigerung durch ein unerwünschtes und nicht kompensiertes Mehr an Arbeitsbelastung erkaufte wird¹⁵, kommen Flexicurity und Verwirklichungschancen in Konflikt.

¹³ Nicht-Erwerbstätigkeit scheint heute zwar unrealistisch und vielleicht nicht einmal wünschenswert. Es ist jedoch ein Fakt, dass noch vor wenigen Jahrzehnten aufgrund hoher Reallöhne nicht alle erwachsenen Haushaltsmitglieder ‚arbeiten gehen‘ mussten, sondern viele sozusagen ‚arbeiten bleiben‘ konnte. Der zunehmende Wunsch von Frauen, erwerbstätig zu sein, führte nicht etwa zu einer Umverteilung der Arbeitszeit zwischen den Geschlechtern (könnte nachgeholt werden), sondern zu einer steten Steigerung der absoluten von Privathaushalten erwerbsförmig verausgabten Arbeitskraft. Dies drückte sowohl die Reallöhne als auch die Reproduktionsrate.

¹⁴ „High Performance Work Organisations are characterised by flatter hierarchical structures, a stronger involvement of employees in decision-making, larger autonomy of workers in the completion of their tasks, and richer job content. More autonomy over their working hours helps workers combine their job with other tasks, such as looking after children or following a training course“ (ibid., 11).

¹⁵ Autonomie und anspruchsvolle Arbeitsinhalte sind a priori wünschenswert. Sie verlangen jedoch Verantwortung und Engagement. Bei schlechter Dosierung kann (Selbst-)Ausbeutung des Beschäftigten die Folge sein.

Was die Frage der materiellen Sicherheit angeht, lässt sich auf die für Flexicurity zentrale Kategorie der „Einkommenssicherheit“ (Wilthagen und Tros 2004) verweisen. Zwar soll Sozialpolitik arbeitsmarktwirksam eingesetzt werden und Arbeitseinkommen sollen (im Sinne von „make work pay“) wahrnehmbar über alternativen Transfereinkommen liegen. Jedoch ist nicht beabsichtigt, über eine Absenkung von Sozialleistungen auf ein Minimum eine Erwerbsteilnahme zu erzwingen (sondern vielmehr über die Konditionalität von Sozialleistungen, Stichwort Aktivierung). Hier stellt sich wieder die Frage nach den Implikationen von Flexicurity für die Freiheit von Arbeitsmarktteilnehmern: welche Stellen müssen Arbeitssuchende unter welchen Bedingungen annehmen? Bedeutet Flexibilität, dass auch fernegelegene Jobs – geographisch wie berufsbiographisch – zumutbar sind? Ist Flexibilität mehr eine Anforderung an Beschäftigte oder mehr ein Versprechen an sie? Wer entscheidet, wann von wem wie viel Flexibilität gefordert wird, sowohl im Arbeitsmarkt als auch im Betrieb?

Das alles sind Fragen, die nicht abstrakt beantwortet werden können, sie entscheiden sich im Prozess der Umsetzung der Flexicurity-Agenda gemäß der herrschenden Kräfteverhältnisse. Flexicurity lässt unterschiedliche Ausgänge offen. Grundsätzlich gilt, dass Flexicurity eine Vielfalt von Vertragsverhältnissen, Formen der Erwerbsbeteiligung, Tätigkeits- und Entlohnungsprofilen schaffen und institutionell absichern möchte. Genau diese Vielfalt kann als Voraussetzung für die Freiheit von Beschäftigten gelten, gemäß individueller Präferenzen zwischen den Bedarfen zu vermitteln, die sich im Haushalt ergeben. Es wird hier die Meinung vertreten, dass Flexicurity Verwirklichungschancen durchaus erweitern kann, wenn sie von allzu ehrgeizigen Erwerbsbeteiligungszielen entkoppelt und nicht im Rahmen einer fiskalischen Konsolidierungspolitik betrieben wird.

Sozialinvestition

Sozialinvestition soll Personen in die Lage versetzen, am gesellschaftlichen Integrationsmodus Erwerbsarbeit teilzunehmen. Ein Ausschluss erwerbsfähiger Personen vom Arbeitsmarkt wird als volkswirtschaftlich und individuell schädlich angesehen: Transferleistungen könnten keine adäquate Teilhabe schaffen und führten im Extremfall in die Sackgasse einer ‚Abhängigkeitskultur‘. Ein Plädoyer für Erwerbsarbeit ist somit der Ausgangspunkt der Sozialinvestitionsperspektive. A priori zielt sie auf „gute Arbeit“ (vgl. Morel, Palier, und Palme 2012, 10). Die Priorisierung von Investition in ‚Humankapital‘ legt eine Hochproduktivitätsstrategie nahe, was anspruchsvolle ‚Wissensarbeit‘ impliziert und hohe Löhne möglich macht. Das Prinzip des Schutzes von ‚Humankapital‘ legt zudem nahe, dass Arbeitssuchende nicht gezwungen werden, die erstbeste Stelle anzunehmen, sondern so eingesetzt werden, dass erworbenen Kompetenzen eingebracht werden können. Folglich müsste Sozialinvestition auch der ‚Armut trotz Arbeit‘ entgegenwirken. Die Parteinahme für Erwerbsarbeit geht indes nicht so weit, Erwerbsarbeit als alleinige Quelle von Wohlfahrt in Position zu bringen: die Idee der Schaffung von ‚Humankapital‘ bezieht sich auch auf das nachkommender Generationen. Dies ist nur möglich, wenn Personen für Kinderpflege und -erziehung in ausreichendem Maße von Erwerbsarbeit frei gestellt werden. Das Eintreten für eine wohlverstandene ‚work-life balance‘ ist somit Teil von Sozialinvestition.

Verschiedene Autoren betonen den Stellenwert des CA, z.B. Diamond und Liddle (2012, 288): „The social investment perspective has drawn heavily from the philosophical

well of John Rawls and Amartya Sen“. Der CA sei ein “key value and principle” (Morel, Palier, und Palme 2012, 13) der Sozialinvestitionsperspektive. Es sei hier zugestanden, dass Sozialinvestition die Unterstützung von Erwerbspersonen impliziert und nicht bei einer reinen Forderungshaltung stehen bleibt. Durch eine Verbesserung von persönlichen Ressourcen und Umwandlungsfaktoren kann Freiheit tatsächlich erweitert werden. Trotzdem fragt sich, wie weit Sozialinvestition für sich beanspruchen kann, dem CA gerecht zu werden. Folgt man der Argumentation von Diamond und Liddle (2012, 288)¹⁶, so scheinen erreichte Funktionen im CA keine große Rolle zu spielen. Es geht dem CA jedoch gar nicht darum, Ergebnisgleichheit durch Chancengleichheit zu ersetzen, sondern darum, Freiheit zum Teil der Bewertungsgrundlage von Wohlergehen zu machen (vgl. Sen 1999, 75). Gute Gründe, sich nicht von einer Evaluation tatsächlicher Teilhabeergebnisse zu verabschieden, werden von Sen häufig diskutiert (vgl. „physical condition neglect“). Zudem hapert es bei dem für den CA zentralen Aspekt der Verfahrensfreiheit („process-freedom“): Die Richtung, in die Spielräume erweitert werden, steht von vornherein fest, nämlich die der Schaffung und Verwertung menschlichen Arbeitsvermögens. So wird an Sozialinvestition kritisiert, dass Politiken der Gleichstellung der Geschlechter ökonomisch instrumentalisiert würden, anstatt sich nach den Präferenzen von Frauen auszurichten (ibid., 16). Qua ihrer Legitimationsstrategie setzt sich die Sozialinvestitionsperspektive der Kritik des Ökonomismus aus: Es geht nicht um gesellschaftliche Präferenzen, sondern um das Bestehen der ‚Bewährungsprobe Weltmarktintegration‘: “It would seem as though conventional redistributive arguments based on conceptions of need, altruism, equality and social rights no longer provide a sufficient rationale for the welfare state” (ibid.). So diagnostiziert Olk (2007, 45) das Vorherrschen einer ökonomischen vor einer demokratischen Logik. Dies ist aus Sicht des CA *im Prinzip* unzulässig.

Andererseits ist der capability-Gedanke nicht unabhängig von Machbarkeitsüberlegungen – dies verlangt schon die Forderung einer größtmöglichen *effektiven* Ausweitung menschlicher Freiheit (die von einem utopischen Diskurs allein nicht eingelöst wird). Akzeptiert man die Vorstellung, dass gesellschaftliche Gestaltungsfähigkeit unter den gegebenen Bedingungen internationaler Konkurrenz tatsächlich stark eingeschränkt ist, so lässt sich *im Ergebnis* eine gewisse Kongruenz von Sozialinvestition und Verwirklichungschancen feststellen: „Der Staat wird nicht mehr als Reparaturbetrieb, sondern als ein befähigender und ermöglichender Staat verstanden, der Vorsorge trifft, damit seine Bürger ein selbstbestimmtes Leben führen können“ (Allmendinger 2009). Hier muss man allerdings gleich wieder Einschränkungen machen. Ein Problem ist, dass Investitionsprojekte immer auch scheitern können – ohne Risiko keine Rendite. Die Forderung des CA einer Ausweitung *realer* Freiheit lässt sich nicht gleichsetzen mit dem Versprechen von Freiheit als erhofftem, aber keineswegs garantiertem ‚pay-off‘ einer Sozialinvestition. Dies macht es zu einer empirischen Frage, ob Sozialinvestition zu Verwirklichungschancen führt. Ob man dies tatsächlich dem Zufall überlassen will? Eine besondere ‚soziale Schwäche‘ von Sozialinvestition liegt in der Problematik, dass eine Investition überhaupt nur dort Sinn macht und getätigt wird, wo ein gewisser ‚return-on-

¹⁶ [Fortsetzung des obigen Zitats] „Its objective is not to secure equality of outcome, but to overcome the structural barriers to equality of opportunity and widen access to the capabilities that individuals need to realise those opportunities“. Ein Problem an dieser Formulierung ist auch, dass „capabilities“ als Eigenschaften von Personen behandelt werden, nicht aber als Freiheiten, die aus einer Interaktion individueller und gesellschaftlicher Faktoren folgen.

investment‘ erwartbar ist. Nach Effizienzkriterien müssten Investitionsobjekte sogar in der (absteigenden) Reihenfolge der erwarteten Rendite bedient werden. Der „effiziente“ Einsatz von Mitteln ist nota bene exakt der Vorschlag zum Umgang mit fiskalischen Engpässen, der europäischen Mitgliedsstaaten in offiziellen Stellungnahmen der EU-Kommission anempfohlen wird (z.B. EC 2013, 5 und 9). Was bedeutet dies aber für Gruppen von Erwerbstätigen, die eine geringere Rendite auf Sozialinvestition erwarten lassen? Eine Investition in ihr ‚Human-kapital‘, sei es in Form einer Aufwertung oder auch nur einer Erhaltung durch passive Sozialleistungen, wäre schlecht angelegtes Geld¹⁷. Es zeigt sich, dass Sozialinvestition, wie bereits oben behauptet, nicht mehr als eine Beimischung einer sozialpolitischen Formel sein kann. Ferner müsste Sozialinvestition auch mit einer Industriepolitik bzw. Wirtschaftspolitik ergänzt werden (vgl. Schmid 2002, 17). Wenn die Nachfrageseite nicht als Umwandlungsfaktor zur Erreichung von Erwerbsteilhabe in den Blick genommen wird¹⁸, können Investitionen in Beschäftigungsfähigkeit verpuffen oder gar brain drain nach sich ziehen.

Lässt man die drei vorgestellten Ansätze Revue passieren, scheinen Übergangsarbeitsmärkte ganz besonders auf Verwirklichungschancen zugeschnitten. Von Flexicurity und Sozialinvestition kann man dies ohne Einschränkungen nicht sagen. Flexicurity ist hier als eher unterdefinierter, ergebnisoffener Ansatz dargestellt worden, der durchaus capability-Potential hat (doch, wie man im Englischen sagt: „the proof of the pudding is in the eating“). Der Sozialinvestitionsperspektive wurden Schwächen nachgewiesen: Kann allgemeine Teilhabe überhaupt innerhalb einer ökonomischen Logik organisiert werden? Gleichzeitig stellt Sozialinvestition ganz klar eine Alternative zum Konsolidierungsstaat (Streeck 2013) dar und wird ihrerseits von dem durch die Krise verschärften Konsolidierungszwang in Frage gestellt. Ein glaubwürdiges politisches Bekenntnis zu Sozialinvestition ist derzeit keine Selbstverständlichkeit. Dies gilt auch für Übergangsarbeitsmärkte und Flexicurity. Allen drei Ansätzen ist die Bedeutung der fiskalischen Dimension gemein, somit werden alle in dem Maße unwahrscheinlicher, in dem die Fähigkeit oder die Bereitschaft von Staaten schwindet, Ausgaben in „weiche“ (vgl. Streeck und Mertens 2011) Wachstumsfaktoren zu tätigen. Hier hat die Krise die Aussichten eher verdunkelt, sind doch gleichzeitig die Anforderungen an den Sozialstaat gestiegen (höhere Arbeitslosenquoten) und dessen Kapazitäten gesunken (infolge der kostspieligen Rettung angeblich systemwichtiger Banken). Somit sind auch in der Diskussion um Flexicurity Zweifel angemeldet worden, ob sie unter den Vorzeichen einer verschärften Wachstums- und Budgetproblematik überhaupt funktionieren kann (z.B. Tangian 2010: Flexicurity sei nichts für „schlechtes Wetter“). Der hohe Investitionsbedarf kommt zur Unzeit, daher die ‚double-bind-message‘ der EU-Kommission, die von den Mitgliedsstaaten einerseits finanziell nachhaltige Haushalte und andererseits ein Sozialinvestitionspaket fordert.

¹⁷ Es ließe sich einwenden, dass möglicherweise bei Erwerbspersonen mit der niedrigsten Beschäftigungsfähigkeit die Rendite auf Sozialinvestitionen am höchsten ist, auch deshalb weil Angehörige der Mittelschichten Bildung bereitwillig aus eigener Tasche bezahlen, um sich und ihren Kindern einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Auch dies müsste empirisch überprüft werden. Bekannt ist, dass z.B. Firmen gerade die Beschäftigungsfähigeren Mitarbeiter zusätzlich fördern.

¹⁸ Mangelnde Beschäftigungsfähigkeit wird häufig als Manko der Person angesehen: „If a person can temporarily not find work, the focus should be on improving their capabilities with a view to them returning to the labour market“ (EC 2013, 8). (Anmerkung: Es sind in diesem Zitat mit „capabilities“ nur Fähigkeiten bzw. Fertigkeiten gemeint, nicht Verwirklichungschancen.)

Aktive Arbeitsmarktpolitik vor und nach 2008

In diesem Abschnitt werden Ausgaben für Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik (ALMP) ländervergleichend und im Zeitverlauf untersucht. Es soll damit die von Streeck und Mertens (2011) angeregte Diskussion darüber aufgegriffen werden, inwiefern Länder unter den gegebenen fiskalischen Bedingungen in der Lage sind, situationsbezogen (Krise) und zukunftsgerichtet (Investition) zu agieren. Es wird, im Sinne des thematischen Schwerpunkt dieses Beitrags, mit ALMP hier nur ein Teilbereich des Investitionshandelns herausgegriffen¹⁹. Die aus einer Datenbank der [OECD](#) entnommenen Daten umfassen öffentliche Ausgaben in den folgenden Bereichen: Arbeitsverwaltung, Programme zur Weiterbildung von Erwerbspersonen, Job Rotation und Job Sharing, finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme, Subventionierung von Arbeitsplätzen und Rehabilitierung, direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und finanzielle Anreize zur Unternehmensgründung. Im Sample befinden sich 33 Länder, davon 22 Mitglieder der EU und 11 weitere OECD-Länder. Daten sind bis 2011 vorhanden, es ist also die Untersuchung der Investitionsaufwände zu Beginn der Krise ab 2008 möglich. Es kann hier nicht geprüft werden, wie gut die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik angelegt werden (vgl. auch die Diskussion der Beziehung zwischen ALMP und Sozialinvestition in Bonoli 2012). Insbesondere werden die Implikationen für die Wohlfahrt von Arbeitsmarktteilnehmern hier nicht untersucht²⁰.

Zunächst wird die Entwicklung der Investitionen in aktive Arbeitsmarktpolitik von 1990 bis 2008 untersucht, also der Zeitraum zwischen dem Wegfall der planwirtschaftlichen ‚Systemalternative‘ und dem Beginn der großen (Fiskal-, Banken- und Realwirtschafts-) ²¹Krise: Welches sind am Anfang bzw. am Ende dieses Zeitraums die Länder mit den größten Investitionen? War in ‚normalen Zeiten‘ eine Entwicklung hin zu mehr Investitionen sichtbar? Kann man von einer Konvergenz der Länder sprechen oder driften sie auseinander? In einem zweiten Schritt wird das Verhalten in den Jahren, als die Krise die (meisten) nationalen Arbeitsmärkte erfasste, betrachtet. Geben die Länder seit Beginn der Krise mehr für ALMP aus als im Zeitraum unmittelbar zuvor? Wie unterscheidet sich die Reaktion zwischen den Ländern? Um nicht bei der naheliegenden Einsicht zu verharren, dass wohlhabende Länder mehr ausgeben und arme Länder weniger, werden die Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen.

Zu Anfang des Beobachtungszeitraums muss man beim Thema aktive Arbeitsmarktpolitik zuallererst von Schweden sprechen. 2,7 Prozent des BIP werden hier investiert, wie Abbildung 1 zeigt²². Weit abgeschlagen und etwa gleichauf folgen Finnland, die Niederlande, Dänemark und auch Deutschland mit zwischen 1,4 bis 1,3 Prozent des BIP. In der Türkei, Slowenien, Mexiko und auch Korea ist ALMP hingegen noch kein nennenswerter Ausgabenposten²³.

¹⁹ Über die anderen drei von Streeck und Mertens thematisierten Komponenten (Bildung, Forschung und Entwicklung, Familien) ist hier nichts gesagt.

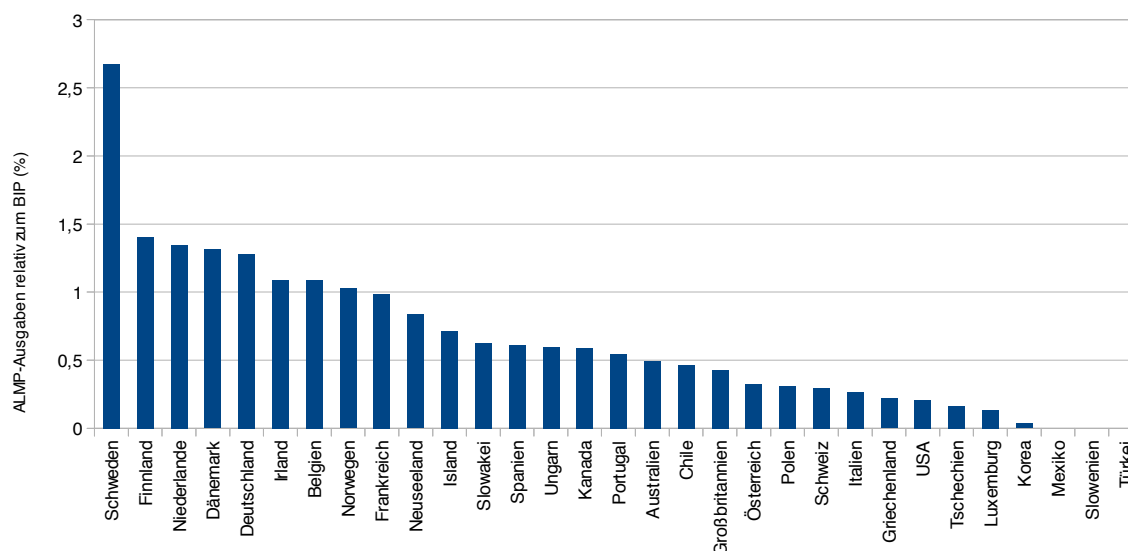
²⁰ Bsp.: Auch eine tyrannische ‚Betreuung‘ von Arbeitssuchenden kann kostenintensiv sein. Bonoli (2012) unterscheidet ganz grundsätzlich zwischen ALMP zum Aufbau von Arbeitsvermögen und ALMP zur Steigerung von Erwerbsteilnahme.

²¹ Vgl. Streeck 2013, 29.

²² Um kurzfristige Schwankungen auszugleichen wird hier ein Mittelwert über drei Jahre (1990-1992) gezeigt.

²³ Zu Estland und Israel liegen keine Daten vor – dies zeugt nicht von einem hohen Stellenwert von ALMP.

Abbildung 1: Ausgaben für ALMP 1990-1992 (Mittelwert)



Es folgt, was man aus heutiger Sicht eine Entwicklung in ‚normalen Zeiten‘ nennen könnte. Tabelle 1 zeigt den relativen Anstieg der Ausgaben zwischen der Anfangsphase des Beobachtungszeitraums (1990-1992) und den drei Jahren vor der Krise²⁴ (2006-2008).

Tabelle 1: Steigerung der relativen ALMP-Ausgaben von 1990-1992 zu 2006-2008²⁵

Anstieg		Verminderung	
Korea	444,8%	Island	-95,3%
Luxemburg	244,3%	Schweden	-61,3%
Österreich	109,2%	Neuseeland	-58,1%
Schweiz	89,6%	Slowakei	-57,3%
Italien	78,8%	Chile	-55,0%
Polen	61,8%	Kanada	-51,3%
Tschechien	47,5%	Norwegen	-50,6%
Spanien	29,9%	Ungarn	-41,9%
Belgien	9,1%	Irland	-39,4%
Dänemark	8,4%	Griechenland	-38,8%
Portugal	1,0%	Finnland	-38,5%
		Deutschland	-37,0%
		Australien	-34,8%
		USA	-29,4%
		Großbritannien	-26,4%
		Niederlande	-16,8%
		Frankreich	-8,2%

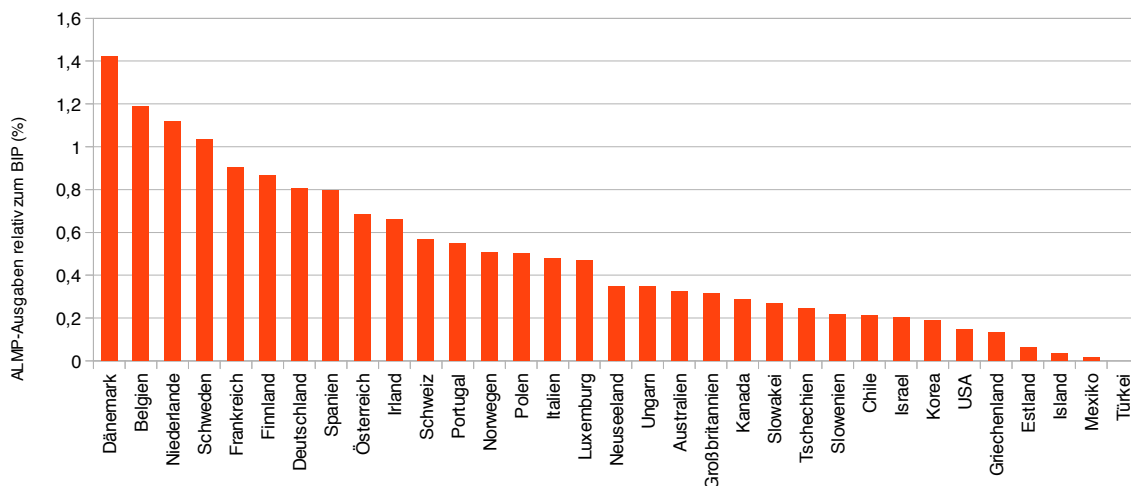
²⁴ Bzw. kurz vor ihrem vollen realwirtschaftlichen Niederschlag.

²⁵ Nicht darstellbar für Slowenien, Israel, Estland, Mexiko und Türkei, da Anfangsniveau gleich Null oder nicht bekannt.

Die Zahl der Länder mit verminderten Ausgaben (im Verhältnis zum BIP) ist in der Überzahl. Insofern stützt der Befund Streecks und Mertens' (2011) These von einem abnehmenden fiskalischen Spielraum für Investition in „Humankapital“²⁶. Jedoch spricht die Empirie keine sehr klare Sprache: auch Steigerungen der Ausgaben sind in einer Reihe von Ländern beobachtbar, teilweise sogar deutliche Steigerungen. Es lässt sich eine gewisse Konvergenz beobachten in dem Sinne, dass Länder mit hohen Anfangsausgaben diese über die Zeit eher senken (Schweden!), und Länder mit niedrigen Anfangsinvestitionen sie eher steigern. Somit wird eine weitere These Streecks und Mertens' (ibid.) gestützt, jedoch auch wieder nicht in eindeutiger Weise. Die Autoren unterstellen, dass besonders dort Spielraum zur Konsolidierung herrscht, wo ein hohes Investitionsniveau angetroffen wird, und dass allenfalls in den Ländern mit extrem niedrigen Investitionen ein Aufwärtstrend erwartet werden kann. Dass dieser Zuwachs an Mitteln nicht immer in sehr engen Grenzen stattfinden muss, zeigt das Beispiel Korea: Die ALMP-Ausgaben steigen zwischen den Vergleichszeiträumen um 444 Prozent.

Abbildung 2 gibt die Situation um das Jahr 2007 wieder. Dänemark hat Schweden an der Spitze abgelöst, indem es seine Ausgaben ganz leicht steigerte (von 1,2 auf 1,3%), während andere Länder der Spitzengruppe von um 1991 zum Teil leicht (Niederlande), zum Teil stark (Schweden, Deutschland, Finnland) zurückfielen. Im Großen und Ganzen sind aber noch dieselben Länder am oberen Ende der Verteilung – übrigens ausschließlich europäische Länder.

Abbildung 2: Ausgaben für ALMP 2006-2008 (Mittelwert)



Was 2008 mit einer Finanzmarktkrise begann, weitete sich anschließend auf die Finanzen der öffentlichen Hand und dann auch auf die Realwirtschaft aus: Kreditvergabe und Investitionen verlangsamten sich, Beschäftigte verloren ihre Arbeit, die Nachfrage sank, mehr Beschäftigte verloren ihre Arbeit. Es ist dies genau der Moment, wo Ausgaben nicht nur für passive, son-

²⁶ Vgl. Niolai (2012, 103): „Despite the implementation of activation strategies in many OECD countries [...], the activation turn in the 1990s and the rise of the social investment perspective in the 2000s are not reflected in higher expenditure on active labour-market policy. [...] The kind of activation strategies that countries have pursued in recent years have involved reductions in access to benefits and in the amount of benefits [...], but not necessarily the reinforcement of such things as training programme“.

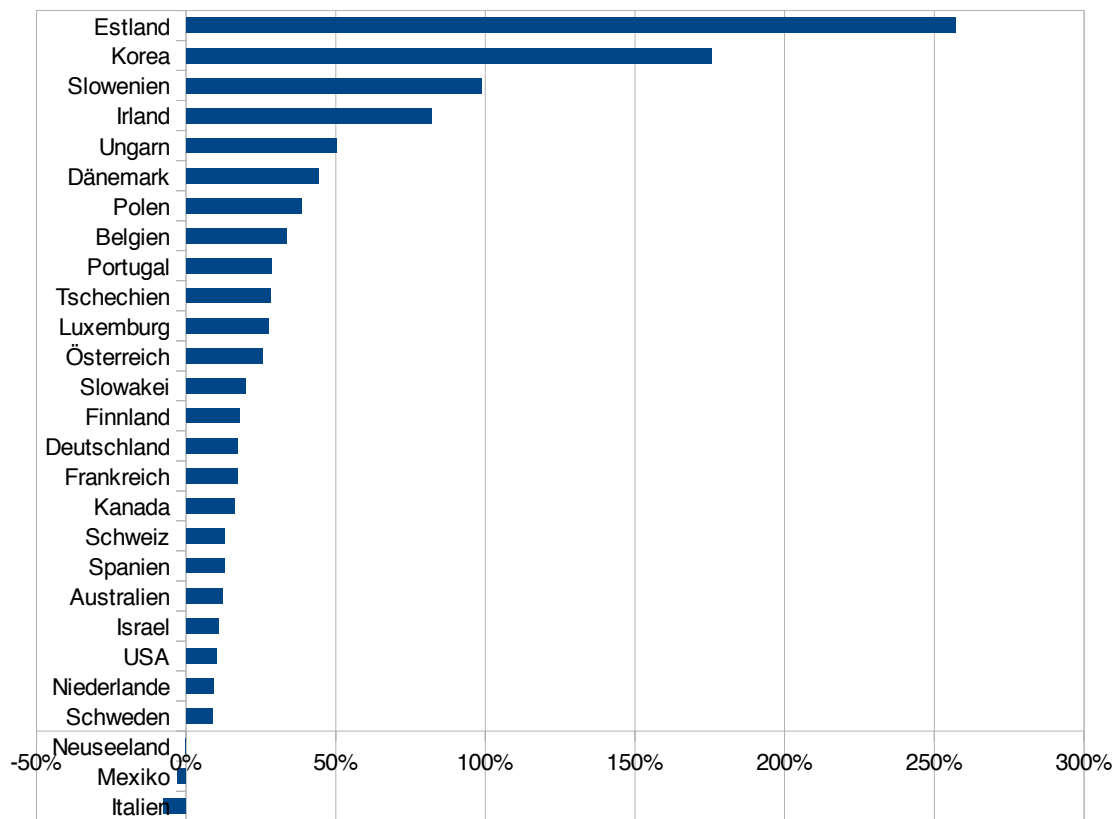
dern auch für aktive Arbeitsmarktpolitik am notwendigsten sind: z.B. für Fortbildung (schon allein zur Vermeidung des schleichenden Verlusts an ‚Humankapital‘ in der Erwerbslosigkeit) und zur Erhaltung von Jobs (Kurzarbeit) oder deren Schaffung (Subventionen, öffentliche Beschäftigung). In welche Richtung gehen die ALMP-Ausgaben der untersuchten Länder nach Beginn der Krise?

Verfolgt man die Entwicklung in den Krisenzeitraum hinein, zeigt sich eine Steigerung der relativen ALMP-Ausgaben in den meisten Ländern, besonders²⁷ in Estland sowie auch in Korea und Slowenien. In einer Minderheit von Ländern (Australien, Italien, Israel, Neuseeland, Mexiko, besonders aber in Großbritannien und Chile) nehmen die Ausgaben indes ab. Man möchte schlussfolgern, dass die Mehrheit der Länder in der Lage scheint, auch unter schwierigen fiskalischen Bedingungen mehr Geld für Investitionen in den Arbeitsmarkt zu lenken, wenn es besonders nötig ist. Jedoch ist zu bedenken, dass es sich hier um relative Ausgaben handelt: In vielen Ländern ist nach 2008 das BIP – der Wert im Nenner – eingebrochen. Während das BIP auch in der Krise jedes Jahr neu erwirtschaftet werden muss, können bereits zugesicherte und/oder rechtlich verankerte Ausgaben nicht ad hoc reduziert werden. Ob das Ausgabenniveau den Verhältnissen angepasst wird, sieht man somit erst langfristig. Um aber zumindest zu überprüfen, ob die beobachteten Entwicklungen mit Schwankungen des BIP zu tun haben, ist es möglich, auf die Entwicklung der absoluten Ausgaben zu schauen. Es zeigt sich abermals, dass sich in einer großen Mehrheit der Länder wenigstens die nominalen Ausgaben in den Jahren der Krise tatsächlich über denen der Vorkrisenjahre bewegen²⁸, siehe Abbildung 3. Die Zahl der Länder, in denen sich die Ausgaben verringert haben, ist nun deutlich kleiner, es handelt sich um Italien, Mexiko und – denkt man eine gewisse Inflation hinzu – Neuseeland.

²⁷ Vergleicht man die Jahre 2006-2008 mit den Jahren 2009-2011, so liegt hier im Dreijahresmittel eine Steigerung von über 50% vor.

²⁸ Die nicht inflationsbereinigten Zahlen vermitteln natürlich einen etwas zu ‚optimistischen‘ Eindruck.

Abbildung 3: Steigerung der absoluten ALMP-Ausgaben (nominal) von 2006-2008 auf 2009-2011 (Mittelwerte)



Ferner lässt sich fragen: Könnte es sein, dass die gleichbleibenden oder steigenden nominalen Ausgaben im Kontext der realen Arbeitsmarktentwicklung – also des steigenden Bedarfs an Intervention – vollkommen anders zu bewerten wären? Sind die beobachteten Steigerungen von Ausgaben nur ein ‚Tropfen auf dem heißen Stein‘? Um dies zu prüfen, werden im Folgenden nur die Länder betrachtet, in der eine deutliche Steigerung des Bedarfs an ALMP vermutet werden kann. Die Erwerbslosigkeitsentwicklung wird als Indikator verwendet. Sie entwickelt sich, wie in Abbildung 4 zu sehen, je nach Land recht unterschiedlich. Die stärksten Anstiege werden in Irland (+168%), Estland (+167%) und Spanien (+112%) registriert²⁹.

²⁹ Wie überall in diesem Abschnitt handelt es sich auch hier um Daten der OECD.

Abbildung 4: Anstieg der Erwerbslosigkeit zwischen 2006-2008 und 2009-2011 (Dreijahresmittel)

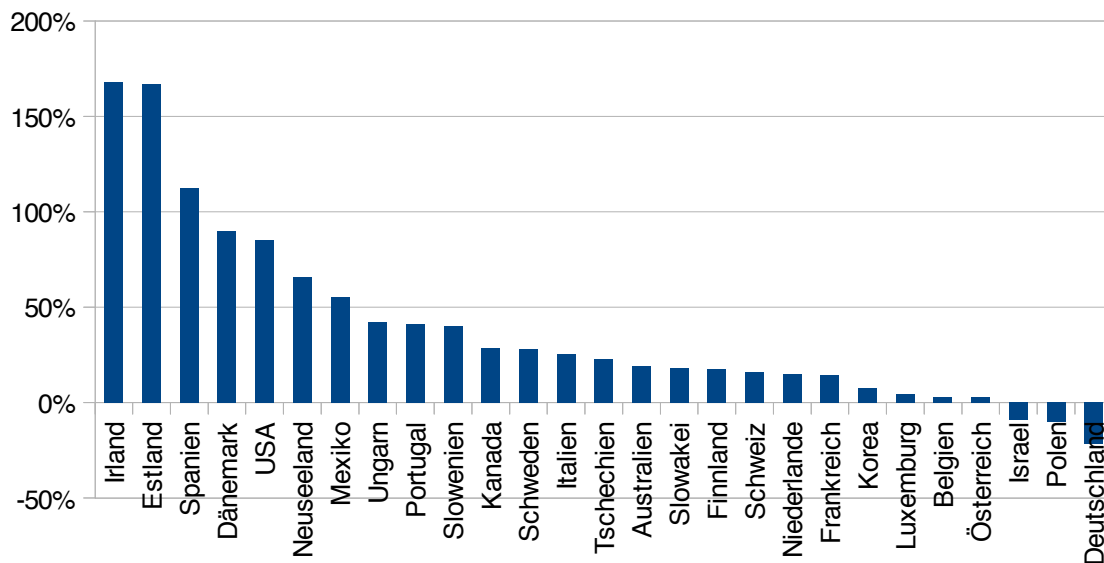


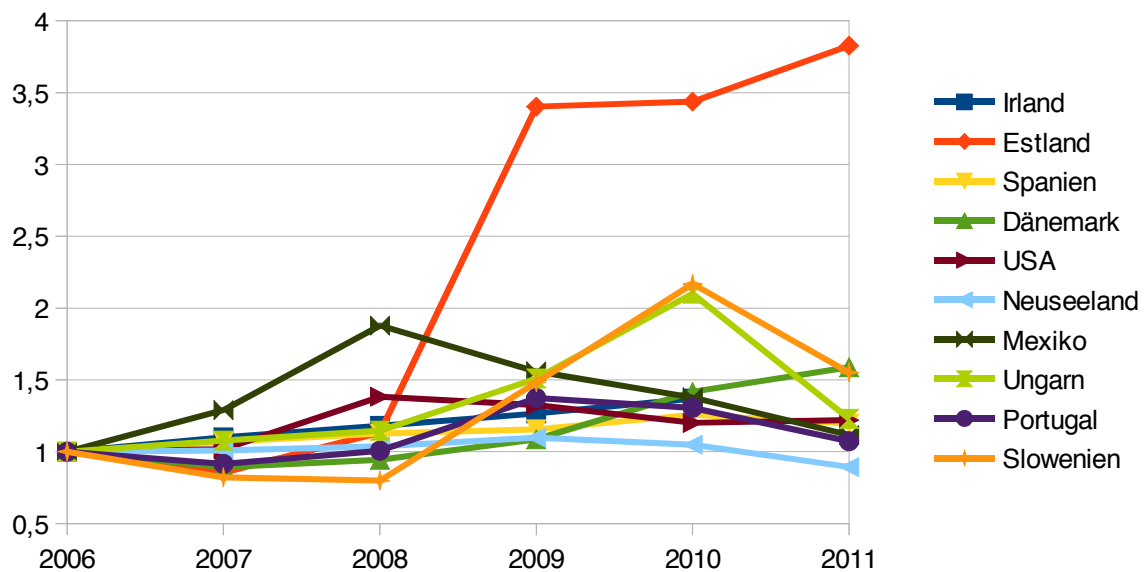
Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der nominalen ALMP-Ausgaben in ausgewählten Ländern mit besonders hoher Steigerung der Erwerbslosenquote (und damit einem angenommenen höheren Interventionsbedarf). Wie oben schon festgestellt, liegt in Estland eine enorme Steigerung der Ausgaben vor. Diese ist vor dem starken Anstieg der Erwerbslosigkeit zu sehen; jedoch gibt es hier keinen Automatismus: Irland, mit einem identischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, erhöht seine ALMP-Ausgaben bei weiter nicht so stark³⁰. Nichtsdestotrotz kann man im Falle Irland im Ländervergleich von einer deutlichen Steigerung sprechen (siehe oben: Abbildung 3), ebenso in den Fällen Slowenien, Ungarn und Dänemark und mit Abstrichen in Portugal. Wenig ändert sich in den USA und ein Absinken von Ausgaben lässt sich in Neuseeland feststellen³¹ – wohlgermerkt trotz eines deutlichen Anstiegs der Erwerbslosigkeit³².

³⁰ Der Wert für 2011 ist hier nicht verfügbar.

³¹ In Mexiko scheinen Erwerbslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik weitgehend entkoppelt. Während die Erwerbslosigkeit von 2009 bis 2011 auf 5,4% liegt und damit knapp 2 Prozentpunkte höher als in der Vorkrisenzeit, sinken die ALMP Ausgaben nach einem Maximum im Jahr 2008 wieder ab.

³² Eine Schwierigkeit liegt in der Selektion der Fälle anhand der Entwicklung der Erwerbslosigkeit: sie ist selbst bereits z.T. eine Folge der Politik, die ggf. als Antwort auf die Krise gewählt wird. Wenn bspw. in großem Maße Kurzarbeit finanziert wird wie in Deutschland nach 2008, so schlägt der Konjunkturunbruch weniger auf die Erwerbslosenquote durch. Es ist somit möglich, dass die Grafik einige Länder nicht zeigt, die einen hohen Anstieg der Erwerbslosenquote verzeichnet hätten, diesen aber erfolgreich abgewendet haben. Über diesen kontrafaktischen Sachverhalt lässt sich hier aber nicht mehr als spekulieren.

Abbildung 5: Entwicklung der absoluten ALMP-Ausgaben (nominal), 2006=1



Was folgt aus den hier erarbeiteten empirischen Ergebnissen? Zunächst, dass es in den letzten beiden Jahrzehnten in OECD-Ländern keine einheitliche Tendenz der Ausgaben für Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik gab. Zwar haben mehr Länder ihre Ausgaben zwischen Anfang der 90er Jahre und dem Vorkrisenzeitraum 2006-2008 vermindert als erhöht. Doch weder scheint es einen länderübergreifenden fiskalischen Zwang zur Verminderung des staatlichen Engagements im Arbeitsmarkt zu geben, noch scheint ALMP eine arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitische Mode, etwa im Rahmen einer fortschreitenden Substitution passiver durch aktive Leistungen³³. Ausgaben für ALMP sind langfristig eher „stabil“ (vgl. Nikolai 2012, 111). Für den Zeitraum der Krise lässt sich in einer großen Mehrheit der Länder eine Steigerung der aktiven Leistungen feststellen, sowohl relativ zum BIP als auch absolut. Nur wenige Länder jedoch reagieren dezidiert mittels ALMP, wenn sich eine dramatische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage ereignet.

Welche Gründe zu den beobachteten langfristigen Trends und den Krisenreaktionen der ALMP führen, oder auch ob es eine Verbindung zwischen beiden gibt, kann hier nicht untersucht werden. Es ist anzunehmen, dass hier eine Reihe von Einflüssen wirken: Obwohl nur OECD-Länder im Sample sind, ist der Modernisierungsgrad deutlich unterschiedlich bspw. zwischen den USA und Mexiko. Gleichzeitig hängt die Intensität von ALMP von den politisch artikulierten fiskalischen Präferenzen ab, die bspw. zwischen Großbritannien und Dänemark sehr unterschiedlich sind. Ferner kommt es auf den arbeitsmarktpolitischen Ansatz an, wie stark sich der Staat als bloßes Sicherheitsnetz („Reparaturbetrieb“) oder als Gestalter von Arbeitsmarktbeziehungen sieht.

³³ Die Entwicklung passiver Ausgaben wird hier nicht untersucht. Es muss davon ausgegangen werden, dass sie stärker zyklisch bedingt und teilweise auch automatisch ist, weil an Rechtsansprüche gebunden. Für Erkenntnisse zur langfristigen Entwicklung siehe Pierson (2011).

Von Worten zu Taten?

Es wurden in diesem Beitrag drei Ansätze – Übergangsmärkte, Flexicurity und Sozialinvestition – charakterisiert und in Bezug auf Verwirklichungschancen diskutiert. Letztere beide waren bereits Gegenstand von ‚Kommunikationen‘ der EU-Kommission (EC 2007; EC 2013). Auch das Konzept der Übergangsmärkte hat, teilweise durch Günther Schmid persönlich, zumindest auf diskursiver Ebene Eingang in EU-Politik gefunden. Die mit dem Konzept verbundene Umdeutung von Vollbeschäftigung fügt sich freilich nicht so nahtlos in die Europäische Beschäftigungsstrategie und den Lissabon- bzw. jetzt Agenda 2020-Prozess ein. Somit wird hier nicht der Meinung zugestimmt, wonach sich Flexicurity durch einen eher *willkürlichen* Akt der Kommission gegen Übergangsmärkte durchgesetzt habe, die „more or less the same policies“ (Auer 2010, 372) bezeichnen würden. Während die Schmid’sche Vollbeschäftigungsvorstellung mit den hochgesteckten Erwerbsbeteiligungszielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie unvereinbar sein müsste, ist Flexicurity für diese geradezu zentral. Wiederum ist die Lissabon-Strategie, Morel, Palier und Palme (2012, 16) zufolge, „very much based on the social investment perspective“. Auch in der Krise wird Flexicurity verteidigt und revitalisiert (Andor 2011) und Länder werden zu Sozialinvestitionen aufgerufen (EC 2013). Aus Sicht der Kommission haben sich beide Konzepte in der Krise bewährt (ibid.).

Die Evaluation der Ansätze wurde allerdings unabhängig von ihrem Realisierungsgrad gehalten, da es darum ging, zunächst die paradigmatischen Leitlinien von Arbeitsmarktgestaltung zu betrachten. Übergangsmärkten wurde ein uneingeschränkt positiver Effekt auf Verwirklichungschancen zugestanden, da hier die Anpassung der Bedingungen von Erwerbstätigkeit auf individuelle biographische Erfordernisse im Zentrum steht. Für Flexicurity war trotz eines insgesamt positiven Eindrucks kein abschließendes Urteil möglich, zu viele Weichenstellungen sind auf die Phase der Konkretisierung verlagert. Sozialinvestition wurde ebenso grundsätzlich positiv bewertet, die ökonomische Logik wurde aus Teilhabeperspektive allerdings kritisch gesehen.

Es wurde ferner gezeigt, dass zwischen den hier diskutierten Ansätzen trotz unterschiedlicher Kontexte, Ebenen und Konkretisierungsgrade deutliche Schnittmengen auszumachen sind. Alle platzieren sich oberhalb einer *laissez-faire* Haltung des Staates gegenüber dem Arbeitsmarkt. Alle thematisieren die Kapazitäten von Beschäftigten als zentral für die wirtschaftliche Entwicklung Europas sowie das Europäische Sozialmodell. So ist es folgerichtig, dass als gemeinsamer Fluchtpunkt der untersuchten Ansätze Investitionen in Menschen und ihre Fähigkeiten identifiziert werden konnte.

Um sich dem Thema Arbeitsmarktinvestitionen empirisch anzunähern, wurde anhand von OECD-Daten eine Untersuchung öffentlicher Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik unternommen. Für den langfristigen Zeitraum zwischen Anfang der 90er Jahre und dem Vorkrisenzeitraum, also in normalen Zeiten, konnte keine allgemeine Zu- oder Abnahme von Investitionen (relativ zum BIP) festgestellt werden. In den europäischen Ländern mit besonders generöser aktiver Arbeitsmarktpolitik waren eher Rückschritte erkennbar, während Länder mit sehr niedrigen Ausgaben zu einer gewissen (und in Einzelfällen starken) Steigerung tendierten. Mit dem Beginn der Krise stiegen die Ausgaben für Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Mehrheit der Staaten an. Europa stellte und stellt die Spitzengruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den OECD-Ländern. Eine Ausweitung der Investitionen,

wie sie zur oben geschilderten Diskurslage im Grunde passen würde, ist aber momentan nicht feststellbar. Die EU-Kommission regt an, Sozialinvestitionen durch innovative Formen der Einbindung privater Geldgeber (EC 2013, 18 f) zu finanzieren. Ob dies ausreichen würde, ist mehr als fraglich. Steuererhöhungen zu fordern und damit einen Ausweg aus der Staatsschuldenkrise zu weisen, und überhaupt den Zielkonflikt zwischen Wachstumsimpulsen und Einhaltung der Maastricht-Kriterien aufzulösen, ist bisher nicht die Position der EU-Kommission³⁴.

Noch einmal eine ganz andere Sicht ergibt sich, wenn man einmal davon ausgeht, dass nicht Wachstum, sondern mehr (nicht notwendigerweise absolute) Gleichheit die beste Strategie sein könnte, Wohlfahrt zu erhöhen. Es lässt sich argumentieren, dass sich in industriell-technisch hochentwickelten Gesellschaften Wachstum und Wohlfahrt weitgehend entkoppelt haben und dass mit Blick auf ökologische Nachhaltigkeit von weiterem Wachstum abzuraten ist (The equality trust 2013). Es folgt aus dieser Perspektive, dass eine effektive Umverteilung einem Anheizen des marktlichen Wettbewerbs vorzuziehen wäre. Vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen wie Globalisierung und demographischem Wandel die Wachstumsressourcen Europas bestmöglich stimulieren und nutzen zu wollen sieht somit nach einer Strategie aus, das alte System flicken zu wollen, wo eigentlich etwas völlig Neues nötig wäre. Dem Wandel der Arbeitswelt käme in einem solchen Szenario eine große Bedeutung zu, denn sie ist derzeit – vermittelt der Sorge um Arbeitsplätze – ein großer Wachstumstreiber.

Der hier verfasste Beitrag hatte mit einer kurzen Abhandlung über die Vorzüge des capability-Ansatzes als Evaluationsinstrument begonnen. War dieser Ansatz hier tatsächlich von Nutzen? Die Kriterien der Evaluation wurden nicht direkt aus dem CA abgeleitet, sondern aus der Beobachtung von Diskussionen um Arbeit und Beschäftigung. Dies ist ganz im Sinne des CA, der hier mehr als normativer denn als analytischer Eckpfeiler wirkt. Die Dimension der Freiheit zudem nicht nur als Legitimationsgrundlage (Verfahrensaspekt), sondern auch als Auswahlmenü im Alltag (Gelegenheitsaspekt) zu sehen wirkte durchaus erhellend: Sie ließ die Stärken der Übergangsarbeitsmärkte mit ihrem Fokus auf Lebensverlauf und Selbstbestimmung aufscheinen.

³⁴ Im Binnenmarkt soll Wettbewerb schließlich auch über Steuern und Abgaben ausgetragen werden: um Regierungen zu disziplinieren und um im Weltmarkt nicht für allzu große Zumutungen an Unternehmen aufzufallen.

Literaturangaben

- Allmendinger, Jutta. 2009. „Der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts braucht zwei Beine - Essay“. *APuZ* 45: 3–5.
- Andor, László. 2011. „Evaluating flexicurity in the economic, employment and social crisis“ gehalten auf der Stakeholder conference on flexicurity, November 14, Brussels. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/751&type=HTML>.
- Auer, Peter. 2010. „What’s in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity“. *The journal of industrial relations* 52 (3): 371–386.
- Auer, Peter, und Bernard Gazier. 2008. „Flexicurity as a policy agenda“. CESifo DICE Report.
- Bonoli, Giuliano. 2012. „Active Labour Market Policy and Social Investment: a Changing Relationship.“ In *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges.*, herausgegeben von Nathalie Morel, Bruno Palier, und Joakim Palme, 181–204. Bristol: Policy.
- Bonvin, Jean-Michel, und Nicolas Farvaque. 2006. „Promoting capability for work: the role of local actors“. In *The capability approach. Transforming Unjust Structures*, herausgegeben von Séverine Deneulin, Mathias Nebel, und Nicholas Sagovsky, 121–143. Dordrecht: Springer.
- Calmfors, Lars. 2007. „Flexicurity – An Answer or a Question?“ *EUROPEAN POLICY ANALYSIS*. <http://people.su.se/~calmf/FlexiSIEPS.pdf>.
- Council of the European Union. 2007. „Towards Common Principle of Flexicurity - Council Conclusions“.
- Diamond, Patrick, und Roger Liddle. 2012. „Aftershock: The Post-crisis Social Investment Welfare State in Europe“. In *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges.*, herausgegeben von Nathalie Morel, Bruno Palier, und Joakim Palme, 285–308. Bristol: Policy.
- Ebert, Andreas, Steffen Kühnel, und Ilona Ostner. 2005. „Sicherheit und Flexibilität. Die Akzeptanz flexibler Beschäftigungsverhältnisse und der Wunsch nach neuer Sicherheit bei Frauen und Männern“. In *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit und Flexibilität*, herausgegeben von Martin Kronauer und Gudrun Linne, 317–344. Berlin: edition sigma.
- EC. 2007. „Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security“. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- — —. 2013. „Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020“.
- EMCO. 2009. „Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies“. Employment Committee.
- Friebe, Holm, und Sascha Lobo. 2006. *Wir nennen es Arbeit: Die digitale Boheme oder: Intelligentes Leben jenseits der Festanstellung*. Heyne.
- Keller, Berndt, und Hartmut Seifert. 2004. „Flexicurity - the German trajectory“. *Transfer. European Review of Labour and Research* Vol. 10 (Nr. 2): S. 226–247.
- Lehndorff, Steffen, Hrsg. 2012. *A Triumph of Failed Ideas: European Models of Capitalism in the Crisis*. Brussels: ETUI.

- Lehweß-Litzmann, René. 2014. „Capability as a yardstick for flexicurity. Using the Senian paradigm for the evaluation of a European policy agenda.“ Georg-August-Universität Göttingen.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, und Joakim Palme, Hrsg. 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy.
- Nikolai, Rita. 2012. „Social Investment: a Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation“. In *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*., herausgegeben von Nathalie Morel, Bruno Palier, und Joakim Palme, 91–117. Bristol: Policy.
- Olk, Thomas. 2007. „Kinder im ‚Sozialinvestitionsstaat‘“. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 27 (1): 43–57.
- Pierson, Paul. 2011. „The welfare state over the very long run“. *ZeS-Arbeitspapier* (2).
- Salais, Robert, und Robert Villeneuve. 2004. *Europe and the politics of capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmid, Günther. 1995. „Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy“. *Economic and Industrial Democracy* 16: 429–456.
- — —. 2002. *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- — —. 2008. „Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik.“ Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>.
- — —. 2010. „The Future of Employment Relations: Goodbye ‘Flexicurity’ – Welcome Back Transitional Labour Markets?“ In .
- — —. 2011. *Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*. Berlin: Ed. Sigma.
- Schmid, Günther, und Bernard Gazier. 2002. *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*. Labour markets and employment policy. Cheltenham: Elgar.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Streeck, Wolfgang. 2013. *Gekaufte Zeit: die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus; Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012*. 2. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang, und Daniel Mertens. 2011. „Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary?“ *MPIfG Discussion Paper* 11/12.
- Tangian, Andranik S. 2010. „Not for bad weather: flexicurity challenged by the crisis“. 3. ETUI Policy Brief – European Economic and Employment Policy. Brussels: etui.
- The equality trust. 2013. „Equality Not Growth“. *Equality not growth*. <http://www.equalitytrust.org.uk/research/equality-not-growth>.
- Wilthagen, Ton, und Frank Tros. 2004. „The Concept of ‚Flexicurity‘: A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets“. *Transfer* 10: 166–186.