

April 2008

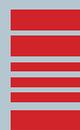
WISO Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung





Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Flexicurity:
Ein europäisches Konzept
und seine nationale
Umsetzung**

Berndt Keller / Hartmut Seifert

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Einleitung	4
2. Analytischer Rahmen für Flexicurity	6
2.1 Definition	6
2.2 Formen der Flexibilität	6
2.3 Dimensionen sozialer Sicherheit	8
3. Schritte bisheriger Flexibilisierung	11
3.1 Interne Flexibilisierung	11
3.2 Externe Flexibilisierung	12
4. Soziale Wirkungen der Flexibilisierung	13
4.1 Einkommen und Niedriglohnsektor	13
4.2 Beschäftigungsstabilität und -fähigkeit	14
5. Atypische Beschäftigung und soziale Sicherheit	16
5.1 Entwicklung	16
5.2 Soziale Sicherheit und Prekarität	18
6. Das EU-Konzept und seine nationale Umsetzung	21
6.1 Die Debatte auf EU-Ebene	21
6.2 Der Vorschlag der Kommission: Komponenten und Grundsätze	22
6.3 Vorschläge der Sozialpartner	24
6.4 Konkretisierung der Vorschläge für die nationale Diskussion	26
7. Verfahren	29
7.1 Offene Methode der Koordinierung: Prinzipien	29
7.2 Bisherige Erfahrungen	30
7.3 Sozialdialoge	31
8. Chancen und Risiken	33
Literatur	35
Informationen zu den Autoren	40
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	42

Die Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit findet in Fachkreisen derzeit eine Diskussion über ein neues beschäftigungspolitisches Leitbild der EU statt. „Flexicurity“ – dieses Kunstwort aus Flexibilität und Sicherheit soll zwei scheinbar unvereinbare Anforderungen miteinander in Einklang bringen: die insbesondere von Unternehmen in Zeiten globalen Wirtschaftens geforderte Flexibilität einerseits und soziale Sicherheit für die Beschäftigten in Zeiten rasanten Wandels und sozio-ökonomischer Umbrüche andererseits. Die EU-Kommission hat 2007 gemeinsame Grundsätze und einen ehrgeizigen Zeitplan beschlossen. Ziel ist es, Flexicurity-Prinzipien stärker in die Lissabon-Strategie und in die Europäische Beschäftigungsstrategie zu integrieren. Die Nationalstaaten der EU sind nun aufgefordert, dieses Konzept mit Leben zu füllen und für die jeweiligen länderspezifischen Bedingungen und Anforderungen umzusetzen. In ihrem neuesten Fortschrittbericht attestiert die Kommission, dass Deutschland das Flexicurity-Konzept zwar aufgegriffen, es aber noch nicht genügend in ein Gesamtkonzept eingebettet habe.

Die vorliegende Expertise zielt darauf ab, dieses Defizit zu verringern und eine breitere fachöffentliche Debatte über Flexicurity anzuregen. Diese gewinnt vor dem Hintergrund eines noch näher zu entfaltenden Konzepts von „guter Arbeit“, das in Deutschland von Gewerkschaften und von den Sozialdemokraten vertreten wird, zusätzlich an Bedeutung.

Wir bedanken uns bei den Autoren Prof. Dr. Berndt Keller und Dr. Hartmut Seifert, denen es gelungen ist, die schwierige Materie so aufzubereiten, dass deutlich wird, welche Herausforderungen sich insbesondere angesichts der wachsenden Zahl sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Hinblick auf soziale Sicherung stellen. In Deutschland ist – so die These der Autoren – bereits ein hohes Maß an Flexibilität erreicht, es mangelt jedoch an der Absicherung der vielfältigen neuen Risiken und Problemlagen. Die Autoren umreißen die konzeptionellen Grundlagen des Ansatzes, den bisherigen Stand der Diskussion, insbesondere auch die Positionen der für die Ausformulierung und Umsetzung wichtigen Sozialpartner, stellen eigene Überlegungen vor und diskutieren zukünftige Chancen und Risiken.

Wir würden uns freuen, wenn die Expertise dazu beiträgt, die inhaltliche Debatte über Flexicurity in Deutschland anzuregen und zu befördern. Sie kann damit auch ein Baustein sein für vertiefte Diskussionen über „gute Arbeit“ in Deutschland und die Schaffung und Ausgestaltung eines europäischen Sozialmodells.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

1. Einleitung

Das Flexicurity-Konzept stellt eine Alternative dar zur Politik der reinen Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die seit den 1980er Jahren diskutiert und praktiziert wird, jedoch Fragen der sozialen Sicherheit weitgehend ausklammert. Dieser neue Ansatz versucht, Interessen nicht nur der Arbeitgeber an einem flexiblen Arbeitsmarkt, sondern auch der Arbeitnehmer an sozial gesicherten Beschäftigungsverhältnissen gleichgewichtig und gleichrangig zu berücksichtigen. Er zielt eher auf vorsichtige Re- als auf weitere De-Regulierung. Die zentralen Elemente sind für sich betrachtet nicht neu. Innovativ ist jedoch, dass die Überlegungen einen ganzheitlich-integrierten Ansatz von Arbeits- und Sozialpolitik anstreben, statt diese Politikfelder voneinander zu isolieren oder als Gegensatz zu betrachten.

Aufgekommen ist der Flexicurity-Begriff in den Niederlanden, als die Regierung versuchte, das Ungleichgewicht zwischen der Inflexibilität im Bereich der Kernbelegschaften und der unsicheren Situation der Randbelegschaften auszugleichen (Jørgensen/Madsen 2007). Das 1999 verabschiedete Flexicurity-Gesetz modifizierte die Beschäftigungssicherheit der Kernbelegschaften und verbesserte die soziale Sicherheit atypisch Beschäftigter, speziell die der Leiharbeitnehmer. In Dänemark wurde der Grundgedanke der Flexicurity in konzeptionell anderer Weise aufgegriffen. Das Etikett „goldenes Dreieck“ bezeichnet eine Politik, die einerseits auf geringem gesetzlichem Kündigungsschutz basiert, andererseits Arbeitslosen eine vergleichsweise generöse finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowie Aktivierungsmaßnahmen zur beruflichen Reintegration bietet. Beide Ansätze gelten als beschäftigungspolitisch erfolgreich und daher nachahmenswert. Ihnen ist gemeinsam, dass sie in ein makroökonomisches Gesamtkonzept eingebettet sind.

Ende der 1990er Jahre begann auch in Deutschland eine Diskussion um Flexicurity (WSI-Mitteilungen 2000); sie blieb aber auf (Experten-)Zirkel beschränkt (Keller/Seifert 2002, zusammenfassend Kronauer/Linne 2005). Erst das EU-Grünbuch zum Arbeitsrecht (EU-Kommission 2006) stieß eine breitere Diskussion an. Bundesregierung und Tarifvertragsparteien waren zu Stellungnahmen aufgefordert und in internationale Konferenzen einbezogen.

Ein klar strukturiertes Konzept mit einem konsistenten Handlungsrahmen fehlt bislang sowohl auf der europäischen als auch der deutschen Ebene. Die Europäische Kommission formuliert zwar allgemeine Komponenten für Flexicurity und entwickelt gemeinsame Prinzipien. Deren inhaltliche Ausfüllung in einem operationalisierten Handlungsrahmen überlässt sie aber den nationalen Akteuren. Das geeignete Verfahren soll die Offene Methode der Koordinierung (OMK) sein. Die inhaltlichen Debatten vor allem auf der nationalen Ebene stehen noch aus. Sollte es tatsächlich gelingen, Flexibilität und soziale Sicherheit in ein ausbalanciertes Verhältnis zu bringen, wäre dies eine Abkehr von der bisherigen Orientierung, die einseitig auf Flexibilisierung lag. Die begriffliche Verknüpfung der beiden Komponenten lässt sich als implizites Eingeständnis interpretieren, dass die Kommission reine Flexibilisierung nicht mehr auch als Garant für soziale Sicherheit sieht.

Das folgende Gutachten informiert zunächst über den Stand der Diskussion. Da im Hybrid-Begriff Flexicurity semantisch zwei inhaltlich komplexe Begriffe verschmelzen, die jeweils für sich schon interpretativen Spielraum bieten, ist deren definitorische Klärung notwendig. Dabei werden Formen und Dimensionen von Flexibilität und sozialer Sicherheit unterschieden (Kap. 2). Anschließend geht die Expertise der Frage

nach, inwieweit das von der EU-Kommission verfolgte Ziel einer Balance von Flexibilität am Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit in Deutschland realisiert ist. Anders gefragt: Wie haben sich Schritte zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die in den letzten Jahrzehnten realisiert wurden (Kap. 3), auf die soziale Sicherheit der Beschäftigten ausgewirkt (Kap. 4)? Bei der Beantwortung dieser zentralen Frage liegt besonderes Augenmerk auf den politisch gezielt geförderten atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Kap. 5). Die konzeptionellen Überlegungen der EU-Kommis-

sion zu Flexicurity und die Positionen der Tarifvertragsparteien werden anschließend diskutiert (Kap. 6). Zur Umsetzung von Flexicurity-Grundsätzen schlägt die EU-Kommission die OMK vor (in Kap. 7). Die abschließenden Ausführungen wägen die mit Flexicurity verbundenen Chancen und Risiken ab und ziehen ein Fazit (Kap. 8). Nicht thematisiert wird der Zusammenhang von Flexibilität und Beschäftigungsniveau. Hier geht es ebenso wie im Grünbuch der EU-Kommission um die qualitative und nicht um die quantitative Seite der Flexibilisierung.

2. Analytischer Rahmen für Flexicurity

2.1 Definition

Die EU-Kommission geht von einer normativen Definition aus: „*Flexicurity is a policy strategy to enhance, at the same time and deliberately, the flexibility of labour markets, work organizations and labour relations on the one hand, and security – employment security and social security – on the other. The key principles that underpin a flexicurity strategy are that flexibility and security should not be seen as opposites, but can be made mutually supportive*“ (Wilthagen 2007: 2).¹

Diese Definitionen bleiben im Grundsatz vage und damit offen für unterschiedliche Auslegungen. Sie stimmen jedoch in dem Kerngedanken darin überein, dass zukünftige Politik ein Gleichgewicht von Flexibilität und sozialer Sicherheit anstreben soll. Wie dieser schwierige Balanceakt konkret auszuführen ist, überlässt die Kommission länderspezifischen Interpretationen. Deren Aufgabe wird es sein, die bisherige isolierte Behandlung der beiden zentralen Komponenten Flexibilität und soziale Sicherheit zu überwinden, konsistente konzeptionelle Ansätze zu entwickeln und ein geeignetes Set an arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Instrumenten zusammenzustellen. Bei beiden Komponenten des Flexicurity-Konzepts lassen sich mehrere Dimensionen unterscheiden. Diese Differenzierung ist notwendig, da sich die Dimensionen in ihren Funktionen und Wirkungszusammenhängen erheblich unterscheiden. Operationalisierungen sind in Bezug auf Flexibilität inzwischen in mehreren Varianten vorhanden und allgemein anerkannt. Eine vergleichbare Operationalisierung besteht nicht in Bezug auf soziale Sicherheit.

2.2 Formen der Flexibilität

Flexibilität des Arbeitsmarktes gilt als eine zentrale Voraussetzung für die Bewältigung des Strukturwandels, für wirtschaftliches Wachstum und für den Abbau der Arbeitslosigkeit (Sachverständigenrat 2005, international vergleichend Standing 1999, OECD 1999 und 2004). In der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Debatte wurde der Begriff Flexibilität lange Zeit eher unspezifisch gebraucht, ohne zwischen Formen und deren Funktionen systematisch zu unterscheiden. Diese Differenzierung ist aber notwendig, da der Arbeitsmarkt nicht homogen ist. Er besteht, wie es die auf die institutionell-rechtlichen Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland bezogenen Segmentationstheorien (Sengenberger 1987) nahe legen, aus Teilarbeitsmärkten, die unterschiedlichen Funktionslogiken und Allokationsmechanismen folgen. Daher ist es angebracht, Formen und Strategien der Flexibilisierung zu unterscheiden, zumal diese den Grad sozialer Sicherheit unterschiedlich beeinflussen. Für diese Differenzierung sprechen auch unterschiedliche Problemkonstellationen (wie kurzfristige Auftragsspitzen, saisonale oder konjunkturelle Schwankungen oder sektorale Anpassungskrisen), die den Einsatz unterschiedlicher Flexibilisierungsformen erfordern.

Eine grundlegende Unterscheidung liefert eine u. a. von der OECD verwandte Typologie (Atkinson 1984; OECD 1986), die erstens für Anpassungsstrategien der Betriebe sowie zweitens für Normalarbeitsverhältnisse (im Folgenden: NAV) entwickelt wurde. Als Ausgangspunkt dient die Unterscheidung zwischen den Hauptdimen-

1 Eine ähnlich allgemeine Definition verwendet der Europäische Rat: „*Flexicurity is an integrated approach aiming to enhance at the same time flexibility and security in the labour market. Within the Lisbon Strategy, it is a means to successfully manage change and progress employment and welfare reform to meet the challenges of globalization, technological innovation and an ageing population*“ (Council 2007).

sionen interner und externer Flexibilität, die sich jeweils weiter ausdifferenzieren lassen (vgl. Übersicht 1).² Mit der ersten Dimension sind sämtliche Strategien gemeint, die eine Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an veränderte Nachfragebedingungen ohne Rückgriff auf den externen Arbeitsmarkt ermöglichen. Hierzu gehört vor allem die Anpassung der Dauer der Arbeitszeit (numerische Flexibilität), des Einkommens (monetäre Flexibilität), der Arbeitsorganisation und der Qualifikation (funktionale Flexibilität).³ Demgegenüber basiert externe Flexibilität vor allem auf der traditionellen Strategie einer Anpassung der Beschäftigtenzahl durch Entlassungen und Ein-

stellungen, zunehmend auch auf Befristung, Leiharbeit und Transfergesellschaften. Zu den Instrumenten externer Flexibilisierung gehören neben arbeitsrechtlichen Regelungen wie Kündigungsschutz auch Lohnkostensubventionen.

Ergänzend zu dieser Typologie lässt sich die für atypische Beschäftigungsformen wichtige temporale Variante als quantitativ-zeitpunktbezogene Anpassung der Verteilung der Arbeitszeit bzw. des Arbeitseinsatzes einführen (temporale Flexibilität). So dienen z. B. Mini-Jobs der zeitpunktgenauen Anpassung eines eng begrenzten Arbeitseinsatzes (z. B. Zeitung austragen, Lager auffüllen in den Morgenstunden).

Übersicht 1

Übersicht 1: Formen der Flexibilität

	intern	extern
numerisch	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitkonten • Beschäftigung sichernde Arbeitszeitänderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Entlassungen und Einstellungen (Kündigungsschutz) • Leiharbeit • befristete Beschäftigung
funktional	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildung • Arbeitsorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfergesellschaft
monetär	<ul style="list-style-type: none"> • tarifliche Öffnungsklauseln • betriebliche Bündnisse • geringfügige Beschäftigung/ Mini-/Midi-Jobs • leistungsbezogene Entgelte 	<ul style="list-style-type: none"> • Lohnkostenzuschüsse bzw. Subventionen
temporal	<ul style="list-style-type: none"> • geringfügige Beschäftigung/ Mini-Jobs • Teilzeitarbeit 	

Quelle: Quelle: Keller/Seifert 2007: 16

2 Die Varianten können für die Funktionsfähigkeit nationaler Arbeitsmärkte je nach institutioneller Ausgestaltung unterschiedlich bedeutsam sein.

3 In der Literatur wird funktionale auch synonym als organisational flexibility bezeichnet (European Foundation 2003). Eine andere Unterscheidung differenziert in einer Vierfelder-Matrix zwischen interner und externer sowie quantitativer und qualitativer Flexibilität (European Foundation 2007a).

Diese Varianten können sich ergänzen, z.B. intern-temporale und intern-monetäre Anpassungen im Rahmen betrieblicher Bündnisse für Arbeit, die sowohl das Arbeitsvolumen als auch die Arbeitskosten reduzieren (Seifert/Massa-Wirth 2005; Massa-Wirth 2007). Sie können sich aber auch ersetzen, etwa extern-numerische durch intern-numerische, beispielsweise im Rahmen Beschäftigung sichernder Vereinbarungen über befristete Arbeitszeitverkürzungen oder Kurzarbeit anstelle von Entlassungen. Welche Varianten in welcher Kombination zum Einsatz kommen, hängt von der Problemkonstellation, der Beschäftigtenstruktur, dem spezifischen Arbeitsmarktsegment sowie den betrieblichen Macht- und Aushandlungskonstellationen ab. Jede Form der Flexibilität beeinflusst nicht nur die Kosten der Betriebe, sondern auch soziale Sicherheit und Einkommen der Beschäftigten unterschiedlich.

Im internationalen Vergleich (European Commission 2001) sind deutsche Arbeitsmärkte dadurch gekennzeichnet, dass vor allem Formen interner Flexibilität Verwendung finden (Hohendanner/Bellmann 2007). Dies ist der Fall, obwohl in den letzten Jahren der Spielraum für externe Flexibilität ausgeweitet wurde (vgl. Kap. 4 u. 5). So verwundert es nicht, dass Deutschland im internationalen Vergleich der OECD, der allein auf dem Indikator Employment Protection Legislation (EPL) basiert und nicht interne Formen der Flexibilität berücksichtigt, lediglich einen Platz im unteren Mittelfeld einnimmt (OECD 1999; 2004). Da zwischen den Dimensionen der Arbeitsmarktflexibilität sowohl substitutive als auch komplementäre Beziehungen bestehen, lässt sich der Flexibilitätsgrad letztlich nur erfassen, wenn deren Gesamtheit in den Blick genommen wird. Partialindikatoren, wie der EPL, lassen keine Aussagen über das Gesamtausmaß der Flexibilität zu. Außerdem behandelt der EPL-Indikator allein die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen und nicht die faktischen Flexibilitätsgrade, deren Analyse zu wesentlich anderen Ergebnissen führen kann (Seifert/Tangian 2007).

2.3 Dimensionen sozialer Sicherheit

Während die skizzierte Unterscheidung von Formen der Flexibilität mittlerweile in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion weitgehend anerkannt ist, besteht wenig Konsens, wie die andere Komponente von Flexicurity, die soziale Sicherheit, zu definieren und zu operationalisieren ist. Auch die Vorstellungen der EU-Kommission erfüllen die notwendigen Anforderungen nicht. Im Grünbuch zum Arbeitsrecht (Kommission 2006) verengt sie die komplexe Komponente der sozialen Sicherheit auf „employment security“ und blendet damit zentrale Dimensionen der sozialen Sicherheit aus, wie Einkommen in der Erwerbs- und Rente in der Nacherwerbsphase, die der weiter gefasste Begriff der „social security“ einbezieht und daher in den folgenden Ausführungen Verwendung findet.

Wir schlagen folgende Dimensionen vor:

- Ein in der Literatur unstrittiges Kriterium ist ein subsistenzsicherndes Einkommen, welches in Analogie zur Definition der Niedriglohnschwelle (sog. Prekaritätslohn) bei zwei Drittel des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten liegt (Eichhorst et al. 2005; OECD 2006). Bedeutsam für die finanzielle Absicherung ist die explizite Unterscheidung zwischen Individual- und Haushaltseinkommen. Geht man von der Individualperspektive aus, erhöhen sich im Vergleich zur Haushaltsperspektive die Einkommensrisiken.
- Die Integration in die Systeme sozialer Sicherheit (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) gibt Aufschluss, in welchem Maße Beschäftigungsverhältnisse gegenüber sozialen Risiken abgesichert sind.⁴ Dabei ist zwischen der Erwerbs- und der Nacherwerbsphase (Ruhestand) zu unterscheiden. Die formale Anspruchsberechtigung auf Leistungen der Rentenversicherung ist ein notwendiger, nicht aber ein hinreichender Indikator für die Risikoabsicherung; entscheidend ist die subsistenzsichernde Höhe entweder der eigenen oder der abgeleiteten An-

4 Die Probleme der sozialen Sicherungssysteme werden exemplarisch am Beispiel der Rentenversicherung diskutiert, da sie in diesem Zweig am deutlichsten zu Tage treten.

sprüche, die wiederum von der Höhe des vorherigen Erwerbseinkommens sowie der Zahl der Beitragsjahre abhängt.⁵ Aussagen über das Ausmaß der sozialen Sicherheit lassen sich deshalb erst treffen, wenn man die Lebenslaufperspektive berücksichtigt und die Bedingungen der gesamten Erwerbsbiographie bilanziert (Querschnitts- versus Längsschnittperspektive). Insofern greifen zeitpunktbezogene Betrachtungen zu kurz.⁶

- Beschäftigungsfähigkeit gewinnt angesichts sich wandelnder Qualifikations- und Tätigkeitsanforderungen an Bedeutung. Sie ist Voraussetzung, um mit dem Strukturwandel Schritt zu halten, ein eigenständiges Einkommen zu erzielen und Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme zu erwerben. Sie lässt sich durch lebenslanges Lernen sichern und setzt Zugänge und Teilnahme an beruflicher Weiterbildung voraus (Keller/Seifert 2002). „Employability“ stellt einen Eckpfeiler der europäischen Beschäftigungsstrategie dar.
- Beschäftigungsfähigkeit bildet schließlich die Voraussetzung für Beschäftigungsstabilität im Sinne einer möglichst ununterbrochenen Tätigkeit. Gemeint ist damit weniger die Sicherheit eines gegebenen spezifischen Arbeitsplatzes (job security) als vielmehr die weiter gefasste individuelle Beschäftigungsfähigkeit (employment security) auf dem internen wie externen Arbeitsmarkt. Sie ist Voraussetzung für eine möglichst friktionsfreie Bewältigung des Strukturwandels sowie die social security, die die Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme berücksichtigt.

Zwischen diesen Dimensionen sozialer Sicherheit bestehen wechselseitige Beziehungen. Die Beschäftigungsfähigkeit beeinflusst die Einkommenshöhe und umgekehrt hängen von der Einkommenshöhe auch die Möglichkeiten ab, berufliche Weiterbildung in Eigenregie zu organisieren und damit Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten

oder zu verbessern. Je stärker sozialpolitische Reformen dem Grundgedanken der Eigenverantwortung folgen, desto bedeutsamer wird die aktuelle Einkommenshöhe für die Zukunftssicherung der Beschäftigten. Geringe Einkommen (im Niedriglohnbereich) bieten kaum Chancen, in Weiterbildung zu investieren und damit die Erwerbs-, Aufstiegs- und Einkommenschancen zu verbessern und Mobilitätsprozesse zu fördern. Ebenso wenig bieten sie ausreichende Ressourcen, um Eigenvorsorge für die Nacherwerbsphase treffen zu können.

In aktuellen Debatten um soziale Sicherheit und Arbeitsmarktpolitik findet der Begriff Prekarität häufig Verwendung. Er bleibt eher schillernd. Weit gefasste Definitionen integrieren lebensweltliche Bezüge, sinnstiftende Elemente und statusrelevante Aspekte (Salengros et al. 1989; Dörre 2005a und b) oder Fragen der Arbeitsbedingungen und -kontrolle (Rodgers 1989). Im Unterschied dazu beziehen wir soziale Sicherheit bzw. Prekarität ausschließlich auf den Arbeitsmarkt sowie die Systeme der sozialen Sicherheit und stellen allein objektive Merkmale in den Mittelpunkt.

Soziale Sicherungsstandards gelten als prekär, wenn bestimmte Schwellenwerte nicht erreicht oder Tatbestände (z. B. Versicherungspflicht) nicht erfüllt werden. Während sich beim Einkommen mit dem oben definierten Wert für ein Niedrig- bzw. Prekaritätseinkommen ein Schwellenwert spezifizieren lässt, bereitet ein analoges Vorgehen bei den anderen Dimensionen Probleme. Beim NAV lässt sich prüfen, ob und in welchem Umfang bestimmte Kriterien erfüllt sind und welche Änderungen stattfinden. Schwellenwerte fehlen z. B., um die Prekarität der Beschäftigungsfähigkeit zu bestimmen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse lassen sich in einem relationalen Sinne bewerten, indem ihre Merkmale in Beziehung zu ihrer Ausprägung beim NAV gesetzt werden. Dieses Vorgehen schließt fließende Übergänge und Abstufungen nicht aus. Es bleiben

⁵ Die betriebliche Altersversorgung bleibt in den weiteren Überlegungen ausgeklammert.

⁶ Eine nur kurzfristige (atypische) Beschäftigung im Niedriglohnbereich hat nur geringe Auswirkungen auf das Lebensarbeitsseinkommen und die Höhe der Altersbezüge, wenn ansonsten die Erwerbsbiographie weitgehend lückenlos bleibt.

„Grauzonen“. Hinzu kommt, dass die einzelnen Indikatoren nicht unabhängig voneinander sind. So verliert beispielsweise geringe Beschäftigungsstabilität mit steigendem Einkommen an Prekarität. Für die weitere Diskussion ist ferner bedeut-

sam, dass – im Gegensatz zur aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion – durchgängig und explizit zwischen einer kurz- und langfristigen Perspektive, d. h. der sozialen Sicherheit während und nach der Erwerbsphase, unterschieden wird.⁷

7 So bestimmt das Einkommen während der Erwerbsphase auch das Einkommen bzw. die Rentenhöhe in der Nacherwerbsphase, hat also langfristige Wirkungen.

3. Schritte bisheriger Flexibilisierung

Die Überlegungen der EU-Kommission zu Flexicurity zielen auf ein gleichgewichtiges Nebeneinander von Flexibilisierung und sozialer Sicherheit. Die Frage ist, inwieweit von einem solchen „trade off“ tatsächlich die Rede sein kann. Eine kurze Bilanz der wichtigsten Deregulierungsschritte in Deutschland zeigt, welche Formen der Flexibilität ausgeweitet wurden und wie sich diese Maßnahmen auf die soziale Sicherheit ausgewirkt haben (Seifert 2006).

3.1 Interne Flexibilisierung

Die Handlungsmöglichkeiten für interne Flexibilität sind seit Mitte der 1980er Jahre erheblich gewachsen. Tarifliche Öffnungsklauseln haben sukzessiven Spielraum eröffnet, bei zentralen Regelungsparametern wie Arbeitszeit und Einkommen von den tariflichen Standards im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen (in definierten Bandbreiten) abzuweichen. In monetärer Hinsicht erlauben sie, entweder tarifliche Lohnerhöhungen auszusetzen, tarifliche Entgelte abzusenken, zu differenzieren oder niedrigere Einstiegsgehälter für spezifische Beschäftigtengruppen einzuführen. In temporaler Hinsicht räumen Öffnungsklauseln den betrieblichen Akteuren Optionen ein, die tarifliche Regelarbeitszeit zu unter- und teilweise auch zu überschreiten oder im Rahmen von Arbeitszeitkonten variabel zu verteilen. Gut drei Viertel aller Betriebe mit Betriebsrat (und mit mehr als 20 Beschäftigten) machen von Öffnungsklauseln Gebrauch (Bispinck 2006: 303).

Inhaltlich überwiegen Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit. Insgesamt schaffen sie Optionen sowohl für Varianten interner (numerischer, funktionaler und monetärer) als auch für Formen externer Flexibilität (z. B. Vereinbarungen über Vorruhestand und Altersteilzeit). Sowohl im Zusammenhang mit Öffnungs-

klauseln als auch unabhängig von ihnen haben tarifvertragliche Regelungen außerdem die Einführung von Arbeitszeitkonten ermöglicht, deren zentrale Regelungsparameter (Ausgleichszeiträume, Höchstguthaben usw.) schrittweise erweitert (Seifert 2005) und im Prinzip einen Modellwechsel von der mehr oder minder starren Normalarbeitszeit zu einer variabel verteilten Regelarbeitszeit vollzogen. Arbeitszeitkonten erweitern interne (numerische, monetäre und temporale) Flexibilität.

Für mehr interne Flexibilität sorgte ferner das Mitte 1994 in Kraft getretene Arbeitszeitgesetz, das die Arbeitszeitordnung von 1938 ablöste (Klenner et al. 1998). Es hob die Grenze für die wöchentliche Höchstarbeitszeit bis auf 60 Stunden an und bezog wirtschaftliche Gründe in den Kanon der Ausnahmetatbestände für Sonn- und Feiertagsarbeit mit ein. Seitdem ist (mit Ausnahmegenehmigung) die Rund-um-die-Uhr-Produktion aus Wettbewerbsgründen möglich. Betriebe können die Produktionskapazitäten ohne zusätzliche Investitionen ausweiten und die Kapitalkosten senken.

Diese Schritte übersehen Befürworter einer Flexibilisierungspolitik häufig, wenn sie kritisieren, dass es sich in der Vergangenheit lediglich um eine „selektive“ Flexibilisierung (Walwei 2006) handele. Sie werfen der bisherigen Deregulierungspolitik vor, sich vorrangig auf die Ränder des Arbeitsmarktes zu konzentrieren, atypische Beschäftigungsverhältnisse zu fördern, das NAV jedoch weitgehend unangetastet zu lassen und so einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft auf dem Arbeitsmarkt“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 181) Vorschub zu leisten.

Dieses Argument trägt nur bedingt. Die These der Deregulierungsasymmetrie ist zu relativieren. Die lange Zeit vergeblich erwarteten positiven Beschäftigungseffekte lassen sich nicht auf diesen Kontext zurückführen. Die beschriebenen institutionellen Änderungen im Bereich der Tarif-

politik betreffen weite Teile der Kern- und Randbelegschaften. Beide Beschäftigtengruppen mussten teilweise erhebliche Konzessionen sowohl bei intern-numerischer als auch monetärer sowie temporaler Anpassungsflexibilität eingehen, die sie gegen Investitionszusagen oder befristete Beschäftigungsgarantien eintauschten. Indirekt dürften auch die Änderungen bei den Lohnersatzleistungen (Hartz IV-Gesetz) sowie im Bereich der atypischen Beschäftigungsverhältnisse (vor allem Leiharbeit) in den Kernbereich des Arbeitsmarktes ausstrahlen und dort den Druck erhöhen, Konzessionen gegenüber wichtigen Kostenparametern wie Lohn und Arbeitszeit zu machen.

3.2 Externe Flexibilisierung

Zahlreiche Änderungen im Arbeitsrecht erhöhten den Grad externer Flexibilität. Die sogenannten Hartz-Gesetze sowie das zum Jahresbeginn 2004 in Kraft getretene „Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt“ lockerten das Kündigungsschutzrecht. Sie

- setzten den Schwellenwert für die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes von fünf auf zehn Beschäftigte herauf,
- räumten Arbeitgebern die Möglichkeit ein, bei betriebsbedingten Kündigungen Arbeitnehmern Abfindungen anzubieten, wenn diese im Gegenzug auf Kündigungsschutzklagen verzichten,
- erlaubten, mit Arbeitnehmern, die älter als 52 Jahre sind, sachgrundlos beliebig häufig befristete Arbeitsverträge abzuschließen,⁸
- schränkten die Kriterien der Sozialauswahl ein und formalisierten sie
- und gestatteten neu gegründeten Unternehmen, Arbeitsverträge bis zu vier Jahren sachgrundlos zu befristen.
- Bei der Leiharbeit ist die ursprüngliche auf maximal drei Monate begrenzte Überlassungsdauer sukzessive (von zunächst 3 auf 6, dann auf 12 und später auf 24 Monate) ausgeweitet und letztlich ebenso wie das Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbot völlig abgeschafft

worden. Im Gegenzug wurde die tarifliche Entlohnung eingeführt, die aber überwiegend unter den Tarifen der Entleihbetriebe liegt.

- Befristete Beschäftigung ohne sachlichen Grund bei Neueinstellung war bis zum Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 max. 6 Monate möglich, mittlerweile aber bis zu zwei Jahren.
- Das 2003 in Kraft getretene Hartz-II-Gesetz hat die Verdienstgrenze bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von 325 € auf 400 € angehoben und die 15-Stundengrenze abgeschafft (Minijobs), die in der Legislaturperiode zuvor eingeführte Versicherungspflicht in Nebenjobs aufgehoben und die Gesamtabgaben für die Arbeitgeber zunächst auf 25% und seit Mitte 2006 auf 30% festgelegt.

Die Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse lockerte regulierungsbedingte Restriktionen bei extern-numerischer Flexibilität oder hob sie auf. Bei volatiler Nachfrage können Betriebe in erweitertem Maße auf den externen Arbeitsmarkt zurückgreifen und befristet den Arbeitseinsatz aufstocken. Befristete Beschäftigung bietet bei unsicherer Marktentwicklung eine Alternative zu dauerhaften Einstellungen. Entlassungskosten lassen sich vermeiden. Diesen Vorteilen können höhere Such-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten gegenüberstehen. Flexible Arbeitszeitmodelle auf Basis von Arbeitszeitkonten vermeiden solche Kosten. Sie bieten sich deshalb als funktionale Äquivalente zum Einsatz atypischer Beschäftigung an und können externe Flexibilität ersetzen.

Die Liste der Deregulierungsschritte ist stattlich. Sie erweitern den Spielraum für sämtliche Dimensionen flexibler Arbeitsmarktgestaltung erheblich. Sie beziehen sich nicht nur auf dessen Randbereiche, die Formen atypischer Beschäftigung, sondern auch auf die Kerngruppen. Zu dem Urteil einer hohen Reformintensität der institutionell-rechtlichen Verfassung des Arbeitsmarktes in den Jahren zwischen 1994 und 2004 kommt auch die OECD. In einem internationalen Ranking, das den Grad der Reformintensität in den OECD-Ländern misst, platziert sie Deutschland auf Rang vier (Brandt et al. 2005).

⁸ Mittlerweile hat der Europäische Gerichtshof diese Regelung als nicht mit der Anti-Diskriminierungsrichtlinie vereinbar erklärt.

4. Soziale Wirkungen der Flexibilisierung

Angesichts der insgesamt beträchtlichen Flexibilisierungen am Arbeitsmarkt stellt sich die Frage nach deren Auswirkungen auf die soziale Sicherheit. Kann, wie im Flexicurity-Ansatz der EU-Kommission angestrebt, von einem ausbalancierten Verhältnis beider Komponenten gesprochen werden? Dieser Kontext wird nicht im Sinne einer quantitativen Analyse analysiert. Es lassen sich jedoch empirische Evidenzen aufzeigen, die im Rahmen von Plausibilitätsannahmen auf Zusammenhänge verweisen.

4.1 Einkommen und Niedriglohnsektor

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat dazu beigetragen, die Lohnentwicklung zu dämpfen, die Lohnstruktur zu spreizen und die Arbeitskosten bzw. Lohnstückkosten zu senken (im Überblick Schettkat 2006). Seit Mitte der 1990er Jahre sind die tariflichen Lohnsteigerungen unter den Margen geblieben, die den verteilungsneutralen Spielraum markieren. Die Bilanz der Entwicklung der Effektivlöhne für die letzten zehn Jahre in der alten EU weist Deutschland neben Österreich als „lohnpolitisches Schlusslicht“ aus (Schulten 2006: 370). Mehrere, nicht nur auf Deregulierungsmaßnahmen zurückgehende Faktoren haben diese Entwicklung beeinflusst. Hohe Arbeitslosigkeit, rückläufige Mitgliederzahlen und eine abnehmende Tarifbindung schwächen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften und dämpfen die Tarifergebnisse. Die negative Lohndrift seit den frühen 1990er Jahren hat die Effektivlöhne zusätzlich gedrückt (Bispinck 2006). Sie ist wesentlich Ergebnis von Deregulierungen und geht zurück auf die Förderung atypischer Beschäftigungsformen, die im Rahmen von tariflichen Öffnungsklauseln vereinbarten Arbeitszeitverkür-

zungen (ohne oder nur mit partiellem Lohnausgleich) als Alternative zu Entlassungen, den Wegfall übertariflicher Einkommenskomponenten und abgesenkte Tarifeinkommen sowie den Ersatz von zuschlagpflichtigen Überstunden durch Arbeitszeitkonten.

Die Deregulierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktverfassung haben auch die Lohnstruktur auseinander gezogen. Vor allem in der unteren Hälfte der Lohngruppen hat die Lohnspreizung stark zugenommen. Mittlerweile liegt sie deutlich über dem EU-Durchschnitt und übertrifft das Ausmaß, das in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern wie Großbritannien besteht (Schettkat 2006; European Commission 2005). Diese Entwicklung hat die Beschäftigungschancen der gering qualifizierten Arbeitslosen allerdings nicht verbessert, wie von den Deregulierungsbefürwortern in Aussicht gestellt wurde. Vielmehr wächst der Anteil der Beschäftigten mit Niedrigeinkommen. Eine Folge sind steigende öffentliche Transferleistungen. Unter den Vollzeitbeschäftigten ist der Anteil dieser Gruppe zwischen 1997 und 2004 von 15,9% auf 18,6% gestiegen und liegt damit über dem EU-Durchschnitt (Rhein/Stamm 2006). Erweitert man die Perspektive von der Individual- auf den Haushaltskontext und berücksichtigt den Einkommensbedarf, aber auch das Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder, dann verbleibt ein erheblicher Teil der Vollzeitbeschäftigten unterhalb der Armutsgrenze.⁹ Wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen haben die Deregulierung und Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Die Entgelte in diesen Tätigkeiten liegen durchschnittlich unter denen in vergleichbaren NAV (Brehmer/Seifert 2007).

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wirft soziale Probleme für wachsende Teile der Beschäf-

⁹ 2004 waren es 8,3 % in West- und 18,1% in Ostdeutschland (Andreß/Seek 2007). Bezieht man die Teilzeitbeschäftigten ein, erhöht sich für 2006 die Niedriglohnquote auf gut 22% (Kalina/Weinkopf 2008).

tigten auf (Keller/Seifert 2007; Klammer/Leiber 2006). Die Flexibilisierung von Einkommen und Arbeitszeiten lässt den Niedriglohnbereich anschwellen. Armut trotz Vollzeitarbeit nimmt zu. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die Förderung atypischer Beschäftigung und hier speziell der Mini-/Midi-Jobs. Langfristig ist aufgrund veränderter Erwerbs- und Versicherungsbiographien (Zeiten der Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, zunehmende Selbstständigkeit) mit steigender Altersarmut zu rechnen (Nürnberger 2007). Sozialpolitik hat diese Risiken nicht nur nicht gemildert, wie man in einem Konzept der Flexicurity erwarten würde, sondern durch verschiedene Änderungen (abgesenktes Rentenniveau, Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters) verschärft. Zukünftig sind höhere Transferleistungen die Folge.

Eine wachsende Zahl von Personen ist auf öffentliche Transfereinkommen angewiesen. Anfang 2007 erhielten rd. 1,3 Mio. Beschäftigte zu ihrem Arbeitslohn ergänzendes Arbeitslosengeld II (Bruckmeier et al. 2007).¹⁰ Das tatsächliche Ausmaß der bedürftigen Erwerbstätigen ist jedoch erheblich größer und wird auf weitere 1,9 Mio. beziffert, davon 1,5 Mio. Vollzeitbeschäftigte, deren Einkommen nicht vor Bedürftigkeit schützen (Becker 2006).

Die Niedriglohn- und Armutsentwicklung hat außerdem zur Folge, dass in wachsendem Umfang öffentliche Mittel zu ihrer Bekämpfung konsumtiv eingesetzt werden müssen, die alternativ für Wachstum fördernde investive Verwendungen nicht zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass Einkommensarmut kein guter Nährboden für Bildung ist (Deutsche Bundesregierung 2005). Gehen Bildungs- und Weiterbildungsengagement verloren oder werden Bildungszugänge eingeschränkt, leidet langfristig nicht nur die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und die wirtschaftliche Dynamik werden gebremst, Wachstumspotenziale vergehen.

4.2 Beschäftigungsstabilität und -fähigkeit

Die Frage, wie sich die Beschäftigungsstabilität entwickelt, wird in der Literatur differenziert beantwortet. Übereinstimmend zeigen die Analysen eine im Zeitablauf etwas abnehmende Beschäftigungsstabilität (Erlinghagen 2006; Struck et al. 2006). Erlinghagen diagnostiziert allerdings ein polarisiertes Entwicklungsmuster. Bei langjährig Beschäftigten hat sich die zuvor abnehmende Beschäftigungsstabilität in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stabilisiert. Wachsende Arbeitsloskeitsrisiken zeigen sich hingegen bei Ungelernten. Anzumerken bleibt, dass diese Längsschnittanalyse auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt bleibt, und das wachsende Segment vor allem geringfügig Beschäftigter ausklammert. Gerade bei dieser Gruppe ist jedoch von größerer Instabilität auszugehen (Brehmer/Seifert 2007).

Ein ähnliches Entwicklungsmuster diagnostizieren auch Struck et al. (2006). Neben einem gewichtigen Segment langfristig stabiler Beschäftigungsverhältnisse wächst ein Bereich mit befristeter Beschäftigung. Externe Flexibilität nimmt insgesamt zu. Die Koexistenz eines Kerns stabiler Beschäftigung mit wachsenden instabilen Rändern wird auf einen Bedeutungsverlust betriebsspezifischer Qualifikationskomponenten, abnehmenden Legitimationsdrucks über Gewerkschaften und Betriebsräte sowie Deregulierungsschritte zurückgeführt.

Die Beschäftigungsfähigkeit, gemessen an der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung, entwickelt sich nicht in die von der Lissabon-Strategie empfohlenen Richtung. Sowohl die öffentlich geförderten als auch die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten gehen zurück. Im ersten Bereich, der vornehmlich auf Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte begrenzt ist, sind die Teilnehmerzahlen zwischen 2002 und 2006 auf gut ein Drittel geschrumpft. 2006 setzte eine leichte Wiederbelebung ein. Nicht ganz so dramatisch verläuft der Rückgang der Teilnehmerzahlen im Be-

¹⁰ Im Jahresdurchschnitt 2005 waren es erst 0,88 Mio.

reich der betrieblich-beruflichen Weiterbildung. Die Teilnehmerquote ist zwischen 1997 und 2003 von 30% auf 26% gefallen (Kuwan/Thebis 2005). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Unternehmensbefragung im Rahmen des Continuous Vocational Training Survey 3 (CVTS 3) (Statistisches Bundesamt 2007). Von dieser Abwärtsbewegung sind vor allem bildungsferne Beschäftigtengruppen betroffen, speziell Geringqualifizierte.¹¹

Eine nachlassende Beschäftigungsstabilität und rückläufige Weiterbildungsaktivitäten passen nicht zusammen, sondern beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Zunehmende Mobilität erfordert nicht weniger, sondern vermehrte Anpassungsqualifizierungen. Ansonsten drohen qualifikatorische Friktionen, Mismatchprobleme und Friktionsarbeitslosigkeit. Je flexibler der Arbeitsmarkt, desto größer ist die Notwendigkeit, mit Qualifizierungsmaßnahmen für reibungslose Übergänge zu sorgen.

11 Unzureichend ist die Weiterbildungsbeteiligung auch bei Älteren (50-64 Jahre), die dagegen in den skandinavischen Ländern deutlich höhere Teilnahmequoten aufweisen.

5. Atypische Beschäftigung und soziale Sicherheit

Die Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse war ein wichtiges Element der Deregulierungspolitik der letzten Jahre, um Flexibilität zu steigern. Zu diskutieren ist deshalb die Frage, inwieweit die durch Deregulierung und Flexibilisierung veränderten Rahmenbedingungen die soziale Lage von atypisch Beschäftigten verändert haben (Keller/Seifert 2007). Diese Beschäftigungsformen finden in der Mehrzahl der Flexicurity-Konzepte kaum Berücksichtigung; die EU erwähnt sie in ihren Flexicurity-Überlegungen, ohne sie jedoch im Hinblick auf die soziale Sicherheit den NAV explizit gleich zu stellen.¹² Die Integration der Formen atypischer Beschäftigung in ein Flexicurity-Konzept ist angesichts ihrer wachsenden Bedeutung und unzureichenden sozialen Sicherheit jedoch unabdingbar (ähnlich Jörgensen/Madsen 2007; PES 2007).

5.1 Entwicklung

Mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind in einer negativen Abgrenzung zum NAV all jene Beschäftigungsformen gemeint, die nicht in Vollzeit, unbefristet und in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind sowie in Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber ausgeübt werden (Mückenberger 1985). Der Akzent liegt auf abhängiger Beschäftigung, obwohl Formen neuer Selbstständigkeit (einschl. Ich-AG und Familien-AG) einbezogen werden könnten. Ausgehend von dieser Definition lassen sich als Kern-

formen all jene Varianten unterscheiden, die jeweils mindestens eines der genannten Kriterien nicht erfüllen: Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung einschl. Mini- und Midijobs, befristete Beschäftigung, Leiharbeit einschl. der mit den Hartz-Gesetzen eingeführten, inzwischen wieder abgeschafften Personalserviceagenturen (PSA).

Die Varianten atypischer Beschäftigung unterscheiden sich deutlich in ihrer Dynamik und Bedeutung im Jahr 2006 gemessen an der Gesamtbeschäftigung (Tabelle 1).

- Teilzeitarbeit ist mit Abstand die quantitativ wichtigste Form und hat über die Konjunkturzyklen hinweg kontinuierlich auf gut 26% der Gesamtbeschäftigung zugenommen.¹³
- Geringfügige Beschäftigung, die eine Variante von Teilzeitarbeit darstellt, hat vor allem in Folge ihrer durch die Hartz-Gesetze erfolgten Ausweitung in Form von Mini-Jobs seit 2003 erheblich an Bedeutung gewonnen. Insgesamt üben gut 20% der abhängig Beschäftigten eine geringfügig entlohnte Tätigkeit aus; über 15% arbeiten ausschließlich geringfügig.¹⁴ Der zunächst nach der Deregulierung starke Zuwachs hat sich nach Reduzierung der Subventionierung¹⁵ Mitte 2006 abgeflacht.
- Der Anteil der befristet Beschäftigten¹⁶ ist trotz mehrfacher Lockerungen der rechtlichen Rahmenbedingungen seit Mitte der 1980er Jahre nur moderat gestiegen, wobei die Zunahme seit 2005 von gut 8% auf über 10% auf besondere Einflüsse zurückzuführen ist.¹⁷

12 Die Kommission spricht in ihrem Grünbuch zum Arbeitsrecht mehrfach explizit, aber undifferenziert von „Standardarbeitsverhältnissen“ und „alternativen Beschäftigungsformen“, von „Insidern“ und „Outsidern“ sowie einer zunehmenden Segmentierung des Arbeitsmarktes, die abgebaut werden soll. Die Kriterien der Abgrenzung sind nicht klar und nicht identisch mit der Abgrenzung NAV – atypische Beschäftigung. Die Kommission verwendet andere Kriterien als die in der Literatur üblichen und meint wohl eher die Unterscheidung in Kern- und Randbelegschaft.

13 Die Abgrenzung von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung ist nicht eindeutig. Die hier ausgewiesenen Daten über Teilzeitarbeit basieren auf dem Mikrozensus; sie enthalten im Gegensatz zu den vom IAB errechneten Teilzeitquoten nur einen Teil der geringfügig Beschäftigten (Dietz/Walwei 2005). Die Zahl der geringfügig Beschäftigten schließt erwerbstätige Schüler, Studenten und Rentner ein, die im strengen Sinne nicht als abhängig Beschäftigte zu zählen sind, sondern einen anderen Status haben.

14 Dieser Wert enthält eine nicht genau zu beziffernde Zahl an Schülern, Studierenden und Rentnern, die auf etwa ein gutes Drittel zu veranschlagen ist.

15 Die Pauschalabgaben der Arbeitgeber für Sozialversicherungsbeiträge und Steuern wurden Mitte 2006 von 25% auf 30% heraufgesetzt.

16 Im Unterschied zu den übrigen Werten sind in dieser Ziffer Ausbildungsverhältnisse nicht berücksichtigt.

17 Der Anstieg zwischen 2004 und 2005 geht wesentlich auf die Einführung der 1-€-Jobs (Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach Par. 16, Abs. 3 SGB II) zurück.

Tabelle 1

Formen atypischer Beschäftigung

Jahr	Beschäftigte Insgesamt	Teilzeitarbeit ¹		Geringfügig Beschäftigte ²		Leiharbeit ²		Beschäftigte (ohne Auszubildende) Insgesamt ⁴	Befristet Beschäftigte (ohne Auszubildende)	
		Teilzeitarbeit in 1.000	Anteil an Beschäftigten	geringfügig Beschäftigte ³ in 1.000	Anteil an Beschäftigten	Leiharbeit in 1.000	Anteil an Beschäftigten		Befristet Beschäftigte in 1.000	Anteil an Beschäftigten
1991	33.887	4.736	14,0			134	0,4	32.323	2.431	7,5
1992	33.320	4.763	14,3			136	0,4	31.891	2.495	7,8
1993	32.722	4.901	15,0			121	0,4	31.151	2.221	7,1
1994	32.300	5.122	15,9			139	0,4	30.958	2.322	7,5
1995	32.230	5.261	16,3			176	0,5	30.797	2.388	7,8
1996	32.188	5.340	16,6			178	0,6	30.732	2.356	7,7
1997	31.917	5.659	17,7			213	0,7	30.436	2.453	8,1
1998	31.878	5.884	18,5			253	0,8	30.357	2.536	8,4
1999	32.497	6.323	19,5			286	0,9	30.907	2.842	9,2
2000	32.638	6.478	19,8			339	1,0	31.014	2.744	8,8
2001	32.743	6.798	20,8			357	1,1	31.176	2.740	8,8
2002	32.469	6.934	21,4	4.100	12,6	336	1,0	30.904	2.543	8,2
2003	32.043	7.168	22,4	5.533	17,3	327	1,0	30.513	2.603	8,5
2004	31.405	7.168	22,8	6.466	20,6	400	1,3	29.822	2.478	8,3
2005	32.066	7.851	24,5	6.492	20,2	453	1,4	30.470	3.075	10,1
2006	32.830	8.594	26,2	6.751	20,6	598	1,8	31.371	3.389	10,8

1 jeweils April

2 jeweils Ende Juni

3 Mini-Jobs auf 400 € Basis

4 Ausbildungsverhältnisse sind generell befristet und werden, um Verzerrungen zu vermeiden, nicht berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, F 1, Reihe 4. 1. 1., verschiedene Jahrgänge und

<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp;>
 Bundesagentur für Arbeit (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html>).

- Leiharbeit entwickelt sich weitaus dynamischer als die übrigen Formen, wenngleich der Anteil an allen Beschäftigten nach wie vor auf niedrigem Niveau bei 1,8% liegt.

Um das Gesamtausmaß atypischer Beschäftigung zu quantifizieren, lassen sich die Anteilswerte nicht einfach addieren, da einzelne Formen (z.B. Teilzeit und Befristung oder Teilzeit und Leiharbeit) kombiniert auftreten können. Langfristig hat ihr Anteil zugenommen; entfielen 1991 erst etwa 20% aller abhängig Beschäftigten auf den atypischen Bereich, war es 2005 bereits mehr als ein Drittel. Dieser Wandel der Beschäftigungsformen hat eine ausgeprägte geschlechtsspezifische Komponente: Bei den Frauen liegt der Anteil bei knapp 54%.¹⁸ Sie sind bei allen Formen mit der einzigen Ausnahme der Leiharbeit überrepräsentiert (Bothfeld 2005).

5.2 Soziale Sicherheit und Prekarität

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat die Rahmenbedingungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse und deren soziale Absicherung in stärkerem Maße verändert als die NAV. Im Folgenden wird diskutiert, in welchen Dimensionen

der sozialen Sicherheit die atypischen von NAV abweichen. Sofern möglich, werden Abstufungen zwischen Formen atypischer Beschäftigung aufgezeigt.

In Bezug auf das Einkommen sind sämtliche Formen atypischer Beschäftigung schlechter gestellt als NAV. Der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen liegt deutlich höher als bei der Referenzgruppe (Brehmer/Seifert 2007). Vor allem ausschließlich ausgeübte Mini-Jobs sowie Teilzeittätigkeiten mit geringem Stundenvolumen sind aufgrund ihrer im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung niedrigen Stundenlöhne problematisch (Eichhorst et al. 2005). Bei befristeter Beschäftigung und Leiharbeit gilt dieser Zusammenhang hingegen nur bedingt. Bei der ersten Form fallen vor allem bei den unteren Lohngruppen die Einkommensunterschiede besonders groß aus gegenüber denen vergleichbarer NAV (Mertens/McGinnity 2005). Ähnlich sind die Verhältnisse bei Leiharbeit, bei der die Einkommen ebenfalls unter denen vergleichbarer NAV liegen (Promberger 2005; Brehmer/Seifert 2007). Deren untere und mittlere tarifliche Vergütungsgruppen unterschreiten die Niedriglohn- bzw. Prekaritätsschwelle in jedem Fall (WSI-Tarifarchiv 2005).

Übersicht 2

Atypische Beschäftigung und soziale Sicherheit

Beschäftigungsform	Teilzeit	Geringfügigkeit	Befristet	Leiharbeit
Krankenversicherung	✓	keine eigenständigen Ansprüche	✓	✓
Arbeitslosenversicherung	anteilig	nein	Ansprüche erst ab 12 Mon.	✓
Rentenversicherung	Im Prinzip anteilig	anteilig an Arbeitgeberanteilen	✓	✓

Quelle: Keller/Seifert 2007: 18

¹⁸ Diese Angaben basieren auf Berechnungen mit den Daten des sozioökonomischen Panels. Diese Werte sind berechnet als Anteile der atypisch Beschäftigten (Teilzeit-, geringfügig sowie befristet Beschäftigte, Leiharbeit) an allen abhängig Beschäftigten (Brehmer/Seifert 2007).

Für die soziale Sicherheit in der Nacherwerbsphase, der im Hinblick auf ein Flexicurity-Konzept die gleiche Bedeutung wie der Erwerbsphase zukommt, sind zwei Faktoren bedeutsam. Zum einen hängt sie von Form und Dauer der atypischen Beschäftigung ab. Je länger derartige Tätigkeiten im Laufe einer Erwerbsbiographie ausgeübt werden, desto höher ist das Prekaritätsrisiko. Zum anderen variiert der Grad der sozialen Sicherheit, wenn man zwischen abgeleiteten und eigenen Ansprüchen unterscheidet. Bezieht man abgeleitete Ansprüche (primär in der Rentenversicherung) ein, sinken die sozialen Risiken. Die gleichstellungspolitische Perspektive stellt auf eigenständige Ansprüche ab. Folgt man diesem Prinzip, haben atypische Beschäftigungsverhältnisse unterschiedliche Auswirkungen auf die soziale Sicherheit von Frauen und Männern. Für Frauen verstärken sich die prekären Elemente im Alter.

Beim Kriterium der Beschäftigungsfähigkeit verfügen sämtliche Formen atypischer Beschäftigung über vergleichsweise ungünstige Chancen, durch betrieblich-berufliche Weiterbildung die Qualifikation an veränderte Anforderungen anzupassen (Expertenkommission 2004; Brehmer/Seifert 2007). Wollen atypisch Beschäftigte Anschluss an die sich im Strukturwandel ändernden Qualifikationsanforderungen halten, sind sie in höherem Maße auf Weiterbildung in Eigenregie angewiesen, die sie aber aufgrund der ungünstigeren Einkommenssituation kaum finanzieren können. Zudem ist ihnen der Zugang zu dem für den Qualifikationserwerb wichtigen Lernort Betrieb stärker versperrt als bei NAV. Die Förderung atypischer Beschäftigungsverhältnisse droht die Unterinvestitionen in Humankapital zu verschärfen und den Strukturwandel in Richtung wissensbasierter Tätigkeiten eher zu behindern als zu fördern.

In Bezug auf Beschäftigungsstabilität liegen die größten Risiken ex definitione bei der befristeten Beschäftigung, sofern der zeitnahe Übergang in weitere befristete oder dauerhafte Beschäftigung nicht gelingt (Bookmann/Hagen 2006). Leiharbeit und geringfügige Beschäftigung weisen eine niedrigere Beschäftigungsstabilität auf als NAV (Promberger 2005). Teilzeitbeschäftigung

bietet dagegen im Vergleich zu NAV eine etwas höhere Beschäftigungsstabilität (Brehmer/Seifert 2007). Vor allem für Frauen ist diese Beschäftigungsform häufig die einzige Möglichkeit, nach der Geburt von Kindern die Erwerbstätigkeit fortzusetzen.

Angesichts der im Vergleich zum NAV geringeren Einkommen, schlechteren Zugangsmöglichkeiten zu betrieblicher Weiterbildung und eingeschränkter Beschäftigungsstabilität (mit Ausnahme der Teilzeitarbeit) kumulieren die sozialen Risiken bei atypisch Beschäftigten. Die negativen Wirkungen verstärken sich, wenn es nicht gelingt, in NAV zu wechseln. Die Prekaritätsrisiken wachsen. Dieser negative Mechanismus lässt sich am Beispiel der Leiharbeit verdeutlichen. Aufgrund des vergleichsweise niedrigen Einkommens ist es unwahrscheinlich, dass die Beschäftigten in Eigenregie die Benachteiligung bei der betrieblichen Weiterbildung kompensieren und damit den Zirkel instabiler und prekärer Beschäftigung durchbrechen. Langfristig hat das gravierende soziale Folgen. Die hohe Beschäftigungsinstabilität verhindert, dass Leiharbeiter in Systeme betrieblicher Altersversorgung einbezogen werden. Niedrige Einkommen und häufige Phasen der Erwerbslosigkeit erschweren eine eigenverantwortliche Altersversorgung. Das Risiko der Altersarmut ist hoch.

Das Problem der Prekarität wäre zu relativieren, wenn atypische Beschäftigungsverhältnisse als eine Art Sprungbrett oder Brücke in NAV dienen würden. In diesem Zusammenhang ist von der Teilzeitarbeit abzusehen, die vor allem für Frauen häufig als eine Alternative zur Unterbrechung der Beschäftigung aufgrund von familialen Verpflichtungen gilt und in der Mehrzahl der Fälle (freiwillig) gewählt wird. Die anderen Formen erfüllen die ihnen zugeordnete Brückenfunktion nicht oder nur in geringem Maße. Bei Leiharbeit ist der „Klebeeffekt“ nur schwach, etwa 12–15% der Leiharbeitnehmer wechseln nach der Verleihzeit in ein NAV beim Entleiher (Promberger 2006). Besser funktioniert die Brückenfunktion bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Giesecke/Groß (2007) zeigen, dass 62% der befristet Beschäftigten nach drei Jahren in unbefristete Beschäftigung gewechselt sind. Gleichwohl besteht

Übersicht 3

Atypische Beschäftigungsformen und Dimensionen der Prekarität

Beschäftigungsform	Teilzeit	Geringfügigkeit	Befristet	Leiharbeit
Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> • formal anteilig, faktisch niedriger • Stundenvolumen • Stundenlöhne 	<ul style="list-style-type: none"> • faktische Benachteiligung • Haupt- versus Nebentätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • abhängig von Anschluss • geringer als bei NAV 	<ul style="list-style-type: none"> • geringer als bei NAV
Integration in die Rentenversicherung ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • anteilig 	<ul style="list-style-type: none"> • minimal 	<ul style="list-style-type: none"> • abhängig von Anschluss 	√
Beschäftigungsstabilität	√	<ul style="list-style-type: none"> • gering 	<ul style="list-style-type: none"> • ex definitione gering • Anschluss möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • niedriger als bei NAV
Beschäftigungsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • geringer als bei NAV 	<ul style="list-style-type: none"> • sehr gering 	<ul style="list-style-type: none"> • geringer als bei NAV 	<ul style="list-style-type: none"> • geringer als bei NAV

1 Die Rentenversicherung steht hier exemplarisch für Probleme der sozialen Sicherung.
Quelle: Keller/Seifert 2007: 23

für einen nicht unerheblichen Teil der befristet Beschäftigten ein Risiko von Befristungsketten. Dieses Risiko sinkt mit steigendem Alter der Beschäftigten. Befristungen sind ferner mit einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko verbunden. Auch die Mini- und Midi-Jobs erfüllen für vormals Arbeitslose nicht die vom Gesetzgeber im Rahmen der Hartz-Gesetze intendierte Brückenfunktion in reguläre Beschäftigung (Deutscher Bundestag 2006). Zudem üben sie in bestimmten Branchen Verdrängungseffekte aus. Insgesamt hat die Förderung atypischer Beschäftigung nur „in geringem Umfang zur Überwindung der Arbeitslosig-

keit beigetragen“ (Deutscher Bundestag 2006: XXV), allerdings in erheblichem Umfang Prekarität verursacht.

Zieht man ein Zwischenfazit, dann zeigt sich an atypischer Beschäftigung das Ungleichgewicht von Flexibilität und sozialer Sicherheit in kurz- wie auch in langfristiger Perspektive mit besonderer Schärfe. Die verschiedenen Formen der Flexibilität haben deutlich zugenommen, während die soziale Sicherheit eher in die andere Richtung weist. Überlegungen zur Flexicurity haben dieses Ungleichgewicht auszutarieren.

6. Das EU-Konzept und seine nationale Umsetzung

Die beschriebenen Probleme zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit, die bisher ausschließlich auf nationaler Ebene diskutiert wurden, geraten durch die Initiative der Kommission zu Flexicurity in einen europäischen Kontext. Er bezieht sich neben inhaltlich-konzeptionellen auch auf Verfahrensfragen, die aus Gründen der Darstellung getrennt behandelt werden. Das Verfahren hat einen wesentlichen Einfluss auf die Implementation des Konzepts.

6.1 Die Debatte auf EU-Ebene

Einige Vorläufer und Anknüpfungspunkte der aktuellen Flexicurity-Diskussion finden sich in offiziellen Dokumenten der EU seit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung im Jahr 2000, besonders seit deren Revision im Jahr 2005; hierzu gehören u. a. die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2003 sowie die folgenden Beschäftigungsberichte.¹⁹ Sie unternahm einen bemerkenswerten Richtungswechsel von reiner Flexibilisierung hin zu Flexicurity, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden (u. a. Globalisierung, technologischer Wandel, alternde Gesellschaft). Dieser Schritt ist als das implizite Eingeständnis zu interpretieren, dass die bis dato proklamierte reine Deregulierung unberücksichtigte soziale Risiken impliziert und deshalb verändert werden soll.

Flexicurity heißt der neue Leitgedanke, der die Beschäftigungspolitische Strategie der EU konzeptionell auf die Ziele der Lissabon-Strategie ausrichten soll. Der Titel des Grünbuchs suggeriert eine inhaltliche, allein auf arbeitsrechtliche Aspekte konzentrierte Einführung. Die themati-

sierten Fragestellungen gehen jedoch weit darüber hinaus und schließen nahezu sämtliche Formen der Flexibilisierung ein. Diese Differenz ist in der weiteren Diskussion um Flexicurity aufzulösen. Schließlich fehlt bislang noch der Bezug zwischen der vorrangig mikroökonomisch ausgerichteten Perspektive der Flexibilität und einer makroökonomischen Beschäftigungsstrategie, die für nachfragegerechte Bedingungen am Arbeitsmarkt sorgt.

Vorausgegangen waren Diskussionen über Flexicurity Anfang 2006 im Rahmen der österreichischen Präsidentschaft, die diesem Thema einen hohen Stellenwert einräumte. Weitere Aktivitäten in Richtung auf einen systematischen Einbezug in EU-Politiken erfolgten während der finnischen und deutschen Präsidentschaften 2006 und 2007. Auch das „Trio Presidency Discussion Paper on Flexicurity“ vom Mai 2007, welches erstmals ein gemeinsames Vorgehen von drei aufeinander folgenden Präsidentschaften (Deutschland, Portugal, Slowenien) vorsieht, zeigt eine gewollte Kontinuität des Themas für die zukünftige Politikgestaltung an.

In ihrer Mitteilung vom Juni 2007 „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und sichere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“ (KOM (2007) 359 endg.) unterbreitete die Kommission schließlich ihre eigenen Vorstellungen, die auf Vorschlägen einer von ihr eingesetzten Expertengruppe basieren (Expert Group 2007) (vgl. zu den inhaltlichen Schwerpunkten Kap. 6.). Die Kommission beabsichtigt, Flexicurity-Prinzipien stärker in die europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) sowie in die 2000 beschlossene und 2005 revidierte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäfti-

¹⁹ Mit dem Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“ (COM (2006) 708 final) versucht die EU-Kommission, eine neue Diskussion zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes anzustoßen. Anders als ursprünglich geplant wird das Weißbuch zum Arbeitsrecht nicht zustande kommen, weil die zahlreichen Reaktionen der „stakeholder“ auf das Grünbuch zu heterogen und nicht miteinander kompatibel waren.

gung zu integrieren. Der Europäische Rat beschloß Ende 2007 gemeinsame Grundsätze. Der Zeitplan bleibt eng und ehrgeizig: Die Ausgestaltung und Konkretisierung der „Komponenten“ durch die Mitgliedsstaaten erfolgt 2008; die Kommission will bereits in ihrem folgenden gemeinsamen Beschäftigungsbericht die nationalen Pläne einer Evaluation unterziehen. Das ist sicherlich ein ehrgeiziger Arbeitsplan angesichts der heterogenen Ausgangslage in den Mitgliedsländern.

In den 27 EU-Mitgliedsländern zeigen Bedeutung und Verbreitung der beiden Elemente Flexibilität und soziale Sicherheit ein heterogenes Bild. Die Kommission unterscheidet in ihren aktuellen Bestandsaufnahmen fünf Systeme (European Commission 2007):

- Das angelsächsische System (Großbritannien, Irland) mit hoher Flexibilität und niedrigem Kündigungsschutz, vergleichsweise niedriger sozialer Sicherheit (mittlere bis niedrige Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik) sowie niedrigen Steuern;
- das kontinentale System (Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich) mit mittlerer bis niedriger Flexibilität, mittlerer bis hoher sozialer Sicherheit sowie mittleren bis hohen Steuern;
- das mediterrane System (Griechenland, Portugal, Spanien) mit niedriger Flexibilität, vergleichsweise hoher sozialer Sicherheit und keinem klaren Muster in Bezug auf Steuern;
- das osteuropäische (plus italienische) System (Italien, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn mit mittlerer bis hoher Flexibilität, sozialer Unsicherheit sowie mittleren bis hohen Steuern;
- das nordische System (Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden) mit mittlerer bis hoher Flexibilität, hoher sozialer Sicherheit und mittleren bis hohen Steuern.

In Anbetracht dieser erheblichen Unterschiede kann die Vorgabe eines einheitlich-homogenen Konzepts nicht sinnvoll sein; es geht nicht um

Standardisierung, sondern um „gesicherte Vielfalt“. Kritisch gegenüber der hier vorgestellten Typologisierung anzumerken ist, dass Flexibilität allein über ihre externe Dimension bestimmt wird, interne Formen, die in einigen Ländern bedeutsam sein können, völlig ausgeblendet bleiben. Bezieht man sämtliche Formen der Flexibilität in die Analyse ein und untersucht nicht nur den rechtlich-institutionellen Rahmen, dann kommt man zu wesentlich anderen Ergebnissen (Seifert/Tangian 2007).

6.2 Der Vorschlag der Kommission: Komponenten und Grundsätze

In Bezug auf mögliche Inhalte eines Flexicurity-Konzepts existieren durchaus unterschiedliche Vorschläge.²⁰ In der Mitteilung der Kommission finden sich allgemein gehaltene, d.h. nicht auf die spezifischen Bedingungen einzelner Mitgliedsländer bezogene Ansatzpunkte. In einem ersten Schritt nennt die Kommission (2007: 6) nach Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten vier „Komponenten“:

- (1) *„Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen ... durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation.*
- (2) *Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, durch die sich die ständige Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten lassen, insbesondere der am meisten gefährdeten.*
- (3) *Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Menschen tatsächlich dazu verhelfen, den raschen Wandel zu bewältigen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern.*
- (4) *Moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmarktmobilität erleichtern...*“

²⁰ Bezüge ergeben sich u. a. zum Konzept der Übergangsarbeitsmärkte (Schmid 2002), deren Elemente sich in Flexicurity-Konzepte integrieren lassen (Schmid/Gazier 2002). Einzelne Flexicurity-„Schulen“ (Auer 2007) lassen sich explizit unterscheiden. Wir orientieren uns im Folgenden am Konzept der Kommission.

Wenn die vier Komponenten sehr allgemein formuliert bleiben, dann hat dies mit der von der EU vorgeschlagenen OMK zu tun, die den Mitgliedsländern die inhaltliche und instrumentelle Ausgestaltung überlässt. In einem weiteren Schritt,

der den ersten ausdifferenziert, formuliert die Kommission acht gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz (2007, 11f), die einen Bezugsrahmen für die nationalen Diskussionen bilden sollen.

Diese gemeinsamen Grundsätze ließen sich folgendermaßen formulieren:

1. Flexicurity beinhaltet flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen,... umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit. Das Ziel besteht darin, die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie entschlossener umzusetzen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und die europäischen Sozialmodelle zu stärken, und zwar dadurch, dass neue Formen der Flexibilität und Sicherheit mit dem Zweck angeboten werden, die Anpassungsfähigkeit, die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.
2. Flexicurity bedingt ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten für Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Arbeitsuchende und staatliche Stellen.
3. Flexicurity sollte an die spezifischen Umstände in den Mitgliedsstaaten angepasst sein.
4. Flexicurity sollte dazu beitragen, die Kluft zwischen den Insidern und den Outsidern auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. Wer heute ein Insider ist, muss auf Übergänge von einer Arbeitsstelle zu anderen vorbereitet und während dieser Übergänge geschützt sein. Die derzeitigen Outsider ...benötigen Ansatzpunkte für einen leichten Zugang zu einer Beschäftigung und Hilfestellung, um zu stabilen vertraglichen Vereinbarungen fortschreiten zu können.
5. Man sollte bei der Flexicurity sowohl interne Formen ... als auch externe ... fördern. Eine ausreichende Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen muss einhergehen mit sicheren Übergängen zwischen Arbeitsplätzen. Der soziale Aufstieg muss erleichtert werden, genauso wie die Mobilität zwischen Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und einer Beschäftigung. ...Der Sozialschutz muss die Mobilität anregen, nicht hemmen.
6. Flexicurity sollte die Gleichstellung der Geschlechter dadurch voranbringen, dass gleicher Zugang zu Arbeitsplätzen hoher Qualität für Frauen und Männer gefördert wird und dass Möglichkeiten geboten werden, Berufs- und Familienleben zu vereinbaren.
7. Flexicurity benötigt ein Klima des Vertrauens und des Dialogs zwischen staatlichen Stellen, Sozialpartnern und sonstigen Akteuren, in dem alle Beteiligten bereit sind, Verantwortung für die Bewältigung des Wandels zu übernehmen sowie ausgewogene Maßnahmenbündel zu erarbeiten.
8. Flexicurity-Maßnahmen verursachen Haushaltskosten und sollten auch im Hinblick darauf durchgeführt werden, zu einer fundierten und finanziell tragfähigen Haushaltspolitik beizutragen. Man sollte auch eine gerechte Aufteilung von Kosten und Nutzen, insbesondere zwischen Unternehmen, Einzelpersonen und öffentlichen Haushalten anstreben. Gleichzeitig können wirksame Flexicurity-Maßnahmen einen Beitrag dazu leisten, dass ein derartiges übergeordnetes Ziel erreicht wird.

Quelle: KOM 2007: 20

Die aktuelle Diskussion lässt sich in einen breiteren Kontext einordnen, nämlich in die Auseinandersetzung um die Schaffung und Ausgestaltung eines europäischen Sozialmodells (ESM) (Kaelble/Schmid 2004) (oder um die „soziale Dimension des Binnenmarktes“ in der älteren Terminologie von Delors). Man kann die Vorschläge als Querschnittsthemen eines ESM-Konzepts begreifen, etwa als Konkretisierung wesentlicher Forderungen bzw. Elemente. Insofern würde eine Gleichgewichtigkeit von Flexibilität und sozialer Sicherheit auch das ESM befördern.

Woraus resultiert der zwar allmähliche, aber dennoch unerwartete Sinneswandel der Kommission bzw. ihre aktuelle politische Präferenz für Flexicurity-Konzepte? Sie versucht, auf den fahrenden Zug zu springen und aus Eigeninteresse ihre eigene Position durch Übernahme des Konzepts zu stärken. In diese Richtung argumentieren Keune/Jepsen (2007: 199) „...it is no accident that the flexicurity concept has been adopted by the Commission. It strengthens the Commission in its role both as disseminator of knowledge and 'best practices' and as broker of interests, and it resonates very well with its discourse on the ESM and the link between economic and social policy. The combination of these three factors means that the flexicurity constitutes a powerful discursive tool for the Commission, one which can provide legitimacy for its political position, facilitate its attempts to frame the European debate on employment policy, and strengthen its regulative capacity towards member states.“

6.3 Vorschläge der Sozialpartner

Die Zielvorgaben in der Mitteilung der Kommission sind notwendigerweise recht allgemein gehalten, da sie einen Orientierungsrahmen für die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten abgeben.²¹ Im Zuge ihrer Kon-

kretisierung bzw. Operationalisierung bieten die spezifischen nationalen Bedingungen der Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen vielfache Interpretationsmöglichkeiten für die vorhandenen unterschiedlichen Interessen. Der Rahmen kann unterschiedlich umgesetzt werden, wobei nicht nur die nationalen Regierungen, sondern auch die Tarifvertrags- bzw. Sozialpartner eine wesentliche Rolle spielen (können).

Im zweiten gemeinsamen Arbeitsprogramm der europäischen Sozialpartner für die Jahre 2006–2008 findet sich als Zielvorgabe ebenfalls die Entwicklung einer „balance between flexibility and security“ (CEEP et al. 2006). Allerdings werden die Ziele auch in einer aktuellen gemeinsamen Analyse, die Flexicurity nur kurz behandelt, nicht wesentlich präzisiert. Die europäischen Sozialpartner appellieren in einem gemeinsamen Arbeitspapier an die Mitgliedsstaaten „design a right mix of policy measures addressing flexibility and security dimensions ... for workers and employers in a holistic and balanced way. Flexicurity policies must be accompanied by sound macroeconomic policies, favourable business environment, adequate financial resources and the provision of good working conditions“ (Businesseurope et al. 2007: 62).

Aufgrund des ehrgeizigen Zeitplans der Kommission besteht die Notwendigkeit der baldigen Umsetzung in ein nationales Konzept, zu dem nur wenige Vorarbeiten vorliegen. Idealerweise müsste es in enger Kooperation und Abstimmung zwischen staatlichen Akteuren (unter Einbezug der Opposition) und den Tarifvertragsparteien (oder in den von der Kommission stets hoch gelobten Sozialdialogen zwischen den Sozialpartnern) formuliert werden. Letztere sind nicht nur für die spätere Umsetzung der dezentral, auf Branchen- und Betriebsebene ansetzenden Maßnahmen wesentlich zuständig, sondern handeln Teile der nationalen Flexicurity-Konzepte selbst aus.²² Allerdings sind alle korporativen Akteure auf natio-

21 Auf eine selten erkannte Leerstelle des Kommissionskonzept macht die PES Group (2007, 4) aufmerksam: „What is missing is any consideration of Europe's well documented problems of poor management – failure to anticipate, or react speedily, to rapid economic change; of managerial short-termism; of managements which have disregarded their wider social responsibilities.“

22 Die regierungsinterne Koordinierung dieses Abstimmungsprozesses erfolgt zwischen Ministerien; die Federführung liegt beim BMAS.

naler Ebene weitgehend unvorbereitet. Die anhaltende „Krise“ der Arbeitsbeziehungen ist zudem keine günstige Voraussetzung für die Formulierung einer nachhaltigen Flexicurity-Politik; je konkreter die Sozialpartner ihre Positionen formulieren, desto weiter liegen sie auseinander.

Die nationalen Arbeitgeberverbände stimmen ihre Positionen mit Arbeitgeberverbänden aus einigen anderen Ländern ab und nehmen eine minimalistische Position ein. Sie betonen erneut das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5), welches die

primäre Zuständigkeit nicht der EU-, sondern der nachgeordneten (nationalen, Branchen- und Betriebs-)Ebenen hervorhebt. Sie fordern sogar ein Moratorium in der EU-Sozialgesetzgebung. Sie fassen ihre Vorstellungen zu einem Flexicurity-Konzept in vier Punkten zusammen: ein einfaches, transparentes und berechenbares Arbeitsrecht, eine effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik, nachhaltig finanzierbare soziale Sicherungssysteme, moderne und lebenslange Weiterbildungsformen (AIP et al. 2007).

- Ein einfaches, transparentes und berechenbares Arbeitsrecht im Innen- und Außenverhältnis, das die Anpassung der Unternehmen auch im personellen Bereich, die sich aus neuen Marktchancen für sie zwingend ergibt, ermöglicht und damit den Aufbau von Beschäftigung fördert;
- eine effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik, die auf eine frühzeitige und ausreichende Aktivierung Arbeitsloser und deren schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist;
- nachhaltig finanzierbare soziale Sicherungssysteme, die dem Einzelnen im Bedarfsfall eine zuverlässige Basissicherung bei Arbeitslosigkeit gewährleisten und den Fall ins Bodenlose verhindern;
- moderne und lebenslange Weiterbildungsformen, die die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bzw. die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer fördern.

Quelle: AIP et al. 2007: 3f. im Original z. T. fett

Demgegenüber schlagen die Gewerkschaften ein breiter angelegtes Konzept vor, das auch Aspekte der Arbeitsbedingungen und -organisation einbezieht. Sie optieren weiterhin für die Einführung von Mindeststandards und plädieren für ein neues Programm zur Sozialgesetzgebung (zu ersten Vorstellungen auf Seiten des EGB Paschier (2007), zu den Vorschlägen des DGB (Kaufmann/Schwan 2007). Der DGB (2007a) kritisiert die Position der Kommission zum Kündigungs-

schutz, moniert das Fehlen einer koordinierten Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie die Einseitigkeit der Vorstellungen. Der DGB favorisiert das Leitbild der „Guten Arbeit“ (DGB 2007b), betont die Bedeutung des NAV sowie von Beschäftigungsübergängen und Lebenszyklusorientierung, fordert die Gleichrangigkeit von Flexibilität und sozialer Sicherheit und formuliert „Anforderungen an die Aufstellung gemeinsamer Flexicurity-Grundsätze“.

Der DGB formuliert folgende Anforderungen an die Aufstellung gemeinsamer Flexicurity-Grundsätze:

- die Überwindung der Spaltung des Arbeitsmarktes durch Schaffung von Übergängen in unbefristete, arbeitsrechtlich und sozial geschützte Beschäftigungsverhältnisse sollte ein ausdrückliches Ziel sein,
- Arbeitsplatzsicherheit durch Kündigungsschutz und Beschäftigungssicherheit sind als eine grundlegende Anforderung an Flexicurity-Strategien zu betrachten,
- die Verbesserung der Arbeitsqualität durch sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse, gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen und eine beteiligungsorientierte Arbeitsorganisation muss im Vordergrund stehen,
- aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Strategien des lebenslangen Lernens müssen integraler Bestandteil von Flexicurity-Konzepten sein,
- die Bedeutung einer qualitativen, nachhaltigen Wirtschaftspolitik als entscheidende Voraussetzung und Rahmenbedingung für mehr und bessere Beschäftigung muss deutlicher werden,
- die herausragende Rolle der Sozialpartner bei der Festlegung nationaler Reformstrategien im Sinne der besseren Balance von Flexibilität und sozialer Sicherheit muss stärker in den Vordergrund rücken.

Quelle: DGB 2007a: 10

Diese Vorstellungen der Tarifvertragsparteien bleiben ähnlich wie die der EU-Kommission noch recht allgemein. Außerdem weisen sie, was nicht überrascht, in unterschiedliche Richtungen. Während der DGB die soziale Komponente von Flexicurity betont, geht es den Arbeitgeberverbänden vorrangig um mehr Flexibilität und eher weniger öffentliche Interventionen.

Die Bundesregierung wird diese Vorstellungen der Tarifvertragsparteien bei der im nächsten Schritt anstehenden Formulierung des nationalen Aktionsplanes berücksichtigen müssen. Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist jedoch zu befürchten, dass sie versuchen wird, die eigene Entwicklung im Nachhinein in Einklang mit den vorgeschlagenen Konzepten zu bringen. So lässt sie in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission (Deutscher Bundestag 2007) Maßnahmen, die wie die deutliche Ausweitung der Mini-Jobs nicht in das EU-Konzept passen, völlig unerwähnt.

6.4 Konkretisierung der Vorschläge für die nationale Diskussion

Die EU-Kommission beschränkt ihre Rolle auf die Formulierung eines Rahmenkonzepts sowie die Festlegung des Verfahrens im Rahmen der OMK. Dessen Umsetzung bzw. Implementation überlässt sie der nationalen Ebene. Deshalb konzentrieren wir uns beim folgenden Vorschlag zur Spezifikation des Konzepts auf die zentralen Dimensionen Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit und behandeln nicht z. B. Folgen für Familien- oder Gleichstellungspolitik, Steuerpolitik oder den Ausbau der sozialen Infrastruktur (hierzu die Beiträge: Jörgensen/Madsen 2007). Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit werden in ihren Wechselwirkungen analysiert, was bisher nicht der Fall war.

Ansatzpunkte für die Umsetzung des europäischen Rahmens in ein spezifisches nationales Konzept sollten sein:

- Das ausufernde Problem von Niedriglöhnen und späterer Altersarmut ließe sich durch flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen eindämmen, wobei unterschiedliche Formen in Frage kommen. Eine weitere Überlegung ist, für atypische Beschäftigungsverhältnisse mit besonderen Stabilitätsrisiken (wie Befristung, Leiharbeit) eine Prekaritätsprämie zum Ausgleich einzuführen.
- Weiterbildung und lebenslanges Lernen zur Förderung der funktionalen Flexibilität sowie der „employability“ oder Beschäftigungsfähigkeit spielen in den Kommissions-Konzepten schon seit geraumer Zeit eine prominente Rolle. Die Einführung kann durch Gesetz und/oder Kollektivvertrag geschehen, d.h. durch den Gesetzgeber oder durch die Tarifvertragsparteien. Eine notwendige Voraussetzung stellen abgesicherte, individuelle Ansprüche auf Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen dar. In der Diskussion sind Bildungssparen, Bildungsschecks, Lernzeitkonten, Fondsmodelle oder öffentliche Förderungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA). Jeder dieser Ansätze hat spezifische Schwächen: Bildungssparen kommt für den wachsenden Kreis einkommensschwacher Gruppen und speziell atypisch Beschäftigter kaum in Frage. Gerade bei diesen Gruppen sind die Qualifikationsdefizite besonders groß. Auch das Ansparen von Lernzeitguthaben können sich nicht alle Beschäftigten leisten. Personen mit Versorgungsaufgaben, und das sind in aller Regel Frauen, sind häufig nicht in der Lage, länger zu arbeiten und Zeitguthaben auf einem Lernzeitkonto anzusparen. Tarifliche Fondslösungen erreichen angesichts nachlassender Tarifbindung immer weniger Beschäftigte. Eine ausschließlich durch Beiträge finanzierte Weiterbildung durch die BA wirft vor allem Finanzierungsfragen auf. Sinnvoll erscheint, die verschiedenen Ansätze miteinander zu kombinieren um so die je spezifischen Schwachstellen zu vermeiden.
- Die Organisation der Alterssicherung, die individuellen Ansprüche nach wie vor eng an die vorherige Erwerbstätigkeit koppelt (Äquivalenz von Beiträgen und Leistungsansprüchen), ist

angesichts der Zunahme von Formen atypischer Beschäftigung eine wichtige Komponente. Diese Entwicklung trägt zur Erosion der sozialen Sicherungssysteme bei, falls nur niedrige Beiträge gezahlt werden. Modelle einer Grundversicherung im Alter im Sinne eines universellen Zugangs, der unabhängig von der vorangegangenen Erwerbstätigkeit ist, stellen Alternativen zur Sicherung von Nachhaltigkeit dar. Sie können drohende Altersarmut verhindern, die vor allem bei unterbrochenen Erwerbsbiographien und länger andauernder atypischer Beschäftigung droht.

Vorgeschlagen wird hier ein dreistufiges System nach dem Muster der Schweiz mit Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen in Form einer Basissicherung, betrieblichen Systemen und privat-freiwilliger Altersvorsorge. Geringe Einkommen, wie sie bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen häufig vorkommen, begrenzen die Fähigkeit zur Eigenvorsorge. Sollen bei einem flexibler werdenden Arbeitsmarkt nicht Beschäftigtengruppen von der betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen bleiben, müssen Ansprüche vom Beginn der Tätigkeit an erworben werden und portabel sein. Unterscheidet man zwischen abgeleiteten und eigenständigen Ansprüchen, nehmen die Probleme im zuletzt genannten Fall zu.

- In der Arbeitsmarktpolitik haben die Hartz-Gesetze tief greifende Weichenstellungen vollzogen. Die Politik der Aktivierung entspricht zwar den Grundsätzen der EU-Kommission. Das Grunddilemma besteht aber in dem Mangel an Arbeitsplätzen, auf die eine gezielte Vermittlung stattfinden könnte. Aktive AMP wirkt letztlich nur im Kontext einer Wachstum und Beschäftigung fördernden Wirtschaftspolitik. Dabei wird sie nur erfolgreich sein, wenn sie nicht nur den sozialen Druck verschärft, sondern sich intensiver bemüht, Vermittlungshemmnisse gezielt zu beheben. Ferner sind die Elemente öffentlich geförderter Beschäftigung zu stärken und mit Weiterbildungsaktivitäten zu verbinden, um so gezielt Brücken in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen. Da die Aufspaltung in zwei Regelkreise auf Basis des SGB II

und SGB III Langzeitarbeitlose benachteiligt, wird eine „Politik aus einer Hand“ vorgeschlagen (Müller-Schöll i. E.).

Neben der Politik der Aktivierung haben die Hartz-Gesetze die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beschnitten. Ein prägnantes Beispiel sind die Ausgaben für berufliche Weiterbildung, obwohl angesichts ihrer in der Evaluationsstudie aufgezeigten Reintegrationseffekte kein grundsätzlicher Zweifel bestehen dürfte (Deutscher Bundestag 2006). Die im konjunkturellen Aufschwung erkennbaren partiellen Qualifikationsengpässe ließen sich mindern.

- Schließlich ist die Gleichbehandlung aller abhängig Beschäftigten in rechtlicher wie in faktischer Hinsicht erforderlich. Dies gilt für normale wie atypische Beschäftigungsformen. Hierzu gehören sämtliche oben genannten Dimensionen, nicht nur der kurz-, sondern auch der langfristigen sozialen Sicherheit. Dieses Prinzip gilt für das Einkommen im Sinne von gleicher Bezahlung für gleiche Arbeit, den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Integration in die sozialen Sicherungssysteme, vor allem die Rentenversicherung.

7. Verfahren

In Anbetracht der beträchtlichen rechtlich-institutionellen Differenzen der nationalen Arbeitsmärkte, der Arbeitsbeziehungen sowie der unterschiedlichen Entwicklung der EU-Mitgliedsländer zu Wohlfahrts- und Sozialstaaten ist die Vorgabe eines einheitlichen Konzepts mit dem Ziel einer Einheitslösung nicht sinnvoll – und wäre politisch auch nicht mehrheits- und durchsetzungsfähig (als Überblick: European Foundation 2007b). Eine „Harmonisierung“ nationaler Systeme kann – ebenso wie in anderen Politikfeldern – nicht das Ziel sein; zwischen allen Akteuren besteht Konsens, dass es keine „one size fits all“-Lösung geben soll.

Die Harmonisierungsstrategie wurde bereits Mitte/Ende der 1980er Jahre abgelöst durch das weniger ehrgeizige, aber realitätsnähere Prinzip der Vereinbarung bzw. wechselseitigen Anerkennung von „Mindeststandards“, welche die Eigenheiten nationaler Systeme nicht vereinheitlichen wollten; ihre Rahmenvorgaben konnten bei der Implementation auf den nachgeordneten (nationalen, regionalen oder betrieblichen) Ebenen zwar über-, durften aber nicht unterschritten wer-

den. Im Rahmen der „weichen“ Verfahren der OMK schließlich geht es lediglich um eine gewisse Koordinierung nationaler Politiken.

7.1 Offene Methode der Koordinierung: Prinzipien

Die Kommission hat die OMK Ende der 1990er Jahre im Rahmen der Formulierung und Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) entwickelt (sog. Luxemburger Prozess), die neu in den Amsterdamer Vertrag (Art. 125–130) eingefügt worden war (European Commission/DG V 2007). Vor allem in ihrer Lissabon-Strategie empfiehlt die Kommission die OMK für verschiedene Politikfelder, in denen die primäre Zuständigkeit nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten liegt, mit dem Ziel einer (vorsichtigen) Koordinierung nationaler Politiken durch die europäische Ebene (u.a. Renten-, Einwanderungspolitik, Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung) (zusammenfassend: Zeitlin et al. 2005).

Zentrale Elemente der OMK:

- Setzung eines Rahmens auf europäischer Ebene durch Formulierung allgemein gehaltener, qualitativer oder quantitativer Ziele in Form von Leitlinien seitens des Rates auf Vorschlag der Kommission,
- Ausfüllung und Konkretisierung dieses Rahmens auf der Ebene der Mitgliedsstaaten, welche die Instrumente und Verfahren zur Zielerreichung weitgehend autonom bestimmen bzw. entsprechend ihrer nationalen Eigenheiten festlegen (Formulierung nationaler Aktionspläne – NAPs) und über ihre Aktivitäten zur Zielerreichung jährlich Bericht erstatten,
- Monitoring bzw. wechselseitige Überwachung und Bewertung des Grades der Zielerreichung – nicht hingegen der Mittel – durch einen jährlich zu erstellenden, gemeinsamen (Beschäftigungs-) Bericht der Kommission zu den einzelnen NAPs mit Kommentaren und ggfls. (nicht-bindenden, mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen) Empfehlungen an einzelne Mitgliedsstaaten,
- Gelegenheit zum policy learning (wechselseitiges Lernen, u.a. durch Publikation von best practices, Indikatoren für benchmarking und die im Gegensatz zu anderen Verfahren jährliche Wiederholung des Verfahrens als iterativer Prozess),
- Einbezug sowohl der europäischen als auch der nationalen Sozialpartner durch verbesserte und erweiterte Sozialdialoge auf den verschiedenen Ebenen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Hinsichtlich der Umsetzung und Implementation von Zielvorgaben bestanden im Prinzip zwei Optionen: Entweder die Entwicklung eines eigenständigen Flexicurityansatzes, was zu zusätzlichen Schwierigkeiten ihrer Verknüpfung mit bereits bestehenden Initiativen geführt hätte, oder eine Integration von Flexicurity-Elementen in die Ende 2007 ohnehin zu formulierende dritte Generation der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung für die Jahre 2008 bis 2010 als Querschnittsthema. Die Kommission entschied sich – wohl auch aus pragmatischen Gründen – für die zweite Option.

7.2 Bisherige Erfahrungen

In analytischer Perspektive ist die Formulierung europäischer Politikprogramme explizit zu unterscheiden von ihrer Umsetzung, d. h. dem Transfer von der europäischen auf die nationale Ebene, sowie von ihrer Implementation, die auf nationaler Ebene stattzufinden hat. Jede dieser Phasen im Politikzyklus hat spezifische Schwierigkeiten. Wahrscheinlich treten bei der Implementation von Flexicurity-Konzepten ähnliche Probleme auf wie die aus dem EBS-Kontext inzwischen hinreichend bekannten und in der Literatur (Keller 2003) ausführlich diskutierten:

- geringer Grad an Verbindlichkeit der supranationalen Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer NAPs,
- wenig tatsächlicher Handlungsdruck für die Mitgliedsstaaten trotz der Option des „naming and shaming“ seitens der Kommission, welches nicht unbedingt wirksam sein muss,
- reine Freiwilligkeit des Verfahrens (im Gegensatz etwa zu der Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts), d.h. keine Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten

gegenüber den autonomen Mitgliedsstaaten seitens der Kommission, die daher im Prinzip auf Maßnahmen symbolischer Politik beschränkt bleibt und auf die Kooperation der Mitgliedsstaaten angewiesen ist,

- ungeklärte Finanzierung bzw. keine Bereitstellung zusätzlicher Mittel für beschäftigungspolitische Maßnahmen auf europäischer oder nationaler Ebene, vor allem in Phasen von Konsolidierungsmaßnahmen,
- unterschiedliche Interessen der verschiedenen Akteure an der Umsetzung einzelner Maßnahmen bzw. Zustimmung zu Formelkompromissen, die anschließend unterschiedlich interpretiert werden können,
- unzureichende Integration der Sozialpartner in die verschiedenen Stadien des Prozesses im Rahmen tri- oder bilateraler Sozialdialoge,
- trotz der iterativen Anlage des Verfahrens geringe Effekte bzw. Möglichkeiten wechselseitigen Lernens aufgrund der weiterhin bestehenden rechtlich-institutionellen Unterschiede (einschl. der customs and practice) zwischen den Mitgliedsstaaten, wodurch die Übertragung von Instrumenten unmöglich gemacht wird.²³

Insgesamt ergeben sich zumindest im EBS-Kontext keine drastischen Änderungen, sondern lediglich kleinere Modifikationen der nationalen Beschäftigungspolitiken. Die Lissabon-Strategie soll die EU bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ machen. Die Charakteristika ihrer „weichen“ Regulierungsformen („soft law“) führen, wie die Erfahrung zeigt, zu erheblichen Schwierigkeiten (ähnlich wie etwa bei den von der Kommission favorisierten Sozialdialogen auf interprofessioneller und sektoraler Ebene). Eine Ergänzung um verbindlichere Elemente (von „hard“ legislation etwa in Form von Rahmenrichtlinien) ist politisch nicht durchsetzbar – schon gar nicht in der erweiterten EU.²⁴

23 Außerdem vertraut die Kommission immer wieder auf die Verbreitung sog. best practices. Ein konkretes Beispiel im Rahmen von Flexicurity (2007: 23) ist das österreichische System von Abfindungszahlungen (Klec 2007). Diese Beispiele stellen nur Elemente, nicht jedoch Konzepte dar. Die Frage ist, inwiefern andere Mitgliedsstaaten tatsächlich von ganz speziellen nationalen Erfahrungen lernen können, die sich aufgrund ihrer institutionellen Einordnung in nationale Kontexte nur sehr begrenzt auf andere übertragen lassen.

24 Diese Restriktion bezieht sich u. a. auf den vorliegenden Richtlinienvorschlag zu Leiharbeit sowie die seit langem anstehende Revision der EBR-Richtlinie.

Über die Kosten der Umsetzung bzw. die Finanzierung einer Flexicurity-Politik auf nationaler Ebene etwa einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ist wenig bekannt; die Bemerkungen der Kommission (2007, 13f.) sind recht allgemein gehalten und bleiben unbestimmt. Die offiziellen Hinweise auf den langfristigen Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik (etwa von Maßnahmen lebenslangen Lernens) bzw. auf die Finanzierungsinstrumente der EU für die Kohäsionspolitik, den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bleiben vage. Gilt auf nationaler Ebene ähnlich wie bei der EBS das Verdikt, dass „keine zusätzlichen Mittel“ eingesetzt werden dürfen? Oder soll die Finanzierung, wie in dem erwähnten nordischen Flexicurity-Modell durch hohe Steuern erfolgen?

7.3 Sozialdialoge

Eine wichtige Rolle im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmen von Flexicurity sollen nach Meinung der Kommission Sozialdialoge zwischen den Sozialpartnern, d. h. den Dachverbänden der Tarifpartner auf EU-Ebene, spielen. Bei diesen seit Mitte der 1980er Jahre sukzessiv entwickelten Instrumenten sind mehrere, für unseren Gegenstandsbereich relevante Dimensionen zu unterscheiden (Keller 2006):

- Sie können sowohl auf der Makro- (oder interprofessionellen) als auch auf der sektoralen Ebene geführt werden. Ihre Bedeutung lag zunächst eindeutig auf der Makroebene, seit einer Rekonstruktion Ende der 1990er Jahre werden sie auch für die Branchenebene zunehmend diskutiert.
- Neben der Unterscheidung der Ebenen ist der Grad der Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse von Bedeutung. Das Maastrichter Sozialprotokoll, welches später in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurde, ermöglichte erstmals den Abschluss bindender Vereinbarungen, d.h. solcher, die auf den nachgeordneten (nationalen, sektoralen und betrieblichen) Ebenen innerhalb vorgegebener Fristen umgesetzt werden müssen. Die Sozialpartner haben von dieser weit reichenden Option zur eigenen Politikge-

staltung („negotiated legislation“) allerdings nur in wenigen Fällen in den 1990er Jahren Gebrauch gemacht (Elternurlaub 1995, Teilzeit 1997; Befristung 1999); andere Versuche sind gescheitert. Auf sektoraler Ebene, die in unserem Kontext von erheblicher Bedeutung ist, wurde diese Option im Gegensatz zur interprofessionellen bisher nicht genutzt.

- Schließlich können Sozialdialoge sowohl trilateral, d. h. unter aktiver Beteiligung der Kommission, als auch bilateral, d. h. nur zwischen den Sozialpartnern, geführt werden. Mit der Einführung der Lissabon-Strategie revidiert die Kommission ihre ursprüngliche Position, betont stets die ausschließliche Zuständigkeit und Verantwortung der Sozialpartner und reduziert ihre eigenen Aktivitäten auf logistische Hilfestellung. Dieser Rückzug führt zu weniger verbindlichen Rahmenabkommen der nunmehr autonomen, bilateralen Sozialdialoge („Texte der neuen Generation“).

Sozialdialoge auf supranationaler wie nationaler Ebene sind im Rahmen der Formulierung, Umsetzung und Implementation von Flexicurity-Konzepten angesichts fehlender Alternativen notwendig; auch wenn sie aller Voraussicht nach nicht zu verbindlichen Ergebnissen führen, leiten sie immerhin einen Diskussionsprozess ein, der in den späteren Phasen des Politikprozesses vor allem bilateraler Natur sein wird. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Bedeutung, welche die Kommission offiziell diesem Instrument beimisst, und seinen tatsächlichen Ergebnissen; der europäische „Mehrwert“ bleibt begrenzt.

Sozialdialoge im weitesten Sinne sollen laut den Empfehlungen der Kommission nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene als Instrumente der Politikgestaltung genutzt werden. Die Form bleibt den nationalen Akteuren überlassen. Infolge der erheblichen Differenzen zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen einschl. ihrer „customs and practice“ ist mit deutlichen unterschiedlichen Erfolgsaussichten zu rechnen. Grundsätzlich sind die Arbeitgeber(-verbände) nicht an verbindlichen Ergebnissen interessiert, so dass diese Sozialdialoge rein freiwilliger Natur sein werden. Ihre Erfolgsaussichten steigen bei konsensualen Ver-

handlungsbereichen. Schließlich ist der qualitative Unterschied zwischen Sozialdialogen und Kollektivverhandlungen zu beachten.

Die Sozialpartner könnten einzelne Elemente eines Flexicurity-Konzepts autonom in Kollektivverhandlungen vereinbaren (wie lebenslanges Lernen), andere Teile (wie aktive Arbeitsmarktpolitik) durch Lobbying-Aktivitäten wesentlich

beeinflussen; außerdem sind sie maßgeblich an der Umsetzung der Flexicurity-Strategien auf den nachgeordneten Ebenen beteiligt, was vor allem für die aktuelle, autonome Variante von Sozialdialogen gilt. Insofern hängt der Erfolg wesentlich von den aktuellen und langfristigen Beziehungen der Sozialpartner zueinander sowie zur Regierung ab.

8. Chancen und Risiken

Unabhängig von Erfolg oder Scheitern von Flexicurity-Konzepten auf europäischer Ebene verändert sich die beschäftigungspolitische Diskussion merklich. Es geht nicht mehr nur um weitere Deregulierungsmaßnahmen, sondern um Schritte einer vorsichtigen Re-Regulierung und Berücksichtigung sozialer Sicherungselemente, z. B. bei der Leiharbeit oder Mindestlohn. Diese Richtungsänderung kann man als wichtiges Ergebnis der aktuellen EU-Diskussion und vor allem der negativen sozialen Folgen der Deregulierungspolitik ansehen.

Die Frage, ob Arbeitgeber oder Arbeitnehmer gleichermaßen von Flexicurity profitieren, ist im Vorhinein nicht zu beantworten. Einerseits sind Risiken, wie sie vor allem nationale Gewerkschaften (Kaufmann/Schwan 2007) und supranationale politische Gruppen (GUE/NGL 2007) befürchten, durchaus vorhanden. Sie vermuten eine verschleierte Fortsetzung der reinen Flexibilisierungs- und Deregulierungsstrategien unter dem Etikett Flexicurity. Zumindest sehen sie Probleme, die derzeitige Asymmetrie zwischen den beiden Kernbestandteilen Flexibilisierung und sozialer Sicherheit zu beseitigen und ein wirkliches Gleichgewicht herzustellen. Außerdem kritisieren sie wie schon in den früheren beschäftigungspolitischen Leitlinien die Überbetonung angebotsseitiger Maßnahmen. Unklar ist, wie sich die Risiken auf die Gruppen verteilen. Flexicurity könnte der letztlich zum Scheitern verurteilte Versuch sein, einen Kreis faktisch unversöhnlicher Ziele zu quadrieren, obwohl die Kommission in ihren offiziellen Statements wiederholt von „Synergien“

spricht bzw. die Komplementarität von Flexibilität und sozialer Sicherheit betont.²⁵

Andererseits ergibt sich durch die Europäisierung des Konzepts seitens der Kommission die politische Option, die nationale Regierung „zum Jagen zu tragen“ und eine Kursänderung einzuleiten, die sich von der einseitigen Deregulierung abwendet. Diese Gelegenheit trotz ungewisser Erfolgsaussichten nicht als „window of opportunity“ zu begreifen, wäre gleichbedeutend mit dem Akzeptieren des aktuellen Kurses einer neo-voluntaristisch geprägten europäischen Sozialpolitik. Insofern lässt sich die Initiative der Kommission zu Flexicurity auch als Gelegenheit begreifen, das Ungleichgewicht zwischen den beiden Komponenten zugunsten der sozialen Sicherheit zu beheben.

Flexicurity ist nicht nur, wie die Kommission argumentiert, ein Positivsummen-, sondern partiell auch ein Nullsummenspiel. Die Sozialpartner haben nicht nur gemeinsame/parallele Interessen, die „win win-Situationen“ ermöglichen, etwa in Bezug auf eine Forcierung von Strategien der beruflichen Weiterbildung und des lebenslangen Lernens. Sie haben auch differierende oder sogar konträre Interessen, die sie ins politische bargaining über die Formulierung der nationalen Konzepte einbringen und die sie bei deren späterer Umsetzung durchzusetzen versuchen. Beispiele liefern die Einführung sozialer Mindeststandards, eines gesetzlichen Mindestlohns, der Verabschiedung der Richtlinie zu Leiharbeit, der Arbeitszeitrichtlinie und deren Änderung, der Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten und

25 Zu erwähnen bleibt, dass auch andere Beobachter deutliche Kritik formulieren: „In my view, the problem with flexicurity is threefold. First, it can provide a social fig-leaf for a deregulatory flexibility agenda, with job security in practice sidelined as a policy priority. Second, as with the European Employment Strategy more generally, it maintains a predominant or exclusive emphasis on supply-side measures; yet employment security depends substantially on a macro-economic environment which sustains aggregate demand. Third, as a corollary of these limitations, workers (and trade unions) are by implication largely to blame for deficiencies in labour market outcomes and economic performance more generally; as ‘insiders’ they cling selfishly to protections which result in social exclusion, or as ‘outsiders’ they fail to make themselves sufficiently ‘adaptable’ and ‘employable’.” (Hyman 2007: 139)

deren Novellierung. Hinter einem scheinbar breiten formalen Konsens der Sozialpartner über Flexicurity-Konzepte²⁶ verbergen sich erhebliche Differenzen hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung. Die Konflikte nehmen mit dem Grad der Konkretisierung zu. Die Arbeitgeberverbände werden eher die Flexibilitäts-, die Gewerkschaften eher die Sicherungselemente in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses hervorheben.

Die Auseinandersetzungen über Kompromisse werden häufig verlagert aus der Phase der Politikformulierung in die der -umsetzung und -implementation. Die Programme auf EU-Ebene werden additiv und nicht selektiv erstellt, d.h. sie schließen keine Optionen aus. In den späteren Phasen des Politikprozesses achtet jede Seite vor allem auf die Umsetzung „ihrer“ Ziele.

Der Erfolg jeder Flexicurity-Politik wird, ungeachtet der geschilderten Probleme, letztlich von der makroökonomischen Ausrichtung abhängen, wie die Erfahrung mit den beiden Modellen in den Niederlanden und in Dänemark lehrt. Diesen Zusammenhang blendet die EU-Kommission bislang aus, abgesehen von der von ihr eingesetzten Expertengruppe (2007). Generell gilt, dass Flexicurity der makroökonomischen Flankierung vor allem durch die Wirtschafts- und Finanzpolitik bedarf, damit mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden.

Eine Integration von EBS und Makropolitiken, wie sie der makroökonomische Dialog des so genannten Köln-Prozesses Ende der 1990er Jahre einzuleiten versuchte, erfolgte bisher nicht. Die Mehrheit der Akteure auf nationaler und europäischer Ebene, zu denen neben den nationalen Regierungen u. a. die autonome auf die Bewahrung der Geldwertstabilität konzentrierte EZB gehört, sind an einer engeren europäischen Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitiken selbst unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht interessiert. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird mehrfach eine besse-

re Koordination von Luxemburg-Prozess (Beschäftigung), Cardiff-Prozess (Strukturreformen) und Köln-Prozess (Makroökonomie) gefordert.

Die Lohnpolitik einschl. des vor einigen Jahren von einigen nationalen Gewerkschaften favorisierten Koordinierungsansatzes spielt in der aktuellen Flexicurity-Diskussion keine Rolle; sie wird auch seitens der Kommission in deren Komponenten und Gemeinsamen Grundsätzen nur am Rande erwähnt. Diese Tatsache ist durchaus erstaunlich in Anbetracht der langjährigen deutschen Auseinandersetzung um die „Flexibilisierung“ der Entgelte. Die Kommission erwartet offensichtlich eine Fortsetzung der moderaten Lohnpolitik mit Abschlüssen unterhalb des Produktivitätsfortschritts.

Das Anwachsen der EU auf zunächst 25, dann 27 Mitgliedsstaaten in Folge der so genannten Osterweiterung hat das Interessenspektrum auch in der Arbeits- und Sozialpolitik erheblich heterogener werden lassen (Kohl/Platzer 2004). In der Mehrzahl der neuen EU-Mitgliedsländer bestehen andere politische Präferenzen als in der Mehrzahl der alten. Sie setzen auf weitergehende Deregulierung und Flexibilisierung anstelle von Flexicurity. Zudem sind die von der Kommission empfohlenen Instrumente, nämlich die Sozialdialoge, durchgängig unterentwickelt, vor allem auf sektoraler Ebene. Die Institutionen und Akteure dieser Ebene sind nur bedingt funktionsfähig, so dass die Durchsetzung von Politiken auch an der Schwäche der Sozialpartner scheitern kann. Auffällig ist, dass die mittel- und osteuropäischen Länder in der europäischen Flexicurity-Diskussion bisher kaum eine Rolle spielen (Cazes/Nesporova 2006). Auch die mediterranen Mitgliedsländer beteiligen sich ebenso wie Großbritannien wenig. Insofern dürften einer einigermaßen homogenen EU-weiten Umsetzung des verabschiedeten Konzepts von vornherein enge Grenzen gesetzt sein.

26 Unterschiede bestehen nicht nur zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, sondern auch zwischen einzelnen Gewerkschaften (IGM und ver.di) und/oder zwischen DGB und einzelnen Mitgliedsgewerkschaften. Diese Differenzen müssen vor Verhandlungsbeginn ausgeräumt werden, um überhaupt politikfähig zu sein.

Literatur

- AIP/BDA/DA/ZDS (2007): Europas Arbeitsmärkte modernisieren. Flexicurity – Mehr Sicherheit durch größere Beschäftigungschancen. Eine Initiative der Arbeitgeberverbände aus Dänemark, Deutschland, Portugal und Slowenien, Ms. Berlin
- Andrefß, H.-J./Seek, T. (2007): Ist das Normalarbeitsverhältnis noch armutsvermeidend? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 59, S. 459–492
- Atkinson, J. (1984): Flexibility, Uncertainty and Manpower Management, Brighthon
- Auer, P. (2007): Labour market security in between employment and social protection. Paper für die Tagung „Flexicurity – Eine Perspektive für flexible Arbeitsmärkte und soziale Sicherheit?“, Berlin 5./6.Juli 2007
- Becker, I. (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze, Arbeitspapier 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Düsseldorf
- Bispinck, R., (2006): Tarifpolitischer Jahresbericht 2005: Gemischte Bilanz – Reallohnverluste überwiegen, in: WSI-Mitteilungen, 59, S. 63–70
- Bookmann, B./Hagen, T. (2005): Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung? In: ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 80, Baden-Baden
- Bothfeld, S. (2005): Arbeitsmarkt, in: Bothfeld, S.; Klammer, U.; Klenner, Chr.; Leiber, S.; Thiel, A.; Ziegler, A., WSI-FrauenDatenReport, Berlin, 109–186
- Brandt, N./Burniaux, J.-M./Duval, R. (2005): Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms. Economic Department Working Paper 429, Paris
- Brehmer, W./Seifert, H. (2007): Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse, WSI-Diskussionspapier Nr. 156, Düsseldorf
- Bruckmeier, K./Graf, T./Rudolph, H. (2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit, in: IAB Kurzbericht Nr. 22
- Businesseurope/CEEP/ETUC-CES/UEAPME (2007): Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European social partners, Brussels.
- Cazes, S./Nesporova, A. (2006): Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe, Geneva CEEP, UNICE/UEAPME, ETUC (2006): Work programme of the European social partners 2006–2008, Brussels
- Council of the European Union (2007): SOC 461 ECOFIN 471, Brussels
- Deutsche Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- Deutscher Bundestag (2006): Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 16/505, Berlin
- Deutscher Bundestag (2007): Ausschuss für Arbeit und Soziales, 16. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 16/11(619). Unterrichtung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, Berlin
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2007a): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Mitteilung der EU-Kommission „Gemeinsame Grundsätze für Flexicurity – mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“ (KOM (2007) 359 endgültig), Berlin

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2007b): DGB-Index Gute Arbeit, Berlin
- Dietz, M./Walwei, U. (2006): Die Zunahme atypischer Beschäftigung – Ursachen und Folgen. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, H. 109, S. 17–24.
- Dörre, K. (2005a): Prekarisierung contra Flexicurity. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse als arbeitspolitische Herausforderung, in: Kronauer, M./Linne, G. (Hg.), Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin, S. 53–71
- Dörre, K. (2005b): Prekarität – Eine arbeitspolitische Herausforderung, WSI-Mitteilungen 58, S. 250–258
- Eichhorst, W./Gartner, H./Krug, G./Rhein, T./Wiedemann, E. (2005): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich, in: Allmendinger, J./Eichhorst, W./Walwei, U. (Hg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt, Frankfurt/New York
- Erlinghagen, M. (2006): Erstarrung, Beschleunigung oder Polarisierung? Arbeitsmarktmobilität und Beschäftigungsstabilität im Zeitverlauf: Neue Ergebnisse mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2006-01, Gelsenkirchen
- European Commission/Directorate General for Economic and Financial Affairs (2001): Performance of the European Union labour market. Joint harmonised EU programme of business and consumer surveys, Luxembourg
- European Commission (2006): Employment in Europe, Luxembourg
- European Commission (2005): Employment in Europe 2005, Luxembourg
- European Commission/DG V (2007): Ten years of the European Employment Strategy (EES), Luxembourg
- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions (2003): Flexibility and Social Protection, Dublin
- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions (2007a): Foundation findings – Flexicurity: Issues and challenges, www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0790.htm
- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions (2007b): Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security. Background paper, Dublin
- Expert Group on Flexicurity (2007): Flexicurity pathways. Expert group on flexicurity. Interim report from the rapporteur. Presented at the stakeholder conference on flexicurity, Brussels, April 20th
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen (2004): Finanzierung Lebenslanges Lernens – der Weg in die Zukunft, Schlussbericht, Bielefeld
- Giesecke, J./Groß, M. (2007): Flexibilisierung durch Befristung, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg.), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin, S. 83–106
- GUE/NGL (2007) Staff background working document on: Flexicurity or flexploitation: Why the European Employment Strategy must be re-oriented towards the concept of “good work”
- Hohendanner, C./Bellmann, L. (2007): Atypische Beschäftigung und betrieblicher Flexibilisierungsbedarf. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg.), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin, S. 27–44
- Hyman, R. (2007): Editorial, European Journal of Industrial Relations 13, S. 139
- Jørgensen, H./Madsen, P. K. (2007): Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity, in: Dies. (ed.), Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model, Copenhagen, S. 7–35
- Jørgensen, H./Madsen, P. K. (ed.) (2007): Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model, Copenhagen

- Kaelble, H./Schmid, G. (Hg.) (2004): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 2008-01, Duisburg-Essen
- Kaufmann, I./Schwan, A. (2007): Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit, FES Internationale Politikanalyse, Bonn
- Keller, B. (2003): The employment chapter of the Amsterdam Treaty. Towards a new European employment policy?, in: Blanpain, R./Weiss, M. (ed.), Changing industrial relations and modernisation of labour law. Liber amicorum in honour of Professor Marco Biagi, The Hague, S. 217–237
- Keller, B. (2006): Social Dialogues – The Specific Case of the European Union, in: International Industrial Relations Association (ed.), Social Actors, Work Organization and New Technologies in the 21st Century. IIRA 14th World Congress, September, Lima/Peru, S. 69–96
- Keller, B./Seifert, H. (2002), Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, S. 90–106
- Keller, B./Seifert, H. (Hg.) (2007): Atypische Beschäftigung - Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin
- Keune, M./Jepsen, M. (2007): Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity, in: Jörgensen, H./Madsen, P. K. (ed.): Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model, Copenhagen, S. 189–211
- Klammer, U./Leiber, S. (2007): Atypische Beschäftigung und sozialer Schutz. EU-Regulierung und Situation in Deutschland, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg.) (2007): Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin, S. 185–208
- Klec, K. (2007): Flexicurity and the reform of the Austrian severance-pay system, EEE Policy Brief No. 4, Brussels
- Klenner, C./Ochs, C. /Seifert, H. (1998): Lockerung des Sonntagsarbeitsverbots, in: Keller, B./Seifert, H. (Hg.), Deregulierung am Arbeitsmarkt. Eine empirische Zwischenbilanz, Hamburg, S. 105–136
- Kohl, H./Platzer, H. W. (Hg.) (2004): Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, 2. Aufl., Baden-Baden
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Grünbuch. Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Brüssel
- KOM (2007) 359 endg., Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten – Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, Brüssel
- Kronauer, M./Linne, G. (Hg.) (2005): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin
- Kuwan, H./Thebis, F. (2005): Berichtssystem Weiterbildung IX, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin
- Kvasnicka, M./Werwatz, A. (2003): Lohneffekte der Zeitarbeit, in: Bundesarbeitsblatt 2, S. 2–10
- Madsen, P. K. (2007): Flexicurity – Towards a Set of Common Principles?, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 23, S. 525–542
- Massa-Wirth, H. (2007): Zugeständnisse für Arbeitsplätze? Konzessionäre Beschäftigungsvereinbarungen im Vergleich Deutschland – USA, Berlin
- Mertens, A./McGinnity, F. (2005): Einkommensverluste durch befristete Beschäftigung? Ein Überblick über den Stand der Debatte in Deutschland. In: Kronauer/Linne, S. 169–182
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform, 31, S. 415–434; S. 457–475

- Müller-Schöll, T. (i. E.): Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen, in: Aust, J./Baethge-Kinsky, V./Müller-Schöll, T./Wagner, A. (Hg.), Über „Hartz“ hinaus – Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?, Düsseldorf
- Nürnberger, I. (2007): Was bekommen künftige Rentner? In: Soziale Sicherheit 57, S. 405–416
- OECD (1986): Flexibility in the labour market. The current debate, Paris
- OECD (1999): Employment outlook, Paris
- OECD (2004): Employment outlook, Paris
- OECD (2006): Employment outlook, Paris
- Passchier, K. (2007): The Flexicurity debate and the challenges for the trade union movement, Ms. Brussels
- PES (2007): Towards common principles of flexicurity. A PES Group reflection on the Commission's Communication, Brussels
- Promberger, M. (2005): Leiharbeit, Flexibilitäts- und Unsicherheitspotentiale in der betrieblichen Praxis. In: Kronauer/Linne, S. 183–204
- Promberger, M. (2006): Leiharbeit im Betrieb. Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Abschlussbericht des Forschungsprojektes hbs-2002-418-3, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Nürnberg
- Rhein, T./Stamm, M. (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, in: IAB-Forschungsbericht Nr. 12, Nürnberg
- Rodgers, G. (1989): Precarious work in Western Europe: The state of the debate, in: Rodgers, G./Rodgers, J. (ed.), Precarious Jobs in Labour Market Regulation, Geneva, S. 1–16
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voran bringen. Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden
- Salengros, P./van de Leemput, C./Mubikangiey, L. (1989): Psychological and sociological perspectives on precarious employment in Belgium, in: Rodgers, G./Rodgers, J. (ed.), Precarious Jobs in Labour Market Regulation, Geneva, S. 197–224
- Schettkat, R. (2006): Lohnspreizung: Mythen und Fakten. Eine Literaturübersicht zu Ausmaß und ökonomischen Wirkungen von Lohnungleichheit, Düsseldorf
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt
- Schmid, G./Gazier, B. (ed.) (2002): The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets, Cheltenham/Northampton
- Schulten, T. (2006): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2005/2006, in: WSI-Mitteilungen 59 (7), S. 365–373
- Seifert, H. (2005): Vom Gleitzeit- zum Langzeitkonto, in: WSI-Mitteilungen 58, S. 308-313
- Seifert, H. (2006): Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht? in: WSI-Mitteilungen 59, S. 601–608
- Seifert, H./Massa-Wirth, H. (2005): Pacts for employment and competitiveness in Germany, in: Industrial Relations Journal 36, S. 217–240
- Seifert, H./Tangian, A. (2007): Reconciling Employment Security with Flexibility – Empirical Findings for Europe, WSI-Diskussionspapier Nr. 154, Düsseldorf
- Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt/New York
- Standing, G. (1999): Global Labour Flexibility, Hampshire/London

- Statistisches Bundesamt (2007): Betriebliche Weiterbildung 2005, Wiesbaden
- Struck, O./Köhler, C./Goetzelt, I./Grotheer, M./Schröder, T. (2006): Die Ausweitung von Instabilität? Beschäftigungsdauern und betriebliche Beschäftigungssysteme (BBSS), in: Arbeit, 15, S. 167–180
- Walwei, U. (2006): Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsentwicklung – Eine Einführung, in: Buscher, H. S./Dreger, C./Walwei, U. (Hg), Institutionen und Arbeitsmarkt: Messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich, BeitrAB 304, Nürnberg, S. 1-8
- Wilthagen, T. (rapporteur) (2007): Flexicurity pathways. Expert group on flexicurity. Interim report, Brussels
- WSI-Mitteilungen (2000): Schwerpunktheft (Heft 5): „Flexicurity“ – Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Zeiten der Flexibilisierung
- Zeitlin, J./Pochet, Ph./Magnusson, L. (eds.) (2005): The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies, Brussels

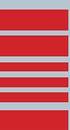
Informationen zu den Autoren

Prof. Dr. Berndt Keller

lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der
Universität Konstanz

Dr. Hartmut Seifert

ist Leiter der Abteilung WSI in der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Globalisierungspanik und Einkommensverteilung

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Defizitziel versus Ausgabenpfad –
Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf
kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und
RFID-Chips**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Verkehrspolitischer Ausbruch aus der Betonwelt!
Aber durch Nutzerfinanzierung?**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
Zukunft des Sozialstaats

- **Bildungs- und Familienpolitik**
- **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
- **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungs-
versicherung – Wege zu einer neuen
Balance individueller Verantwortung und
Solidarität durch eine lebenslauforientierte
Arbeitsmarktpolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Nokia und der Standortwettbewerb in der EU –
Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“
sind unterentwickelt**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr
Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!**

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger
Aushandlungsprozess – Akteure und
Handlungsoptionen unter besonderer
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive
und Perspektiven des Erwerbs der deutschen
Staatsangehörigkeit**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Das Kind am Markt – Die öffentliche Förderung
gewinnorientierter Kleinkindbetreuung unter
der Geschlechterperspektive**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

