

Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung¹

Berndt Keller/Hartmut Seifert²

Flexicurity, die begriffliche Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit, bezeichnet eine neue politische Strategie der Europäischen Kommission. Das Konzept stellt eine Alternative dar zur Politik der Deregulierung und Flexibilisierung, die seit den 1980er Jahren dominiert, jedoch Fragen der sozialen Sicherheit weitgehend ausklammert. Zukünftig sollen die Interessen nicht nur der Arbeitgeber/innen an einem flexiblen Arbeitsmarkt, sondern auch die der Arbeitnehmer/innen an sozial gesicherten Beschäftigungsverhältnissen gleichgewichtig und gleichrangig berücksichtigt werden. Dies lässt sich als implizites Eingeständnis interpretieren, dass die EU-Kommission reine Flexibilisierung nicht mehr als Garant für soziale Sicherheit sieht.

Noch fehlt sowohl auf der europäischen als auch der nationalen Ebene ein klares Konzept von Flexicurity mit einem konsistenten Handlungsrahmen. Die EU-Kommission hat seit der Lissabon-Strategie 2000, u. a. mit dem Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts“, zwar die Diskussion angestoßen und 2007 mit den „gemeinsamen Grundsätzen“ erste allgemeine „Komponenten“ und gemeinsame Prinzipien für Flexicurity entwickelt. Deren inhaltliche Ausfüllung in einem operationalisierten Handlungs-

Auf einen Blick

Das von der EU-Kommission vorgeschlagene Flexicurity-Konzept lässt sich als Abkehr von einer reinen Flexibilisierungsstrategie interpretieren. Soziale Sicherheit soll zukünftig höhere Aufmerksamkeit genießen. Angesichts der Schiefelage zwischen den beiden Komponenten von Flexicurity ist diese Neuorientierung dringend geboten. Ansatzpunkte, wie Flexibilität und soziale Sicherheit auszubalancieren sind, liefert der Beitrag.

rahmen überlässt sie aber den nationalen Akteur/innen. Das geeignete Verfahren soll die Offene Methode der Koordinierung (OMK) sein.

Unsere Überlegungen leisten einen Beitrag zu folgenden Fragen: Wie haben sich in Deutschland die Maßnahmen der Flexibilisierung auf die soziale Sicherheit ausgewirkt? Welche sozialen Folgen hat die wachsende Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse? Welche konkreten Vorschläge lassen sich für die nationale Umsetzung des EU-Konzepts machen? Wie ist die Rolle der vorgeschlagenen OMK in diesem Kontext zu bewerten? Und welche Chancen und Risiken sind mit der Realisierung des Flexicurity-Konzepts verbunden?

Flexibilisierung untergräbt soziale Sicherung

Zahlreiche Maßnahmen haben seit Mitte der 1980er Jahre die Flexibilität am Arbeitsmarkt erhöht:

- Tarifliche Öffnungsklauseln und betriebliche Bündnisse für Arbeit,
- die rasche Ausbreitung von Arbeitszeitkonten,
- zahlreiche Änderungen im Arbeitsrecht, vor allem die Hartz-Gesetze (Heraufsetzung des Schwellenwertes bei Kündigungsschutz, Deregulierung der Leiharbeit und befristeter Beschäftigung, Einführung von Mini-Jobs, Förderung „neuer Selbstständigkeit usw.).

Auf ihrer Kehrseite führen die Maßnahmen der Deregulierung zu Problemen sozialer Sicherheit.

- Sie tragen zur Ausweitung des Niedriglohnsektors bei.
- Sie erschweren die Integration in die sozialen Sicherungssysteme, vor allem in die Rentenversicherung.
- Sie beeinträchtigen die Beschäftigungsfähigkeit, indem sie Zugang und Teilnahme an betrieblich-beruflicher Weiterbildung beeinträchtigen.
- Sie mindern die Beschäftigungsstabilität.

Diese Entwicklungen belegen ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen den beiden Flexicurity-Komponenten.

Die Niedriglohn- und Armutsentwicklung hat außerdem zur Folge, dass vermehrt öffentliche Mittel zu ihrer Bekämpfung konsumtiv ein-

gesetzt werden, die alternativ für Wachstum fördernde, investive Verwendungen fehlen. Einkommensarmut stellt außerdem keine günstige Voraussetzung für Bildung dar. Gehen Bildungs- und Weiterbildungsengagement verloren oder werden Bildungszugänge eingeschränkt, leidet langfristig die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes, der Anstieg der Arbeitsproduktivität wird gebremst.

Anstieg atypischer Beschäftigung und wachsende Probleme ihrer sozialen Sicherheit

Atypische Beschäftigungsverhältnisse nehmen zu und machen inzwischen mehr als ein Drittel des Gesamtarbeitsmarktes aus. Hierzu gehören geringfügige (Mini- und Midi-Jobs) und befristete Beschäftigung, Leiharbeit und Teilzeitarbeit. Sie erhöhen die Flexibilität am Arbeitsmarkt, sind aber im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis deutlich höheren sozialen Risiken ausgesetzt; dieser Zusammenhang gilt sowohl in der Erwerbs- als auch in der Nacherwerbsphase. Die Einkommen sind niedriger, die Ansprüche an die Rentenversicherung geringer, die Zugangsmöglichkeiten zu betrieblicher Weiterbildung eingeschränkt, die Beschäftigungsstabilität, mit Ausnahme der Teilzeitarbeit, niedriger. Die geringe Beschäftigungsstabilität verhindert die Integration in die betriebliche Altersversorgung. Niedrige Einkommen und wiederholte Phasen der Erwerbslosigkeit erschweren eine eigenverantwortliche Altersvorsorge. Das Risiko der Altersarmut ist daher vergleichsweise hoch.

Von Flexicurity im Sinne eines ausgewogenen Verhältnisses ihrer Komponenten kann nicht die Rede sein. Die durchgeführten Maßnahmen erhöhen zwar die Flexibilität, aber auch die sozialen Risiken. Langfristig ist aufgrund veränderter Erwerbs- und Versicherungsbiographien (Zeiten der Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, zunehmende Selbstständigkeit) mit steigender Altersarmut zu rechnen. 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.

Die Vorschläge der EU-Kommission bleiben vage

Die Kommission beabsichtigt, Flexicurity-Prinzipien in die seit den späten 1990er Jahren realisierte Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) sowie in die 2005 revidierte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zu integrieren. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2007 schlägt sie nach Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten vier „Komponenten“ vor:

- (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...*,
- (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...“.*

Diese vier Komponenten bleiben allgemein, was auf das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren der Implementation, die OMK, zurückzuführen ist. Die inhaltliche und instrumentelle Ausgestaltung wird den Mitgliedsländern überlassen, die diese Aufgabe schon in ihren nächsten nationalen Aktionsplänen zu realisieren haben.

Die Vorstellungen der Sozialpartner liegen noch weit auseinander

Sowohl bei der Formulierung als auch bei der Umsetzung sind die nationalen Sozialpartner, wie die Tarifvertragsparteien in der EU-Terminologie heißen, in Form von Sozialdialogen zu beteiligen. Noch aber sind die Vorstellungen aller Akteur/innen, Regierung und Sozialpartner, nicht hinreichend konkretisiert, geschweige denn aufeinander abgestimmt. Die Arbeitgeber/innen fassen ihre Positionen in vier Punkten zusammen: ein einfaches, transparentes und berechenbares Arbeitsrecht, eine effektive und effiziente Arbeitsmarktpolitik, nachhaltig finanzierbare so-

ziale Sicherungssysteme, moderne und lebenslange Weiterbildungsformen. Demgegenüber schlagen die Gewerkschaften ein breiter angelegtes Konzept vor, das auch Aspekte der Arbeitsbedingungen und -organisation einbezieht. Sie plädieren für die Einführung von Mindeststandards und für ein neues Programm zur Sozialgesetzgebung. Der DGB kritisiert die Position der Kommission zum Kündigungsschutz, moniert das Fehlen einer koordinierten Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie die Einseitigkeit der Kommissionsvorstellungen, die primär auf weitere Flexibilisierungen zielen würden.

Die Offene Methode der Koordinierung – ein weiches Verfahren

In Anbetracht der erheblichen rechtlich-institutionellen Differenzen zwischen den EU-Mitgliedsländern ist ein einheitliches Konzept bzw. eine „Harmonisierung“ nicht möglich. Die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) entwickelte und inzwischen in verschiedenen Politikfeldern verwandte OMK besteht aus folgenden Elementen:

- Setzung eines Rahmens auf EU-Ebene in Form allgemein gehaltener Ziele,
- Konkretisierung durch die Mitgliedsländer, welche die geeigneten Verfahren zur Zielerreichung selbst bestimmen und regelmäßig Bericht erstatten,
- Monitoring bzw. Überwachung und Bewertung durch Berichte der Kommission, die gegebenenfalls Empfehlungen an einzelne Mitgliedsländer richtet,
- Gelegenheit zum wechselseitigen Lernen,
- Einbezug der europäischen und nationalen Sozialpartner durch Sozialdialoge.

Die bisherigen Erfahrungen mit der EBS machen folgende Schwachstellen deutlich:

- Die europäischen Vorgaben sind wenig verbindlich und ohne Handlungsdruck für die Mitgliedsstaaten.
- Das Verfahren ist freiwillig und ohne Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedsstaaten.
- Die Akteur/innen haben unterschiedliche Interessen an der Umsetzung und sind in unterschiedlichem Maße im Rahmen von Sozialdialogen integriert.

Mit diesen Problemen ist auch im Rahmen von Flexicurity-Konzepten zu rechnen.

Ansatzpunkte für ein nationales Konzept

Für die Umsetzung der europäischen Rahmenvorgaben in ein nationales Konzept schlagen wir folgende Ansatzpunkte vor:

- Weiterbildung und lebenslanges Lernen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit setzt individuelle Ansprüche auf Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen voraus. Die Absicherung und Finanzierung kann durch Gesetz und/oder Kollektivvertrag erfolgen. In der Diskussion sind Bildungssparen, Bildungsschecks, Lernzeitkonten, Fondsmodelle oder öffentliche Förderungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).
- Die Neuorganisation der Alterssicherung wird angesichts der Ausbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und der dadurch drohenden Altersarmut dringlicher. Diese Herausforderung stellt sich, da die individuellen Ansprüche nach wie vor eng an die vorherige Erwerbstätigkeit gekoppelt sind (Äquivalenz von Beiträgen und Leistungsansprüchen). Modelle einer Grundsicherung im Alter mit universellem Zugang, der unabhängig von der vorangegangenen Erwerbstätigkeit ist, stellen Alternativen dar. Geeignet erscheint ein dreistufiges System nach dem Muster der Schweiz mit Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen (unter Einbezug auch der Selbstständigen) im Sinne einer Basisversicherung, betrieblichen Systemen und privatfreiwilliger Altersvorsorge.
- In der Arbeitsmarktpolitik (AMP) entspricht die mit den Hartz-Gesetzen eingeführte Politik der Aktivierung nach dem Prinzip des Förderns und Forderns zwar den Grundsätzen der EU-Kommission. Das Grunddilemma besteht aber im Mangel an Arbeitsplätzen, auf die eine gezielte Vermittlung stattfinden könnte. Aktive AMP wirkt letztlich nur im Kontext einer Wachstum und Beschäftigung fördernden Wirtschaftspolitik. Aktive AMP wird ferner nur erfolgreich sein, wenn sie sich nicht darauf beschränkt, den Druck auf Individuen zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, sondern sich intensiver bemüht, Vermittlungshemmnisse gezielt zu beheben. Ferner sind die Elemente öffentlich geförderter Beschäftigung zu stärken und mit Weiterbildungsaktivitäten zu verbinden, um gezielt Brücken in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen.

- Schließlich ist die gleichgewichtige Behandlung aller abhängig Beschäftigten erforderlich. Dieses Prinzip gilt für normale wie atypische Beschäftigungsformen in rechtlicher wie in faktischer Hinsicht und betrifft sämtliche genannten Dimensionen der kurz- und langfristigen sozialen Sicherung: Einkommen im Sinne von gleicher Bezahlung für gleiche Arbeit, Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen sowie Integration in die sozialen Sicherungssysteme, vor allem die Rentenversicherung.

„Window of opportunity“ nutzen

Flexicurity ist noch ein offenes Konzept. Es 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. Ob es eher dazu dient, den Deregulierungs- und Flexibilisierungskurs der letzten Jahre fortzusetzen und zu legitimieren oder eine Chance bietet, die negativen Folgen der bisherigen Flexibilisierungen zu beheben, ist vorrangig eine Machtfrage.

Die strategische Ausrichtung von Flexicurity wird weiterhin davon abhängen, inwieweit es gelingt, Konzepte zu entwerfen, die überzeugend darlegen, dass sich ökonomische Effizienz und soziale Sicherheit nicht immer ausschließen müssen, vor allem wenn die langfristigen Wirkungszusammenhänge und die volkswirtschaftlichen Kosten ins Kalkül einbezogen werden. Der Erfolg des Ansatzes hängt schließlich davon ab, inwieweit seine mikroökonomische Ausrichtung und Überbetonung angebotsseitiger Maßnahmen in eine makroökonomische Beschäftigungsstrategie eingebettet wird, die auch die Nachfrageseite berücksichtigt.

Auf jeden Fall lassen sich die von der Kommission avisierte Abkehr von einer reinen Flexibilisierungsstrategie und die Hinwendung zu einer Politik, die ein Gleichgewicht zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit anstrebt, als ein „window of opportunity“ begreifen. Diese Richtungsänderung kann man als wichtiges Ergebnis der aktuellen EU-Diskussion und vor allem der negativen sozialen Folgen der Deregulierungspolitik ansehen. Denn was wäre die Alternative in einer erweiterten EU?

1 Eine Expertise zum Thema erscheint demnächst in der Reihe WISO Diskurs.

2 Berndt Keller, Universität Konstanz, Dr. Hartmut Seifert, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf