



Die zweite Phase der Flexicurity: Analyse der Praktiken und Politikinitiativen in den Mitgliedstaaten

Zusammenfassung

Einleitung

Flexicurity – eine Strategie, die gleichermaßen die Flexibilität und die Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt erhöhen soll – ist seit den 1990er Jahren in ganz Europa Gegenstand der öffentlichen und politischen Diskussion. Angesichts der jüngsten Wirtschaftskrise kam die Frage auf, ob die Flexicurity, die in Zeiten guter Wirtschafts- und Arbeitsmarktleistung entwickelt wurde, auch bei „schlechtem Wetter“ wirksam ist, d. h. ob und wie sie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in wirtschaftlich schwierigen Zeiten umgesetzt wird.

Das aktuelle Forschungsprojekt untersucht die zweite Phase der Flexicurity, indem es eine große Zahl von Einzelinstrumenten ermittelt, die von staatlicher Seite und von den Sozialpartnern umgesetzt werden und in sich bereits die Aspekte Flexibilität und Sicherheit vereinen. Damit fügen sie sich in die nationalen Flexicurity-Systeme ein, obwohl sie nicht ausdrücklich unter dieser Bezeichnung firmieren. Die Untersuchung soll dazu beitragen, das etwas verschwommene Konzept der Flexicurity zu konkretisieren, indem sie zahlreiche Beispiele dafür liefert, wie Flexicurity verwirklicht werden kann.

Aufgrund methodisch bedingter Einschränkungen können die nationalen Flexicurity-Systeme nicht in ihrer Gesamtheit betrachtet, sondern nur einzelne Politikinstrumente untersucht werden. Dementsprechend sind keine Vergleiche zwischen dem jeweiligen Stand der Umsetzung der Flexicurity in den verschiedenen Ländern möglich (d. h., die Betrachtung der Frage, wie „flexicure“ die einzelnen Mitgliedstaaten sind). Gleichwohl können die Erkenntnisse zumindest als Hinweise darauf gesehen werden, ob und wie die Flexicurity in Europa umgesetzt wird.

Politischer Kontext

Erstmalig als Politikinstrument eingesetzt wurde die Flexicurity in den 1990er Jahren in Dänemark und den Niederlanden, als zeitgleich eine Reihe von Arbeitsmarktreformen durchgeführt wurde. Anlass für

diese waren das Wirtschaftswachstum, die Globalisierung, die Erosion des sozialen Zusammenhalts, Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung und den Beschäftigungsaussichten sowie die zunehmende Vielfalt vertraglicher Regelungen für Beschäftigungsverhältnisse.

Als Konzept ausdrücklich erwähnt wurde die Flexicurity erstmals in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom März 2006 in Brüssel. In der Folge wurde Flexicurity zu einem Topthema in der politischen Diskussion auf europäischer Ebene und gab Anlass zu einer Reihe von Beiträgen und Strategiepapieren der Europäischen Kommission, des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der europäischen Sozialpartner.

Als Europa Ende 2008 von der gravierendsten Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg getroffen wurde, lebte die Diskussion über Flexicurity wieder auf – diesmal jedoch aufgrund der fehlenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Trotz fortgesetzter Unterstützung der EU für die Flexicurity ist von Seiten der Forschung und der Sozialpartner (aus unterschiedlichen Gründen) Widerstand gegen die Strategie festzustellen. Allerdings besteht Konsens darüber, dass Flexicurity – auch in Krisenzeiten – zu einer Win-Win-Situation führen könnte, wenn sie an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst würde.

Wichtigste Erkenntnisse

Unter den in der allgemein angewandten „Flexicurity-Matrix“ erfassten Dimensionen gibt es analysierte Instrumente, die als in Europa umgesetzte Flexicurity-Maßnahmen betrachtet werden können; von diesen hat die Arbeitskostenflexibilität (Beschäftigungsbeihilfen und Zuschüsse für Weiterbildungskosten) insbesondere in Mittel- und Osteuropa die höchste Prävalenz, gefolgt von

externer Flexibilität (Außenvermittlung und Wiedereingliederungshilfen für entlassene Arbeitnehmer). Dementsprechend ist die am weitesten verbreitete Sicherheitsdimension unter den ermittelten Instrumenten die Einkommenssicherheit (mit einer hohen Prävalenz unter den analysierten Instrumenten in den nordischen/skandinavischen und den kontinentaleuropäischen Ländern), gefolgt von der Beschäftigungssicherheit (die häufiger mit den in kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Ländern ermittelten Instrumenten abgedeckt wird). Die meisten der ermittelten Instrumente fördern gleichzeitig mehrere Arten der Flexibilität und der Sicherheit.

Das Flexicurity-Prinzip, das am häufigsten mithilfe der ermittelten Instrumente verfolgt wird, ist die Schaffung neuer und der Erhalt vorhandener Arbeitsplätze (mit besonders hoher Prävalenz bei den Instrumenten, die in den nordischen/skandinavischen Ländern ermittelt wurden), gefolgt von der Förderung von Übergängen (der niedrigste Anteil solcher Instrumente war in den Mittelmeerländern zu verzeichnen). Über 90 % der analysierten Instrumente dienen mehr als einem Ziel. Dabei sind verschiedene Kombinationen mit Angeboten für lebenslanges Lernen weit verbreitet, wie die Qualifikationsentwicklung bei gleichzeitigem Angebot flexibler und sicherer Arbeitsverträge, die Schaffung besserer Arbeitsplätze, die Erleichterung von Übergängen oder die Förderung der Chancengleichheit).

Die Mehrheit der ermittelten staatlichen Maßnahmen zielt auf die Arbeitgeber ab; ein erheblicher Teil der Instrumente wendet sich aber auch an Arbeitnehmer (z. B. Instrumente, die Arbeitsverträge oder die Schaffung besserer Arbeitsplätze betreffen) und Erwerbslose sowie Gruppen, die von Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt bedroht sind (Schaffung von Arbeitsplätzen und Erleichterung von Übergängen, einschließlich Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Überwindung der Segmentierung).

Die große Mehrheit aller gesammelten Fallbeispiele wurde von nationalen oder regionalen Behörden initiiert. Bei knapp der Hälfte aller ermittelten Maßnahmen konnte eine Beteiligung der Sozialpartner bestätigt werden. In der überwältigenden Mehrheit dieser Fälle spielten die Sozialpartner eine aktive Rolle bei der Aushandlung der Konzeption und Umsetzung der Maßnahmen mittels Tarifverträgen. In einer geringeren Zahl von Fällen waren sie außerdem aktiv an der Finanzierung, Umsetzung, Verwaltung und Evaluierung beteiligt. Die Beteiligung der Sozialpartner kann als wichtige, wenn auch nicht ausreichende Voraussetzung dafür angesehen werden, dass ein Ausgleich zwischen Flexibilität und Sicherheit gewährleistet wird, und könnte zudem zur Entwicklung einer Kofinanzierungslösung für das Instrument beitragen.

Eine vergleichsweise große Anzahl der analysierten Instrumente wurde entweder als Mittel zur Bekämpfung der Rezession eingesetzt oder modifiziert, um sie besser an die sich wandelnde sozio-ökonomische Dynamik in der (Nach-)Krisensituation anzupassen; dementsprechend wurden die Instrumente während oder nach der Krise häufiger von der Zielgruppe in Anspruch genommen als in „guten“ Zeiten. Dies unterstreicht, dass die Flexicurity ihr Potenzial auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten entfalten kann.

Empfehlungen für die Politik

Die aktuelle Analyse belegt, dass es eine große Zahl von Maßnahmen gibt, die auf einer Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Sozialpartnern fußen, was der Konzeption von Instrumenten förderlich ist, die ein hohes Win-Win-Potenzial für Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben. Gleichzeitig kann auch ein gewisses Potenzial für eine verbesserte Beteiligung der Sozialpartner ausgemacht werden, was insbesondere für die mittel- und osteuropäischen sowie die angelsächsischen Länder gilt.

Im derzeitigen wirtschaftlichen Klima scheint ein ausgewogenes Angebot an Flexicurity-Maßnahmen für „Insider“ (Personen in stabilen, unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen) und „Outsider“ (alle anderen Erwerbspersonen) sogar noch wichtiger zu sein als in der Vergangenheit. Für Insider bestimmte Instrumente könnten z. B. eine Flexibilisierung der Arbeitszeit oder interne Mobilität (einschließlich beruflicher Veränderungen im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses) beinhalten, was daher auch vergleichsweise geringe staatliche Mittel erfordern würde. Bei der Analyse der Instrumente wurden in Mittel- und Osteuropa nur wenige derartige Maßnahmen ermittelt, was auf ein gewisses Potenzial für Verbesserungen hinweist. Maßnahmen für Outsider sollten die Erfordernisse der Gruppen berücksichtigen, die am härtesten von der Wirtschaftskrise getroffen wurden, wie z. B. junge Menschen.

Mehr Beachtung sollte auch die Anpassung der Sozialversicherungssysteme an das Konzept der Flexicurity finden. In diesem Zusammenhang wäre eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner an den betreffenden Initiativen und Rechtssetzungsverfahren ratsam.

Weitere Informationen

Der Bericht *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States* (Die zweite Phase der Flexicurity: Analyse der Praktiken und Politikinitiativen in den Mitgliedstaaten) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1183.htm>.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Funda Celikel-Esser, Research Officer, fce@eurofound.europa.eu.