

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Berndt Keller und Hartmut Seifert

Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität  
und soziale Sicherheit vereinbaren?

35. Jg./2002

**1**

# Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?

Berndt Keller und Hartmut Seifert\*

Im Mittelpunkt des Beitrages steht das Konzept der „Flexicurity“, das Flexibilität am Arbeitsmarkt mit sozialer Sicherheit verknüpft. Es wird hier auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik bezogen und als Alternative zur reinen Flexibilisierung diskutiert. Zentrale Elemente bilden die vier miteinander zu verbindenden Konzepte der Übergangsarbeitsmärkte, der beschäftigungssichernden Tarif- bzw. Arbeitszeitpolitik, des lebenslangen Lernens und der Grundsicherung. Diese lassen sich in analytischer Perspektive sowohl auf die Erwerbs- als auch auf die Nacherwerbsphase beziehen. Abschließend wird das hier entwickelte Konzept der Flexicurity auf die verschiedenen Formen atypischer Beschäftigungsverhältnisse bezogen.

## Gliederung

- 1 Problemstellung
  - 2 Die Reaktion auf Veränderungen: Deregulierung und Flexibilisierung
    - 2.1 Varianten der Flexibilisierung
    - 2.2 Deregulierungsmaßnahmen
  - 3 Nach der Deregulierung: Flexicurity als Alternative
    - 3.1 Ausgangsüberlegungen
    - 3.2 Bausteine für Flexicurity
      - 3.2.1 Übergangsarbeitsmärkte
      - 3.2.2 Stärkung interner Flexibilität: Beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik
      - 3.2.3 Stärkung funktionaler Flexibilität: Lebenslanges Lernen
      - 3.2.4 Reform der Alterssicherung: Flexible Anwartschaften oder Grundsicherung
  - 4 Soziale Sicherung atypischer Beschäftigung
  - 5 Schlussbemerkungen
- Literatur

## 1 Problemstellung

Die weitere Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse wird als notwendige Voraussetzung angesehen, die persistenten Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Diese zunächst auf dem neoklassischen Paradigma basierenden Vorstellungen (Deregulierungskommission 1991) finden in modifizierter Form verbreitete Zustimmung (für andere: Eichhorst et al. 2001). Wenn die Politik im Unterschied zu einigen anderen Ländern wie Großbritannien nur zögerlich die vorgeschlagenen Rezepturen weiterer Deregulierungsmaßnahmen aufgegriffen hat, dann hat dies sicherlich mit den befürchteten, schwer kalkulierbaren sozialen Risiken zu tun, die bei einer Lockerung oder gar Beseitigung etablierter sozialer Standards zu erwarten sind.

Diese scheinbare Unvereinbarkeit von Flexibilität und sozialer Sicherheit versucht das Konzept der Flexicurity aufzulösen. Es hat seine Wurzeln in den Niederlanden, wo es seit Mitte der 90er Jahre entwickelt und in Ansätzen implementiert ist.<sup>1</sup> Inzwischen haben OECD sowie

EU dieses Konzept übernommen. Dessen Grundprinzipien werden wir im Folgenden für die Diskussion in der Bundesrepublik fruchtbar machen, wobei der Ausgangspunkt die Denkfigur des Normalarbeitsverhältnisses ist. Anschließend unterscheiden wir verschiedene Formen von Flexibilisierung und beschreiben deren Folgen für die soziale Sicherung (Kap. 2). Im Mittelpunkt steht das auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik bezogene Konzept der Flexicurity als Alternative zur reinen Flexibilisierung (Kap. 3).<sup>2</sup> Zentrale Elemente bilden die vier miteinander zu verbindenden Teilkonzepte der Übergangsarbeitsmärkte, der beschäftigungssichernden Tarif- und Betriebspolitik, des lebenslangen Lernens und der Reform der Alterssicherung. Diese lassen sich in analytischer Perspektive sowohl auf die Erwerbs- als auch die in diesen Diskussionskontexten weitgehend ausgeblendete Nacherwerbsphase diskutieren. Abschließend wenden wir das hier entworfene Konzept der Flexicurity vor allem auf die verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung an, die aufgrund ihrer zunehmenden Verbreitung wachsende Aufmerksamkeit in der politischen und wissenschaftlichen Debatte finden (Kap. 4).

## 2 Die Reaktion auf Veränderungen: Deregulierung und Flexibilisierung

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen und Vorschläge ist das Normalarbeitsverhältnis (NAV), welches wir in analytischer Perspektive als Denkfigur und nicht als historische, geschweige denn aktuelle Beschreibung von Realitäten auf Arbeitsmärkten begreifen (Mückenberger

\* Prof. Dr. Berndt Keller lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz. Dr. Hartmut Seifert ist Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans Böckler Stiftung. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Er wurde im Februar 2002 eingereicht und nach der Begutachtung im März 2002 zur Veröffentlichung angenommen.

<sup>1</sup> Mit dem Gesetz „Flexibilität und Sicherheit“ hat der Gesetzgeber in den Niederlanden versucht, beide Aspekte auszubalancieren und „die Rechtsposition der flexiblen Arbeitskräfte unter Beibehaltung der Flexibilität zu verbessern“ (Pennings 1999: 153).

<sup>2</sup> In diesem Beitrag geht es uns im Rahmen konzeptioneller Überlegungen vorrangig um Alternativen zu den seit einiger Zeit diskutierten Vorschlägen einer weitgehenden Deregulierung und weniger um die Kontrastierung mit dem status quo.

1985); außerdem gebrauchen wir den Begriff ausschließlich in deskriptiver, keinesfalls in normativer Absicht<sup>3</sup>. Wichtig für unsere weitere Argumentation sind seine zentralen Merkmale, vor allem Vollzeitätigkeit, Dauerhaftigkeit und die für die Bundesrepublik charakteristische enge Anknüpfung des NAV an die sozialen Sicherungssysteme, vor allem die Renten- und die Arbeitslosenversicherung (zuletzt Geissler 1998, Dombois 1999, Bosch 2001).

## 2.1 Varianten der Flexibilisierung

Gibt man die häufig implizit getroffene Annahme der Homogenität von Arbeitsmärkten auf und unterstellt stattdessen eine Segmentierung nach spezifischen Kriterien (wie Qualifikation, Alter oder Geschlecht der Arbeitnehmer oder spezifischer Markt- bzw. Dienstleistungsanforderungen), so ist es notwendig, nicht pauschal von Flexibilisierung, sondern von spezifischen Formen auszugehen und folgende Varianten zu unterscheiden:

1. Eine inzwischen weitgehend anerkannte, grundlegende Differenzierung ist die in (betriebs-)interne vs. externe und damit, bei einem gegebenen Niveau der Unterbeschäftigung, der Arbeitnehmer in „Insider“ und „Outsider“ im Sinne einer aktuellen, der „neuen Mikroökonomik des Arbeitsmarktes“ zuzurechnenden Theorie (Lindbeck/Snowder 1988). Externe Flexibilität bedient sich vor allem der zahlenmäßigen Personalanpassung durch die klassischen Instrumente Entlassung und Einstellung, aber neuerdings auch verstärkt befristeter Beschäftigungsverhältnisse und Leiharbeit.

2. In einem engen Zusammenhang mit dieser Unterscheidung steht die vor allem auf konzeptionelle Arbeiten der OECD (1986, 1989, 1990) zurückgehende Differenzierung, die ebenfalls zwischen externer und interner Flexibilität unterscheidet, die letztgenannte Form aber in zwei weitere Varianten untergliedert<sup>4</sup>:

– *Intern-numerische Flexibilität* setzt bei schwankender Kapazitätsauslastung vor allem auf zeitliche Anpassung des Arbeitsvolumens mit Hilfe von Zeitkontenmodellen und beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen. Im Unterschied zur externen Flexibilisierung (über Personalabbau) kann die Zahl der Beschäftigten konstant bleiben.

– *Intern-funktionale Flexibilität* setzt primär bei wechselnden Produktionserfordernissen auf eine Anpassung der Arbeitsorganisation sowie eine entsprechende breite Qualifikation der Beschäftigten, welche bei strikten „work rules“ und fehlender Breite der Ausbildung wie in den angelsächsischen Ländern nicht gegeben sind<sup>5</sup>.

Diese Varianten lassen sich erweitern. Analog zu der Differenzierung zwischen intern-numerischer und intern-funktionaler Flexibilität lassen sich auch bei externer Flexibilität zwei Unterformen unterscheiden:

– *Extern-numerische Flexibilität* basiert auf der zahlenmäßigen Anpassung der Beschäftigtenzahl.

– *Extern-funktionale Flexibilität* bezieht sich auf die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an den externen Ar-

beitsmarkt, die wiederum eine Voraussetzung ist, dass bei Strukturwandel Mismatch-Probleme vermieden werden.

Auch wenn diese Erweiterung einen Perspektivenwechsel vollzieht und Flexibilität nicht mehr allein aus betrieblicher Sicht behandelt, lässt sich diese Variante gleichwohl in die Systematik der Flexibilisierungsformen integrieren. Hierfür spricht, dass Mismatch-Probleme auch das Potenzial für betriebliche Flexibilität berühren. Außerdem kann extern-numerische Anpassungsfähigkeit der Betriebe unterstützen. Ansatzpunkte hierfür finden sich z. B. in betrieblichen Aktivitäten zu „outplacement“, Transfersgesellschaften oder gezielt auf den externen Arbeitsmarkt gerichteten Weiterbildungsaktivitäten.

3. In einem engen Kontext mit der zunehmenden Flexibilisierung der *Beschäftigungsverhältnisse* (Hoffmann/Walwei 1998) stellt die pauschale These von der „Erosion“ sowie dem Funktionsverlust des NAV oder genauer von der Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse eine zutreffende und inzwischen weitgehend unbestrittene Beschreibung der Arbeitsmarktrealität dar. Die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse geht vorrangig auf die Ausweitung externer Anpassungsformen zurück.

## 2.2 Deregulierungsmaßnahmen

Schließlich wird der Begriff Flexibilisierung häufig in einem deutlich weiteren als dem bisher verwandten Sinne gebraucht. Flexibilisierung setzt dann Deregulierungsmaßnahmen seitens des Staates voraus, die auf einen Abbau oder Umbau der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen von Arbeitsverhältnissen (vor allem Kündigungsschutz und Tarifrecht) zielen (zusammenfassend Keller/Seifert 1998, Kress 1998). Intensität und Reichweite dieser staatlichen Interventionen sind seit den 80er Jahren in verschiedenen Ländern festzustellen, variieren aber deutlich zwischen Ländern (etwa den angelsächsischen Ländern und der Bundesrepublik) (Tálos 1999); sie sollen die oben genannten Strategien der Flexibilisierung, vor allem deren extern-numerische Variante, unterstützen.<sup>6</sup>

Seit Mitte der 80er Jahre setzte die damalige Bundesregierung eine Reihe von Schritten zur „Deregulierung“ durch mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit abzubauen bzw. neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Von ei-

<sup>3</sup> Vgl. zur hier nicht weiter thematisierten normgebenden Funktion Pfarr (2000).

<sup>4</sup> Gelegentlich unterscheidet die OECD (1986) Flexibilität der Löhne als eine weitere Variante, die hier jedoch nicht näher betrachtet werden soll. Fragen der Lohnstruktur bzw. ihrer Veränderung greifen wir nicht explizit auf, Anpassungen der Einkommen sind Bestandteil beschäftigungssichernder Tarif- und Betriebspolitik (vgl. Kap.3.2.). Die Begründung für diese Schwerpunktssetzung liefern empirische Analysen, die zeigen, dass „Lohn- und Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe weitgehend unabhängig voneinander verlaufen (sind)“ (Bellmann et al. 1996: 55).

<sup>5</sup> Intern-numerische und intern-funktionale Flexibilität gehen häufig Hand in Hand.

<sup>6</sup> Diese sehr weite Verwendung des Begriffs liegt eigentlich auf einer anderen Ebene als die anderen genannten. Wir nehmen sie ausschließlich auf bei Problemen der Alterssicherung sowie bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

nem geschlossenen Konzept mit aufeinander abgestimmten und zudem komplementäre Beziehungen berücksichtigenden Maßnahmen im Sinne eines ordnungspolitischen Programms konnte dabei nicht die Rede sein. Vielmehr handelte es sich um eine bunte Palette relativ isolierter Einzelschritte, die in ihrer Summe nicht zu einem qualitativ neuen, dem angelsächsischen Modell entsprechenden Regulierungstyp führten. Die Maßnahmen waren im Einzelnen:

- Beschäftigungsförderungsgesetz (einschl. der verschiedenen Novellierungen),
- Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes,
- Arbeitszeitrechtsgesetz (mit dem Schwerpunkt Erleichterung der Sonntagsarbeit im Produktionsbereich),
- Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit,
- Neufassung des Ladenschlussgesetzes,
- Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall,
- Lockerung des Kündigungsschutzes (arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz),
- Erhöhung des Sonderausgabenabzugs für hauswirtschaftliche Arbeitsplätze.

Zieht man eine Bilanz, so ist das beschäftigungspolitische Gesamtergebnis der Deregulierung in quantitativer Perspektive eher ernüchternd (zusammenfassend Keller/Seifert 1998). In weitgehender Übereinstimmung zeigen die vorliegenden Untersuchungen, dass bei sämtlichen Maßnahmen die erwarteten und die eingetretenen Beschäftigungseffekte weit auseinander klaffen.<sup>7</sup> Die tatsächlichen Wirkungen entsprechen bei weitem nicht den hoch gesteckten Hoffnungen der Befürworter. Daher dürfte es im Lichte der vorliegenden Empirie unrealistisch sein, die Arbeitsmarktprobleme durch eine Weiterführung der bisherigen Deregulierungspolitik lösen zu wollen<sup>8</sup>.

Schließlich zeigen auch internationale Vergleiche, dass der Zusammenhang zwischen Flexibilitätsgraden des Arbeitsmarktes und dem Beschäftigungsniveau in empirischer Perspektive weitaus weniger eindeutig ist als aufgrund spezifischer (d.h. neoklassischer) Annahmen über das Geschehen auf Arbeitsmärkten anzunehmen wäre (Baker/Schmitt 1999). Nicht nur für die Bundesrepublik vorliegende Studien (Freeman/Schettkat 1999), sondern auch komparativ angelegte Untersuchungen belegen die insgesamt geringen Wirkungen von Deregulierung des Arbeitsmarktes: Diese beeinflusst eher Dynamik und Zusammensetzung und weniger das Niveau der Arbeitslosigkeit. „This analysis strengthens the conclusion that EPL (employment protection legislation as weighed average of indicators for regular contracts, temporary contracts and collective dismissals, B. K./H. S.) has little or no effect on overall unemployment“ (OECD 1999: 88).

### 3 Nach der Deregulierung: Flexicurity als Alternative

Die beschriebenen Varianten der Flexibilität sollen als analytischer Rahmen in der weiteren Argumentation dienen. Sie ermöglichen, die nachfolgend vorgestellten Bausteine für ein Konzept der Flexicurity einzuordnen und aufzuzeigen, über welche Wirkungsmechanismen sie jeweils Flexibilität fördern können.

### 3.1 Ausgangsüberlegungen

Die folgenden Überlegungen stützen sich auf die von der OECD eingeführten und in der Literatur weitgehend übernommenen (Bellmann et al. 1996: 6ff, Ozaki: 1999) Kategorien in der hier vorgenommenen erweiterten Fassung. Für die weitere Argumentation erscheinen folgende Zusammenhänge bedeutsam. Externe und interne Flexibilisierung können sich ergänzen, aber auch substituieren. „Thus, there exists a trade-off between the two types of labour flexibility, and the precise combination of the two is governed by a host of factors. Seen in this light it is evident also that there does not yet exist efficient models of enterprise labour flexibility“ (OECD 1986: 91). Von den jeweiligen betrieblichen Bedingungen sowie von den allgemeinen Angebots-Nachfrage-Relationen auf den externen Arbeitsmärkten hängt es ab, in welchem Verhältnis die verschiedenen Flexibilisierungsformen auszubalancieren sind, um die Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen (OECD 1986: 123, OECD 1989: 77). Externe Flexibilität wird durch beschäftigungssichernden Bestandschutz und die damit einhergehenden Kosten der Anpassung beschränkt. Gegen externe und für interne Flexibilität können Anreize sprechen, in betriebspezifische Qualifizierung zu investieren (OECD 1989: 76), aber auch hohe Kosten der Rekrutierung und Einarbeitung von Arbeitskräften, die mit den relativen Knappheitsverhältnissen auf den einzelnen Arbeitsmärkten variieren.

Wenn diese Vermutung eines substitutiven Verhältnisses zutrifft, wofür schon frühe komparative Analysen sprechen (Sengenberger 1987),<sup>9</sup> geht es a priori gar nicht um eine Flexibilisierung sämtlicher, sondern um eine kostengünstige und produktivitätssteigernde Kombination verschiedener Elemente des Arbeitsverhältnisses. So muss eine variable Gestaltung der Arbeitszeit im Bereich der Stammbeschäftigten nicht den völligen Verzicht auf gleichzeitigen begrenzten Einsatz von befristeten Beschäftigungsverhältnissen oder Leiharbeit im Bereich der Randbelegschaften bedeuten. Das Grundprinzip besteht darin, den Bereich der Randbeschäftigung einzugrenzen und im Gegenzug eine vor allem interne Flexibilisierung bei den Stammbeschäftigten zuzulassen.

Die bisher durchgeführten Flexibilisierungsmaßnahmen haben insgesamt die individuellen Arbeitsmarktrisiken

<sup>7</sup> Ausbleibende Beschäftigungseffekte werden häufig darauf zurückgeführt, dass die durchgeführten Deregulierungsmaßnahmen zu gering dosiert und zu wenig aufeinander abgestimmt seien. Diese Argumentation immunisiert letztendlich das Konzept gegen Erfahrung. – Im Übrigen fehlen bisher Evaluierungsstudien zu den Beschäftigungseffekten tarifpolitischer Deregulierungen (speziell der Öffnungsklauseln).

<sup>8</sup> Was bei der Wiedereinführung der alten Schwellenwerte bei der beabsichtigten Änderung der Kündigungsschutzregelungen möglich war, lässt sich nicht flächendeckend für alle Deregulierungsmaßnahmen durchsetzen. Eine Rücknahme der erweiterten Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen oder der verlängerten Ladenöffnungszeiten dürfte politisch und faktisch nicht zu realisieren sein, und wie wir zeigen werden, auch gar nicht sinnvoll sein.

<sup>9</sup> Unabhängig von unserer spezifischen Problematik bleibt die Frage, ob das von diesen Ansätzen für die 70er und frühen 80er Jahre behauptete Segmentationsmuster noch der heutigen Arbeitsmarktrealität adäquat ist.

erhöht und Elemente des „unternehmerischen Risikos“ auf die Arbeitnehmer verlagert.<sup>10</sup> Im Unterschied zu hoch aggregierten Analysen, deren Durchschnittswerte nur geringe Veränderungen erkennen lassen, zeigen Kohortenvergleiche, dass vor allem jüngere Arbeitnehmer und gering Qualifizierte weit überdurchschnittlich betroffen sind (Klammer/Tillmann 2001). Ausgeblieben sind demgegenüber die erwarteten positiven Folgen im Sinne von mehr Beschäftigung. „... the flexibilization of the labour market has led to a significant erosion of workers' rights in fundamentally important areas which concern their employment and income security and the (relative) stability of their working and living conditions. Regarding the trade-offs arising from flexibility bargaining, there has not been an attempt to negotiate completely „new“ types of trade-offs, as such an approach would imply an attempt to drastically change the present paradigms of economic and social policy.“ (Ozaki 1999: 116).

Wenn trotz dieser nicht nur aus Sicht der Deregulierungsbefürworter eher enttäuschenden Befunde hier an der Notwendigkeit von Flexibilisierung festgehalten wird, ist dieser Schritt besonders zu begründen:

– Erstens ist in Anbetracht der hohen und andauernden Massenarbeitslosigkeit eine Strategie der Umverteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens bedeutsam;<sup>11</sup> diese läuft allerdings nicht pauschal auf mehr Flexibilität, sondern auf eine Ausweitung bestimmter flexibler *Beschäftigungsverhältnisse* (wie regulärer Teilzeit) hinaus, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

– Zweitens können Formen *interner* Flexibilisierung (als Formen zeitlicher und funktionaler Anpassung) auf bestimmten Teilarbeitsmärkten (vor allem solchen mit hohen Anteilen betriebsspezifischer Qualifikation) externer Flexibilisierung überlegen sein und diese ersetzen. Sie vermeiden u. a. Kosten für Entlassung und Wiedereinstellung (u. a. Such- und Anlernkosten) und sichern durch die Stabilisierung der Beschäftigung die Amortisation von Humankapitalinvestitionen. Kurzfristig kann numerische Flexibilität zwar die Arbeitskosten verringern, sie beseitigt aber nicht die Ursachen der betrieblichen Wettbewerbs- und Ertragsschwäche (Bellmann et al. 1996: 83), die u. a. in einer nicht marktgerechten Produktpalette begründet sein können.

– Drittens besteht, wie oben erwähnt, Flexibilisierungsbedarf auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Derartige Maßnahmen begünstigen zwar in der Regel die Arbeitgeber, müssen aber nicht immer und unbedingt gegen die Interessen von Arbeitnehmern gerichtet sein; so können etwa Familien- oder Weiterbildungsinteressen durch eine flexiblere und differenziertere Ausgestaltung von Arbeitszeiten realisiert werden.

Jede dieser Varianten von Flexibilisierung hat Konsequenzen auch für die Systeme sozialer Sicherung. Während bisher die Konsequenzen von Flexibilisierung fast ausschließlich politikfeldspezifisch diskutiert wurden, und zwar in Bezug auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, wollen wir im Folgenden die Auswirkungen auf andere, bislang ausgeklammerte Bereiche, vor allem die Rentenversicherung, einbeziehen und übergreifende

Lösungsansätze entwickeln. Flexibilisierung kann bisher unberücksichtigte Folgen für die sozialen Sicherungssysteme aufwerfen. Ein neues, wenn auch labiles Gleichgewicht zwischen Flexibilität und sozialer Absicherung der Arbeitnehmer ist bisher nicht zustande gekommen, so dass sich die Frage nach Alternativen stellt.

Ausgangspunkt der folgenden Argumentation ist die These, dass Arbeitsmärkte in Zukunft wegen veränderter Rahmenbedingungen einen höheren Grad an Flexibilität brauchen werden, um eine effiziente Allokation zu sichern. Diese Annahme nehmen wir als eine Art „Setzung“, die im Folgenden nicht mehr grundsätzlich hinterfragt wird. Offen bleibt zunächst, welche Formen der Flexibilität Vorrang haben sollen.<sup>12</sup> Außerdem unterscheiden wir bei der Flexibilisierung nicht nur zwischen verschiedenen Varianten, sondern untersuchen auch die damit zusammenhängenden Risiken und Chancen für die Beschäftigten.

Komponenten des hier vorgeschlagenen Konzepts der Flexicurity sind:

– Eine hinreichende Flexibilität der Betriebe ist erforderlich; die Betonung liegt vor allem auf der internen Variante.

– Die soziale Sicherung der Beschäftigten ist nicht nur während, sondern auch nach der Erwerbsphase notwendig, da die gesellschaftliche Akzeptanz höherer Flexibilität vom Funktionieren der sozialen Sicherungssysteme abhängt.

– Die Anpassungs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit („employability“) der Arbeitnehmer verbessert zum einen die Flexibilität der Betriebe und verhindert mismatch. Zum anderen liegt sie im Eigeninteresse der Beschäftigten, da sie deren Chancen, sich dem Strukturwandel anzupassen, erhöht.

Diese drei Komponenten sind in einem ausgewogenen Verhältnis zusammenzuführen. Unser Optimierungsziel erfüllen die reinen Flexibilisierungsvorschläge nach dem „angelsächsischen Modell“ nur unzureichend. Dieses vor allem in den USA favorisierte Modell beinhaltet zwar ein hohes Maß an (vor allem externer) Flexibilität des „Heuern und Feuern“, krankt allerdings auch an erheblichen Lücken in der sozialen Sicherung.<sup>13</sup> Die vielfach nicht existierende Krankenversicherung sowie vor allem die Existenz einer großen Gruppe von „working poor“ gehören zu den zentralen Folgeproblemen dieses Modells, das

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang ist in der Literatur vom neuen Typus des „Arbeitskraftunternehmers“ die Rede (Voss/Pongratz 1998).

<sup>11</sup> Der Versuch einer kurz- oder mittelfristigen deutlichen Erhöhung des Arbeitsvolumens dürfte in Anbetracht der langfristigen Entwicklungstrends eher unrealistisch sein.

<sup>12</sup> Zu denken ist in diesem Zusammenhang u. a. an eine kontrollierte Flexibilisierung des Tarifvertragssystems, wie sie durch die Einführung verschiedener Formen von Öffnungsklauseln (Bispinck/WSI-Tarifarchiv 1998, Schnabel 1998) vor allem in den 90er Jahren stattgefunden hat.

<sup>13</sup> In besonderem Maße betroffen sind atypisch Beschäftigte (Jorgensen/McGarrah 2001).

ausschließlich auf die Wirkung von „Marktkräften“ bzw. ausschließlich auf „Flexibility“ setzt und auch wegen seiner negativen Nebenfolgen für die Sozialintegration in Kontinentaleuropa nicht akzeptabel ist. Einen ausbalancierteren Ansatz liefert das Konzept der Flexicurity, welches im Folgenden auf die rechtlich-institutionellen Verhältnisse der Bundesrepublik bezogen und expliziert sowie anschließend für den Bereich atypischer Beschäftigungsformen konkretisiert werden soll.

### 3.2 Bausteine für Flexicurity

Bei der Suche nach Wegen, die von den Betrieben als notwendig erachtete „Flexibility“ mit den legitimen Interessen der Arbeitnehmer an „Security“ zu kombinieren, machen wir Anleihen bei Konzepten, die in jüngster Zeit vor allem in den Niederlanden entwickelt wurden (Stichting van de Arbeid 1996, Wilthagen 1998, Pennings 1999) und die derzeit auch in die politische Auseinandersetzung (Riester 1999, Müller/Schlauch/Dücker 2001) sowie die wissenschaftliche Diskussion (WSI 2000, Klammer/Tillmann 2001) in der Bundesrepublik Einzug halten.<sup>14</sup> Diese Ansätze basieren auf verschiedenen empirischen Untersuchungen, deren Ergebnisse die Grundlage der folgenden Überlegungen bilden. Deren Status ist primär konzeptioneller Art, indem isoliert vorliegende Bausteine systematisierend zusammengeführt werden und als Ausgangspunkt für Handlungsempfehlungen dienen (ähnlich für die USA: Bendapudi et al. 2001).

Diese Konzepte „clearly reflect attempts towards a new approach, in which flexibility and security are considered as complementary rather than opposing concepts. Thus, the basic aim ... was both to make individual employment relationships more flexible and to offer a reasonable degree of protection and stability to the workers who are parties to such relationships“ (Ozaki 1999: 122). Neu an diesem Ansatz ist vor allem der Versuch, bisher strikt getrennt organisierte und diskutierte Politikfelder, nämlich Arbeitsmarkt/Beschäftigung und soziale Sicherung zu verknüpfen.<sup>15</sup> Im Mittelpunkt steht die Neubestimmung der Wechselbeziehung zwischen sozialem Sicherungs- und Beschäftigungssystem.

Im Folgenden geht es darum, zentrale Elemente eines Modells von Flexicurity und ihr Zusammenwirken zu charakterisieren. Dabei sind geeignete Sicherungselemente für spezifische soziale Risiken bzw. Beschäftigungsformen vorzusehen. Die folgenden *vier Konzepte* bilden die Grundlage: (1) Übergangsmärkte, (2) Stärkung interner Flexibilität durch beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik, (3) Stärkung funktionaler Flexibilität durch lebenslanges Lernen, (4) Reform der Alterssicherung. Das erste Konzept stellt trotz der nachfolgend spezifizierten Kritik den Ausgangspunkt dar, da es innerhalb der Diskussion über Flexicurity weit verbreitet ist und einen allgemeinen Rahmen umreißt, der die Integration weiterer Komponenten gestattet. Der zuletzt genannte Ansatz bezieht sich im Unterschied zu den übrigen auf die Nacherwerbsphase, deren Gestaltung in den Kalkülen der Individuen angesichts der vermehrt auf Eigenverantwortung abstellenden Orientierung in den sozi-

alen Sicherungssystemen an Bedeutung gewinnt. Hiervon unabhängig stellt sich das Problem auch angesichts der bereits skizzierten Pluralisierung der Beschäftigungsformen. Die Kritik an dem Konzept der Übergangsmärkte führt zu Konkretisierungen (2 und 3) sowie zu Erweiterungen (4).

### 3.2.1 Übergangsmärkte

#### 3.2.1.1 Darstellung

Das Konzept der Übergangsmärkte (Schmid 1994, 1999, 2000) gibt das Kriterium der unbefristeten Vollzeitbeschäftigung als ausschließliche Orientierungsgröße von Beschäftigungsverhältnissen auf und versucht, fließende Übergänge zwischen Beschäftigung und Nicht-Beschäftigung (Phasen der Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit) zu schaffen. Es konstatiert das Entstehen eines neuen Typs von Arbeit („flexible Mischarbeit“ als Kombination aus Erwerbs-, Versorgungs-, Gemeinschafts- und Eigenarbeit) auf veränderten Arbeitsmärkten, die durch Flexibilisierung, Pluralisierung bzw. Individualisierung und Entgrenzung zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit gekennzeichnet sind; das Konzept geht im Rahmen eines neuen Leitbildes von Vollbeschäftigung mit fließenden Übergängen zwischen unterschiedlichen Formen der Arbeit von einem anhaltenden Mangel an Arbeitsplätzen aus.

Übergangsmärkte sind spezifische institutionelle Arrangements, die das Ziel flexibler Beschäftigungssicherheit verfolgen. Sie sind durch folgende Merkmale charakterisiert:

- „Sie sind Brücken zwischen Erwerbstätigkeit und anderen produktiven Tätigkeiten,
- sie sind durch Tarifverträge und Recht oder Gesetz abgesichert,
- sie kombinieren niedrige und unstetige Lohneinkommen mit Transfers oder Vermögenseinkommen, und
- sie finanzieren Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ (Schmid 1999: 130).

Insgesamt sind fünf Übergänge in Form sog. Beschäftigungsbrücken zu schaffen bzw. auszubauen (Schmid 1999: 139ff):

- zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung bzw. selbständiger und abhängiger Beschäftigung,
- zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung,
- zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem,
- zwischen privater Haushalts- und Erwerbstätigkeit,
- zwischen Erwerbstätigkeit und Rente.

Übergangsmärkte funktionieren nach dem Prinzip der Reversibilität von Entscheidungen. Sie ermöglichen

<sup>14</sup> In eine ähnliche Richtung argumentiert in jüngster Zeit u.a. auch die EU-Kommission, die „Arbeitsplatzsicherheit und Flexibilität“ in „ein neues Gleichgewicht“ bringen will (Europäische Kommission 2001: 8).

<sup>15</sup> Nebenbei bemerkt zerfließt auch die Trennung von Fächern bzw. klassischen Disziplinen wie Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Übergänge in beide Richtungen etwa zwischen Vollzeit- und Teilzeittätigkeiten oder zwischen Phasen der Beschäftigung und der Nicht-Beschäftigung (z. B. Sabbaticals). Auch Optionen auf freiwillige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (u.a. aus Gründen der beruflichen oder nicht-fachlichen Weiterbildung oder der Familientätigkeit) sind institutionell abzusichern. Eine solche produktive „Zwischenlagerung von Arbeit“ durch fließende Übergänge zwischen Betätigungsformen ermöglicht nicht nur die Realisierung individueller Optionen von Lebensentwürfen, sondern schafft auch Förderungsbrücken im Sinne befristeter Beschäftigungsmöglichkeiten für Outsider, die zwar noch nicht in den Status von Insidern gelangen, wohl aber zu „Entrants“ werden und dadurch ihre Beschäftigungschancen verbessern.

Die oben genannten Beschäftigungsbrücken können sich auf arbeitsmarktpolitische Instrumente stützen, die z. T. bereits seit langem erprobt sind (u.a. Überbrückungsgeld, Kurzarbeitergeld, ABM, Lohnkostensubventionen), z. T. jüngst eingeführt sind oder noch im Experimentierstadium stecken:

- überbetriebliche Arbeitskräftepools und Transfersgesellschaften (Horejs 1998, SPI Job Transfer 1999),
- Jobrotation, d.h. Verbesserung der Eingliederungschancen Arbeitsloser mit Hilfe betriebsnaher Qualifikation durch Übernahme eines temporär freien Arbeitsplatzes (Schömann et al. 1999, Oschmiansky et al. 2001),
- Sabbaticals, wie sie z. B. bei Lehrern eingeführt sind,
- Arbeitszeitkonten, etwa zur Abgeltung von Überstunden in Form von Freizeitausgleich (Groß/Muntz/Seifert 1999),
- Kombilohn-Modelle (u.a. Mainzer-, Saarbrücker-Modell) (Kaltenborn 2001).

Das Konzept hat sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Orientierung. Erstere setzt auf eine sozial abgesicherte „Umverteilung des Mangels“ an vorhandenen Arbeitsverhältnissen in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Verringert werden soll, entweder temporär oder dauerhaft, das Angebot an Arbeitskraft, ohne jedoch die Nachfrage wirksam beeinflussen und das bestehende Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage nach Arbeitsplätzen vollständig beseitigen zu können; insofern bleibt eine koordinierte wachstumsstimulierende Geld-, Finanz- und Lohnpolitik notwendig. In qualitativer Hinsicht zielt es auf die Verbesserung der Anpassungs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit („employability“) der Arbeitnehmer sowie der Anpassungsfähigkeit („adaptability“) der Betriebe und soll dadurch die Bewältigung des Strukturwandels fördern.

### 3.2.1.2 Kritik

Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte hat in den vergangenen Jahren innerhalb institutionalistischer ausgerichteter Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine rasche und durchaus erstaunliche Verbreitung gefunden (European Academy 1998, Schmid/Gazier 2001,

Schömann/O’Connell 2001); in strikt ökonomisch orientierten Beiträgen hingegen wurde es bisher überhaupt nicht zur Kenntnis genommen (für andere Berthold 2000). Eine kritische Auseinandersetzung mit dem recht allgemein gehaltenen Programm ist bisher nicht erfolgt, obwohl diese zur Weiterentwicklung, Verbesserung und Konkretisierung des innovativen und weiterführenden Ansatzes notwendig wäre. Kritikpunkte sind vor allem folgende:

1. Das nicht in allen Elementen unbedingt neue Konzept hat trotz gewisser „Anleihen“ bei aktuellen Ansätzen (etwa bei Insider-Outsider-Theorien, vor allem in Form der Outsider, die mindestens zu „Entrants“ werden sollen) keine systematische arbeitsmarkttheoretische Fundierung und ist bislang nicht hinreichend operationalisiert. Es bleibt in analytischer Perspektive unscharf, indem es zwar eine Verbindung von „Flexibilisierung“ und sozialer Absicherung vor allem in der Erwerbsphase herzustellen versucht, ohne jedoch explizit zwischen verschiedenen Formen von Flexibilität zu unterscheiden; vor allem die betriebliche Perspektive von Flexibilisierung bleibt unterbelichtet, während die Sicht der Arbeitnehmer dominiert.

Diese Ausdifferenzierung, die in anderen Analysen durchaus vorgenommen wird (OECD 1986, 1989, Bellmann et al. 1996), ist jedoch aus mehreren Gründen notwendig: Verschiedene Varianten von Flexibilität haben nicht nur unterschiedliche Kosten-/Nutzwirkungen und sind für unterschiedliche Teilarbeitsmärkte geeignet; sie benötigen auch jeweils andere Instrumente der Implementation (Sels/van Hootegem 2001). Schließlich liegt dem Konzept ein sehr weit gefasster Begriff von „Arbeitsmarkt“ zugrunde, der nicht nur im üblichen Sinne der Begriffsbildung auf verschiedene Brücken zwischen den Teilarbeitsmärkten zielt, sondern auch diverse Übergänge in nicht-marktlich organisierte Bereiche (wie Ehrenamt, Haushalt) einschließt, die temporäre Wechsel erleichtern sollen.

2. Die möglichen Arbeitsmarkt- bzw. Beschäftigungseffekte, oder konkret die Beiträge zum Abbau der Arbeitslosigkeit bzw. zum Erreichen einer neu definierten Vollbeschäftigung, werden häufig thematisiert, mehrfach auch geschätzt (Schmid/Auer 1998: 18; Schmid 1999: 140). Die quantitativen Angaben zum „Beschäftigungspotential“ der vorgeschlagenen Maßnahmen, die erstaunlich häufig mit Variationen der Arbeitszeiten und -regime und weniger mit anderen Parametern operieren, sind nicht in allen Einzelheiten nachvollziehbar; sie sind nicht in sämtlichen aufgeführten Kategorien trennscharf formuliert, sondern überlappen sich. Insgesamt sind sie recht optimistisch bzw. erscheinen wesentlich überschätzt, was zu unrealistisch hohen Erwartungen in Bezug auf die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte führen kann. In diesem Kontext ist nochmals explizit auf die zentrale Bedeutung der allgemeinen Wirtschaftspolitik (einschl. Geldpolitik) hinzuweisen.

3. Das Konzept stellt, u.a. in seiner additiven Aneinanderreihung von Instrumenten, eher eine Heuristik oder ein Klassifikationsschema dar als ein bereits vollständig aus-

gearbeitetes und empirisch „gesättigtes“ Handlungskonzept der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, welches anstelle eines Einbezugs aller Optionen einige Möglichkeiten ausschließen müsste, um dem Leerformelverdacht zu entgehen. Vor allem kann die nahtlose Übertragung einzelner Instrumente, die sich in anderen Ländern durchaus bewährt haben (wie die vielfach zitierte Jobrotation in Dänemark), im Sinne von „best practices“ auf rechtlich-institutionelle Grenzen sowie Schwierigkeiten bei der Implementation in der Bundesrepublik stoßen. Solow (1990) charakterisiert in Abgrenzung zu rein neoklassischen Analysen, die in Bezug auf Institutionen im weit gefassten Sinne voraussetzungslos argumentieren, Arbeitsmärkte als „social institutions“. Wenn notwendige institutionelle Voraussetzungen fehlen (etwa überbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen für Jobrotation oder Kinderbetreuungseinrichtungen für eine deutliche Erhöhung der Teilzeitquote in der Bundesrepublik), lassen sich Instrumente, die unter anderen Arbeitsmarktregimen durchaus erfolgreich sind, nicht einsetzen oder zumindest solange nicht, bis diese Voraussetzungen geschaffen sind. M. a. W: Die „Passfähigkeit“ sog. best practices unter veränderten institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen wird nicht im Einzelnen hinterfragt; die Zuordnung von Instrumenten erfolgt nicht stringent.

4. In durchaus strategischer Hinsicht versucht das Konzept, durch verschiedene Vorschläge nicht nur ein hohes Maß an Flexibilität vor allem während der *Erwerbsphase* zu erreichen, sondern dieses zugleich sozial hinreichend abzusichern. Bei dieser Akzentuierung scheint es mehr auf externe als auf interne Formen zu setzen, ohne diese allerdings, wie bereits erwähnt, in ihren funktionalen Zusammenhängen zu differenzieren. Es leistet zwar wichtige Beiträge zum Problem der Übergänge zwischen den Phasen (etwa Regelungen zum flexiblen Teilvorruhestand anstelle reiner Vorruhestandsregelungen), befasst sich aber nicht mit den Sicherungsfragen bzw. sozialen Risiken in der *Nacherwerbsphase*. Überspitzt formuliert betont es im Vergleich zur „Security“- stärker die „Flexibility“-Komponente; dadurch wird der strategische Vorteil, die bisher stets in getrennten Disziplinen analysierten Arbeitsmarkt- und sozialen Sicherungsprobleme in ein- und derselben „Arena“ behandeln und aufeinander abstimmen zu können, unnötig wieder aus der Hand gegeben.

Diese Lücke stellt einen deutlichen Nachteil dar, zumal sowohl die Zahl als auch der Anteil diskontinuierlicher, u.a. auf Teilzeit und anderen Formen atypischer Beschäftigung basierender Erwerbsverläufe aufgrund der fortschreitenden Tertiarisierung der Wirtschaft sowie der geforderten Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes weiter zunehmen werden. Diese Entwicklung kann zu erst langfristig sichtbaren Problemen der Alterssicherung führen. Deshalb ist das ursprüngliche Konzept um Grundsätze der sozialen Absicherung im Alter zu ergänzen. Diese Überlegungen können entweder in Richtung einer Grundsicherung bzw. einer Kombination verschiedener Einkommensformen gehen oder in Richtung der Idee der flexiblen Anwartschaften; letzteres favorisieren in jüngster Zeit die Propagandisten der „zweiten Generation“ des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte, wel-

che diese Lücke des Ansatzes zunehmend erkennen und zu beseitigen versuchen (Rabe/Schmid 2000).

Trotz dieser kritischen Einwände übernehmen wir folgende, im Konzept der Übergangsarbeitsmärkte angelegten Grundprinzipien für die weiteren Überlegungen zu Flexicurity: die Herstellung und Unterstützung von Übergängen zwischen unterschiedlichen Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeiten, für die das Prinzip der Reversibilität von Entscheidungen gelten soll, die sozial abgesicherte Umverteilung vorhandener Arbeit sowie die Verbesserung von „employability“ und „adaptability“.

### 3.2.2 Stärkung interner Flexibilität: beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik

Geht man davon aus, dass Betriebe über ein gewisses Maß an Flexibilität verfügen müssen, um rasch und kostengünstig auf externe Marktänderungen reagieren zu können, bieten sich, wie oben expliziert, entweder Formen externer oder interner Flexibilität an. Welche Formen effiziente Ergebnisse erwarten lassen, ist letztlich nur empirisch feststellbar. Für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich beobachten, dass interne Flexibilität einen im internationalen Vergleich hohen Stellenwert einnimmt.<sup>16</sup> Vor allem seit den 90er Jahren haben die tarifpolitischen und betrieblichen Akteure den Handlungsspielraum für interne Flexibilität ausgeweitet und neue Anpassungsinstrumente eingeführt (u.a. betriebliche Bündnisse für Arbeit, Öffnungsklauseln); die bisherigen Erfahrungen sprechen für eine Fortsetzung dieses Kurses (Mauer/Seifert 2001). Die neuen Handlungspotenziale können teilweise externe Anpassungsflexibilität ersetzen und damit den Beschäftigten ein höheres Maß an Beschäftigungssicherheit gewährleisten (Walwei 2000). Hierbei handelt es sich vor allem um folgende Weichenstellungen:

1. Seit Mitte der 80er Jahre haben die Tarifvertragsparteien Schritt für Schritt den Spielraum für variable Arbeitszeitformen ausgeweitet. Auf dieser Basis konnten die Betriebe zahlreiche Zeitkontenmodelle einführen. Im Unterschied zur gleichförmig verteilten Normalarbeitszeit gestatten sie, die Arbeitszeit den Schwankungen auf den externen Märkten anzupassen, ohne dass höhere Kosten für Überstunden oder für die Rekrutierung und Einarbeitung zusätzlicher Arbeitskräfte und umgekehrt für deren Entlassung anfallen (Seifert 2001).

2. In Anlehnung an das bei der Volkswagen AG 1993 vereinbarte Modell der beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung („Vier-Tage-Woche“) haben zahlreiche Tarifverträge den betrieblichen Akteuren im Rahmen von

<sup>16</sup> Stärker als in den übrigen europäischen Ländern reagieren in Deutschland die Betriebe im industriellen Bereich (84%) mit Arbeitszeitänderungen auf Kapazitätsschwankungen gegenüber nur 70% im Durchschnitt der europäischen Länder. Und umgekehrt setzen lediglich 35% der deutschen Industriebetriebe auf eine Anpassung der Beschäftigtenzahl gegenüber 40% im europäischen Durchschnitt (European Commission 2001). Diese Befunde untermauern frühere, auf die Bundesrepublik Deutschland bezogene Untersuchungsergebnisse (Bellmann et al. 1996: 42).



Öffnungsklauseln die Möglichkeit eingeräumt, sowohl bei der Arbeitszeit als auch beim Einkommen von tariflichen Standards abweichen zu können (Bispinck 2002). Ähnlich wie bei Zeitkontenmodellen können Betriebe bei rückläufiger Kapazitätsauslastung nach dem Prinzip der „atmenden Fabrik“ (Hartz 1996) das Arbeitsvolumen durch Variation der Arbeitszeit rasch und kostengünstig anpassen. Formen interner Flexibilität können hier ebenfalls externe ergänzen oder ersetzen.

Die Betriebe gewinnen zusätzliche Handlungsmöglichkeiten, den Arbeitseinsatz an Nachfrageschwankungen anzupassen. In Krisenphasen verfügen sie über Optionen, entweder die Zahl der Beschäftigten und/oder deren individuelle Arbeitszeiten zu reduzieren. Je stärker die Betriebe auf interne Flexibilität setzen, desto weniger werden die Anpassungskosten externalisiert und der Solidargemeinschaft der Sozialversicherten angelastet, sondern auf die betrieblichen Belegschaften verlagert.<sup>17</sup>

Intern-numerische Anpassung setzt, wie empirische Untersuchungen zeigen (Bellmann et al. 1996: 42), in der Regel intern-funktionale Flexibilität voraus. Beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen werden mit betriebsinternen und teilweise sogar zwischenbetrieblichen Umsetzungen kombiniert, die allerdings vielfältig einsetzbare Qualifikationen voraussetzen. Aufgrund des hohen Anteils an Arbeitskräften mit berufsfachlicher Ausbildung bestehen günstige Voraussetzungen, betriebsintern unterschiedliche Arbeitsaufgaben zu übernehmen (intern-funktionale Flexibilität).

Interne Flexibilität kann im Vergleich mit externer Vorteile sowohl für Betriebe als auch für Beschäftigte bieten. Betriebe vermeiden ansonsten anfallende Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten, im Unterschied zu Entlassungen erhalten sie Teamproduktivität und sichern die Amortisation getätigter Humankapitalinvestitionen. Beschäftigte behalten auch bei konjunkturellen oder saisonalen Nachfrageschwankungen weiterhin ihren Arbeitsplatz, sichern sich damit die Zugangschancen zur betrieblichen Weiterbildung sowie zur technisch-organisatorischen Entwicklung und erhalten ihr betriebsspezifisches Humankapital. Außerdem vermeiden sie Fluktuationskosten. Die höhere Beschäftigungsstabilität hat allerdings den Preis temporärer Einkommensminderungen und/oder ungleichmäßiger Arbeitszeitverteilung.

Die Stärkung interner Flexibilität eignet sich eher für die Lösung saisonal oder konjunkturell verursachter Beschäftigungsprobleme, während Übergangsarbeitsmärkte auch auf die Lösung struktureller Probleme zielen. Insofern können sich beide Konzepte ergänzen, auch wenn sie teilweise unterschiedliche Perspektiven verfolgen. Im Unterschied zur Idee der Übergangsarbeitsmärkte berücksichtigen die Ansätze interner Flexibilität auch betriebspolitische Interessen und Ziele. Intern-numerische Flexibilität mindert zwar das Risiko der Entlassung, kann aber Einkommensprobleme aufwerfen, die um so gravierender sind, je niedriger das Lohnniveau ist<sup>18</sup>. Bei dauerhafter Realisierung dieses Modells können sich außerdem Probleme für die Alterssicherung ergeben, welche das Konzept nicht abdeckt.

### 3.2.3 Stärkung funktionaler Flexibilität: Lebenslanges Lernen

Wenn Beschäftigungsverhältnisse zukünftig instabiler werden und zugleich den Beschäftigten mehr Eigenverantwortung abverlangt wird,<sup>19</sup> bietet das *Konzept des lebenslangen Lernens* Ansatzpunkte, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer auf betrieblichen sowie externen Arbeitsmärkten zu sichern und zu verbessern. Es fügt sich ein in die aktuellen Überlegungen der EU-Kommission zur Verbesserung von „employability“. Dieser Ansatz setzt weniger auf die Sicherung eines gegebenen spezifischen Arbeitsplatzes (job security) als vielmehr auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit auf dem internen wie auch externen Arbeitsmarkt. Inzwischen stellt er eine der vier Säulen der europäisch koordinierten Beschäftigungspolitik auf der Basis des Beschäftigungskapitels des Amsterdamer Vertrages dar.<sup>20</sup>

Bislang bewegen sich die konzeptionellen Überlegungen über einen Ansatz des lebenslangen Lernens noch in einem Anfangsstadium. Einen Vorschlag haben die im Bündnis für Arbeit zusammengeschlossenen Akteure, Bundesregierung, Arbeitgeberverbände sowie Gewerkschaften, in die Diskussion gebracht: In Langzeitkonten sehen sie eine Möglichkeit, Zeitguthaben für berufliche Weiterbildung anzusparen. Offen bleibt die wichtige verteilungspolitische Frage, welche Quellen die für Lernzwecke reservierten Zeitelemente speisen sollen. Erste Überlegungen versuchen, einen Ansatz für Lernzeitkonten zu entwerfen, der die zeitorganisatorische Basis für lebenslanges Lernen darstellt. Ausgangspunkt sind folgende Rahmenbedingungen und Annahmen (Dobischat/Seifert 2001, Seifert 2002):

- Es wird zwischen von den Betrieben und von den Beschäftigten initiiert Weiterbildung unterschieden. Die erste Variante umfasst Qualifizierung für den internen, die zweite ist auch auf Verwertung am externen Arbeitsmarkt bezogen.
- Qualifizierung für den internen Arbeitsmarkt wird von den Betrieben finanziert, Weiterbildungszeit ist Arbeitszeit. Zeiten der Weiterbildung, die der Qualifizierung für den externen Arbeitsmarkt dienen, werden nach dem Prinzip des „Time-sharing“ von Betrieben, Beschäftigten und Staat aufgebracht; diese Akteure teilen sich ebenso die indirekten Kosten.

<sup>17</sup> Insofern relativiert beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik die in Insider-Outsider-Theorien angenommene Risikoverteilung, wonach die Insider ihre Position zulasten der Outsider stärken.

<sup>18</sup> Ein gewisser finanzieller Ausgleich könnte in längeren Phasen verkürzter Arbeitszeiten und dadurch verminderten Einkommen durch öffentlich finanzierte Weiterbildung (analog zum Kurzarbeitergeld) erreicht werden.

<sup>19</sup> Die Par. 1 und 2 des Job-AQTIV-Gesetzes formulieren eine ausdrückliche Mitverantwortung der Arbeitnehmer für ihre „berufliche Leistungsfähigkeit“. Ob man dieses Leitbild nun befürwortet oder nicht, man muss sich mit ihm auseinandersetzen, was an dieser Stelle allerdings den Rahmen sprengen würde (Voss/Pongratz 1998).

<sup>20</sup> Die zugehörigen Leitlinien sind eher unspezifisch und breit angelegt und zielen u.a. auf Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Betonung aktiver Maßnahmen zugunsten von Arbeitslosen (Lefresne 1999).

– Jeder Beschäftigte erhält ein individuelles Lernzeitkonto, das Zeiten für berufliche Weiterbildung sichert. Qualifizierung kann dabei an unterschiedlichen Lernorten stattfinden, im Betrieb ebenso wie in überbetrieblichen Einrichtungen und auch in regionalen Netzwerken organisiert werden (Bosch et al. 1997).

Vorschläge zur Etablierung von Lernzeitkonten sehen vor, in einem ersten Schritt die bestehenden gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Freistellungsansprüche<sup>21</sup> zusammenzufassen und als zeitlichen Grundstock auf individuellen Lernzeitkonten zu verbuchen. Weitere Zeitelemente können aus nicht ausgeglichenen Arbeitszeitkonten stammen. Schließlich können tarifliche Arbeitszeitverkürzungen zusätzliche für Weiterbildungszwecke reservierte Zeitelemente beisteuern und die Zeitguthaben auffüllen.

Lernzeitkonten, die sämtlichen Beschäftigten ein Mindestmaß an Freistellung für berufliche Weiterbildung sichern, würden die Risiken instabiler Beschäftigung mindern und zumindest für mobilitäts- und flexibilitätsfördernde Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt sorgen. Für bislang weitgehend von betrieblicher Weiterbildung ausgeschlossene Gruppen (Teilzeitbeschäftigte, befristet Beschäftigte, gering Qualifizierte) verbessern sich die Chancen, sich auf neue Tätigkeiten vor allem am externen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Die verbesserte Zugangsgerechtigkeit bedeutet aber nicht automatisch auch das faktische Ende selektiver Weiterbildung!

Für den vorgeschlagenen Modus sprechen folgende Argumente: Eine alleinige Finanzierung firmenspezifischer Qualifikationen durch Unternehmen lässt sich humankapitaltheoretisch begründen. Mit steigender betrieblicher Spezifität von Qualifikationen nimmt deren außerbetriebliche Verwertbarkeit ab und es schwindet der Anreiz für die Beschäftigten, sich an der Finanzierung dieser spezifischen Investitionen zu beteiligen. Bei Qualifikationen ist zu unterscheiden zwischen denjenigen, die der Verwertbarkeit im bestehenden Betrieb dienen und solchen, die auf neue Tätigkeiten oder gar Berufe auf dem externen Arbeitsmarkt vorbereiten und im Extremfall berufliche Umschulung bedeuten. Da sich bei der ersten Variante berufliche Verwertungsmöglichkeiten sowohl für Beschäftigte als auch für Betriebe ergeben und beide Seiten mit höheren Erträgen rechnen können, erscheint das vorgeschlagene Modell des „Timesharing“ konsequent.<sup>22</sup> Insofern übernehmen die Arbeitnehmer einen höheren Grad an Eigenverantwortung.

Bei Qualifizierungen für den externen Arbeitsmarkt, die externe-funktionale Flexibilität fördern sollen, lassen sich in der bisherigen Weiterbildungspraxis vier Finanzierungsvarianten beobachten. Entweder übernimmt öffentliche Förderung im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes allein die Kosten oder die Betriebe, in denen aufgrund von Strukturwandel Arbeitsplätze entfallen, tragen die Bildungsinvestitionen (nach dem Muster der Rationalisierungs-TV z. B. in der Druckindustrie) oder Betriebe, Beschäftigte und Bundesanstalt für Arbeit teilen die Weiterbildungskosten nach einem auszuhandelnden Schlüssel untereinander auf<sup>23</sup> oder aber die Beschäftigten kommen

in alleiniger Eigenverantwortung für die Weiterbildungskosten auf (Weiß 2001).

Bei diesen vorrangig betriebszentrierten Ansätzen des lebenslangen Lernens bleiben die aktuell Nicht-Erwerbstätigen zunächst ausgeschlossen. Durch die Verbindung mit Jobrotations-Modellen, die auf der Kombination von Weiterbildung und befristeten Einstellungen basieren, könnten „Brücken“ sowohl zu Arbeitslosen als auch zu Wiedereinsteigern gebaut werden, die deren Beschäftigungsfähigkeit verbessern können. An diesen Punkt knüpft das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte an. Beide Ansätze versuchen, Zugangsgerechtigkeit herzustellen. Sie können aber nicht die Nutzung der angebotenen „Brücken“ und Integrations- bzw. Anpassungshilfen garantieren, die nicht ohne Eigeninitiative auskommt (zu den Hemmnissen der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung Bolder/Hendrich 2002).

### 3.2.4 Reform der Alterssicherung: Flexible Anwartschaften oder Grundsicherung

Das vierte Element unseres Konzepts der Flexicurity knüpft nicht unmittelbar an die unterschiedlichen Formen der Flexibilität an, sondern führt darüber hinaus. Von grundlegender Bedeutung für die folgenden Überlegungen ist die Unterscheidung zwischen sozialer Sicherung *während* der Erwerbsphase, die wir bisher behandelt haben, und sozialer Sicherung *nach* der Erwerbsphase, auf die wir im Folgenden eingehen. Insofern erweitern wir die bislang vorliegenden Konzepte.

Im Übrigen ergeben sich besondere Probleme der sozialen Sicherung nicht nur wegen der Veränderungen im Beschäftigungssystem, sondern hauptsächlich aus den bekannten demografischen Gründen (kleinere Kohorten im Erwerbs- sowie größere im Rentenalter); diese Schwierigkeiten stellen sich jedenfalls weniger dramatisch dar als in dem hier entworfenen Konzept von Flexicurity. Die in den genannten Ansätzen gängige, zumeist implizite Prämisse lautet, dass infolge der erwarteten zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten die finanzielle Basis der Rentenversicherung konsolidiert sowie die Arbeitslosenversicherung entlastet wird. Probleme der sozialen Sicherung atypischer Beschäftigungsformen bleiben trotz deren wachsender Bedeutung ausgeblendet.

Soziale Probleme in der Nacherwerbsphase können in Zukunft als Folge der Flexibilisierung der Beschäfti-

<sup>21</sup> Etwa ein Drittel sämtlicher Maßnahmen beruflicher Weiterbildung beruht auf gesetzlichen, tariflichen oder betrieblichen Freistellungsansprüchen (Kuwan et al. 2000).

<sup>22</sup> Für ein nach diesem Muster neu definiertes und organisiertes Verhältnis von Arbeitszeit, Freizeit und Weiterbildungszeit spricht schließlich auch der Umstand, dass wachsende Anteile betrieblicher Weiterbildungszeit quasi unkontrolliert in die Sphäre der Freizeit verlagert und auf mittlerweile gut 20% bis 25% geschätzt werden (Weiß 1999; Dobischat/Seifert 2001).

<sup>23</sup> Die dritte Variante findet z. B. bei der Deutschen Steinkohle AG Anwendung. Von Entlassungen bedrohte Beschäftigte bringen Teile der ihnen ansonsten zustehenden Sozialplanmittel ein. Die BA beteiligt sich im Rahmen ihrer Arbeitsmarktpolitik durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld, das die Betriebe aufstocken.

gungsformen auftreten, da in der Bundesrepublik das NAV und soziale Sicherungssysteme, wenn man von wenigen Ausnahmen wie der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten als Ausgleichsmechanismus absieht, immer noch relativ eng gekoppelt sind (*Äquivalenzprinzip*)<sup>24</sup>. Zwar ist der Anteil der Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten, die in der Rentenversicherung sozialversicherungspflichtig sind, in den letzten 20 Jahren lediglich von etwa 85% auf 80% gesunken (BMA 2000).<sup>25</sup> Damit ist aber noch keine Aussage getroffen über das für eine eigenständige Existenzsicherung notwendige *Niveau* der sozialen Sicherung. Trotz im Prinzip vorhandener sozialer Sicherungssysteme kann es mittel- und langfristig durchaus zu „Armut im Alter“ bzw. zu Ansprüchen an die Sozialhilfe kommen, wenn die Grundlage der Sicherung aufgrund veränderter Formen der Erwerbstätigkeit zu schmal war (etwa bei Teilzeitarbeit oder ausschließlich geringfügiger Beschäftigung über einen Großteil der Erwerbsphase oder bei längeren und/oder wiederholten Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit infolge von Arbeitslosigkeit).

M. a. W: Die Existenz der Sozialversicherungspflicht stellt für sich noch keine Garantie für eine ausreichende soziale Sicherung dar. Für die Alterssicherung entstehen Probleme, wenn keine anderen Einkünfte (etwa aus Kapitaleinkommen oder Lebensversicherungen) erzielt werden oder keine Kombination mit anderen Renten (etwa im Rahmen der Hinterbliebenen- oder Betriebsrente) vorgenommen werden kann. Diese Probleme atypischer Beschäftigungsverhältnisse, welche im Gegensatz zu denen des demografischen Wandels (Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung) in der aktuellen Diskussion selten thematisiert werden, können in Zukunft zunehmen, da mit weiteren Ausdifferenzierungen bzw. Heterogenisierungen der Erwerbsverläufe zu rechnen ist. Antworten auf diese Probleme können in zwei unterschiedlichen Richtungen gesucht werden, nämlich durch aktuell entwickelte Konzepte flexibler Anwartschaften sowie durch bereits bestehende Konzepte der Grundsicherung.

Der in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in jüngster Vergangenheit entwickelte Vorschlag flexibler Anwartschaften bei un stetigen Versicherungsverläufen will die gesetzliche Rentenversicherung umgestalten bzw. modernisieren, um die notwendige „Flexibilität“ der Beschäftigten zu erhöhen sowie das für den Strukturwandel „notwendige Anpassungspotential“ zu schaffen (Langelüddeke/Rabe/Thiede 1999, Rabe/Langelüddeke 1999). Honoriert werden soll in Zukunft nicht mehr wie bisher die Kontinuität des Erwerbsverlaufs; stattdessen sollen mehr individuelle Anreize für notwendige berufliche Flexibilität und Mobilität durch Ausbau der Alterssicherung in Umbruchphasen, d.h. beim Übergang zwischen Beschäftigungsverhältnissen, geschaffen werden. Die Kernidee des Vorschlags lautet: „Jede(r) Versicherte kann bis zu fünf Jahre als flexible Anwartschaftszeiten angerechnet bekommen, mit denen sie oder er Lücken im individuellen Erwerbsverlauf schließen kann. Unabhängig von dem Grund für die Lücke wird die flexible Anwartschaftszeit so bewertet, als ob die/der Versicherte in dieser Zeit durchschnittlich verdient hätte“

(Langelüddeke/Rabe/Thiede 1999: 10). Beschäftigungszeiten, in denen Beiträge in unterdurchschnittlicher Höhe geleistet wurden, können durch die neue Form von Anwartschaft aufgestockt werden.

Lücken in der individuellen Erwerbsbiografie würden unabhängig von Gründen (wie Kindererziehung oder Weiterbildung) nicht mehr zu deutlichen Defiziten in der Rentenversicherung führen.<sup>26</sup> Profitieren würden von der Anpassung der Rentenversicherung an un stetige Erwerbsverläufe vor allem Frauen, deren nach wie vor bestehende geschlechtsspezifische Benachteiligungen gemindert, wenn nicht abgebaut würden und für die eine eigenständige soziale Alterssicherung anstelle der bisher geltenden, abgeleiteten Ansprüche angestrebt wird. Durchaus intendierte Verteilungseffekte zugunsten von Versicherten mit unterbrochenen Erwerbsverläufen und Phasen mit geringen Entgelten würden sich dadurch ergeben, dass alle aktuellen Rentenwerte bzw. -anwartschaften „etwas niedriger“ bewertet würden. M. a. W: Nachteile im Verhältnis zum Status quo würden sich für Versicherte mit hohem Einkommen und ohne wesentliche Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit ergeben.

Als alternativen Ansatz nehmen wir das *Konzept der Grundsicherung* aus zwei Gründen auf und beziehen es ausschließlich auf die Nacherwerbsphase bzw. Rentenversicherung und nicht auch auf die Erwerbsphase im Sinne eines allgemeinen Bürgergeldes:

– Zum einen kann es die individuellen Anreize verstärken, den Arbeitsmarkt temporär und/oder teilweise (über Teilzeitarbeit) zu verlassen und positive externe Effekte im Sinne von Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose schaffen, da im Gegensatz zur derzeitigen Regelung nur geringere Nachteile in der Nacherwerbsphase, d.h. in Bezug auf die Rentenhöhe, entstehen.<sup>27</sup>

– Zum anderen ergänzt das Konzept die bisher offenen, in anderen Vorschlägen nicht abgedeckten sozialen Sicherungselemente von Flexicurity in der Nacherwerbsphase. Es soll das Risiko einer in Zukunft möglichen neuen Altersarmut infolge langjähriger Beschäftigung in atypischen Beschäftigungsverhältnissen mindern und eine eigenständige, nicht vom „Ernährer/Verdiener“ abgeleitete Sicherung garantieren.

Eine über die enge Arbeitsmarktperspektive weit hinausgehende, gleichwohl mit ihr eng verbundene Grundsatzentscheidung betrifft die Frage, ob die gegenwärtige, im internationalen Vergleich relativ strikte Koppelung von

<sup>24</sup> Nicht nur der Vollständigkeit wegen ist darauf hinzuweisen, dass betriebliche Zusatzrenten die skizzierten Trends noch verstärken.

<sup>25</sup> Dieser Rückgang geht im Wesentlichen auf die Umstellung der Erwerbstätigenstatistik zurück, welche die versicherungsfreien Beschäftigten verstärkt erfasst.

<sup>26</sup> Extreme Fälle wie lebenslange Teilzeittätigkeit werden offensichtlich nicht abgedeckt.

<sup>27</sup> Ob dadurch das Problem der Schwarzarbeit verstärkt wird, ist eine offene Frage. – Die langfristig aufgrund der demografischen Entwicklung möglichen Effekte auf das Arbeitsangebot bleiben hier außer Betracht.

Erwerbsarbeit und sozialer (Grund-)Sicherung beibehalten oder modifiziert werden soll. Die Anerkennung der Notwendigkeit von Re-Regulierung impliziert a priori noch keine Entscheidung für eine reine Grundsicherung oder eine Kombination aus gesetzlicher Rentenversicherung, betrieblichen Vorsorgemodellen und freiwilliger privater Vorsorge.

Eine im internationalen Vergleich weitreichende Lösung besteht in der Schweiz (Klammer 1999, Brombacher-Steiner 2000).<sup>28</sup> Einbezogen in ein mehrstufiges Sicherungssystem („Drei-Säulen-Prinzip“) sind unabhängig von ihrem Erwerbsstatus alle Staatsbürger. Sie haben Ansprüche auf (Mindest-)Leistungen in einer bestimmten Höhe, welche den Existenzbedarf sichern. Aufstockungen erfolgen in Form einer obligatorischen beruflichen Vorsorge bzw. durch individuelle Selbstvorsorge. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge (ohne Beitragsbemessungsgrenze), die ggfls., d. h. aufgrund demografischer Veränderungen, durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu ergänzen sind.

Weniger weitreichend, aber immer noch umfassender als die gegenwärtigen Regelungen des deutschen Systems wäre eine (weitergehende, zusätzliche) Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen unter Einschluss aller Selbständigen, sofern diese über keine berufsständischen Pflichtversicherungen verfügen.

Darüber hinaus können Individuen freiwillige Beiträge zur Aufstockung ihrer Alterssicherung leisten, die steuerlich begünstigt und zu den üblichen Sätzen verzinst werden.

Die drei Strategien können auch, wie in dem universalistischen System der Schweiz, miteinander kombiniert werden. Die zentrale Überlegung lautet: Für die weitere Reformdebatte über die Zukunft der Alterssicherung ist es aus beschäftigungspolitischen Gründen sinnvoll, neben den demografischen Aspekten auch die hier skizzierten Veränderungen im Erwerbssystem durch die Einführung von Elementen einer Grundsicherung zu berücksichtigen.

Länder mit anderen institutionellen Rahmenbedingungen, welche die für die Bundesrepublik typische, recht enge Koppelung zwischen NAV und sozialer Sicherung nicht kennen und auf Modellen einer tätigkeitsunabhängigen Grundsicherung aufbauen (wie die Niederlande oder die Schweiz), haben in dieser Hinsicht weniger Handlungsbedarf. Konkret: Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung (auf inzwischen über 40 %) in den Niederlanden ist beschäftigungspolitisch intendiert; er produziert weniger negative externe Effekte für die Alterssicherung, als dies in der Bundesrepublik unter den derzeitigen Rahmenbedingungen der Fall wäre. Es ist aus Sicht der Arbeitnehmer attraktiver, von Vollzeit- in Teilzeittätigkeit zu wechseln, wenn langfristige negative Folgen in Form von einschneidenden Rentenabschlägen nicht zu erwarten sind.

Insofern weisen die Wirkungen von Flexibilisierung bzw. die Konsequenzen der „Erosion des NAV“ durchaus erhebliche länderspezifische Unterschiede auf, die eine institutionalistisch angelegte Analyse zu berücksichtigen

hat. Im Übrigen dürfte aufgrund bestehender Pfadabhängigkeiten der Ausbau bestehender Grundsicherungselemente (etwa in der Schweiz) einfacher sein als ihre Einführung (etwa in der Bundesrepublik).

Die beiden Vorschläge, welche Antworten auf veränderte Rahmenbedingungen infolge der zunehmenden Diskontinuität von Erwerbsbiografien zu geben versuchen, sind auf den ersten Blick recht unterschiedlich: Während das Konzept flexibler Anwartschaften ausschließlich Reformvorschläge unterbreitet, die innerhalb der Logik des bestehenden Systems bleiben, läuft das Konzept der Grundsicherung implizit oder explizit auf die stufenweise Etablierung eines anderen Systems der Alterssicherung hinaus. Ersteres will Ausgleichsmaßnahmen für auftretende Lücken oder Phasen mit geringen eigenen Zahlungen nach wie vor lohn- und beitragsbezogen gestalten, um die Anreize zur Leistung eigener Beiträge bzw. zur Erwerbsarbeit zu erhalten (Michaelis/Thiede 1999: 522); letzteres hingegen geht vom Prinzip der Beitragsbezogenheit der Rente ab und verzichtet auf „systemkonforme“ Anreize zur Arbeitsaufnahme.

In ihren tatsächlichen Auswirkungen dürften beide Reformvorschläge jedoch ähnlicher sein, als der erste Blick vermuten lässt, zumal die jeweilige Implementation längere Zeiträume in Anspruch nehmen würde; auch schließen sie sich nicht in allen Aspekten notwendigerweise wechselseitig aus. Aufgrund der unterschiedlichen Anreizwirkungen in Bezug auf Erwerbstätigkeit dürfte das Konzept der Grundsicherung besser für Situationen mit hoher, das Konzept der flexiblen Anwartschaften eher für solche mit niedriger Arbeitslosigkeit geeignet sein, wobei „Systemwechsel“ bei veränderten Arbeitsmarktsituationen allerdings kaum möglich sind.

#### 4 Soziale Sicherung atypischer Beschäftigung

Die bisher diskutierten vier Komponenten für ein ergänztes, umfassendes Konzept der Flexicurity stellen einen generellen Ansatz zur sozialen Absicherung von Beschäftigten, oder präziser von Beschäftigten in NAV, dar (Klammer 2000). Im Folgenden beziehen wir diese vier Bausteine im Unterschied bzw. in Erweiterung der bislang vorliegenden Analysen auf verschiedene Formen atypischer Beschäftigung (vor allem Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, Befristung, neue Selbständigkeit), da diese im Vergleich zum NAV in besonderem Maße sicherungsbedürftig sind (Zukunftskommission 1998: 292ff). Im Unterschied zum NAV variiert die Wichtigkeit der Komponenten mit der Form der Beschäftigungsverhältnisse.

Atypische Arbeitsverhältnisse setzen generell auf den Ausbau von Flexibilität oder genauer – mit Ausnahme der Teilzeit – vor allem auf Formen extern-numerischer Flexibilität im eingangs definierten Sinne, durch Ausbau von

<sup>28</sup> Ein ähnliches, in der Literatur kaum beachtetes Beispiel stellt Österreich dar (Bertuleit 1999).

Nicht-Normalarbeitsverhältnissen, ohne freilich die mit ihrer Einführung auftretenden Probleme einer ausreichenden sozialen Sicherung im Sinne des Flexicurity-Konzepts zu lösen.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse nehmen seit den frühen/mittleren 80er Jahren zwar nicht alle gleichmäßig, aber im Aggregat zu (Keller/Seifert 1995) und dürften derzeit bei ca. einem Drittel aller bestehenden Beschäftigungsverhältnisse liegen (Schäfer 2001: 20f), was die Dringlichkeit von Lösungen verdeutlicht. Sie werden, mit der einzigen Ausnahme der Leiharbeit, überproportional häufig von Frauen ausgeübt, so dass das um diese Formen erweiterte Konzept der Flexicurity eine deutliche geschlechtsspezifische Komponente erhält.

Wir unterscheiden explizit zwischen *atypischen* und *prekären* Arbeitsverhältnissen: Prekarität ist hier assoziiert mit einer im Vergleich zum NAV im oben definierten Sinne geringeren sozialen Sicherung, die sowohl die Erwerbs- als auch die Nacherwerbsphase umfasst. Unsere Überlegungen laufen darauf hinaus, atypischen Beschäftigungsverhältnissen ihre Prekarität zu nehmen, nicht sie abzuschaffen oder um jeden Preis einzudämmen. Sie können „Brücken“ aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung bilden, Outsider zu Insidern oder wenigstens zu Entrants zu machen, und insofern Elemente des hier entworfenen Konzepts der Flexicurity sein.

Wir gehen von der einschränkenden Prämisse aus, dass sich mit Hilfe der vorgeschlagenen Maßnahmen die Risiken atypischer Arbeitsformen zwar mindern, aber nicht völlig ausräumen lassen. Diese Einschränkung gilt zumindest solange, wie sich der Arbeitsmarkt in einem massiven Ungleichgewicht befindet. Die im Folgenden behandelten Probleme atypischer Beschäftigungsverhältnisse würden sich bei Vollbeschäftigung zwar nicht völlig auflösen, wären dann aber weitaus weniger gravierend als bei Massenarbeitslosigkeit.<sup>29</sup>

Mit dieser einschränkenden Bemerkung wollen wir möglichen Steuerungszugängen vorbeugen: Die Veränderung der rechtlichen Vorgaben impliziert nicht automatisch faktische Veränderungen. Allerdings gilt: Da die Formen der Arbeitsverhältnisse sich ausdifferenzieren, müssen die Regulierungsansätze diesem Trend folgen, was eo ipso zu einem relativ komplexen System führen muss.

Die sozialpolitischen Folgen atypischer Beschäftigung treten nicht nur auf Arbeitsmärkten auf, sondern setzen sich auch jenseits der Erwerbstätigkeit verstärkend fort. Deshalb sind langfristig nur integrierte Lösungen tragfähig. Der Zusammenhang von zunehmenden atypischen Beschäftigungsverhältnissen und dadurch verursachten sozialen Risiken im Alter findet in der öffentlichen Debatte um die Reform der Rentenversicherung zu wenig Beachtung und würde die vorrangig auf Sicherung der Finanzierungsbasis orientierte Perspektive erweitern – allerdings dementsprechend andere Lösungskonzepte verlangen.

Unterscheidet man nochmals zwischen den Phasen der Erwerbstätigkeit und der Nacherwerbstätigkeit, beziehen sich die Risiken der ersten Phase sowohl auf die *Höhe des*

*Einkommens* als auch die *Beschäftigungssicherheit*, die der zweiten auf die Rentenhöhe (Zukunftskommission 1998: 304ff). Außerdem sind atypisch Beschäftigte weitgehend von Weiterbildungsmaßnahmen am Lernort Betrieb ausgeschlossen.

Die Probleme in der Erwerbsphase können darin bestehen, dass atypische Beschäftigungsformen keine ausreichende, eigenständige Subsistenzsicherung ermöglichen. Dieser Zusammenhang gilt vor allem für Teilzeitarbeit im weiteren Sinne, also einschließlich geringfügiger Beschäftigung, nicht notwendigerweise hingegen für Leiharbeit.<sup>30</sup> Probleme für die Nacherwerbsphase entstehen vor allem aus der Tatsache, dass eigene Beiträge aufgrund der Situation mit niedrigen und/oder unsteten Einkommen nicht ausreichend sein können. Diese Schwierigkeiten können sich verschärfen, wenn die ergänzende private Vorsorge an Bedeutung gewinnt.

### (1) Teilzeitarbeit

Teilzeitarbeit, die weitaus häufigste Form atypischer Beschäftigung, nimmt mit der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt säkular zu; ihr Anteil liegt in der Bundesrepublik derzeit bei gut 25% (einschl. geringfügig Beschäftigte), was im EU-Vergleich einem Platz im oberen Drittel entspricht. Teilzeitbeschäftigung, die vor allem die intern-numerische Flexibilität erhöhen soll, kann aus Beschäftigtensicht einerseits „Brücke“ in den Arbeitsmarkt sein (etwa beim Einstieg bzw. Wiedereinstieg oder auf Zeit), andererseits kann sie aber auch zur Einkommens-„Falle“ werden. Bei unfreiwilliger Teilzeitarbeit gilt dies bereits während der Erwerbs- und erst recht in der Nacherwerbsphase, für die zwar generelle Rentenansprüche, aber nicht in einer subsistenzsichernden Höhe erworben werden. Bei freiwilliger, nicht von externen, z. B. familialen Zwängen beeinflusster Teilzeitarbeit kann sich, vor allem wenn sie dauerhaft ausgeübt wird, das Einkommensproblem in der Nacherwerbsphase stellen.

Folgende betrieblich wie außerbetrieblich zu regulierende Ansatzpunkte versprechen, die soziale Stellung von Teilzeitbeschäftigten zu verbessern:

- Übergänge in Form von Beschäftigungsbrücken (im Sinne des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte) bieten Anspruchsrechte auf Teilzeit- sowie Rückkehr in Vollzeitzeitarbeit, um bei sich verändernden Lebens- und Einkommenssituationen Optionen zu haben. Derartige Rechte sind seit kurzem im Teilzeitgesetz<sup>31</sup> verankert.
- Generelle Ansprüche auf Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von Tarifverträ-

<sup>29</sup> Auf die infolge der demografischen Entwicklung langfristig zu erwartenden Entlastungswirkungen für den Arbeitsmarkt soll hier nicht eingegangen werden. Im Mittelpunkt steht vielmehr die auf absehbare Zeit bleibende Beschäftigungslücke.

<sup>30</sup> Dies gilt zumindest nicht, wenn die Dreiecksfunktion von Arbeitnehmern, Verleihern und Entleihern funktioniert oder eine kurzfristige Brückenfunktion in Normalbeschäftigungsverhältnisse darstellt.

<sup>31</sup> Gesetz über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.

gen bieten Chancen, der Abkoppelung vom internen Arbeitsmarkt bzw. dessen Karriereleitern zu begegnen.

– Das Konzept der flexiblen Anwartschaften, vor allem aber auch das der Grundsicherung, kann das in der Längsschnittperspektive drohende Risiko der Altersarmut in Folge zu geringer Beitragszahlungen mindern oder sogar ausschließen.

## (2) Geringfügige Beschäftigung

Geringfügige Beschäftigung, eine spezifische Variante der Teilzeitarbeit mit Arbeitszeiten und Einkommen unterhalb bestimmter Grenzwerte (15 Stunden bzw. 630,- DM/325,- €), zielt vor allem auf die Erhöhung externer Flexibilität. Ihr Umfang hat in den 90er Jahren deutlich zugenommen; das „Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ führte 1999 die Sozialversicherungspflicht ein.

– Kritische „Stellgröße“ ist das geringe Einkommen, das – sofern es sich nicht um einen Zuverdienst handelt – schon während der Erwerbsphase Probleme der eigenständigen Subsistenzsicherung aufwerfen und erst recht Schwierigkeiten bei der Alterssicherung bereiten kann. Zu unterscheiden ist zwischen Haupt- und Nebenerwerbstätigkeit: Falls bereits Ansprüche aus einer anderen, hauptberuflichen Tätigkeit bestehen, bedarf es keiner weiteren, aus der Nebentätigkeit abgeleiteten Sicherung. Die eigentliche Problemgruppe bilden diejenigen Arbeitnehmer, die über längere Zeiträume ausschließlich geringfügig beschäftigt sind und bei Geltung des Äquivalenzprinzips selbst bei einer (nunmehr geltenden pauschalen) Versicherungspflicht kaum Rentenansprüche erreichen, die für die Sicherung der materiellen Existenz ausreichen.<sup>32</sup> Dieses fundamentale Versorgungsproblem können letztlich nur Modelle der Grundsicherung lösen.

– Übergänge in subsistenzsichernde reguläre Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung bietet das bereits erwähnte Teilzeitgesetz.

– Ansprüche auf Weiterbildungsmaßnahmen sind aufgrund der spezifischen Merkmale dieser Beschäftigungsform (vor allem Konzentration auf wenige, häufig kleinbetrieblich strukturierte Branchen des Dienstleistungssektors) überbetrieblich zu organisieren.

## (3) Leiharbeit

Leiharbeit stellt ein Dreiecksverhältnis dar: Der Arbeitnehmer hat einen festen Arbeitsvertrag mit einem Zeitarbeitsunternehmen („Verleiher“), ist aber für eine begrenzte Zeit für ein anderes Unternehmen („Entleiher“) tätig und unterliegt dessen Weisungsbefugnis.<sup>33</sup> Sie kann eine ähnliche „Brückenfunktion“ wie Teilzeitarbeit haben, indem das ausleihende Unternehmen die Ausleihfrist als eine Art Probezeit („screening device“) für ein Dauerarbeitsverhältnis ansieht. Die absolute Anzahl der Leiharbeitsverhältnisse ist – mit knapp einem Prozent aller abhängig Beschäftigten – nach wie vor gering, ihre Zuwachsraten sind gleichwohl erheblich.

Bei funktionierender legaler Leiharbeit, die auf Erhöhung der extern-numerischen Flexibilität ausgerichtet ist, besteht weder ein spezielles Einkommens-,<sup>34</sup> Sozialversicherungs- noch ein Beschäftigungsrisiko. Erst der statistisch nur schwer zu erfassende, gleichwohl nach dem aktuellen Kenntnisstand faktisch erhebliche Missbrauch, vor allem Verstöße gegen das Verbot, die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an den Entleiher zu beschränken, verursacht Beschäftigungsinstabilität.

– Alte Forderungen nach einem strikten Verbot tragen angesichts der raschen Expansion immer weniger. Die angemessenere Strategie ist die gesetzliche und/oder tarifvertragliche Absicherung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen im Sinne einer Gleichbehandlung mit der Stammbesellschaft der Entleihbetriebe. Hierzu gehört auch die sozialverträgliche Gestaltung der Entgelte nach dem Referenzlohnprinzip wie etwa in den Niederlanden<sup>35</sup> – und zwar unabhängig von der Verleihdauer. Einen ersten, allerdings zögerlichen Schritt in diese Richtung hat das Job-AQTIV-Gesetz gemacht, das diese Regelung nach 12 Monaten und damit nur für einen geringen Teil aller Leiharbeitnehmer eingeführt hat.

– Weiterhin verbessern gesetzlich zu verankernde und/oder vertraglich zu vereinbarende Anspruchsrechte auf berufliche Weiterbildung nicht nur „Employability“, sondern helfen auch, auftragsschwache Phasen des Verleihunternehmens zu überbrücken, damit das Beschäftigungsrisiko zu verringern und die Chancen auf den Einsatz in höherwertigen Tätigkeiten zu verbessern<sup>36</sup>.

– Die durch Leiharbeit erreichte externe Flexibilität kann im Übrigen durch interne im Rahmen von beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungen sowie Zeitkontenmodellen ersetzt werden („atmende Fabrik“).

## (4) Befristete Beschäftigung

Der Anteil befristeter an allen Beschäftigungsverhältnissen hat seit Mitte der 80er Jahre nur mäßig zugenommen – laut Mikrozensus auf 10,7 Prozent im Jahre 2000 in Westdeutschland. Befristungen haben eine doppelte Funktion. Einerseits können sie im Sinne einer längeren Erprobungsphase „Brücken“ zu dauerhafter Beschäftigung sein. Andererseits können sie aber auch in Sackgassen münden. Häufigere und längere Phasen der Nicht-

<sup>32</sup> Eine auf freiwilliger Basis mögliche Aufstockung des pauschalen Arbeitgeberbeitrags erfolgt faktisch kaum.

<sup>33</sup> Die maximal mögliche Dauer einer „Verleihung“ wurde seit Einführung des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 mehrfach verlängert und beträgt derzeit 24 Monate.

<sup>34</sup> Da die durchschnittlichen Einkommen bei Leiharbeit die vergleichbarer Tätigkeiten um etwa 30% unterschreiten (Rudolph/Schröder 1997), sind im Bereich der Niedriglohngruppen Einkommensprobleme jedoch nicht grundsätzlich auszuschließen.

<sup>35</sup> Darüber hinaus können, ähnlich wie in Frankreich, sog. Prekaritätsprämien einen gewissen Ausgleich für das höhere Beschäftigungsrisiko bieten.

<sup>36</sup> Ansätze finden sich in den START-Modellen (Weinkopf/Krone 1996).

erwerbstätigkeit führen zwangsläufig zu Problemen bei der Anspruchshöhe der Alterssicherung. Die üblichen Kündigungsschutzregelungen gelten für befristet Beschäftigte naturgemäß nicht. Ein weiterer Nachteil liegt in dem weitgehenden Ausschluss von innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen (einschließlich Karrieremöglichkeiten) und dem Fehlen von Abfindungszahlungen.

Um das Ausmaß befristeter Beschäftigung einzudämmen, gilt ähnlich wie bei Leiharbeit die Überlegung, externe Flexibilität möglichst durch interne zu substituieren.

– Weiterbildungsmaßnahmen können Zeiten der Nicht-Beschäftigung zwischen Befristungen überbrücken, die öffentlich gefördert sein müssten, da tarifliche Lösungen ex definitione nicht greifen. Jobrotations-Modelle, wie sie das Job-AQTIV-Gesetz eingeführt hat, schaffen zumindest für begrenzte Zeiträume Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose und verbessern dadurch deren Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt (im Sinne einer Erhöhung der internen Flexibilität), indem sie das individuelle Humankapital erhalten bzw. verbessern.

– Geringe Ansprüche an die Rentenversicherung, die durch Phasen der Nichterwerbstätigkeit entstehen, können flexible Anwartschaften schließen.

#### (5) Schein-Selbständigkeit/neue Selbständigkeit

Quantitative Angaben zum Umfang dieser Form der Erwerbstätigkeit liegen kaum vor; allerdings besteht begründeter Anlass zu der Vermutung, dass die Anzahl der neuen Selbständigen in den 90er Jahren deutlich zugenommen hat und mehrere hunderttausend Personen umfasst (Dietrich 1999). Wechsel, auch solche temporärer Art, zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit dürften in Zukunft zunehmen.

Zunächst besteht die Notwendigkeit der Formulierung operationaler, möglichst trennscharfer Kriterien zur Abgrenzung neuer und tatsächlicher Selbständigkeit von abhängiger Beschäftigung (u.a. Weisungsgebundenheit, Tätigkeit für nur einen Auftraggeber, Beschäftigung versicherungspflichtiger Arbeitnehmer). Die aktuelle Neudefinition im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der Selbständigkeit (Knospe/Marx 2000) bietet praktikable Ansatzpunkte.

– Während für Übergänge in Selbständigkeit, sei es aus Arbeitslosigkeit oder unselbständiger Beschäftigung, eine Reihe von Hilfen zur Verfügung stehen (u.a. Überbrückungsgeld, Kreditprogramme), fehlen für den Fall des Scheiterns vergleichbare Instrumente für den umgekehrten Weg (vor allem Möglichkeiten der Weiterbildung).

– Die Angehörigen der „klassischen“ Formen der Selbständigkeit (niedergelassene Ärzte, Anwälte) bleiben aus dem kollektiven Pflichtversicherungssystem ausgeschlossen, da ihnen die Fähigkeit unterstellt wird, aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation in berufsständischen Sicherungssystemen individuell Vorsorge betreiben zu können. Die „neuen“ Selbständigen (z. B. Beratungstätigkeiten, Franchisenehmer) hingegen sollten

pflichtversichert sein, da für sie diese „Wohlstandsvermutung“ aufgrund der tatsächlichen Einkommensverhältnisse nicht unterstellt und daher das Risiko der „Altersarmut“ nicht definitiv ausgeschlossen werden kann (ähnlich aus juristischer Perspektive jüngst Welti 2001a und b). Damit würde sich zumindest unter dem Aspekt der sozialen Sicherung im Alter die in der Praxis schwierige Differenzierung zwischen Selbständigkeit und Scheinselbständigkeit erübrigen.

## 5 Schlussbemerkungen

Uns kam es zunächst vor allem darauf an, den nach wie vor dominierenden Strategien der reinen Flexibilisierung bzw. strikten De-Regulierung auf der konzeptionellen Ebene zu begegnen und alternative Konzepte zu entwickeln, welche nicht abstrakt bleiben, sondern die empirisch vorfindbaren und rechtlich-institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik angemessen berücksichtigen. Das hier skizzierte Flexicurity-Konzept erscheint uns, da es Flexibilitätserfordernisse mit Elementen sozialer Sicherung verknüpft, gut geeignet, um aus der Sackgasse der Deregulierungsdiskussion herauszuführen – und die öffentliche sowie politische Diskussion vorsichtig in Richtung einer notwendigen Re-Regulierung im Sinne einer Verbesserung der sozialen Absicherung zu öffnen. Im Übrigen dürften Maßnahmen zur Verbesserung der Flexicurity leichter zu implementieren sein als solche der Deregulierung, da sie die unterschiedlichen Interessen der Akteure in stärkerem Maße berücksichtigen.

Ein wichtiges Argument gegen das entwickelte Konzept von Flexicurity wird sein, dass die Frage seiner Umsetzbarkeit bzw. Durchsetzbarkeit (noch) nicht geklärt ist. Allerdings zeigen die genannten Beispiele und Erfolge anderer westeuropäischer Länder (vor allem Niederlande und Dänemark), dass der Ansatz nicht völlig an der Realität von Arbeitsmärkten und Rentenversicherungssystemen vorbeigeht.

Die Umsetzung der Vorschläge zur Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit erfordert eine Koordination bzw. Integration von Akteuren, Instrumenten und Ebenen:

– In Bezug auf die korporativen *Akteure* gilt: Bei einzelnen Komponenten (vor allem der sozialen Absicherung der Nacherwerbsphase über Elemente einer Grundsicherung und/oder flexibler Anwartschaften sowie bei der Setzung von Rahmenbedingungen für atypische Beschäftigungsverhältnisse) wird es – durchaus im Gegensatz zu den eingangs erwähnten Vorstellungen der Befürworter reiner Deregulierung – nach wie vor wesentlich auf den Staat als Akteur und regulierende Instanz ankommen, auch wenn er vom „fürsorgenden Wohlfahrtsstaat“ zum „kooperativen Sozialstaat“ wird. Bei allen anderen Gegenstandsbereichen (vor allem Stärkung inter-numerischer und funktionaler Flexibilität durch lebenslanges Lernen und beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik) sind auch und gerade die Tarifvertrags- sowie Betriebsparteien als zentrale Akteure gefordert.

– In Bezug auf die *Instrumente* der Durchsetzung sind sowohl Gesetze als auch Verträge möglich. Auch spezifische Kombinationen beider Formen können sinnvoll sein: Verallgemeinernde (Mindest-)Regelungen und (sektor- bzw. betriebs-)spezifische Lösungen können sich (etwa beim lebenslangen Lernen) durchaus ergänzen. Die Differenzierung der Instrumente entspricht in etwa der bekannten Unterscheidung von prozeduraler und substanzieller Regulierung. Die Bedeutung der vertraglichen Variante nimmt vermutlich mit den Tendenzen der Dezentralisierung der Tarifpolitik und Verbetrieblung der Arbeitsbeziehungen zu. In diesem Kontext lassen sich weiterhin Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen unterscheiden; letztere können (etwa im Rahmen der Arbeitszeitpolitik) entweder autonome Regelungen darstellen oder tarifvertragliche konkretisieren bzw. „umsetzen“.

– Schließlich korreliert die Differenzierung von *Handlungsebenen* eng mit der nach Akteuren: Der Staat ist auf der Makro-, die privaten Akteure, also Verbände und Betriebsparteien, sind auf der Meso- und Mikroebene zuständig.

Im Übrigen müssen nicht alle diskutierten Aspekte Nullsummenspiele darstellen; bei bestimmten Ansätzen (u.a. beschäftigungssichernde Tarif- und Betriebspolitik, lebenslanges Lernen) sind durchaus Positivsummenspiele möglich. Eine Veränderung von Rahmenbedingungen verursacht nicht nur Kosten, sondern stiftet auch individuellen und kollektiven Nutzen für Betriebe und Arbeitnehmer. Korporative Akteure sind auch in Zeiten von „Dezentralisierung“ und „Verbetrieblung“ nicht nur die Tarifpartner, sondern auch der Staat, der Rahmenbedingungen neu setzt bzw. obsolet gewordene verändert. Es geht darum, Optionen für die privaten Akteure zu schaffen, nicht ihnen strikte Vorgaben zu machen.

Schließlich ist der Flexicurity-Ansatz nicht konsequenzenlos für die Stammbeschäftigten und damit für die Zukunft des NAV. Die Folgen ergeben sich aus der Grundphilosophie, die interner Flexibilität vor externer den Vorzug gibt. Innerbetriebliche Anpassungen durch schwankende Arbeitszeiten, Umsetzungen auf andere Arbeitsplätze oder beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die zeitliche, qualifikatorische und auch finanzielle Anpassungsbereitschaft der Stammbeschäftigten.

## Literatur

- Baker, D./Schmitt, J. (1999): Die makroökonomischen Wurzeln der hohen Arbeitslosigkeit in Europa. Der Einfluss des Wachstums im Ausland. In: WSI-Mitteilungen 52, 839-850.
- Bellmann, L. et al. (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. Nürnberg.
- Bendapudi, V./Mangum, St. L./Tansky, J. W. (2001): Customizing Public Policy: A Typology of Contingent Employment. In: Perspectives on Work 5, 33-36.

- Berthold, N. (2000): Abbau von Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt – Ist die Wirtschaftspolitik auf dem richtigen Weg? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1, 229-250.
- Berteleit, A. (1999): Österreich. In: Rentenversicherung im internationalen Vergleich 15, 5-41.
- Bispinck, R., WSI-Tarifarchiv (1998): Tarifliche Öffnungsklauseln. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 32. Düsseldorf.
- Bispinck, R. (2002): Tarifpolitik und Beschäftigungssicherung. In: Seifert, H. (Hrsg.): Betriebliche Bündnisse für Arbeit. Berlin (im Erscheinen).
- Bolder, A./Hendrich, W. (2002): Widerstand gegen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung: Subjektives Wissensmanagement. In: WSI-Mitteilungen 55, 19-24.
- Bosch, G. (2001): Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. In: WSI-Mitteilungen 54, 219-229.
- Bosch, G./Dobischat, R./Husemann, R. (1997): Berufliche Weiterbildung und regionale Innovation. In: Dobischat, R./Husemann, R. (Hrsg.): Berufliche Bildung in der Region. Berlin, 87 – 103.
- Brombacher-Steiner, M. V. (2000): Die Zweite Säule der Altersvorsorge in der Schweiz. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Rentenpolitik in Europa. Welches Modell wird zur Leitidee von Reformen? Bonn, 93-102.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000): Statistisches Taschenbuch '99. Bonn.
- Deregulierungskommission. Unabhängige Expertenkommission zum Abbau markwidriger Regulierungen (1991): Marktöffnung und Wettbewerb. Berichte 1990 und 1991. Stuttgart.
- Dietrich, H. (1999): Empirische Befunde zur selbständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselbständiger Erwerbsverhältnisse. In: MittAB 32,1, 85-101.
- Dobischat, R./Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten. In: WSI-Mitteilungen 54, 92-101.
- Dombois, R. (1999): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37, 13-20.
- Eichhorst, W./Profit, St./Thode, E. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung. Berlin-Heidelberg.
- European Academy of the Urban Environment (ed.) (1998): New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept. Berlin.
- European Commission (2001): European Economy, Performance of the European Labour Market. Brussels.
- Europäische Kommission (2001): Beschäftigung in Europa 2000. Luxemburg.
- Freeman, R. B./Schettkat, R. (1999): Zwischen Fastfood und Excellence. Die Beschäftigungslücke in Deutschland im Vergleich zu den USA. In: Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 44, 95-113.
- Geissler, B. (1998): Normalarbeitsverhältnis und Sozialversicherungen – eine überhöhte Verbindung. In: MittAB 31, 4, 550-557.
- Groß, H./Munz, E./Seifert, H. (1999): Weniger Arbeitslose durch Überstundenabbau. In: WSI-Mitteilungen 52, 505-512.



- Hartz, P. (1996): Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden. Frankfurt/M./New York.
- Hoffmann, E./Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen. In: MittAB 31, 4, 409-425.
- Horejs, I. (1998): Job Transfer. Frühzeitige und betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik. Modelle und Fallbeispiele aus 5 europäischen Ländern. Deutsche Kurzfassung. Wien.
- Jorgensen, H. J./McGarrah, R. E. (2001): Contingent Workers: Health and Pension Security. In: Friedman, S./Jacobs, D. C. (Eds.): The Future of the Safety Net. Social Insurance and Employee Benefits. Champaign, 225-238.
- Kaltenborn, B. (2001): Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14.
- Keller, B./Seifert, H. (Hrsg.) (1998): Deregulierung des Arbeitsmarktes. Eine empirische Zwischenbilanz. Hamburg.
- Keller, B./Seifert, H. (Hrsg.) (1995): Atypische Beschäftigung. Verbieten oder gestalten? Köln.
- Klammer, U. (2000): Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa. In: WSI-Mitteilungen 53, 313-321.
- Klammer, U. (1999): Renten von allen für alle. In: Die Mitbestimmung, 45/8, 50-51.
- Klammer, U./Tillmann, K. (2001): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Projektbericht. Düsseldorf.
- Knospe, A./Marx, St. (2000): Praktikable Lösungen gefunden. In: Bundesarbeitsblatt, Heft 2, 5-9.
- Kress, U. (1998): Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Ein Literaturbericht. In: MittAB 31, 4, 488-505.
- Kuwan, H./Gnahn, D./Seidel, S. (2000): Berichtssystem Weiterbildung. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn.
- Langelüddeke, A./Rabe, B./Thiede, R. (1999): Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauenalterssicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit. In: Die Angestelltenversicherung 46, 7-13.
- Lefresne, F. (1999): Employability at the Heart of the European Employment Strategy. In: Transfer 5, 460-480.
- Lindbeck, A./Snower, D. J. (1988): The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment. Cambridge-London.
- Mauer, A./Seifert, H. (2001): Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität? In: WSI-Mitteilungen 54, 490-500.
- Michaelis, K./Thiede, R. (1999): Flexible Anwartschaften bei un stetigen Versicherungsverläufen. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 8-9, 521-528.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform 31, 415-475.
- Müller, K./Schlauch, R./Dückert, Th. (2001): Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik – Zugangsgerechtigkeit und Flexicurity. Ms. Berlin.
- OECD (1999): Employment Outlook. Paris.
- OECD (1990): Labour Market Policies for the 1990s. Paris.
- OECD (1989): Labour Market Flexibility. Trends in Enterprises. Paris.
- OECD (1986): Flexibility in the Labour Market: the Current Debate. Paris.
- Oschmiansky, H./Schmid, G./Heitmann, Th./Uhrig, B. (2001): Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen. Bonn.
- Ozaki, M. (1999): Negotiating flexibility. The role of the social partners and the state. Geneva.
- Pennings, F. (1999): Flexibilität und Sicherheit: neue Entwicklungen im niederländischen Arbeitsrecht. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 13, 153-164.
- Pfarr, H. (2000): Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“. In: WSI-Mitteilungen 53, 279-283.
- Rabe, B./Langelüddeke, A. (1999): Flexible Anwartschaften als Element der Rentenreform. In: Wirtschaftsdienst 79, 237-244.
- Rabe, B./Schmid, G. (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. In: WSI-Mitteilungen 53, 305-313.
- Riester, W. (1999): Flexibilität und soziale Sicherheit. In: Jahrbuch Arbeit und Technik 1999/2000, 139-146.
- Rudolph, H./Schröder, E. (1997): Arbeitnehmerüberlassung: Trends und Einsatzlogik. In: MittAB 30, 1, 102-126.
- Schäfer, H., (2001): Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Zu Theorie und Empirie der atypischen Beschäftigung in Deutschland. Köln.
- Schmid, G. (2000): Arbeitsplätze der Zukunft: Von standardisierten zu variablen Arbeitsverhältnissen. In: Kocka, J./Offe, C. (Hrsg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt-New York, 269-292.
- Schmid, G. (1999): Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa. In: Schmähl, W./Rische, H. (Hrsg.): Wandel der Arbeitswelt. Folgerungen für die Sozialpolitik. Baden-Baden, 123-150.
- Schmid, G. (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichten Arbeitsmarktpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B12-13, 9-23.
- Schmid, G./Auer, P. (1998): Transitional labour markets: concepts and examples in Europe. In: European Academy of the Urban Environment (ed.): New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept. Berlin, 11-28.
- Schmid, G./Gazier, B. (eds.) (2001): The new dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets. Cheltenham.
- Schnabel, C. (1998): The Reform of Collective Bargaining in Germany: Corporatist Stability vs. Firm Flexibility. In: Hoffmann, R./Jacobi, O./Keller, B./Weiss, M. (eds.): The German Model of Industrial Relations Between Adaptation and Erosion. Düsseldorf, 83-95.

- Schömann, K./Mytze, R./Gülker, S. (1999): Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen für Jobrotation in neun europäischen Ländern. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Bd. 36. Berlin.
- Schömann, K./O'Connell, Ph. J. (eds.) (2001): Education, training and employment dynamics. Transitional labour markets in the European Union. Cheltenham.
- Seifert, H. (2002): Zeitkonten für lebenslanges Lernen. Bonn.
- Seifert, H. (2001): Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität. In: WSI-Mitteilungen 54, 84-91.
- Sels, L./Van Hootegem, G. (2001): Seeking the balance between flexibility and security. In: Work, Employment and Society 15, 327-352.
- Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt-New York.
- Solow, R. M. (1990): The labor market as a social institution. Cambridge-Oxford.
- SPI Job Transfer (1999): Endbericht Projekt SOI Job Transfer 1996-1999. Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis. Berlin: mimeo.
- Stichting van de Arbeid (1996): Flexibilität und Sicherheit. Bericht. Den Haag.
- Tálos, E. (1999): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien.
- Voss, G. G./Pongratz, H. J. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 50, 131-158.
- Walwei, U. (2000): Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen: Rechtlicher Reformbedarf und Kompensationsmöglichkeiten. In: MittAB 33, 1, 101-111.
- Weinkopf, C./Krone, S. (1996): START Zeitarbeit – sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassungen als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Gelsenkirchen.
- Weiß, R. (2001): Weiterbildung in Eigenverantwortung. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 249, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln.
- Weiß, R. (1999): Betriebliche Weiterbildung als Investition in das Humankapital – Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft. Köln.
- Welti, F. (2001a): Sozialversicherung für Selbständige öffnen. Bedürfnis nach sozialem Schutz wächst. In: Soziale Sicherheit 50, 223-229.
- Welti, F. (2001b): Wandel der Arbeit und Reform von Sozialstaat und Sozialrecht. In: Sozialer Fortschritt 50, 69-79.
- Wilthagen, T. (1998): Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform ? Discussion Paper FS I 98-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- WSI (2000): Schwerpunkttheft der WSI-Mitteilungen, „Flexicurity“ – Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Zeiten der Flexibilisierung. Düsseldorf.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn.