SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Flexicurity: wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Keller, B., & Seifert, H. (2006). Flexicurity: wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 2685-2697). Frankfurt am Main: Campus Verl. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-143476

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?

Berndt Keller und Hartmut Seifert

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 (Unabhängige Expertenkommission 1991) finden in modifizierter Form verbreitet Zustimmung (für andere: Eichhorst u.a. 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. Die Vorschläge der Hartz-Kommission (Bericht 2002) sowie die anschließende Gesetzgebung werden das Regulierungsgefüge stärker verändern als alle anderen Versuche der letzten Jahrzehnte.

Die 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 neunziger Jahre entwickelt und in Ansätzen implementiert ist. Inzwischen haben OECD sowie EU dieses Konzept offiziell 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. Im Mittelpunkt steht das auf die institutionellen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik bezogene Konzept der Flexicurity als Alternative zur reinen Flexibilisierung. 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.

2. Flexicurity als Alternative zur Deregulierung

2.1 Ausgangsüberlegungen

Wir geben die häufig implizit getroffene Annahme der Homogenität von Arbeitsmärkten auf und unterstellen stattdessen eine dauerhafte Segmentation nach spezifischen Kriterien (wie Qualifikation, Alter oder Geschlecht der Arbeitnehmer oder spezifischer Markt- bzw. Dienstleistungsanforderungen). Damit wird es notwendig, nicht pauschal von Flexibilisierung, sondern von spezifischen Formen auszugehen und folgende Varianten zu unterscheiden:

Konzeptionelle Arbeiten der OECD (1986, 1989, 1990), die Verbindungslinien zur Theorie der »neuen Mikroökonomik des Arbeitsmarktes« (Lindbeck/Snower 1988) zeigen, differenzieren zunächst zwischen externer und interner Flexibilität. Die letztgenannte Form untergliedern sie dann in zwei weitere Varianten:

- *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 Beschäftigen. Diese Voraussetzungen sind bei strikten »work rules« und fehlender Breite der Ausbildung wie in den angelsächsischen Ländern nicht gegeben.

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 Arbeitsmarkt, die wiederum eine Voraussetzung dafür ist, dass bei Strukturwandel »Mismatch«-Probleme vermieden werden.

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. Außerdem unterscheiden wir bei der Flexibilisierung nicht nur zwi-

schen 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 von einem Ausbau 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 Feuerns«, krankt allerdings auch an erheblichen Lücken in der sozialen Sicherung. Die vielfach nicht existierende Krankenversicherung sowie vor allem die Existenz einer großen Gruppe von *working poor* gehören zu den zentralen Folgeproblemen dieses Modells, das ausschließlich auf die Wirkung von »Marktkräften« bzw. ausschließlich auf »flexibility« setzt. 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.

2.2 Bausteine/Elemente von 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 u.a. 2001) sowie die wissenschaftliche Diskussion (WSI 2000; Klammer/Tillmann 2001) in der Bundesrepublik Einzug halten. Diese teilweise empirisch gestützten konzeptionellen Ansätze

»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 individ-

ual 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. 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) Übergangsarbeitsmärkte, (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 sozialen Sicherungssystemen an Bedeutung gewinnt. Hiervon unabhängig stellt sich das Problem auch angesichts der Pluralisierung der Beschäftigungsformen. Die Kritik an dem Konzept der Übergangsarbeitsmärkte führt zu Konkretisierungen (2 und 3) sowie zu Erweiterungen (4).

2.2.1 Übergangsarbeitsmärkte

Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte (Schmid 1994, 1999, 2000*)* gibt das für das Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses konstitutive 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.

Übergangsarbeitsmärkte funktionieren nach dem Prinzip der Reversibilität von Entscheidungen. Sie ermöglichen 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 Beschäftigungsbrücken können sich auf arbeitsmarktpolitische Instrumente stützen, die zum Teil bereits seit langem erprobt sind (u.a. Überbrückungsgeld, Kurzarbeitergeld, ABM, Lohnkostensubventionen), zum Teil jüngst eingeführt sind (»job rotation«) oder noch im Experimentierstadium stecken, wie Transfergesellschaften oder Kombilohn-Modelle.

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 Arbeitskräften, 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.

Trotz kritischer 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*.

2.2.2 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. Vor allem seit den neunziger Jahren haben die tarifpolitischen und betrieblichen Akteure den Handlungsspielraum für interne Flexibilität ausgeweitet und neue Anpassungsinstrumente eingeführt (u.a. betriebliche Bündnisse für Arbeit, Öffnungsklauseln in Tarifverträgen). Die neuen Handlungspotentiale können teilweise externe Anpassungsflexibilität ersetzen und damit den Beschäftigten ein höheres Maß an Beschäftigungssicherheit gewährleisten (Mauer/Seifert 2001). Hierbei handelt es sich vor allem um folgende Weichenstellungen:

1. Seit Mitte der achtziger Jahre haben die Tarifvertragsparteien Schritt für Schritt den Spielraum für variable Arbeitszeitformen ausgeweitet. Auf dieser Basis konnten die Betriebe zahlreiche Zeitkontenvarianten 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 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. Interne Flexibilität kann hier ebenfalls externe ergänzen oder ersetzen.

Intern-numerische Anpassung setzt, wie empirische Untersuchungen zeigen (Bellmann u.a. 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, be-

triebsintern unterschiedliche Arbeitsaufgaben zu übernehmen (intern-funktionale Flexibilität).

Interne Flexibilität kann im Vergleich mit externer Flexibilität 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 Amortisierung getätigter Humankapitalinvestitionen. Beschäftigte behalten auch bei konjunkturellen oder saisonalen Nachfrageschwankungen weiterhin ihren Arbeitsplatz, sichern sich damit die Zugangschancen zur betrieblichen Weiterbildung und 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. Internnumerische Flexibilität mindert zwar das Risiko der Entlassung, kann aber Einkommensprobleme aufwerfen, die umso gravierender sind, je niedriger das Lohnniveau ist. Bei dauerhafter Realisierung dieses Modells können sich deshalb Probleme für die Alterssicherung ergeben.

2.2.3 Stärkung funktionaler Flexibilität: Lebenslanges Lernen

Wenn Beschäftigungsverhältnisse zukünftig instabiler werden und zugleich den Beschäftigten mehr Eigenverantwortung abverlangt wird, bietet das *Konzept des lebens-langen 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.

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 (Seifert 2002). In einem ersten Schritt sollen bestehende gesetzliche, tarifliche und betriebliche Freistellungsansprüche zusammengefasst werden. Sie sollen den Grundstock auf individuellen Lernzeitkonten bilden. Zukünftige tarifvertragliche Vereinbarungen, wie sie im Bereich der chemischen Industrie abgeschlossen wurden, sollen weitere Zeitelemente hinzufügen.

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.

2.2.4 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.

Soziale Probleme in der Nacherwerbsphase können in Zukunft als Folge der Flexibilisierung der Beschäftigungsformen auftreten, da in der Bundesrepublik das Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherungssysteme, wenn man von wenigen Ausnahmen wie der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten als Ausgleichsmechanismus absieht, immer noch relativ eng gekoppelt sind (*Äquivalenzprinzip*). 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 Prozent auf 80 Prozent gesunken (BMA 2000). Damit ist aber noch keine Aussage getroffen über das für eine eigenständige Existenzsicherung notwendige *Niveau*. 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).

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 demographischen 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 entwickelte Vorschlag flexibler Anwartschaften bei unstetigen 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 u.a. 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, das heißt 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 u.a. 1999: 10)

Beschäftigungszeiten, in denen Beiträge in unterdurchschnittlicher Höhe geleistet wurden, können durch die neue Form von Anwartschaft aufgestockt werden.

Lücken in der individuellen Erwerbsbiographie würden unabhängig von Gründen (wie Kindererziehung oder Weiterbildung) nicht mehr zu deutlichen Defiziten in der Rentenversicherung führen. Profitieren würden von der Anpassung der Rentenversicherung an unstetige 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.

Als alternativen Ansatz nehmen wir das *Konzept der Grundsicherung* aus zwei Gründen auf:

– 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 zu schaffen, da im Gegensatz zur derzeitigen Regelung nur geringere Nachteile in der Nacherwerbsphase, das heißt in Bezug auf die Rentenhöhe, entstehen.
– 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 eine enge Arbeitsmarktperspektive weit hinausgehende, gleichwohl mit ihr eng verbundene Grundsatzentscheidung ist die der Beibehaltung der gegenwärtigen, im internationalen Vergleich relativ strikten Koppelung oder einer mehr oder weniger weitgehenden Entkoppelung von Erwerbsarbeit und sozialer (Grund-) Sicherung. 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.

Die 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 demographischen Aspekten auch die hier skizzierten Veränderungen im Erwerbssystem durch die Einführung von Elementen einer Grundsicherung zu berücksichtigen.

Länder mit anderen institutionellen Rahmenbedingungen, die die für die Bundesrepublik typische, recht enge Koppelung zwischen Normalarbeitsverhältnis 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 Rahmenbedin-

gungen 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 Normalarbeitsverhältnisses« 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).

3. Schlussbemerkungen

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.

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 »Verbetrieblichung« 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 Normalarbeitsverhätnisses. 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

Bellmann, Lutz u.a. (1996), *Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993–1995*, Nürnberg.

Bericht der Kommission (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin.

Bispinck, Reinhard (2002), »Tarifpolitik und Beschäftigungssicherung«, in: Seifert, Hartmut (Hg.), *Betriebliche Bündnisse für Arbeit*, Berlin, S. 13–18.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000), *Statistisches Taschenbuch '99*, Bonn.

Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Thode, Eric (2001), *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin/ Heidelberg.

Hartz, Peter (1996), *Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden*, Frankfurt a.M./New York.

Klammer, Ute/Tillmann, Katja (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.

Langelüddeke, Anne/Rabe, Brigitta/Thiede, Reinhold (1999), »Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten. Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauenalterssicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit«, *Die Angestelltenversicherung*, Jg. 46, S. 7–13.

Lindbeck, Assar/Snower, Dennis J. (1988), *The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge.

Mauer, Andreas/Seifert, Hartmut (2001), »Betriebliche Beschäftigungs- und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität?«, *WSI-Mitteilungen*, Jg. 54, S. 490–500.

Müller, Kerstin/Schlauch, Rezzo/Dückert, Thea (2001), *Neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik –Zugangsgerechtigkeit und Flexicurity*, Ms., Berlin.

OECD (1986), *Flexibility in the Labour Market: the Current Debate*, Paris.

OECD (1989), *Labour Market Flexibility. Trends in Enterprises*, Paris.

OECD (1990), *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris.

Ozaki, Muneto (1999), *Negotiating Flexibility. The Role of the Social Partners and the State*, Geneva.

Pennings, Frans (1999), »Flexibilität und Sicherheit: neue Entwicklungen im niederländischen Arbeitsrecht«, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Jg. 13, S. 153–164.

Rabe, Brigitta/Langelüddeke, Anne (1999), »Flexible Anwartschaften als Element der Rentenreform«, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, S. 237–244.

Riester, Walter (1999), »Flexibilität und soziale Sicherheit«, *Jahrbuch Arbeit und Technik 1999/2000*, S. 139–146.

Schmid, Günter (1994), »Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12–13, S. 9–23.

Schmid, Günter (1999), »Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa«, in: Schmähl, Winfried/Rische, Herbert (Hg.), *Wandel der Arbeitswelt. Folgerungen für die Sozialpolitik*, Baden-Baden, S. 123–150.

Schmid, Günther (2000), »Arbeitsplätze der Zukunft: Von standardisierten zu variablen Arbeitsverhältnissen«, in: Kocka, Jürgen/Offe, Claus (Hg.), *Geschichte und Zukunft der Arbeit*, Frankfurt a.M./New York, S. 269–292.

Seifert, Hartmut (2001), »Zeitkonten: Von der Normalarbeitszeit zu kontrollierter Flexibilität«, *WSI-Mitteilungen*, Jg. 54, S. 84–91.

Seifert, Hartmut (2002), *Zeitkonten für lebenslanges Lernen*, Bonn.

Stichting van de Arbeid (1996), *Flexibilität und Sicherheit*, Bericht, Den Haag.

Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (1991), *Marktöffnung und Wettbewerb*, Berichte 1990 und 1991, Stuttgart.

Wilthagen, Ton (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Discussion Paper FS I 98–202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

WSI (2000), *»Flexicurity« – Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Zeiten der Flexibilisierung* (=Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen), Düsseldorf.