



Assistenzprofessor der Wirtschaftspolitik  
Universität "La Sapienza" Rom

## Flexicurity: Politischer Slogan und Realität

Der Begriff „Flexicurity“, der sich grob als Strategie definieren lässt, die eine Erhöhung der Flexibilität des Arbeitsmarktes mit einer Verbesserung der sozialen Sicherheit und der Beschäftigungsfähigkeit verbindet, wobei jegliche Art von Arbeitsmarktsegmentierung vermieden wird, stellt einen zentralen Themenpunkt in der akademischen und politischen Diskussion dar. Insbesondere wurde die Einführung von auf Flexicurity aufbauenden Reformstrategien in jüngster Zeit zum zentralen Stützpfeiler der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS).

Konkret unterstreichen Dokumente der Europäischen Union, dass in Anbetracht der sich den Wirtschaftsräumen der industrialisierten Welt darbietenden Herausforderungen – vor allem der Globalisierung, des wachsenden Konkurrenzkampfs mit neu aufkommenden Wirtschaftsräumen sowie des Bedarfs an häufigen technologischen Neuerungen und folglich an häufigen Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer – die Kombination von Flexibilität und Sicherheit nicht als Kompromisslösung angesehen werden, sondern diese beiden Dimensionen vielmehr einander ergänzen und unterstützen könnten und sollten. Seitens europäischer Institutionen wird immer wieder betont, dass eine auf Flexicurity aufbauende Politik eine geeignete Antwort auf das Dilemma darstellen könnte, wie man die Konkurrenzfähigkeit verbessern könnte, ohne die besonderen Merkmale des Europäischen Sozialmodells zu schwächen, und dass Flexicurity die geeignetste Strategie ist, die durch die erneuerte Lissabon-Strategie angepeilten Beschäftigungs- und Wachstumsziele zu erreichen.

Wie bereits gesagt versteht man unter dem Begriff „Flexicurity“ eine wirtschaftspolitische Strategie, welche die seitens der Unternehmer gestellten Forderungen nach mehr Flexibilität mit einem hohen Maß an Schutz für Arbeitnehmer verknüpft. Gewährleistet werden sollte die Sicherheit der Arbeitnehmer durch mehr Großzügigkeit bei Arbeitslosenunterstützungen und stärkere Einbeziehung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (ALMP) und von Aktivitäten für lebenslanges Lernen (LLL), die einzelnen Arbeitnehmern bei einem allfälligen Arbeitsplatzwechsel zu Gute kommen.

Flexicurity beruht somit auf einem politischen Modell, das nicht so sehr auf die Gewährleistung der Arbeitsplatzsicherheit abzielt, sondern das Schwergewicht mehr auf die Beschäftigungsfähigkeit (d.h. die Beschäftigungssicherheit) verlagert, womit die sich aus einer unsichereren Berufslaufbahn ergebende geringere Sicherheit (mit welcher den Forderungen nach mehr Flexibilität nachgekommen wird) durch bessere Ausbildungs- und Berufschancen und höhere soziale Sicherheit für Arbeitnehmer jeder Art (d.h. sowohl für festangestellte Arbeitnehmer als auch für vorübergehend und atypisch Beschäftigte) kompensiert werden soll.

Seit Mitte der Neunzigerjahre wird in der Wirtschaftsliteratur immer wieder versucht, eine formale Definition von „Flexicurity“ aufzustellen. Neben der markanten Definition von Tangian (2007) als „Flexibilität mit menschlichem Antlitz“ ist die am häufigsten zitierte Definition (voller politischer Implikationen) jene von Wilthagen, Tros (2004) als „eine politische Strategie zur gleichzeitigen und absichtlichen Erhöhung

Assistenzprofessor der Wirtschaftspolitik, Universität "La Sapienza" Rom

der Flexibilität der Arbeitsmärkte, Arbeitsorganisationen und Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen einerseits und der Sicherheit – der Beschäftigungssicherheit und der sozialen Sicherheit – unter besonderer Berücksichtigung schwächerer Gruppen auf dem und außerhalb des Arbeitsmarktes andererseits”.

Gemäß einer derartigen Definition (die seitens der europäischen Institutionen implizit angewandt wird) sollte Flexicurity nicht als bloßer kompensatorischer Schutz für flexiblere Arbeitskräfte verstanden werden. Ganz im Gegenteil, die Begriffe „gleichzeitig“ und „absichtlich“ setzen die Konzentration auf die starke Koordination verschiedenster arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, sowohl auf Seite der Flexibilität als auch auf jener der Sicherheit, voraus. Darüber hinaus gilt es festzuhalten, dass Maßnahmen, welche die Flexibilität erhöhen und dabei Schutz und Beschäftigungsfähigkeit nur für die Insider (d.h. die Arbeitnehmer in einem festen Arbeitsverhältnis) verbessern, nicht den Zielsetzungen von Flexicurity entsprechen. Zugleich können auch Maßnahmen, welche die Flexibilität in Randbereichen der Arbeiterschaft erhöhen (d.h. Einführung flexibler vertraglicher Regelungen für Personen mit berufsbedingten Problemen wie jene Regelungen, die im vergangenen Jahrzehnt in Italien eingeführt wurden, ohne die Regelungen für unbefristete Verträge zu ändern) nicht als Schritt hin zur Verwirklichung von Flexicurity betrachtet werden; derartige Maßnahmen verstärken eher die Segmentierung des Arbeitsmarktes und stehen somit im Widerspruch zu der Grundvoraussetzung, dass für die Umsetzung von Flexicurity keinerlei Segmentierung vorliegen darf.

Jedenfalls muss hervorgehoben werden, dass es sich bei Flexicurity um ein mehrdimensionales Konzept handelt. Demzufolge wird dieses in vielen Fällen (auch in EU-Dokumenten) anhand seiner mehreren Komponenten identifiziert: Nichtvorhandensein einer Arbeitsmarktsegmentierung; Verfügbarkeit flexibler vertraglicher Regelungen; wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (einschließlich einer breit angelegten Bereitstellung von öffentlichen Ar-

beitsämtern) gepaart mit Systemen für lebenslanges Lernen; Bereitstellung eines adäquaten und effizienten Sozialversicherungssystems, in dem die Sicherung der Einkommen (einschließlich Arbeitslosenunterstützung) mit Arbeitsmarktmobilität und der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gekoppelt sind.

Die Umsetzung einer Flexicurity-Strategie kann dann anhand der Begutachtung der Leistung der einzelnen Mitgliedsländer in Bezug auf jede einzelne Komponente, sowohl was die Flexibilität als auch was die Sicherheit angeht, beurteilt werden. Ferner sollten jene Grundbedingungen, die für die positiven Erfahrungen in Dänemark maßgeblich waren, auch überall dort Berücksichtigung finden, wo das Flexicurity-Modell zur Anwendung kommt: ein von gegenseitigem Vertrauen zwischen den Sozialpartnern geprägtes Klima (d.h. ein gutes Maß an sozialem Kapital); keine territorialen Disparitäten (und eine sehr limitierte Verbreitung von Schattenwirtschaft und nicht angemeldeter Arbeit); ein innovatives Produktivsystem, das für einen hohen Bedarf an Facharbeitern und neuen Technologien sorgt und somit einen intensiven Prozess für die Fortbildung von Arbeitnehmern erfordert, der durch effiziente Aktivitäten für lebenslanges Lernen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgedeckt wird.

Neben diesen zahlreichen Elementen – die unter anderem erkennen lassen, dass die positiven Erfahrungen aus Dänemark nur schwer auf Italien übertragbar sein werden – ist noch anzumerken, dass das Nichtvorhandensein jeglicher Arbeitsmarktsegmentierung eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung von Flexicurity darstellt.

Allerdings sind die Arbeitsmärkte der EU15-Länder hochgradig inhomogen, sowohl was die Arbeitsmarktindikatoren (z.B. Beschäftigungsrate und die Rolle von Teilzeitarbeitsplätzen) als auch was die realisierten Arbeitsmarktstrategien betrifft. Dies lässt sich aus (sowohl flexibilitätsseitig als auch sicherheitsseitig) dem EPL-Index (Index betreffend Kündigungsschutzgesetze) und an dem für (aktive und passive) arbeits-

Assistenzprofessor der Wirtschaftspolitik, Universität "La Sapienza" Rom

marktpolitische Maßnahmen aufgewandten Anteil des BNP ablesen.

Ferner bedarf es hinsichtlich der Segmentierung einer eingehenden Untersuchung der Charakteristika befristeter Arbeitsplätze in EU-Mitgliedsländern. Aus ersten Informationen (unter Zugrundelegung von EU-SILC-Daten) geht hervor, dass in Südeuropa Zeitarbeiter für gewöhnlich in Berufen mit niedrigem Qualifikationsniveau beschäftigt werden und, außer in Großbritannien, Zeitarbeiter im Jahresverlauf überall häufige Unterbrechungen ihres Beschäftigungsverhältnisses erleben (wie an der Anzahl von Arbeitsmonaten zu ersehen ist). Beim Lohngefälle (das mittels einer Mincerschen Progression berechnet wurde) zeigt sich eine starke Benachteiligung der Arbeitnehmer mit zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen. Die einzigen Ausnahmen sind Großbritannien und (zum Teil) Irland, die einzigen Länder, in denen eine Risikoprämie an Arbeitnehmer ausbezahlt wird, die einem höheren Risiko des Eintretens einer Unterbrechung ihres Arbeitsverhältnisses ausgesetzt sind.

In Italien wurden im Lauf des letzten Jahrzehnts stufenweise mehrere Reformen eingeführt, die darauf abzielen, durch Erleichtern der Anwendung zeitlich befristeter Arbeitsverträge und durch Ermöglichen neuer „atypischer“ vertraglicher Regelungen die externe Flexibilität zu erhöhen. Allerdings wurde die Flexibilität „in Randbereichen“ eingeführt, ohne dass das Maß an Kündigungsschutzgesetzen für unbefristete Arbeitsverträge geändert wurde. In einem Umfeld steigender Beschäftigungszahlen (und sinkender Arbeitslosigkeit) wurde die Umsetzung dieser Maßnahmen von einer erheblichen Erhöhung des Arbeitsmarktsegmentierungsgrades begleitet, wobei mehrere Indikatoren darauf hinweisen, dass der Übergang von zeitlich befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere bei jüngeren Arbeitnehmern, schwierig ist.

Die Entstehung eines zweigleisigen Arbeitsmarktes ist nicht nur in Bezug auf ein ungleiches Maß an Kündigungsschutz, der für unterschiedliche vertragliche Regelungen zur Verfügung steht,

zu beobachten, sondern auch hinsichtlich der unausgewogenen Bereitstellung von Arbeitslosenunterstützungsleistungen und sozialer Absicherung. In Italien wurde die Erhöhung der externen Flexibilität nicht durch eine umfassende Reform des Systems der Arbeitslosenunterstützung aufgefangen, welches weiterhin höchst komplex und fragmentiert ist und insbesondere Arbeitnehmer mit zeitlich befristeten Arbeitsverträgen und vor allem „koordinierte Mitarbeiter“ (collaboratori coordinati) benachteiligt.

Das mögliche Entstehen eines zweigleisigen und segmentierten Arbeitsmarktes erscheint demnach überaus besorgniserregend. Zu einer Segmentierung würde es kommen, wenn zwei verschiedene Segmente von Arbeitnehmern beobachtet werden könnten: ein „starkes“, das in mehreren Dimensionen – vertragliche Stabilität, höhere Entlohnung, Teilnahme an Aktivitäten für lebenslanges Lernen sowie Bereitstellung adäquater Arbeitslosenunterstützungsleistungen – bevorzugt wird, und ein „schwaches“, für das diese Punkte nicht vorgesehen sind. Zu einem ernststen Problem würde es voraussichtlich dann kommen, wenn die Mobilität zwischen diesen beiden Segmenten niedrig (oder de facto unmöglich) wäre: in unserem Fall, wenn atypische und befristete Arbeitsverhältnisse statt eines Sprungbretts hin zu unbefristeten Arbeitsverträgen eine Art Falle darstellen, die Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen gefangen halten und die mehreren zuvor genannten Ungleichheiten somit zu einem Dauerzustand werden lassen.

Möglicherweise auch als Folge des Reformprozesses ist es in der letzten Zeit in Italien allem Anschein nach zu einer Verschärfung der Segmentierung zwischen Arbeitnehmern in unbefristeten und jenen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen gekommen. Zeitarbeiter werden in verschiedenerlei Hinsicht vergleichsweise benachteiligt, d.h. in punkto Flexibilität vertraglicher Regelungen, Garantien und Leistungen durch den Sozialstaat, Aussichten auf Altersrente, Entlohnung, Arbeitslosigkeitsrisiken, Wahrscheinlichkeit einer Einbindung in Aktivitäten für lebenslanges Lernen, Aussichten

Assistenzprofessor der Wirtschaftspolitik, Universität "La Sapienza" Rom

*auf den Erhalt von Bankkrediten. Ferner wurde durch die ersten Studien, in welchen der Übergang zwischen zeitlich befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen untersucht wurde, die Existenz einer Art „Unsicherheitsfalle“ für manche Arbeitnehmer bestätigt, wie auch anhand*

*von durch das INPS (Nationales Institut für soziale Sicherheit) in Italien erhobenen Mikrodaten belegt wurde, welche die Berechnung der Übergänge in der Beschäftigungssituation von Personen bis 6 Jahre ab ihrer ersten Eintragung als Zeitarbeiter ermöglichen.*