

**Entwicklung und Formen von
Flexibilität und sozialer Absicherung
in den EU-Staaten**

Ein Überblick

Julia Bock-Schappelwein

Entwicklung und Formen von Flexibilität und sozialer Absicherung in den EU-Staaten

Ein Überblick

Julia Bock-Schappelwein

WIFO Working Papers, Nr. 276
Juli 2006

Entwicklung und Formen von Flexibilität und sozialer Absicherung in den EU-Staaten – ein Überblick

Julia Bock-Schappelwein

Einleitung	2
Flexibilität am Arbeitsmarkt als Ausdruck von Anpassungsfähigkeit	2
Soziale Absicherung als Spiegelbild von Wertesystemen	4
Flexicurity: Kombination von Flexibilität und sozialer Absicherung	7
<i>Stellenwert von flexicurity auf EU-Ebene</i>	9
Das Dänische Modell als Vorreiter in Sachen flexicurity	9
Aspekte von flexicurity in ausgewählten EU-Staaten	10
Herausforderungen für die Zukunft	16
Literatur	16

Einleitung

Tertiärisierung, Globalisierung, Technologisierung, demographischer Wandel und internationale Migrationen führen zu Veränderungen in zahlreichen Lebensbereichen: es eröffnen sich neue Märkte, der technologische Fortschritt schreitet mit immer größerer Geschwindigkeit voran, die Verwertbarkeit der Erstausbildung nimmt ab, Aus- und Weiterbildung im Lebenszyklus werden immer wichtiger und die Zusammensetzung des Arbeitskräfteangebots wird durch ein Altern der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und durch den Zustrom von Frauen und ausländischen Arbeitskräften auf den Arbeitsmarkt immer komplexer¹⁾. Gleichzeitig kommt es zu Änderungen in den Lebensgewohnheiten und zum Aufbrechen traditioneller Familienformen. Die Konsequenz aus all diesen Faktoren ist, dass sich Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen in den verschiedenen Arbeits- und Lebenslagen neu ausrichten werden (Kastner, 2004).

Flexibilität am Arbeitsmarkt als Ausdruck von Anpassungsfähigkeit

Globalisierung und technologischer Wandel sind auch die treibenden Kräfte, weshalb sich künftig die Art der Nachfrage nach Arbeitskräften nachhaltig wandeln wird. Sie wird maßgeblich von den Gütern und Dienstleistungen bestimmt werden, die durch fallende Handelsbarrieren und steigenden internationalen Wettbewerb durch ausländische Güter und Dienstleistungen in einer Ökonomie erzeugt werden. Daneben werden alternde Gesellschaften und neue Familienformen die Organisation der Arbeit und die Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen längerfristig beeinflussen. An die Stelle traditioneller Beschäftigungsformen oder Standardbeschäftigungsformen werden zusehends neue nicht-standardisierte Beschäftigungsformen treten, d. h. Beschäftigungsformen, die nicht dem Normalarbeitsverhältnis in Form von abhängiger, unbefristeter, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter Vollzeitbeschäftigung entsprechen. In welchem Maße es tatsächlich zum Aufbrechen von Normalarbeitszeitverhältnissen kommen wird, wird allerdings weitestgehend von den institutionellen Rahmenbedingungen abhängen (Bock-Schappelwein — Huemer, 2005). Das daraus resultierende Ausmaß der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und der AkteurlInnen an die geänderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Rahmenbedingungen ist Ausdruck einer dementsprechend vielfältigen Flexibilität (Wegscheider, 2005). Sie reicht von der mikroökonomischen bis hin zur makroökonomischen Arbeitsmarktflexibilität und zeichnet sich durch

- Numerische Flexibilität,
- Funktionale Flexibilität,
- Interne Flexibilität und
- Lohnflexibilität²⁾

¹⁾ Ein Literaturüberblick zur Zukunft der Arbeit findet sich in Bock-Schappelwein — Huemer (2005).

²⁾ Keller — Seifert (2002) geben einen umfassenden Überblick über unterschiedlichen Varianten von Flexibilisierung.

sowie Diversität, Komplexität und neue Entscheidungsmechanismen auf Unternehmensebene aus. Sie dokumentiert die steigende Komplexität der Interaktion zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften.

Die numerische oder quantitative Flexibilität steht für variable Arbeits- und Betriebszeiten bei konstanten Beschäftigtenzahlen (interne numerische Flexibilität), sowie für eine zahlenmäßige Anpassung der Beschäftigtenzahlen — "hire and fire" (externe numerische Flexibilität).

Die funktionale oder qualitative Flexibilität umfasst den flexiblen Personaleinsatz in Unternehmen; die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte wird wesentlich über die Breite und Verwertbarkeit der Ausbildung bestimmt.

Die interne Flexibilität beinhaltet das Aufbrechen hierarchischer Strukturen (*Pöschl, 2003, Sennet, 2002*) und die Lohnflexibilität erfolgsabhängige Bezahlung (*Wilthagen et al., 2003*) und unterschiedliche Lohnstrukturen nach Branchen.

Durch die zunehmende Dezentralisierung wird es zu einem Abtreten von Verantwortlichkeiten kommen, weshalb hierarchisch ausgerichtete Managementstrukturen gegen flache ersetzt werden; dementsprechend wird Teamarbeit und "job rotation" noch stärker forciert werden (funktionale Flexibilität). Künftig werden qualifizierte Arbeitskräfte verstärkt Projektbezogen in Teams zusammenarbeiten und neben dem "Kernjob" zusätzliche Beratungs- oder Managementtätigkeiten ausüben (*Lindbeck – Snower, 1999*). Wenn sie in einer so genannten post-tayloristischen Organisationsform arbeiten, in der interne numerische und funktionale Flexibilität miteinander verknüpft werden, wirkt sich dies in einer steigenden Arbeitsplatzsicherheit aus, da sie infolge von Teambildung und Multifunktionalität unterschiedliche Aufgaben übernehmen können. Dagegen werden Auftragsschwankungen in einer tayloristischen Organisationsform mittels Auf- und Abbau von Randbelegschaften organisiert (externe numerische Flexibilität), die funktionale Flexibilität übernimmt ein kleiner Kern von Stammbeschäftigten (*Bosch, 2001*).

Neue Organisationsformen von Arbeitsbeziehungen wie Netzwerke oder Netzwerkökonomien (*Marsden, 2004*) werden an die Stelle hierarchischer Strukturen und interner Arbeitsmärkte treten, Standardbeschäftigungsformen werden weiter an Bedeutung verlieren. Für die Qualifikation der Arbeitskräfte bedeutet dies, dass vonseiten der Unternehmen nicht mehr nur formale Qualifikationen nachgefragt werden, sondern auch nicht-formale, informelle und soziale Kompetenzen verstärkt an Bedeutung gewinnen. Die Verwertbarkeit der Erstausbildung geht zurück und gleichzeitig steigt die Bedeutung des Lernens im Erwerbs- und Lebenszyklus. Lebenslanges Lernen als Strategie wird unumgänglich.

Pollan (1980, 1990) zufolge begünstigt die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots, insbesondere über ausländische Arbeitskräfte und Frauen, gemeinsam mit hoher Beschäftigungsfluktuation die Lohnflexibilität. Sie dürfte daher eher in Niedriglohnbranchen mit hoher Beschäftigungsfluktuation als in Branchen mit geringerer Beschäftigungsvariabilität tragend werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß und unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen (*Beynon et al., 2002, Bosch, 2002, Greifenstein, 2000*) die unterschiedlichsten Flexibilisierungsinstrumente zur Erhöhung der Effizienz des Arbeitsmarktes tatsächlich zur Anwendung kommen werden, insbesondere welchen Stellenwert die Gewerk-

schaften als Vertreter von ArbeitnehmerInneninteressen einnehmen werden (*Biffi – Isaac, 2002, Greifenstein, 2000*).

Soziale Absicherung als Spiegelbild von Wertesystemen

Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, Destandardisierung von Beschäftigungsformen, EU-Integration und das Aufbrechen traditioneller Familienstrukturen wirken sich zusehends auf die Interaktion zwischen (Arbeits-)markt, Staat und Familie aus. Obwohl sich die Wettbewerbsbedingungen am Arbeitsmarkt verändern, verfügt die Mehrheit der Arbeitskräfte weiterhin über eine Vollzeitbeschäftigung und soziale Absicherung. Gleichwohl werden der Staat, aber auch die Familie, durch den Vormarsch neuer Beschäftigungsformen und das damit verbundene Ausmaß sozialer Absicherung vor eine neue Herausforderung gestellt.

Die Systeme der sozialen Absicherung in Europa erscheinen auf den ersten Blick sehr unterschiedlich, da sich politische und institutionelle Schwerpunktsetzungen aus einem historischen Entwicklungsprozess ergeben, der sich von Land zu Land unterscheidet. Es ist möglich, Gruppen von Ländern zu identifizieren, die gewisse Ähnlichkeiten in der Organisation des Sozial-schutzes aufweisen. Die Literatur hebt vier verschiedene Grundmuster von europäischen Wohlfahrtsmodellen hervor (*Esping-Andersen et al., 2001; Esping-Anderson, 1990; Scharpf, 2000; Europäische Kommission, 2001*)³⁾:

1. Angelsächsisches Modell (Vertreter: IE, UK),
2. Kontinentaleuropäisches Modell (Vertreter: AT, BE, DE, FR, LU, NL),
3. Skandinavisches Modell (Vertreter: DK, FI, SE),
4. Südeuropäisches Modell (Vertreter: ES, GR, IT, PT)⁴⁾.

Im Vereinigten Königreich als Vertreter des angelsächsischen Modells wurde nach dem 2. Weltkrieg ein Wohlfahrtsystem entwickelt, das im wesentlichen vom Staat verwaltet und über Steuern finanziert wird, wobei Sozialversicherungsbeiträge eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Geldleistungen spielen. Die Sozialhilfe als System der Volksversicherung gewährt bedürftigkeitsabhängige 'welfare payments', die nicht an eine vorhergehende Beschäftigung gebunden sind. In den letzten Jahren wurde verstärkt die Beschäftigung im Niedriglohnsektor gefördert.

Die Beneluxstaaten, Österreich, Deutschland und Frankreich als Vertreter des kontinentaleuropäischen Modells wählten ein Sozialversicherungsmodell, das sich an der Erwerbsarbeit ausrichtet und um ein familienbezogenes Abgaben- bzw. Beihilfensystem ergänzt wurde (Grundzüge des Bismarck-Systems). Nur in den Niederlanden wich man von dieser Tradition ab, indem man einige universelle Versorgungselemente ähnlich dem skandinavischen Modell einführte. Die Finanzierbarkeit des kontinentaleuropäischen Modells, das primär auf Beiträgen von Versicherten aufbaut, hängt sehr vom Beschäftigungsausmaß der Bevölkerung ab.

³⁾ Näheres zu den institutionellen Rahmenbedingungen an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der EU findet sich in *Biffi – Bock-Schappelwein (2003)*.

⁴⁾ AT ... Österreich, BE ... Belgien, DE ... Deutschland, DK ... Dänemark, ES ... Spanien, FI ... Finnland, FR ... Frankreich, GR ... Griechenland, IE ... Irland, IT ... Italien, LU ... Luxemburg, NL ... Niederlande, PT ... Portugal, SE ... Schweden, UK ... Vereinigtes Königreich.

In Dänemark, Finnland und Schweden als Vertreter des skandinavischen Modells zielt der Sozialschutz, der rechtlich mittels Grundsicherung geregelt wird, in erster Linie auf das Individuum ab. Erwerbstätige Personen erhalten aufgrund ihrer Pflichtversicherung den Anspruch auf zusätzliche — über die Grundsicherung hinausgehende — Leistungen. Neben den einkommensbezogenen Leistungen bieten die skandinavischen Länder öffentliche Dienstleistungen an. Die Arbeitslosenversicherung wird direkt über die Gewerkschaften organisiert.

In Portugal, Spanien, Italien und Griechenland ist die soziale Absicherung nicht einheitlich geregelt. Nichtsdestotrotz verfügen auch diese Staaten über Gemeinsamkeiten, die sie von den anderen Modellen unterscheiden. Auf dem Gebiet der Einkommenssicherung folgen sie der Tradition des kontinentaleuropäischen Sozialversicherungsmodells. Das institutionelle Sicherheitsnetz ist allerdings entgegen dem kontinentaleuropäischen System nur schwach entwickelt. Dafür spielt die Familie als soziales Auffanglager eine gewichtige Rolle (*Europäische Kommission, 2001*).

Die neuen Mitgliedsstaaten können schon aufgrund ihrer geographischen Lage in kein einheitliches fünftes europäisches Wohlfahrtsmodell zusammengefasst werden⁵⁾.

Die vielschichtigen Regelungen in den vier europäischen Wohlfahrtsmodellen hinsichtlich des Zugangs und der Höhe und Struktur von Sozialleistungen (Geld- versus Sachleistungen) sind Abbild ihrer institutionellen und demographischen Strukturmerkmale, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und geschichtlichen Entwicklung. Dänemark und Schweden weisen nicht nur die höchsten Sozialschutzausgaben gemessen am BIP auf, sondern verfügen auch aufgrund ihres umfassenden Angebots öffentlicher Dienstleistungen, insbesondere durch die Bereitstellung und Übernahme von klassischen Familienleistungen durch den Staat, über einen verhältnismäßig hohen Anteil von Sachleistungen. Die ungleiche Positionierung der Wohlfahrtssysteme spiegelt sich auch in den Finanzierungsmechanismen, d. h. in der relativen Bedeutung von Steuern, Beiträgen und Gebühren zur Finanzierung des Sozialschutzes. Während die kontinentaleuropäischen Staaten eher auf die beitragsfinanzierte Komponente setzen, kommt in den skandinavischen Staaten die steuerfinanzierte Komponente stärker zum Tragen (Abbildungen 1, 2, 3).

Neben dem Sozialschutz ist die arbeitsmarktspezifische Positionierung in den Mitgliedsstaaten sehr differenziert. Sie drückt sich erstens im Grad der Integration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Erwerbsprozess aus. Dahinter stehen Anreizsysteme, klassische Familienleistungen am privaten oder öffentlichen Markt anzubieten, Mechanismen, ältere Personen länger im Erwerbszyklus zu halten und sozial ausgegrenzte Personen wieder in den Erwerbsprozess zu integrieren sowie Maßnahmen und Regelungen der Beschäftigungspolitik (aktive Arbeitsmarktpolitik).

Zweitens spielen die unterschiedlichen Flexibilisierungsinstrumente, die sich an die neuen wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Rahmenbedingungen anpassen, eine wesentli-

⁵⁾ GVG, 2002, Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, Synthesis Report http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/report_05_en.pdf. Zudem findet sich ein Überblick über die Sozialschutzsysteme in den neuen EU-Mitgliedsstaaten unter http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_de.htm.

che Rolle, insbesondere die Arbeitnehmer–Arbeitgeber–Beziehungen (Kündigungsschutz-, Mindestlohn- und Kollektivvertragsregelungen).

Gleichzeitig mit der zunehmenden Flexibilisierung gewinnt drittens die Organisation der Abdeckung sozialer Risiken an Bedeutung; die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit (Höhe der Lohnersatzraten, Anspruchsvoraussetzung, Anspruchsdauer) wird zunehmend wichtiger. Flexicurity, als Ausdruck des Zusammenwirkens von Flexibilisierung und sozialer Absicherung rückt damit in den Vordergrund der politischen Betrachtung.

Abbildung 1: Sozialschutzausgaben der europäischen Wohlfahrtsmodelle (in % des BIP, aufgeschlüsselt nach Geld- und Sachleistungen)

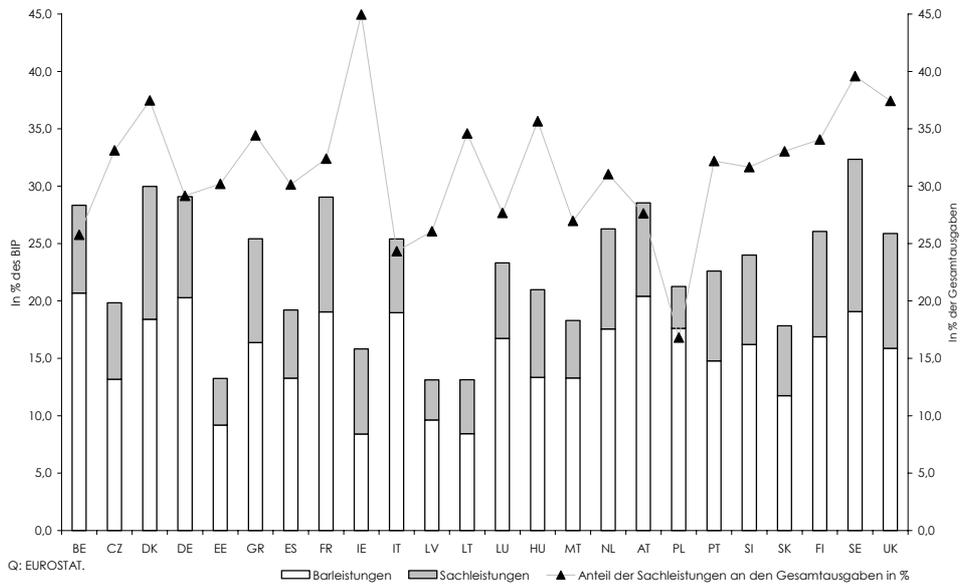


Abbildung 2: Sozialschutzausgaben der europäischen Wohlfahrtsmodelle (in % des BIP, aufgeschlüsselt nach Geld- und Sachleistungen): Arbeitslosigkeit

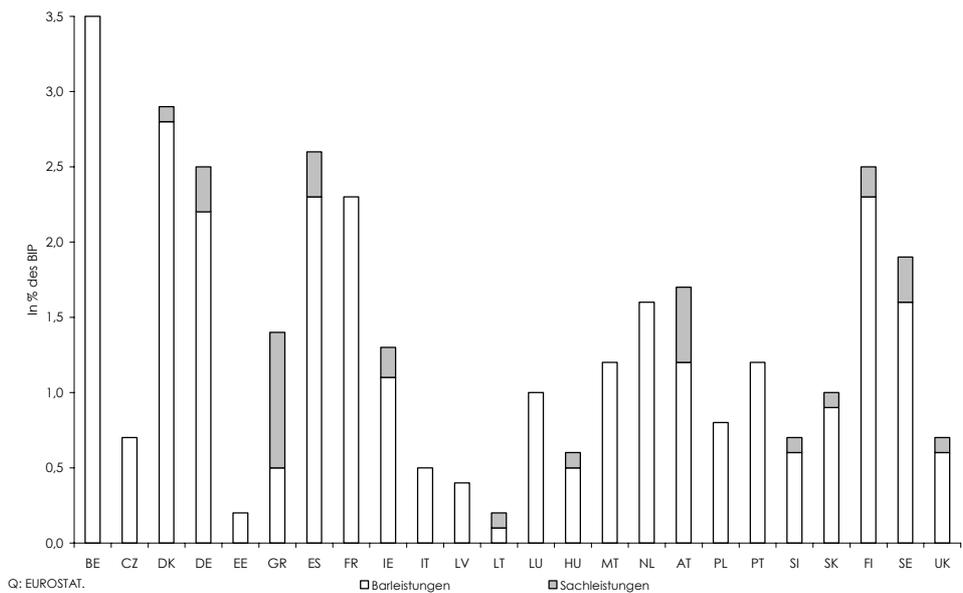
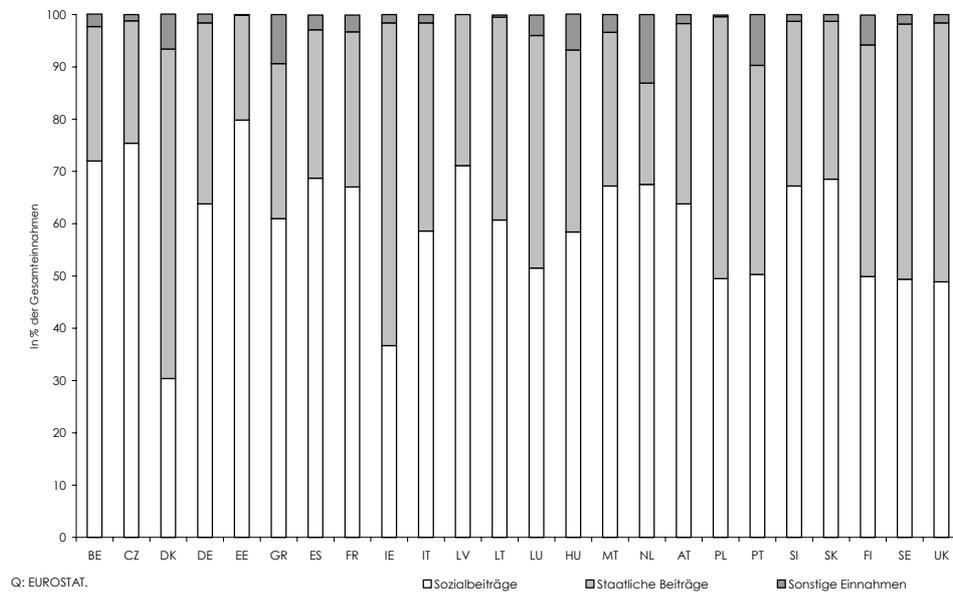


Abbildung 3: Einnahmenstruktur des Sozialschutzes (Aufteilung nach beitragsfinanzierten/steuerfinanzierten Komponenten)



Flexicurity: Kombination von Flexibilität und sozialer Absicherung

Die Flexibilisierung brachte bereits neue Arbeitsformen, darunter prekäre Beschäftigungsformen, die häufig mit vergleichsweise geringer sozialer Absicherung und niedrigen Löhnen verbunden sind. Wenn diese flexiblen Beschäftigungsformen keine Brücke⁶⁾ in reguläre Beschäftigung darstellen⁷⁾, steigt die Wahrscheinlichkeit sozialer Ausgrenzung, insbesondere für soziale Randgruppen.

Deshalb gewinnt das Arbeitsmarktkonzept von flexicurity⁸⁾, d. h. die Verknüpfung von mehr Flexibilität — am Arbeitsmarkt, in der Organisation von Arbeit und von Arbeitskräften — und sozialer Absicherung seit einigen Jahren zunehmend an Bedeutung (Wilthagen — Tros, 2004)⁹⁾. Ähnlich den unterschiedlichen Facetten von Flexibilisierung reicht das Spektrum des Sozialschutzes von (Bredgaard et al., 2005):

- Arbeitsplatzsicherheit,

⁶⁾ Eine Brückenfunktion können nach Keller — Seifert (2002) beispielsweise Lohnkostensubventionen, Kombilohnmodelle, überbetriebliche Arbeitskräftepools, Job rotation, sabbaticals und Arbeitszeitkonten einnehmen.

⁷⁾ Näheres zu Übergangsarbeitsmärkten findet sich in Schmid (2002); ein Literaturüberblick über Übergangsarbeitsmärkte in Keller — Seifert (2002).

⁸⁾ In der Literatur gibt es zumindest drei unterschiedliche, wenn auch miteinander verschränkte, Interpretationen von flexicurity: flexicurity als Arbeitsmarktkonzept, flexicurity als Politikstrategie und flexicurity als analytisches Konzept (Bredgaard et al., 2005).

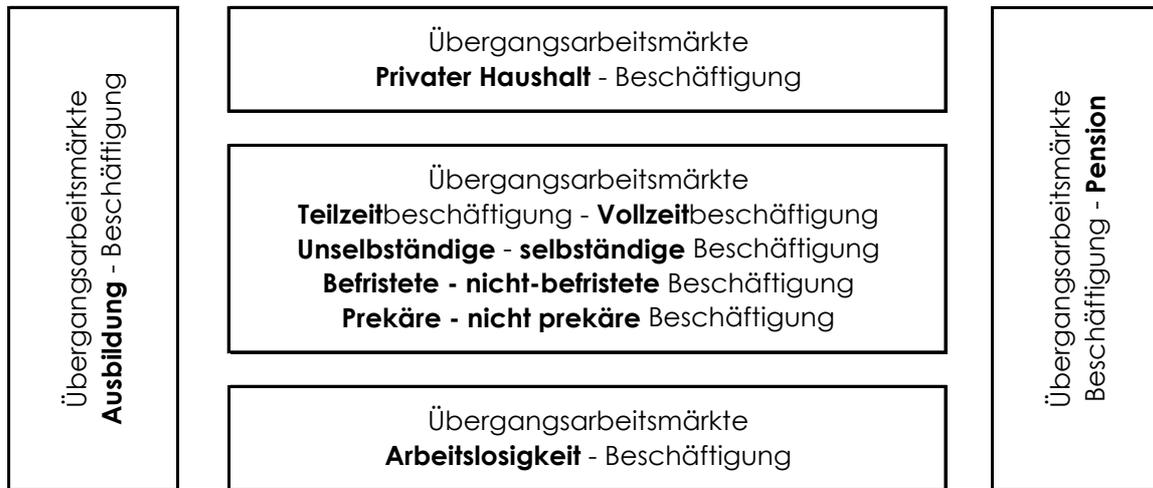
⁹⁾ „Flexicurity is (1) a degree of job, employment, income and ‘combination’ security that facilitates the labour market careers and biographies of workers with a relatively weak position and allows for enduring and high quality labour market participation and social inclusion, while at the same time providing (2) a degree of numerical (both external and internal), functional and wage flexibility that allows for labour markets’ (and individual companies’) timely and adequate adjustment to changing conditions in order to enhance competitiveness and productivity“ (Wilthagen — Tros, 2004).

- Beschäftigungssicherheit,
- Einkommenssicherheit bis hin zu
- Sozialer Balance zwischen Arbeits- und Privatleben.

Die Arbeitsplatzsicherheit steht für den Schutz, einen Job zu behalten — meistens ausgedrückt in Kündigungsschutzregelungen und ersichtlich am durchschnittlichen Verbleib in einem Unternehmen. Sie steht damit in einem engen Zusammenhang mit der Arbeitsplatzzufriedenheit und Arbeitsplatzqualität (Auer, 2005). Die Beschäftigungssicherheit oder der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit fasst die soziale Absicherung etwas breiter — hier geht es um die Rahmenbedingungen, die notwendig sind, um am Arbeitsmarkt zu verbleiben. Sie wird maßgeblich durch die allgemeine Beschäftigungssituation, die aktive Arbeitsmarktpolitik und das Aus- und Weiterbildungssystem bestimmt. Die Einkommenssicherheit umfasst indessen das Ausmaß sozialer Absicherung „außerhalb“ des Arbeitsmarktes. Sie wird im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit tragend und zeichnet sich durch die Ausgestaltung öffentlicher Einkommenstransfersysteme und die Höhe von Geldleistungen aus. Die soziale Absicherung an der Schnittstelle zwischen Arbeits- und Privatleben, d. h. zwischen bezahlter Arbeit und Pensions- und Familienleistungen sowie sozialen Pflichten und Verantwortungen, steht für das Ausmaß an Sozialschutz im Falle von Pension, Karenz und Freiwilligenarbeit (Wilthagen et al., 2003).

Zukünftig werden Arbeitskräfte vor dem Hintergrund sich abwechselnder Phasen von Beschäftigung (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigung, Selbständigkeit, befristete Beschäftigung, prekäre Beschäftigung), Arbeitslosigkeit, beruflicher Weiterbildung, Umschulung und Familie (Schmid, 2002) eine Balance zwischen Arbeit und Privatleben finden müssen (Abbildung 4). Dafür ausschlaggebend wird das Zusammenwirken von Flexibilität und sozialer Absicherung sein, insbesondere in welchem Maße das System der sozialen Absicherung auf die Nachfrage nach steigender Flexibilität und die damit verbundenen verschiedenen Nuancen von Flexibilität vorbereitet sein wird. Die soziale Absicherung von Beschäftigung dürfte künftig als Folge der Flexibilisierung weniger auf die Arbeitsplatzsicherheit als vielmehr auf die Beschäftigungssicherheit fokussieren. Die Dynamisierung zwischen den unterschiedlichen Phasen wirft außerdem die Frage nach der Finanzierbarkeit der sozialen Absicherung auf. Ein Sozialschutzsystem, das traditionell auf relativ stabilen Beschäftigungs- und Erwerbsformen aufbaut, dürfte in einem solchen Umfeld vor eine große Herausforderung gestellt werden, insbesondere was das Verhältnis zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Komponenten anbelangt.

Abbildung 4: Übergangsmärkte



Q: Schmid (2002), Zimmer (2000).

Stellenwert von flexicurity auf EU-Ebene

Wilthagen — Tros (2004) geben einen umfassenden Überblick über die Entstehung der Verknüpfung zwischen Flexibilität und sozialer Absicherung auf EU-Ebene und in den Mitgliedsstaaten. Beginnend 1993 mit dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Europäische Kommission, 1993), widmete sich 1997 das Grünbuch der EU-Kommission zum Thema "Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft" (Europäische Kommission, 1997) der Idee der Sozialpartnerschaft und Verknüpfung zwischen Flexibilität und sozialer Absicherung. Darüber hinaus wurden sie auf zahlreichen EU-Ratstreffen, insbesondere im Rahmen der Lissabonstrategie und Europäischen Beschäftigungsstrategie diskutiert. Dennoch gibt es bislang kaum konkrete Instrumente oder EU-Richtlinien zur Einrichtung von flexicurity auf nationalstaatlicher Ebene (Bredgaard et al., 2005). Die Vielfalt der Kombinations- und Ausgestaltungsmöglichkeiten von Flexibilität und sozialer Absicherung in den Mitgliedsstaaten erscheint zu komplex; die Implementierung auf nationalstaatlicher Ebene¹⁰⁾ ist in den meisten Fällen das Ergebnis einer historischen Entwicklung.

Das Dänische Modell als Vorreiter in Sachen flexicurity

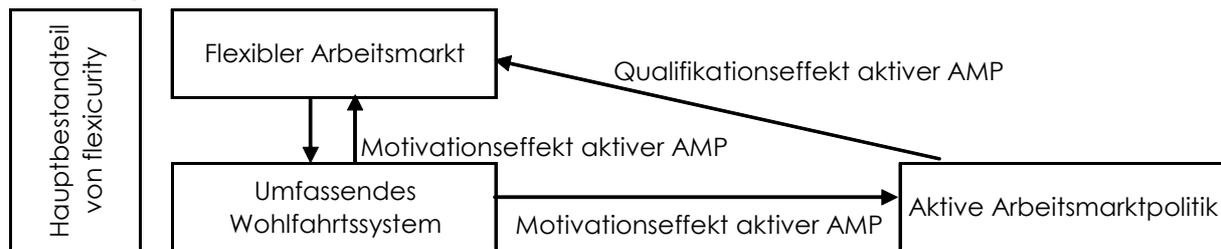
Dänemark als Vorreiter in Sachen flexicurity (OECD, 2004B, Bredgaard et al., 2005), zeigt wie es funktioniert: stabiles Wirtschaftswachstum, hohe Erwerbsbeteiligung, Konzentration der Beschäftigung auf Klein- und Mittelbetriebe¹¹⁾, geringe Marginalisierung bei geringem Kündigungsschutz, relativ hohe Arbeitslosenersatzraten und aktive Arbeitsmarktpolitik mit besonderem Fokus auf Rechte und Pflichten in Bezug auf Aus- und Weiterbildung und Vermittlung. Damit wählt Dänemark einen Weg zwischen der Flexibilität, wie es die angelsächsischen

¹⁰⁾ Wilthagen — Tros (2004) geben einen Literatur-Überblick über flexicurity in Deutschland, Belgien, Skandinavien und mittel- und osteuropäische Staaten.

¹¹⁾ Für van Peijpe (1998) begründet sich die hohe Flexibilität und soziale Absicherung aus der vergleichsweise hohen Anzahl an Kleinunternehmen in Dänemark. Damit verbunden ist die Bedeutung interner Arbeitsmärkte geringer als in anderen Ländern (Madsen, 2002).

Wohlfahrtsstaaten praktizieren und dem Sozialschutz skandinavischer Staaten, mit dem Ziel, die Konsequenzen aus dem Strukturwandel für die BürgerInnen abzufedern (Madsen, 2002). Dänemark schafft hiermit einen Spagat zwischen geringer Arbeitsplatzsicherheit und guter Qualität an Arbeitsplätzen und hoher Beschäftigungssicherheit (Auer, 2005) (Abbildung 5). Das dänische Vorzeigemodell der Kombination numerischer Flexibilität, sozialer Absicherung und Beschäftigungssicherheit baut allerdings auf keiner in sich geschlossenen Strategie auf, sondern ist das Produkt einer langen historischen und institutionellen Entwicklung und Resultat einer Vielzahl sozialer Kompromisse (Bredgaard et al., 2005, Bogedan, 2005). Aufgrund der unterschiedlichen institutionellen und legislativen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten kann das dänische flexicurity-Modell zwar als good-practice Beispiel mit ableitbaren lessons learned für andere Staaten dienen, nicht aber als konkretes Maßnahmenpaket zur Verknüpfung von Flexibilität und sozialer Absicherung auf nationalstaatlicher Ebene. Algan — Cahuc (2006) zufolge dürfte sich insbesondere in den kontinentaleuropäischen und südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten das Verhaltens und die Werthaltungen der BürgerInnen mit dem damit verbundenen subjektiv empfundenen Risiko für die Implementierung des dänischen Modells als hinderlich erweisen.

Abbildung 5: Das dänische flexicurity-Modell



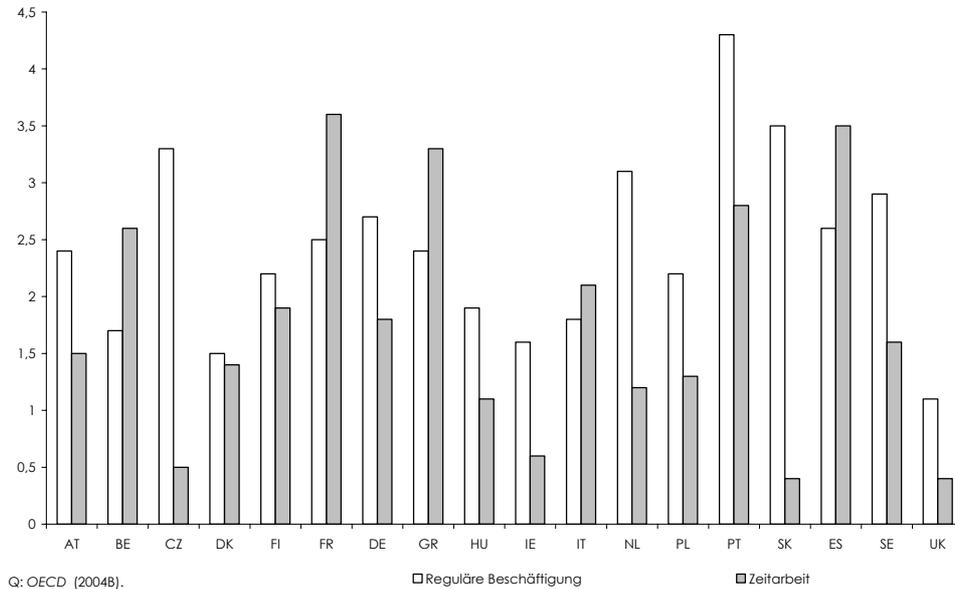
Q: Bredgaard et al. (2005).

Aspekte von flexicurity in ausgewählten EU-Staaten

Wilthagen et al. (2003) zufolge zeichnen sich beispielsweise Deutschland und Belgien durch eine numerische Flexibilität in Form variabler Arbeits- und Betriebszeiten bei gleichzeitiger Einkommenssicherheit aus. Die Einkommenssicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit war 2002 in Belgien für einen geringverdienenden allein stehenden Arbeitslosen mit einer Nettoersatzrate von 87% EU-weit am höchsten, in Deutschland in Doppelverdienerhaushalten (OECD, 2004A). In Deutschland spielt außerdem die Arbeitsplatzsicherheit eine bedeutende Rolle¹²⁾ (Übersicht 1).

¹²⁾ Tangian (2004) definiert einen flexicurity-Index für europäische Staaten.

Abbildung 6: Arbeitsplatzschutz in der EU¹³⁾ (2003)

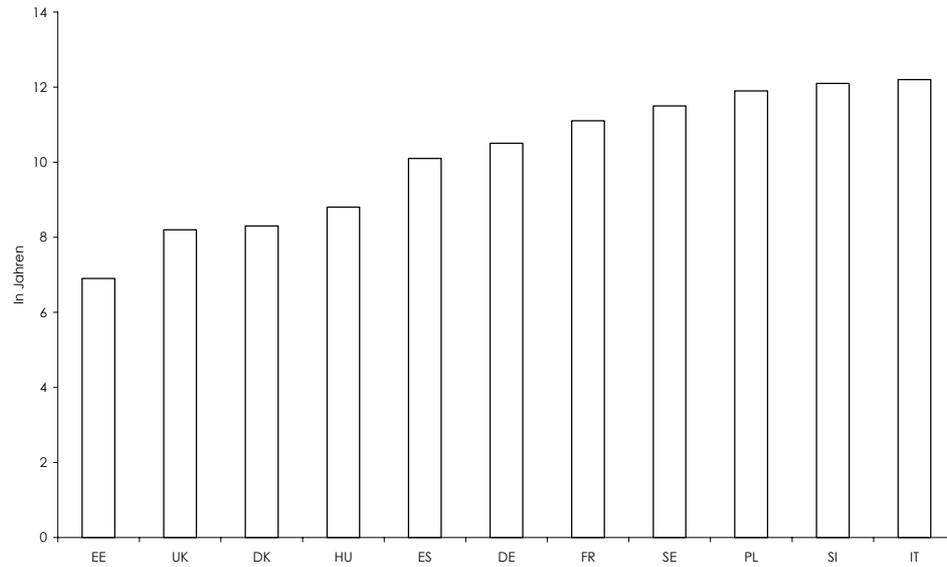


Die Niederlande als Staat mit einem stärkeren Fokus auf eine Dienstleistungsökonomie als Deutschland und Belgien setzen — genauso wie Dänemark — auf numerische Flexibilität, die verstärkt durch variable Beschäftigtenzahlen organisiert wird, und Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit. Letztere konzentriert sich insbesondere auf den Niedriglohnbereich. Frankreich zeichnet sich durch ein hohes Maß an funktionaler Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit aus, das Vereinigte Königreich¹⁴⁾ durch numerische Flexibilität und Beschäftigungssicherheit (Abbildungen 6, 7).

¹³⁾ Table 2.A2.4. Summary indicators of the strictness of employment protection legislation (OECD, 2004B).

¹⁴⁾ Andersen — Etherington (2005) geben einen Überblick über soziale Absicherung und Aktivierung im Vereinigten Königreich und Dänemark.

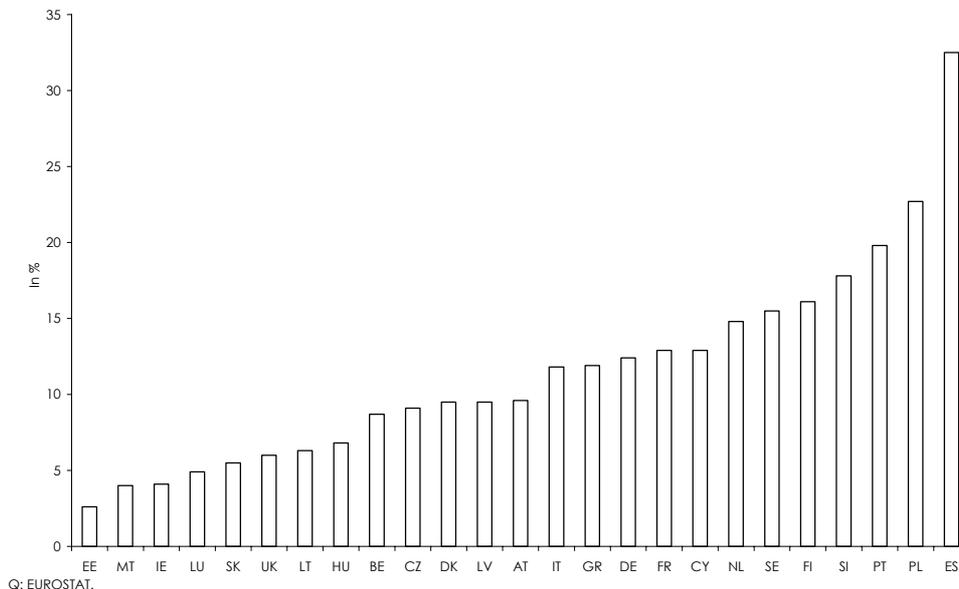
Abbildung 7: Durchschnittliche Beschäftigungsdauer in ausgewählten EU-Staaten



Q: Köhler et al., 2004.

Spanien, als Land mit einem segmentierten Arbeitsmarkt zwischen Insidern und Outsidern, setzt auf vergleichsweise hohe sozialer Absicherung und Arbeitsplatzsicherheit für Insider und geringe Arbeitsplatzsicherheit für Outsider¹⁵⁾. Die Segmentierung des spanischen Arbeitsmarktes zeigt sich sehr deutlich am Anteil der befristeten Beschäftigung in Form von Arbeitsverträgen an der Gesamtbeschäftigung; im Jahr 2004 lag dieser Anteil bei 32,5%, gefolgt von 22,7% in Polen und 19,8% in Portugal (EU 15: 13,6%, EU 25: 13,7%) (Abbildung 8).

Abbildung 8: Anteil der Arbeitskräfte mit Zeitverträgen in den EU-Staaten (2004)



Q: EUROSTAT.

¹⁵⁾ Näheres hierzu im Vortrag von Madsen im Rahmen des informellen Rates für Beschäftigung und Soziales in Villach (20.1.2006). <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/27109C8F-800F-49D2-8ABF-FE7F90A22FFD/21253/PrsentationMadsenVillach150106.pdf>

Tabelle 1: Netto-Ersatzraten für 6 Typen von Familien in der Anfangsphase von Arbeitslosigkeit (2002)

	67% des Durchschnittseinkommens einer Arbeitskraft in der Produktion						100% des Durchschnittseinkommens einer Arbeitskraft in der Produktion						150% des Durchschnittseinkommens einer Arbeitskraft in der Produktion					
	Kein Kind			2 Kinder			Kein Kind			2 Kinder			Kein Kind			2 Kinder		
	1 P	AV	DV	AE	AV	DV	1 P	AV	DV	AE	AV	DV	1 P	AV	DV	AE	AV	DV
	In %																	
AT	55	58	80	75	78	85	55	57	76	71	73	81	55	56	72	65	67	77
BE	87	77	92	82	77	93	66	58	78	66	61	80	49	43	65	51	47	68
CZ	50	50	77	55	55	78	50	50	72	54	54	74	50	50	67	54	54	69
DK	84	90	92	95	96	93	59	66	76	75	76	78	45	51	64	60	60	66
FI	78	82	82	90	88	87	64	70	77	83	82	81	50	54	67	67	65	71
FR	80	78	91	91	90	91	71	67	82	76	76	82	70	69	80	69	69	79
DE	63	61	90	90	83	99	61	54	85	83	78	96	62	51	80	79	71	91
GR	64	67	75	74	74	77	46	46	62	50	50	62	33	33	50	36	36	50
HU	61	61	79	71	70	82	44	44	66	55	54	71	34	34	57	45	44	62
IE	40	62	71	60	68	79	29	45	60	54	55	67	22	32	47	40	40	54
IT	50	50	77	54	56	81	52	56	71	60	60	76	46	49	63	57	59	67
LU	84	82	90	90	90	94	85	84	89	89	89	93	87	84	88	92	89	91
NL	79	88	85	85	89	85	71	74	83	78	78	83	61	63	74	65	64	74
PL	65	66	74	67	60	79	44	46	61	50	51	64	30	31	47	34	35	50
PT	85	83	94	85	85	92	78	76	88	76	77	87	83	79	88	80	78	87
SK	69	72	81	76	77	83	62	65	78	69	72	82	44	46	63	52	54	67
ES	76	73	88	77	77	89	70	71	83	76	75	87	48	49	66	62	62	75
SE	82	82	91	92	90	92	81	81	89	90	83	90	58	58	72	69	61	73
UK	63	63	63	47	48	73	45	45	52	46	46	61	31	31	42	34	34	49

Q: OECD (2004A). — 1 P ... 1 Person, AV ... AlleinverdienerIn, DV ... DoppelverdienerInnen, AE ... AlleinerzieherIn. — Die Berechnung bezieht sich auf die Anfangsphase der Arbeitslosigkeit (nach eventueller Warteperiode). Zusatzleistungen aus der Sozialhilfe bleiben unberücksichtigt. Einkommenssteuern auf die Arbeitslosenleistungen werden auf jährlicher Basis ermittelt (monatliche Beträge mal 12), auch wenn die Anspruchsvoraussetzungen weniger als 12 Monate betragen. Für verheiratete Ehepaare/AlleinverdienerIn bezieht sich das Durchschnittseinkommen einer Arbeitskraft auf eine Person, die zweite Person wird als inaktiv eingestuft, bei DoppelverdienerInnen beläuft sich das zweite Einkommen auf 67% des Durchschnittseinkommens einer Arbeitskraft. Die Kinder sind zwischen 4 und 6 Jahre; kinderbezogene Leistungen bleiben unberücksichtigt (näheres zu den Abgrenzungen findet sich in OECD, 2004A).

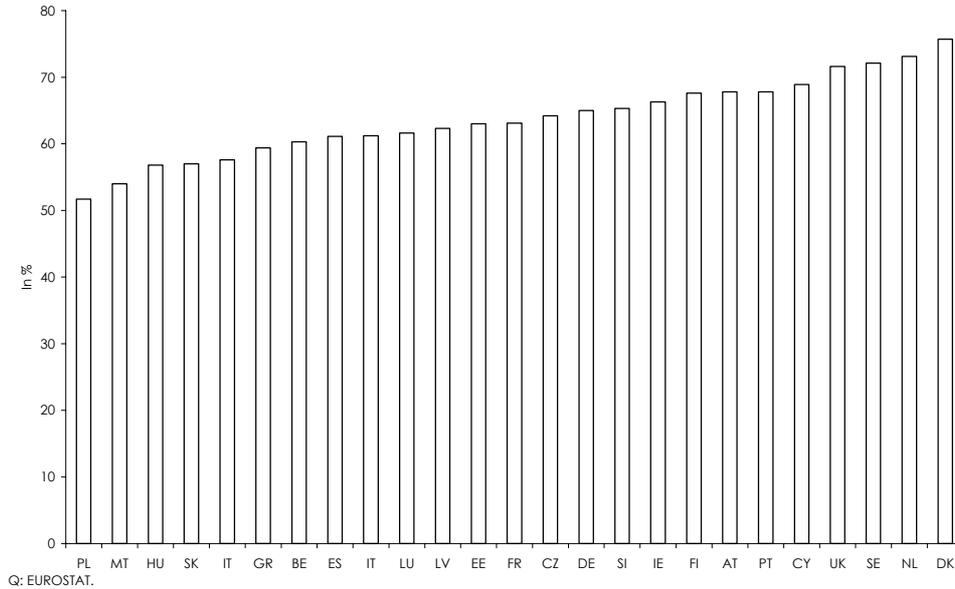
Die Art der flexicurity-Strategie, wie sie in Dänemark praktiziert wird, wirkt sich positiv auf die Erwerbsbeteiligung aus (Wilthagen et al., 2003). Im Jahr 2004 war die Beschäftigungsquote unter allen EU-Mitgliedsstaaten in Dänemark mit 75,7% am höchsten, gefolgt von den Niederlanden (73,1%) und Schweden (72,1%). Deutschland lag mit 65% an 11. Stelle, Belgien mit 60,3% an 19. Stelle; Österreich¹⁶⁾ nahm mit 67,8% den 7. Platz ein. Auch bei der Beschäftigungsquote der Frauen führte Dänemark mit 71,6% vor Schweden (70,5%) und den Niederlanden (65,8%). Österreich lag mit 60,7% an 7. Stelle (Abbildungen 9, 10).

Die Einschränkung des Betrachtungshorizonts der Beschäftigungsquote auf die Altersgruppe der 55 bis 64jährigen unterstreicht den Stellenwert des dänischen flexicurity-Ansatzes als eine Strategie, die den gesamten Erwerbszyklus umspannt und alle Altersgruppen mit einbezieht. Anders als in den Niederlanden, wo 2004 die Beschäftigungsquote der 55 bis 64jährigen im Mittelfeld aller 25 EU-Mitgliedsstaaten lag, war sie in Dänemark gemeinsam mit Schweden am höchsten. Österreich hatte die dritt niedrigste Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte nach Polen und der Slowakei (Abbildung 11).

¹⁶⁾ 2004 gab es infolge der Umstellung der Erhebungsmethode einen Datenreihenbruch in Österreich und Italien.

Gleichzeitig schlägt sich die Ausgestaltung des dänischen flexicurity-Ansatzes auf die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nieder. Insgesamt verwendete Dänemark 2003 1,529% des BIP für aktive Arbeitsmarktpolitik¹⁷⁾, Schweden und Belgien knapp 1%. Alle übrigen alten EU-Mitgliedsstaaten gaben weniger als 1% des BIP aus (Abbildung 12).

Abbildung 9: Beschäftigungsquote in den EU-Mitgliedsstaaten (2004)



¹⁷⁾ Staatliche Ausgaben für Arbeitsmarktmaßnahmen richten sich gezielt an Arbeitslose, von der Arbeitslosigkeit bedrohte Personen und Nichterwerbspersonen, die in den Arbeitsmarkt eintreten möchten. Die vorliegenden Ausgaben umfassen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme mit Bezug zu Aus- und Weiterbildung, Arbeitsplatztausch und Job-Sharing, Beschäftigungsanreize, Eingliederung von Behinderten, direkte Beschäftigungsbeschaffung und Gründungsinitiativen. Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktprogramme wie Einkommensunterstützung für Arbeitslose (vorwiegend Arbeitslosenleistungen) und Vorruhestand wurden nicht miteingerechnet.

Abbildung 10: Beschäftigungsquote der Frauen in den EU-Mitgliedsstaaten (2004)

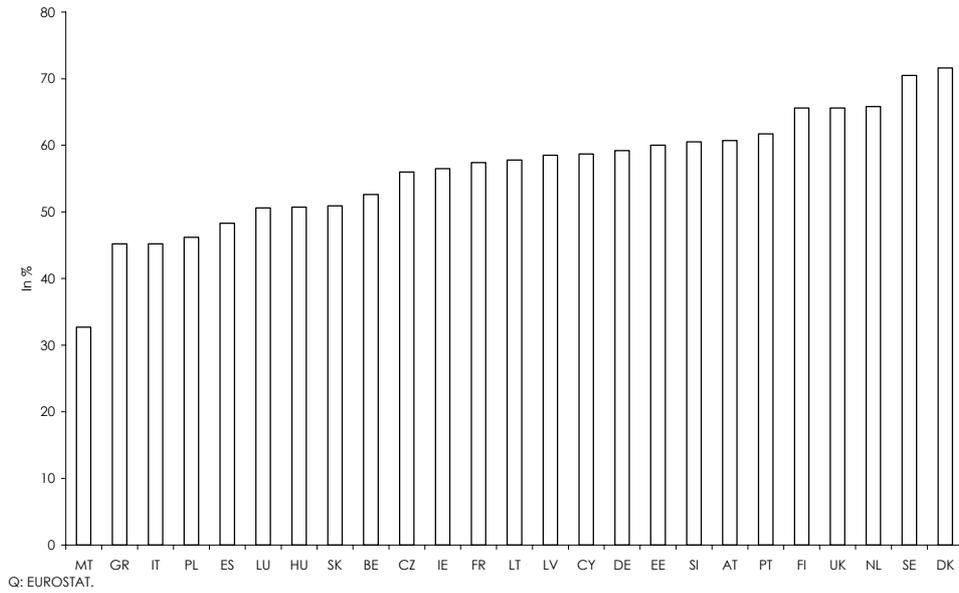


Abbildung 11: Beschäftigungsquote der 55-64jährigen in den EU-Mitgliedsstaaten (2004)

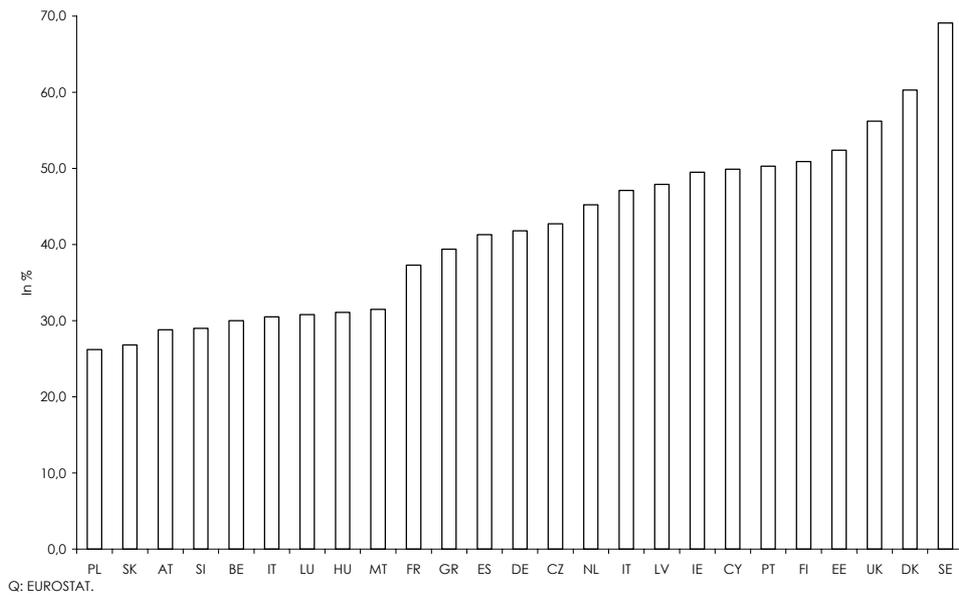
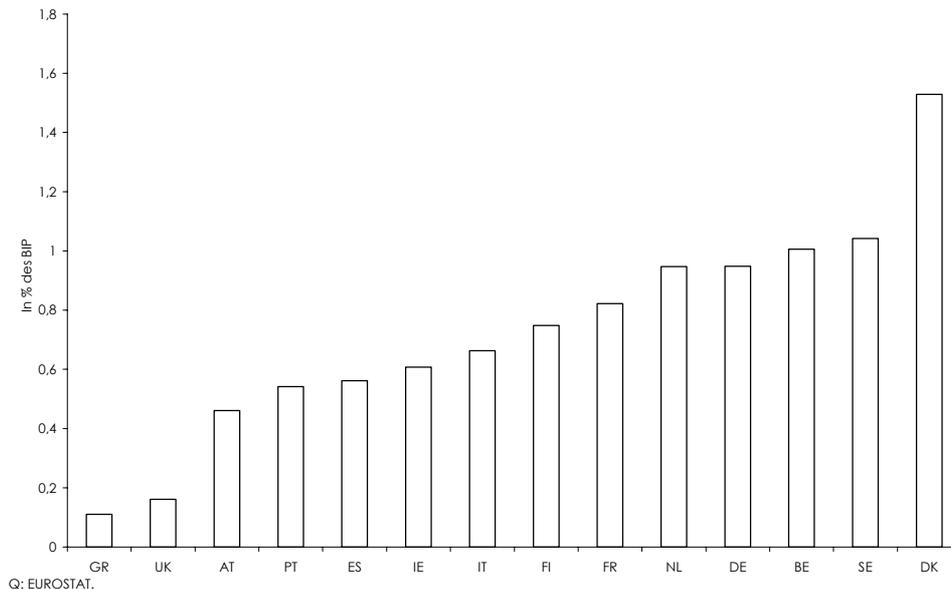


Abbildung 12: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den alten EU-Mitgliedsstaaten (2003)



Herausforderungen für die Zukunft

Die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an die sich ändernden wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Rahmenbedingungen wird wesentlich von der Überwindung der Segmentierung des Arbeitsmarktes und vom Ausmaß der Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Erwerbs- und Lebensformen (Übergangsarbeitsmärkte) bestimmt werden. Das Ausmaß der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an die sich ändernden Arbeitsmarktbedingungen wird aber auch von der Neuausrichtung von Betreuungseinrichtungen, öffentlicher Infrastruktur und Wohnungsraum getrieben werden. Aufgrund der Komplexität und Vielschichtigkeit der Faktoren, die die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes bestimmen, bedarf es eines umfassenden Ansatzes, in dem alle relevanten Maßnahmen kombiniert werden, um sowohl Flexibilität als auch soziale Absicherung künftig zu gewährleisten.

Literatur

- Algan, Y., Cahuc, P., 2006, Civic attitudes and the design of labour market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?, CEPR-Discussion Paper Series No 5489. <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=5489&action.x=0&action.y=0&action>ShowDP>
- Andersen, J., Etherington, D., 2005, Flexicurity, workfare or inclusion? The politics of Welfare and Activation in the UK and Denmark, CARMA, Working Paper No 8, University of Aalborg. <http://www.socsci.auc.dk/carma/publikationer/pdf-filer/skriftserie-8.pdf>
- Auer, P., 2005, Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalised world, ILO Employment Strategy Papers, 2005/1. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/esp2005-1.pdf>
- Beynon, H., Grimshaw, D., Rubery, J., Ward, K., 2002, Managing Employment Change: The New Realities of Work. Oxford University Press, Oxford.
- Biffi, G., Isaac, J. E., 2002, How Effective are the ILO's Labour Standards under Globalisation? WIFO Working Papers (178), Wien.

- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., 2003, Institutionelle Rahmenbedingungen an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik In der Europäischen Union, EQUAL-Studie gefördert aus Mitteln des BMWA und ESF, WIFO-Gutachtenserie, Wien.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., 2005, Zukunft der Arbeit — Ein Literaturüberblick, WIFO-Gutachtenserie, Wien.
- Bogedan, C., 2005, Mit Sicherheit besser? Aktivierung und Flexicurity in Dänemark, ZeS-Arbeitspapier 6/2005, Bremen.
<http://www.iab.de/asp/internet/dbdokShow.asp?pkvDoku=k060124f27&info=ja>
- Bosch, G., 2001, Von der Umverteilung zur Modernisierung der Arbeitszeit, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2001-02, Gelsenkirchen. <http://iat-info.iatge.de/index.html?aktuell/veroeff/am/bosch01b.html>
- Bosch, G., 2002, Auf dem Weg zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Veränderung von Erwerbsverläufen und ihre staatliche Absicherung, In: Gottschall, K., Pfau-Effinger, B. (Hrsg.), Zukunft der Arbeit und Geschlecht: Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen, S. 107-134.
- Bredgaard, T., Larsen, F., Madsen, P.K., 2005, The flexible Danish labour market – a review, CARMA Research Papers 2005/01, Aalborg University.
<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2005-12-larsenmadsenbredgaard.pdf>
- Esping-Andersen, G., 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., 2001, A New Welfare Architecture for Europe?, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, September 2001.
- Europäische Kommission, 1993, White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, COM(93) 700 final, Luxemburg.
<http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>
- Europäische Kommission, 1997, Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft — Grünbuch, Beilage 4/97 zum Bulletin der Europäischen Union, Luxemburg.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/wo_greenpaper_de.pdf
- Europäische Kommission, 2001, Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2000, Luxemburg.
- Greifenstein, R., 2000, Zukunft der Arbeitsgesellschaft – Zukunft der Sozialpolitik, Tagungsband zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. und 26. Mai 2000 in Berlin. <http://library.fes.de/fulltext/forstwirtschaft/00886.html>
- Gustafsson, S., 1996, Tax regimes and labour market performance, in International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, G. Schmid et al. (Hrsg.) Edward Elgar, Cheltenham & Brookfield, S. 811-839.
- Kastner, M., 2004, Work Life Balance als Zukunftsthema, In: Michael Kastner (Hrsg.), Die Zukunft der Work Life Balance, Asanger, S. 1-66.
- Keller, B., Seifert, H., 2002, Flexicurity —Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35/2002. http://doku.iab.de/mitttab/2002/2002_1_mitttab_keller_seifert.pdf
- Köhler, C., Junge, K., Schröder, T., Struck, O. (Eds.), 2004, Trends in employment stability and labour market segmentation. Current debates and findings in Eastern and Western Europe, Festschrift 80. Geburtstag Burkhard Lutz.
http://www.sfb580.uni-jena.de/veroeffentlichungen/b2/trends_in_employment_stability_and_labour_market_segmentation.pdf
- Lindbeck, A., Snower, D. J., 1999, Multi-Task Learning and the Reorganisation of Work. From Tayloristic to Holistic Organisation, IZA Discussion Papers Series N° 39. <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp39.pdf>
- Madsen, P. K., 2002, The Danish Model of "Flexicurity" — A Paradise with some Snakes, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<http://www.eurofound.ie/working/employment/documents/madsen.pdf>
- Marsden, D., 2004, The 'Network Economy' and Models of the Employment Contract, British Journal of Industrial Relations 42/4, S. 659-684.
- OECD, 2004A., Benefits and Wages, Paris.
- OECD, 2004B, Employment Outlook, Paris.
- Pollan, W., 1980, Wage Rigidity and the Structure of the Austrian Manufacturing Industry — An Econometric Analysis of Relative Wages, Weltwirtschaftliches Archiv, 116(4), S. 697-729.
- Pollan, W., 1990, Lohnunterschiede in der Industrie, WIFO-Monatsberichte 63(11), S. 616-622.
- Pöschl, A., 2003, Arbeitszeiflexibilisierung in Arbeitsmärkten mit Tarifverhandlungen, Frankfurt/Wien: Peter Lang.
- Scharpf, F. W., 2000, Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle? Lehren aus dem internationalen Vergleich, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., Jahrbuch 2000, Köln, S. 59-73.
<http://www.mpg.de/doku/jahrbuch/2000/jahrbuch>

- Schmid, G., 2002, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Sennet, R., 2002, Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin Verlag.
- Tangian, A. S., 2004, Defining the flexicurity index in application to European countries, WSI Diskussionspapier 122, Düsseldorf.
- Van Peijpe, T., 1998, Employment protection under strain: Sweden, Denmark, the Netherlands, Kluwer Law International, Den Haag.
- Wegscheider, A., 2005, Flexibilität und Sicherheit, Kontraste 9/November 2005, Linz, S. 8-9.
- Wilthagen, T., Tros, F., van Lishout, H., 2003, Towards "flexicurity"?: balancing flexibility and security in EU member states, Invited paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin.
http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2003_3.pdf
- Wilthagen, T., Tros, F., 2004, The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets.
http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers/fxp2003_4.pdf
- Zimmer, A., 2000, Die Zukunft der Arbeit in Europa, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Sonderband 2, Münster. <http://www.aktive-buergerschaft.de/vab/resources/diskussionspapiere/wp-sband02.pdf>

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder

Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=26818