

*Claudia Weinkopf*

## **Flexibilität und Sicherheit**

### **1 Einleitung**

Schlagworte wie „eine neue Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit“ oder auch neudeutsch „Flexicurity“ finden sich in jüngster Zeit in fast jeder politischen Rede – quer durch alle Parteien. Welche Forderungen sich damit jedoch konkret verknüpfen, bleibt häufig schwammig. Mehr Flexibilität kann als Beschreibung eines Trends oder als Forderung nach Veränderungen gemeint sein; beim Thema Sicherheit ist der Interpretationsspielraum noch viel breiter: Er reicht vom Ausbau sozialer Absicherung für bestimmte Beschäftigungsformen über einen „Umbau des Sozialstaates“ bis hin zu Bankrott-Erklärungen des Sozialstaatsmodells – verbunden mit Forderungen nach radikalen Kürzungen sozialer Leistungen und der Rücknahme beschäftigungshemmender Regulierungen.

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die deutsche Debatte daran krankt, dass unter dem Primat der Senkung der Lohnnebenkosten und der Erhöhung der externen Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu wenig über eine neue Balance von Flexibilität und Sicherheit diskutiert wird. Dies hängt auch damit zusammen, dass keine sorgfältige Analyse der Probleme und Herausforderungen betrieben wird. Es fehlt zudem ein mittelfristiges Leitbild, an dem Maßnahmen gemessen und auf ihre Wechselwirkungen und Widersprüchlichkeiten hin abgeklopft werden. Auffällig ist nicht zuletzt, dass Stärken des deutschen Modells vorschnell als nicht mehr zeitgemäß deklariert und zur Disposition gestellt werden, ohne Weiterentwicklungsmöglichkeiten in Erwägung zu ziehen, die oftmals eine zukunftsreichere Lösung versprechen würden. An anderer Stelle fehlt demgegenüber der Mut zu grundlegenden Umorientierungen.

In Abschnitt (2) wird skizziert, was unter Flexicurity in den Niederlanden und Dänemark, die diesbezüglich als Pionierländer gelten, verstanden wird. Vor diesem Hintergrund wird in Abschnitt (3) der aktuelle Stand in Deutschland skizziert und bewertet. Dabei zeigt sich, dass eine klare Linie in Richtung Flexicurity kaum erkennbar ist: Bei den aktuellen Reformen sind zwar einzelne Elemente aus den Nachbarländern enthalten, aber sie werden nicht konsequent ausgestaltet und sozial flankiert, sondern mit Leistungskürzungen kombiniert. In Abschnitt (4) wird – anknüpfend an eigene Forschungsergebnisse – genauer analysiert, mit welchen Risiken eine Politik zur Ausweitung externer Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, der bislang in hohem Maße auf interne Flexibilität setzt, verbunden sein könnte. Hieraus ergeben sich offene Fragen auf unterschiedlichen Ebenen, zu deren Klärung der Forschungsschwerpunkt „Flexibilität und Sicherheit“ am IAT künftig beitragen will (Abschnitt 5).

## 2 „Flexicurity“ in den Niederlanden und Dänemark

Anders als in Deutschland wird in den Niederlanden über Fragen von Flexibilität und Sicherheit bereits seit Mitte der achtziger Jahre diskutiert. Die Debatte setzte damit in einer Zeit ein, als auch dort die Arbeitslosigkeit besonders hoch war. Im Mittelpunkt standen Teilzeitarbeit als ein Mittel zur gerechteren Verteilung der verfügbaren Arbeit auf die Erwerbsbevölkerung einerseits und so genannte „Flex-Arbeit“ (Zeitarbeit, befristete Beschäftigung, Werkverträge) zur Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit andererseits (vgl. van Oorschoot 2001: 523). Beides wurde als notwendig erachtet, um eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen zu ermöglichen.

Wenn die Niederlande heute als ein Vorbild für einen flexiblen Arbeitsmarkt bezeichnet werden, dann wird dabei häufig nicht differenziert, dass die Entwicklung bei Teilzeitarbeit und Flex-Arbeit sehr unterschiedlich verlaufen ist. In Teilzeit arbeiten inzwischen mehr als ein Drittel aller Erwerbspersonen, wobei dies vor allem Frauen betrifft, von denen zwei Drittel teilzeitbeschäftigt sind. Aber auch unter den Männern liegt der Teilzeitanteil mit 17 % (1999) im internationalen Vergleich extrem hoch. Der Anteil der Flex-Beschäftigten ist demgegenüber eher moderat gesteigert worden und Ende der neunziger Jahre sogar leicht rückläufig gewesen bis auf 9,4 % im Jahre 1999, was etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht.

Die gesellschaftliche Akzeptanz der Ausweitung solcher Beschäftigungsformen wurde insbesondere dadurch begünstigt, dass aufgrund der universellen Ausgestaltung des staatlichen Rentensystems – freilich auf niedrigem Niveau – die Mindestsicherung im Alter unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit ist. Gleichzeitig wurden vielfältige Maßnahmen ergriffen, um arbeitsrechtliche Benachteiligungen abzubauen. Gleichwohl ist eine Gleichstellung nicht in allen Sicherungsfragen gewährleistet: Insbesondere die Flex-Arbeit geht nach wie vor mit reduzierter und fehlender Absicherung bei Krankheit und Arbeitslosigkeit einher.

Bemerkenswert ist jedoch, dass Leitbilder und Visionen in den Niederlanden in der Flexicurity-Debatte eine große Bedeutung haben: Stand zu Beginn als erklärte Zielsetzung die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit im Zentrum, so wurde Mitte der neunziger Jahre als mittelfristiges politisches Ziel bis 2010 eine Gleichverteilung der Erwerbsarbeitszeiten von Männern und Frauen mit einer Wochenarbeitszeit von 30 bis 35 Stunden formuliert (vgl. van Oorschoot 2001: 562).

In Dänemark, das neben den Niederlanden als ein weiterer Pionier in Sachen Flexicurity gilt, hat die Debatte einen deutlich anderen Focus: Im Zentrum stehen hier nicht Fragen der sozialen Absicherung, sondern eine hohe Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes (vgl. Braun 2001). Dabei steht einem vergleichsweise geringen Maß an arbeitsrechtlicher Regulierung, das sich z.B. an einem weitgehenden Verzicht auf Kündigungsschutz festmachen lässt, ein im internationalen Vergleich gut ausgebautes Sozialsystem gegenüber, das sich zudem z.B. durch vergleichsweise hohe Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit auszeichnet (vgl. Emmerich 1998).

Die Förderung von Teilzeitarbeit spielt demgegenüber keine Rolle; der Anteil der Teilzeitbeschäftigung ist insbesondere bei Frauen seit Ende der siebziger Jahre sogar

deutlich zurückgegangen. Noch ausgeprägter als in den Niederlanden ist die Höhe von Sozialleistungen weitgehend unabhängig von der Form und dem Umfang der Erwerbstätigkeit, und die Individualisierung von Leistungen unabhängig von der Lebensform hat eine hohe Bedeutung.

Der dänische Arbeitsmarkt gilt als einer der flexibelsten in ganz Europa. Als Instrument zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren wurde nicht auf Leistungskürzungen oder Lohnsenkungen gesetzt, sondern auf eine konsequente Aktivierungspolitik und das Prinzip des Förderns und Forderns. Dies umfasst eine breite Palette von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und individueller Beratung und Unterstützung, auf die nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit auch ein Recht besteht (vgl. Braun 2003: 98). Einen hohen Stellenwert haben dabei Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und Beschäftigte, die sowohl die individuelle Beschäftigungsfähigkeit erhöhen als auch Engpässen bei qualifiziertem Personal entgegen wirken sollen.

Wenngleich hier nur grob skizziert werden konnte, mit welchen Inhalten die Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit in den Niederlanden und in Dänemark verbunden werden, dürfte deutlich geworden sein, dass Flexicurity kontextabhängig mit unterschiedlichen Maßnahmen und Ergebnissen angestrebt werden kann. Eine Gemeinsamkeit ist darin zu sehen, dass in beiden Ländern die soziale Absicherung traditionell in deutlich geringerem Maße von der Form der Erwerbstätigkeit abhängt als in Deutschland. Vergleichsweise hohe Sozialleistungen und eine eher geringe Lohnspreizung erleichtern die Akzeptanz von mehr Flexibilität, was in den Niederlanden eher die Teilzeitarbeit, in Dänemark hingegen den geringen Kündigungsschutz betrifft. Nicht zuletzt ist in beiden Ländern die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit ein wichtiges Thema – in den Niederlanden wiederum insbesondere durch Teilzeitarbeit, während Dänemark hierfür durch umfassende Kinderbetreuungsangebote einerseits und eine Individualisierung der sozialen Sicherung andererseits gute Voraussetzungen bietet. Gemeinsam ist beiden Ländern nicht zuletzt, dass sich ihre „Flexicurity“-Konzepte von Strategien der Flexibilisierung und Deregulierung ohne ein soziales Auffangnetz, wie sie z.B. in den USA oder Großbritannien zu finden sind, deutlich abgrenzen.

### 3 Und Deutschland?

Die Debatte über Flexibilität und Sicherheit in Deutschland hat erst Mitte der neunziger Jahre begonnen. Anfangs stand ähnlich wie in den Niederlanden die Frage im Mittelpunkt, wie die typischen Risiken und Benachteiligungen bei flexibler Beschäftigung kompensiert werden können (vgl. z.B. Keller/Seifert 2000). Im Vergleich zu Debatten in den siebziger und achtziger Jahren markierte dies eine deutliche Akzentverschiebung in der Diskussion: Ging es früher z.B. bei der Zeitarbeit, aber auch – was vielfach schon in Vergessenheit geraten ist – bei der Teilzeitarbeit darum, diese einzudämmen bzw. sogar grundsätzlich zu verbieten, so standen in den neunziger Jahren zunehmend Gestaltungsfragen und die Verbesserung von Rahmenbedingungen wie z.B. ein Ausgleich für geringere Rentenansprüche durch Teilzeitarbeit im Mittelpunkt (vgl. z.B. Klammer 2000). Ähnlich wie in den Niederlanden wurde in diesem Zusammenhang gleichzeitig auch auf die größere Akzeptanz flexibler Arbeitsverhältnisse in der Bevölkerung als

Voraussetzung für die Umverteilung von Arbeit unter beschäftigungspolitischen Aspekten verwiesen.

Inzwischen haben sich die Gewichte in der politischen Debatte in Deutschland deutlich verschoben. Eine einheitliche Linie bei der Frage, in welchem Verhältnis Flexibilität und Sicherheit künftig stehen sollen, ist nicht erkennbar... Vergleicht man die jüngsten Reformen und politischen Vorschläge zur Erhöhung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland mit den skizzierten Maßnahmen in den Niederlanden und Dänemark, so wird deutlich, dass eine Reihe von Elementen nunmehr auch Eingang in die deutsche Politik gefunden haben: Insbesondere die Vorschläge der so genannten Hartz-Kommission, aber auch schon das zuvor beschlossene Job-AQTIV-Gesetz beinhalten zahlreiche Elemente, die auf eine verstärkte Aktivierung von Arbeitslosen und das Prinzip des Förderns und Forderns wie in Dänemark setzen. Auch bei aktuellen Forderungen nach einer Lockerung des Kündigungsschutzes wird häufig auf das dänische Vorbild verwiesen. Die ebenfalls eingeleitete Ausweitung der Zeitarbeit durch die Gründung von Personal-Service-Agenturen und die Liberalisierung der rechtlichen Regelungen sowie die tarifliche Gestaltung orientieren sich hingegen am niederländischen Vorbild.

Die Forderung nach mehr Sicherheit ist in Deutschland insgesamt jedoch in den Hintergrund getreten. Vielmehr wird das bestehende Niveau der sozialen Sicherung in Deutschland zunehmend in Frage gestellt, weil dieses mittelfristig nicht mehr finanzierbar sei und hohe Arbeitskosten die Beschäftigungsdynamik beeinträchtigen. Die bereits beschlossenen bzw. geplanten Maßnahmen in diesem Bereich setzen einerseits an der Höhe der Leistungen (z. B. Rente, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) und andererseits am Umfang der abgedeckten Risiken (Krankenversicherung) an. Im Gegenzug soll die allein von Beschäftigten finanzierte Eigenvorsorge eine höhere Bedeutung erlangen („Riester“-Rente, Privatversicherung für Zahnersatz).

Grundlegende Änderungen an der Beitragsbezogenheit der Höhe der Sozialleistungen im Alter und bei Arbeitslosigkeit sind nicht vorgesehen. Dies gilt mit zwei Ausnahmen – der Einführung der „Mindestsicherung“, die insbesondere im Alter davor bewahren soll, auf Sozialhilfe verwiesen zu sein, aber nicht Teil der gesetzlichen Rentenversicherung ist, und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die dazu führt, dass sich die Höhe finanzieller Leistungen an Langzeitarbeitslose künftig nicht mehr an ihrem früheren Verdienst orientiert.

Besonders auffällig an der deutschen Reformdebatte ist, dass anders als in Dänemark und den Niederlanden kaum Bezüge zur Frage der künftigen Ausgestaltung von Frauenerwerbstätigkeit hergestellt werden. Dabei zeigen internationale Vergleiche, dass beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder durchgängig eine überdurchschnittlich hohe Frauenerwerbsquote aufweisen, was darauf hindeutet, dass hier ein Schlüssel für mehr Beschäftigung liegt (vgl. Bosch/Weinkopf 2000).

Die diesbezüglichen politischen Signale in Deutschland sind widersprüchlich: Einerseits sollen in den nächsten Jahren Ganztagschulen ausgebaut und Kinderbetreuungsangebote verbessert werden, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Andererseits ist jedoch ein erheblicher Modernisierungsrückstand bei steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen zu verzeichnen: So ist das Sozial-

versicherungs- und Steuersystem in Deutschland nach wie vor an einem Partnerschaftsmodell – der Alleinverdienerehe – orientiert, das schon heute nicht mehr der tatsächlich gelebten Realität entspricht und das von noch viel weniger Menschen als erstrebenswert angesehen wird. Zahlreiche europäische Nachbarländer haben schon in den achtziger und neunziger Jahren begonnen, ihre sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren, was in diesem Fall vor allem heißt, abgeleitete soziale Sicherungsansprüche zu reduzieren und eine individuelle Einkommensbesteuerung einzuführen (vgl. Dingeldey 2000; Bittner/Weinkopf 2002).

In Deutschland gelten das Ehegattensplittling, die kostenlose Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartner/innen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, die Hinterbliebenenversorgung im Rentenrecht u.ä. jedoch auch in der aktuellen Reformdebatte nach wie vor als unantastbar. Forderungen zur Änderung sind zwar gelegentlich aus dem politischen Raum zu hören (oder auch zu lesen wie z. B. die Abschaffung des Ehegattensplittlings im rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998), aber ihre tatsächliche Umsetzung wird unter Verweis auf juristische Bedenken, aus Furcht vor dem Verlust von Wählerstimmen oder auch aus Eigeninteresse der politisch Handelnden dann doch nicht angegangen. Dabei könnten solche Reformen in den Sozialversicherungssystemen und im Steuerrecht Mittel frei machen, die z. B. für gezieltere Maßnahmen zur Förderung von Kindern eingesetzt werden könnten.

Damit wird auch die Chance vertan, im Rahmen von Reformen Anreize für eine Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit zu setzen, die angesichts demographischer Entwicklungen mindestens mittelfristig dringend erforderlich sind. Frankreich hat diesbezüglich vor einigen Monaten ein nachahmenswertes Zeichen gesetzt. Hier sollen in den nächsten Jahren nicht unerhebliche Mittel für die verstärkte Förderung der Frauenerwerbstätigkeit eingesetzt werden und zudem geplante Maßnahmen in allen Politikfeldern darauf hin überprüft werden, ob sie zu Erreichung dieses Ziels beitragen. Damit wird das Gender Mainstreaming-Prinzip verbindlich in nationaler Politik verankert – ein Thema, über das es in Deutschland derzeit nicht einmal eine ernsthafte Debatte gibt.

Der politische Entwicklungsrückstand Deutschlands lässt sich am Beispiel der Mini-jobs illustrieren (vgl. ausführlicher Weinkopf 2003): So wurde bei deren Einführung zum 1. April 2003 noch nicht einmal thematisiert, dass ihre angestrebte Ausweitung insbesondere Frauen betrifft, weil sie etwa 70 % der geringfügig Beschäftigten stellen. Negative Auswirkungen betreffen einerseits ihre soziale Absicherung im Alter, weil damit nur sehr geringe Rentenansprüche erworben werden, und andererseits auch bei Arbeitslosigkeit, für die keinerlei finanzielle Absicherung besteht. Darüber hinaus ist geringfügige Beschäftigung typischerweise mit eher einfachen Tätigkeiten, oft ungünstigen Arbeitsbedingungen, geringer Entlohnung und nicht selten auch mit einer Verschlechterung der weiteren beruflichen Entwicklungschancen verbunden. Nicht zuletzt ist zu befürchten, dass hierdurch reguläre voll sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verdrängt werden. Dies alles sind Argumente, die noch 1998/99 bei der letzten Reform für eine „sozialverträgliche Eindämmung“ der geringfügigen Beschäftigung ins Feld geführt wurden. Nunmehr geht es demgegenüber erklärtermaßen um eine Ausweitung solcher Jobs. Die Zuverdienstrolle von Frauen wird damit faktisch fortgeschrieben, obwohl Befragungen zeigen, dass sich die Mehrheit der deutschen Frauen keine margi-

nale Beschäftigung mit wenigen Wochenstunden, sondern vollzeitnahe Teilzeitarbeit mit 30 bis 35 Wochenstunden wünscht (vgl. Bielenski/Bosch/Wagner 2001: 159).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aktuellen Reformen in Deutschland zwar einzelne Elemente der Flexicurity-Konzepte in den Niederlanden und Dänemark aufgreifen, sie aber quasi aus dem Zusammenhang reißen und zudem nicht mit einem Leitbild kombinieren, das die künftige Rolle der Frauenerwerbstätigkeit definiert. Im Mittelpunkt steht vielmehr das Bestreben, mehr Beschäftigungsdynamik durch eine Reduzierung von Lohnnebenkosten, mehr externe Flexibilität für Unternehmen sowie einen erhöhten Druck auf Arbeitslose zu erreichen. Ein Streben nach mehr Flexicurity ist dabei – trotz aller politischen Bekenntnisse – kaum erkennbar.

## **4 Stimmt die Problemanalyse? Risiken und offene Fragen**

Es spricht einiges dafür, dass der sozialwissenschaftliche Diskurs über Flexibilisierung, die Krise des Normalarbeitsverhältnisses und die abnehmende Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen in den vergangenen Jahren nicht ganz unschuldig daran ist, dass der Glaube an die Gestaltbarkeit der künftigen Entwicklung stark geschwächt worden ist – nach dem Motto „Wenn ohnehin alles in Auflösung begriffen ist, was kann Politik dann noch bewirken?“ Dass sich diese Tendenzen bis heute empirisch nicht wirklich belegen lassen, wird dabei häufig ausgeblendet (vgl. ausführlicher Erlinghagen/Knuth in diesem Band).

Auch die Zusammenhänge und Wechselwirkungen unterschiedlicher Formen und Ausprägungen von Flexibilität werden oftmals nicht sauber analysiert. So stehen Unternehmen, die sich stärker an den Bedürfnissen ihrer Kundinnen und Kunden ausrichten und flexibel auf Nachfrageveränderungen und -schwankungen reagieren müssen, ganz unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Eine Steigerung der externen Flexibilität – z.B. über befristete Arbeitsverträge, Zeitarbeit und erhöhte Fluktuation – ist nur eine unter mehreren Optionen. Eine andere besteht darin, vor allem interne Flexibilitätsspielräume auszuschöpfen, die in den vergangenen Jahren in Deutschland zudem stark ausgeweitet worden sind – z.B. durch flexible Arbeitszeitmodelle (Langzeitkonten, flexible Schichtsysteme) und eine breite Qualifikation des Personals, die es ermöglicht, Beschäftigte für unterschiedliche Aufgaben einzusetzen. Unter solchen Bedingungen sind Flexibilität und Beschäftigungsstabilität kein Widerspruch, sondern tragen gemeinsam dazu bei, dass eine hohe Qualität von Produkten und Dienstleistungen gewährleistet werden kann. Diese betriebliche Variante von Flexibilität und Sicherheit ist in Deutschland besonders stark verbreitet, wozu staatliche Regulierungen ebenso beigetragen haben wie z.B. auch der Einfluss von Betriebsräten (vgl. Flecker 2000).

Instabile Beschäftigung, eine überdurchschnittliche Fluktuation und vergleichsweise hohe Anteile von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung, befristeten Arbeitsverträgen, Leiharbeit und Scheinselbständigkeit konzentrieren sich in Deutschland demgegenüber bislang auf relativ wenige Wirtschaftsbereiche, in denen Qualifikation

und Qualität weniger wichtig sind (oder dafür gehalten werden) und die Arbeitskosten eine größere Rolle spielen. Da es sich hierbei häufiger um Unternehmen aus dem expandierenden Dienstleistungsbereich handelt, wird daraus mitunter vorschnell der Schluss gezogen, dass solchen Personalstrategien auch in Deutschland die Zukunft gehört.

Tatsächlich deuten aber die Ergebnisse aktueller Untersuchungen aus dem IAT (vgl. z.B. Bittner u.a. 2002; Bosch u.a. 2001) ebenso wie andere Studien in verschiedenen Dienstleistungsbranchen darauf hin, dass auch hier Tendenzen zu Strategien erkennbar sind, die auf eine verstärkte Nutzung interner Flexibilität abzielen (vgl. auch Lehndorff in diesem Band). Während manche Unternehmen vor allem auf Kosteneffizienz aus sind, setzen andere in stärkerem Maße auf Servicequalität, die bei hoher externer Flexibilität nicht oder nur mit einem sehr hohen Anleitungs- und Koordinationsaufwand zu realisieren ist (vgl. Schettkat 2002: 617). Deshalb wird auch hier nicht selten ganz bewusst auf den Einsatz qualifizierter und motivierter Arbeitskräfte und auf deren längerfristige Bindung gesetzt, was mit schlechten Arbeitsbedingungen, Niedriglöhnen und kurzfristigen Arbeitsverträgen kaum gelingen kann.

Die Politik kann zwar kaum direkten Einfluss auf die Gestaltung von betrieblichen Personalmanagement-Strategien nehmen, aber sie beeinflusst z.B. mit Änderungen im Arbeitsrecht und beim Kündigungsschutz das Umfeld, in dem Entscheidungen über personalpolitische Strategien gefällt werden. Inwieweit die aktuellen politischen Angebote zur Ausweitung der externen Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt von den Unternehmen künftig breiter genutzt werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge in den neunziger Jahren hat zumindest nicht zu einem deutlichen Anstieg solcher Arbeitsverhältnisse in Deutschland geführt. Wenn dies allerdings der Fall sein wird, dann stellt sich die Frage, ob sich eine erhöhte externe Flexibilität einfach „aufpfropfen“ lässt, ohne dass dies Rückwirkungen auf betriebliche Formen der Arbeitsorganisation hätte, die sich bislang stärker auf Strategien zur Ausweitung interner Flexibilität konzentrieren. „Tatsächlich ergibt der Abbau bestehender Regelungen noch keineswegs ein konsistentes Regulierungsmuster, das über längere Zeit aufrechterhalten werden könnte. So werden zentrale Bezugsprobleme der Regulierung, wie etwa die Reproduktion von Qualifikationen oder die Begrenzung sozialer Ungleichheit und sozialer Konflikte, zumeist gar nicht angesprochen, geschweige denn Lösungen dafür angeboten.“ (Flecker 2000: 276)

Ähnliche Fragen stellen sich auch bezogen auf die Maßnahmen und Veränderungen, die in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet worden sind: Erklärtes Ziel der Aktivierung von Arbeitslosen durch Leistungskürzungen, erhöhte Anforderungen an die Mobilität und eine Intensivierung der Vermittlung ist u.a., die Bereitschaft von Arbeitslosen zur Annahme von gering bezahlten Arbeitsstellen zu erhöhen und Verfestigungstendenzen der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Besonderer Handlungsbedarf wird dabei in der Gruppe der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gesehen, die bislang von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind. Obwohl die in den vergangenen Jahren erprobten Kombilohn-Modellprojekte nicht die erhofften Beschäftigungseffekte erzielt haben (vgl. ausführlicher den Beitrag von Czommer u. a. in diesem Band), wird an der Annahme festgehalten, dass die erfolgreiche Integration dieser Gruppe in Beschäftigung

in erster Linie durch finanzielle Komponenten zu stimulieren ist. Nachdem Einkommensbeihilfen als positive Anreize wenig Erfolg gebracht haben, wird nunmehr stärker auf finanziellen Druck durch verringerte Transferleistungen und eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien gesetzt.

Allerdings ist völlig offen, welche Wirkungen derartige Aktivierungsstrategien auf einem Arbeitsmarkt haben können, der seit Jahren von einem erheblichen Ungleichgewicht zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen gekennzeichnet ist. Die für Mitte 2004 geplante Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird über den Abbau des Nebeneinanders zweier Systeme hinaus, der zweifellos sinnvoll ist, voraussichtlich vor allem zu Leistungskürzungen insbesondere bei Langzeitarbeitslosen führen und damit die finanzielle Situation vieler Familien verschlechtern. Inwieweit diese Strategien geeignet sind, das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot auszuweiten, ist völlig offen. Allein wegen niedrigerer Arbeitskosten wird kein Unternehmen mehr Personal einstellen. Vielmehr spielt hierfür die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen, die nicht unabhängig von der Kaufkraft ist, eine zentrale Rolle.

Bislang sind die Unternehmen in Deutschland den Beleg für die weit verbreitete These, es gebe zahlreiche offene Stellen im Niedriglohnbereich, die zwar keine besonderen Qualifikationsanforderungen stellen, aber aufgrund mangelnder finanzieller Arbeitsanreize potenzieller Bewerber/innen schwierig besetzbar seien, schuldig geblieben (vgl. Weinkopf 2002). In Anbetracht der oben skizzierten vorherrschenden Formen der Arbeitsorganisation in Deutschland ist dies nicht wirklich überraschend. Eine hohe interne Flexibilität erfordert qualifiziertes Personal, das funktional flexibel ist. Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte bietet demgegenüber tendenziell eine Arbeitsorganisation mit einer stärker ausgeprägten Arbeitsteilung im Betrieb, die – wie das Beispiel der USA zeigt – jedoch gleichzeitig mehr qualifiziertes Personal zur Kontrolle und Anleitung erfordert (vgl. Schettkat 2002: 624).

Offen ist vor diesem Hintergrund, ob die veränderten politischen Rahmenbedingungen zumindest einen Teil der Unternehmen in Deutschland dazu veranlassen werden, ihre betriebliche Arbeitsorganisation (wieder) arbeitsteiliger und hierarchischer zu gestalten. Noch fraglicher erscheint jedoch, ob eine solche Entwicklung tatsächlich zukunftsweisend und Erfolg versprechend wäre. Alle vorliegenden Prognosen und Projektionen gehen davon aus, dass die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten in Deutschland weiter sinken werden. Muss es dann nicht vielmehr vor allem darum gehen, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um den Anteil derjenigen zu verringern, die ohne Schulabschluss bleiben und keine berufliche Ausbildung absolvieren, die Qualität der Bildung in Deutschland zu verbessern und das Prinzip des lebenslangen Lernens mit Leben zu füllen? Besteht eine zentrale Herausforderung nicht gerade darin darauf hinzuwirken, dass individuelle Bildungsinvestitionen sich auch lohnen? Wenn ja – wie verträgt sich dies mit aktuellen Vorhaben, die Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe zu senken und jegliche Beschränkung der Zumutbarkeit von Stellenangeboten aufzugeben? In der Tendenz führt dies dazu, dass das Risiko von Bildungsinvestitionen steigt, weil auch höher Qualifizierte befürchten müssen, im Falle von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit nur noch auf einem Mindestniveau abgesichert zu sein und kaum „Luft“ zur Suche eines adäquaten Jobs“ (Schettkat 2002: 619) zu haben. Letzteres birgt

übrigens auch neue Risiken für die künftigen Wiederbeschäftigungschancen von formal gering qualifizierten Arbeitslosen. Es ist zu befürchten, dass sie aufgrund der verschärften Zumutbarkeitsregelungen und der geringeren finanziellen Absicherung zunehmend von besser qualifizierten Arbeitslosen verdrängt werden. Schon heute sind solche „unterwertig Erwerbstätigen“ (Büchel 1998) auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt weniger selten als oftmals unterstellt wird.

## 5 Schlussfolgerungen und Forschungsperspektiven

Die Frage, in welchem Verhältnis Flexibilität und Sicherheit künftig zueinander stehen sollen, stellt sich auf unterschiedlichen Ebenen. Sie betrifft die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit und im Alter ebenso wie Regulierungen und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und beinhaltet zahlreiche Bezüge zu und Wechselwirkungen mit der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Um passende Antworten zu finden, ist ein Blick in andere Länder zweifellos hilfreich; wichtiger erscheint aber noch eine genaue empirische Analyse der tatsächlichen Entwicklungen, Probleme und Zukunftsanforderungen im jeweiligen nationalen Kontext. Letztlich muss jedes Land eigene Antworten finden, welche Balance von Flexibilität und Sicherheit realisiert werden soll, und dabei sollte man vorhandene Stärken weiterentwickeln, statt sie vorschnell als Ballast über Bord zu werfen.

Vieles spricht zudem dafür, dass nachhaltige Lösungen nur gefunden werden können, wenn zuvor Zukunftsvisionen zu zentralen gesellschaftlichen Fragen entwickelt werden. Wie hier gezeigt wurde, betrifft dies z.B. ein Leitbild zur künftigen Rolle von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Im Unterschied zu anderen Ländern schwankt Deutschland hier zwischen alten und neuen Leitbildern. Ähnliches gilt für eine neue Balance zwischen staatlicher Aufgabe und Eigenvorsorge.

Leitbilder sind erforderlich, weil sie Orientierung bieten können bei der Abwägung unterschiedlicher Handlungsoptionen, die in allen Feldern bestehen. Dies gilt umso mehr, als bei der Ausgestaltung von Flexibilität und Sicherheit häufig auch politische Wertentscheidungen zu treffen sind. Es gibt immer Alternativen und es wäre aus vielen Gründen fahrlässig, die Gestaltbarkeit der künftigen Entwicklung grundsätzlich in Frage zu stellen. Ein wichtiger Prüfstein für alle Veränderungen muss auch die künftige demographische Entwicklung sein, die es erfordern wird, die Beschäftigungsquoten zu erhöhen, um den absehbar mittelfristig deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials zumindest z. T. zu kompensieren. Dies betrifft insbesondere die Gruppen, die aus ganz unterschiedlichen Gründen heute nur unterdurchschnittlich auf dem Arbeitsmarkt vertreten sind. Eine solche längerfristige Orientierung fällt in Deutschland besonders schwer, weil Strategien z.B. zur Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit oder zum längeren Verbleib von Älteren im Erwerbsleben oftmals als ein Widerspruch zur aktuellen Priorität des Abbaus der hohen Arbeitslosigkeit gesehen werden. Aber es bedarf zweifellos Zeit, um solche Veränderungen einzuleiten, und so muss man bereits heute damit beginnen.

Zentrale Bereiche, in denen sich Fragen zum Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit besonders dringlich stellen, sind einerseits die soziale Absicherung und ande-

rerseits die Ausgestaltung von Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt bis hin zum Umgang mit Arbeitslosigkeit. In diesem Beitrag lag das Schwergewicht auf Fragen, die unmittelbar die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes betreffen. Hierfür sprachen mehrere Gründe: Erstens wird nach unserer Einschätzung die sozialwissenschaftliche Flexicurity-Debatte in Deutschland zu stark vorrangig unter dem Aspekt der sozialen Absicherung flexibler Arbeitsverhältnisse geführt (vgl. z.B. Klammer/Tillmann 2001; kritisch dazu Wilthagen 2002: 5). Zweitens betreffen die aktuellen Debatten und Beschlüsse in Deutschland beide Ebenen. Und drittens liegt unser eigener Fokus seit Jahren vor allem bei personal-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Fragestellungen und diese werden auch in den nächsten Jahren im Mittelpunkt unserer Arbeit stehen. Wir sehen aktuellen Forschungsbedarf in diesem Kontext vor allem in zwei Richtungen:

- Einerseits sind genauere empirische Analysen der tatsächlichen Probleme und Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich, um deren Ursachen und Triebkräfte identifizieren zu können. Hier wollen wir uns in den nächsten Jahren vor allem Fragen widmen, die sich auf die Schnittstelle zwischen dem betrieblichen Bedarf an Arbeitskräften und den Anforderungen, die an sie gestellt werden, einerseits und den Strukturen und Voraussetzungen des Arbeitsangebotes andererseits richten. Der Fokus wird dabei zunächst auf den so genannten „Einfacharbeitsplätzen“ im Dienstleistungsbereich liegen und der Frage, inwieweit formal gering Qualifizierte hier Beschäftigungschancen haben. Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Auffassung, Stellenbesetzungsprobleme in diesem Bereich resultierten vorrangig aus zu geringen Arbeitsanreizen, haben wir aus bisherigen Forschungsprojekten Hinweise, dass die Anforderungen der Unternehmen an das Personal auch im Bereich der Einfacharbeitsplätze gestiegen sind – und zwar sowohl hinsichtlich von Qualifikation und Kompetenz als auch hinsichtlich z. B. der zeitlichen Verfügbarkeit. Dies wollen wir am Beispiel verschiedener Branchen überprüfen und genauer analysieren, welche Anforderungen tatsächlich gestellt werden, mit welchen Strategien Unternehmen versuchen, evtl. bestehende Probleme bei der Stellenbesetzung zu lösen und inwieweit gering Qualifizierte hier eine Chance haben. Eine genauere Problemanalyse in diesem Bereich soll auch dazu beitragen, Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von gering Qualifizierten zu identifizieren, die gemeinhin als Verlierer/innen der Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft gelten.
- Andererseits wird es in den nächsten Jahren darum gehen, die Umsetzung der aktuell beschlossenen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu evaluieren und zu untersuchen, inwieweit erwünschte Wirkungen erreicht werden bzw. nicht intendierte Wirkungen auftreten. Dies betrifft insbesondere die Frage der Neuorganisation der staatlichen Arbeitsvermittlung in Form von Job Centern, die durch gezieltere individuelle Hilfeleistungen „aus einer Hand“ zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen sollen, aber auch die beschriebenen Veränderungen der finanziellen Absicherung von Arbeitslosen. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus, welchen Erfolg und welche Auswirkungen neue arbeitsmarktpolitische Instrumente bzw. Einrichtungen wie Personal-Service-Agenturen, Mini- und Midijobs sowie Ich-AG's haben, die auch mit der erklärten Zielsetzung eingeführt wurden, zu mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt beizutragen.

Querschnittsfragen, die in beiden Bereichen von Bedeutung sein werden, betreffen z. B. die künftige Rolle von Qualifikation und Qualifizierung, deren Stellenwert insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktpolitik derzeit mitunter in Frage gestellt wird. Ein weiteres Querschnittsthema wird die künftige Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit sein, deren Rahmenbedingungen durch die aktuellen politischen Entscheidungen nicht unbeeinflusst bleiben werden. Darüber hinaus wollen wir auch weiterhin dazu beitragen aufzuzeigen, dass auch auf der betrieblichen Ebene zahlreiche Ansatzpunkte bestehen, um Flexibilität zu erhöhen, ohne dass dies zwingend mit einer verringerten sozialen Absicherung einhergehen muss. In diesem erweiterten Sinne geht es um Fragen der Arbeitsorganisation, um intermediäre Instanzen zur Bündelung kurzfristiger Arbeitseinsätze zu stabiler und existenzsichernder Beschäftigung, um Konzepte, einseitig belastende Tätigkeiten anders zu organisieren etc.. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie versuchen, Puffer zwischen betrieblichen Flexibilitätsanforderungen und der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zu bilden, so dass Flexibilität und soziale Sicherheit besser vereinbar werden.

Nach unserer Überzeugung geht eine einseitige Verschiebung der Gewichte hin zu mehr Flexibilität und weniger Sicherheit in die falsche Richtung. Nicht nur, aber auch wegen demographischer Trends wird es in den nächsten Jahren darum gehen, bislang zu wenig oder sogar ungenutzte Personalreserven zu erschließen, die sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren und auf der betrieblichen Ebene Lösungen zu entwickeln, die vom Leitgedanken eines ausgewogenen Verhältnisses von Flexibilität und Sicherheit geprägt sind.

## Literatur

- Bielenski, Harald / Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra, 2002:** Wie die Europäer arbeiten wollen: Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern. Frankfurt: Campus
- Bittner, Susanne / Schietinger, Marc / Weinkopf, Claudia / Eberle, Christa / Schroth, Jochen, 2002:** Zwischen Serviceorientierung und Kosteneffizienz: Personalmanagement in Call Centern und im Handel. München: Hampp. Arbeit und Technik, Bd. 22
- Bittner, Susanne / W / Weinkopf, Claudia, 2002:** Dienstleistungspools NRW: Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung; Erfahrungen und Perspektiven; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf  
[Volltext im Internet](#)
- Bosch, Gerhard / Haipeter, Thomas / Lehndorff, Steffen / Voss-Dahm, Dorothea / Wagner, Alexandra, 2001:** Beschäftigungswandel in Dienstleistungen: Befunde aus fünf Branchen und zehn Ländern. Brüssel: Europ. Gewerkschaftsinst. Bericht, Nr. 71
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia, 2000:** Niedriglöhne oder Innovation: ein Beitrag zur aktuellen Debatte über die Zukunft der Erwerbsarbeit. In: Schupp, Jürgen / Solga, Heike (Hrsg.): Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland; Beiträge der Konferenz in Berlin am 11./12. Mai 2000. CD-ROM. Berlin: Dt. Inst. für Wirtschaftsforschung
- Braun, Thorsten, 2001:** Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung. In: Klammer, Ute / Tillmann, Katja (Hrsg.): Flexicurity: soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 637-680

- Braun, Thorsten, 2003:** Ein neues Modell für Flexicurity: der dänische Arbeitsmarkt. In: WSI-Mitteilungen 56, S. 92-99
- Büchel, Felix, 1998:** Unterwertig Erwerbstätige: eine von der amtlichen Statistik übersehene Problemgruppe des Arbeitsmarktes. In: Schupp, Jürgen / Büchel, Felix / Diewald, Martin, Habich, Roland (Hrsg.): Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion. Berlin: edition sigma, S. 113-129
- Dingeldey, Irene, 2000:** Einkommensteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich. In: Dingeldey, Irene (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen: Begünstigungen und Belastungen verschiedener familiärer Erwerbsmuster im Ländervergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 11-47
- Emmerich, Knut, 1998:** Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung. In: Wirtschaftsdienst 78, S. 401-406
- Flecker, Jörg, 2000:** „Sachzwang Flexibilisierung“? Unternehmensreorganisation und flexible Beschäftigungsformen. In: Minssen, Heiner (Hrsg.): Begrenzte Entgrenzungen: Wandel von Organisation und Arbeit. Berlin: edition sigma, S. 269-291
- Keller, Berndt / S / Seifert, Hartmut, 2000:** Flexicurity: das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 53, S. 291-300
- Klammer, Ute, 2000:** Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa. In: WSI-Mitteilungen 53, S. 313-321
- Klammer, Ute / Tillmann, Katja (Hrsg.), 2001:** Flexicurity: soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen  
[Volltext im Internet](#)
- Oorschot, Wim van, 2001:** Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden: Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen. In: Klammer, Ute / Tillmann, Katja (Hrsg.): Flexicurity: soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 519-584
- Schettkat, Ronald, 2002:** Bildung und Wirtschaftswachstum. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, S. 616-627
- Weinkopf, Claudia, 2002:** Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten: Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung  
[Volltext im Internet](#)
- Weinkopf, Claudia, 2003:** Minijobs und Gleitzone: Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr. 2003-5.  
[Volltext im Internet](#)
- Wilthagen, Ton, 2002:** The flexibility-security nexus: new approaches to regulating employment and labour markets. 's-Gravenhage: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek. OSA-Working paper, no. WP2002-18