



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 4. Juli 2007 (05.07)
(OR. en)

10255/07

SOC 241
ECOFIN 312

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des
Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 3. Juli 2007

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: **Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**

– **Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit**

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument – KOM(2007) 359 endgültig

Anl.: KOM(2007) 359 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 27.6.2007
KOM(2007) 359 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten:

Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit

{SEK(2007) 861}

{SEK(2007) 862}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Die Herausforderungen und Chancen von Globalisierung und Wandel.....	3
2.	Ein integrierter Flexicurity-Ansatz.....	4
3.	Flexicurity-Strategien: Die Erfahrung der Mitgliedstaaten.....	8
4.	Flexicurity und der soziale Dialog.....	9
5.	Entwicklung gemeinsamer Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz.....	10
6.	Flexicurity-Optionen.....	12
7.	Die finanzielle Dimension der Flexicurity.....	13
8.	Die nächsten Schritte: Flexicurity und die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung.....	14
	ANHANG I FLEXICURITY-OPTIONEN	16
	ANHANG II BEISPIELE FÜR FLEXICURITY	23
	ANHANG III FLEXICURITY-RELEVANTE HINTERGRUNDINDIKATOREN	26

1. DIE HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN VON GLOBALISIERUNG UND WANDEL

Die Lebens- und Arbeitsweise der europäischen Bürger unterliegt einem raschen Wandel¹. Dafür lassen sich vier Hauptgründe anführen: die europäische und internationale Wirtschaftsintegration; die Entwicklung neuer Technologien, insbesondere in den Bereichen Information und Kommunikation; die demografische Alterung der europäischen Gesellschaften, im Verein mit immer noch verhältnismäßig niedrigen durchschnittlichen Beschäftigungsquoten und einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit, die die Zukunftsfähigkeit der Sozialschutzsysteme gefährden, und die Entwicklung „segmentierter“ Arbeitsmärkte in vielen Ländern², in denen sowohl verhältnismäßig geschützte als auch ungeschützte Arbeitnehmer koexistieren („Insider“ und „Outsider“).

Insgesamt kommt die Globalisierung Wachstum und Beschäftigung zugute, aber der mit ihr einhergehende Wandel erfordert schnelle Entscheidungen der Unternehmen und Arbeitnehmer. Die Beschäftigung in der EU hat zugenommen und die Arbeitslosigkeit geht stetig zurück. Man kann auf positiven Entwicklungen aufbauen, auch wenn es immer noch 17 Millionen Arbeitslose in der EU gibt (2007) und die europäischen Volkswirtschaften immer noch einer Umstrukturierung bedürfen. Soll die Anpassung gelingen, brauchen wir einen flexibleren Arbeitsmarkt in Verbindung mit einem Sicherheitsniveau, das gleichzeitig die neuen Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern berücksichtigt. Europa muss mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen, um den Wandel zu bewältigen und neue soziale Risiken in den Griff zu bekommen. Man muss segmentierte Arbeitsmärkte und unsichere Arbeitsplätze abbauen sowie die nachhaltige Integration und die Herausbildung von Qualifikationen fördern. Frauen, junge Menschen und Migranten sind bei den Outsidern auf dem Arbeitsmarkt bereits überrepräsentiert und ältere Arbeitnehmer sehen sich mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie eine Stelle behalten oder finden wollen³. Sogar die Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen können sich bedroht fühlen, da sie bei Entlassungen mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wenn es gilt, einen neuen Arbeitsplatz hoher Qualität zu finden.

Um das Lissabon-Ziel mehr und bessere Arbeitsplätze erreichen zu können, sind neue Formen der Flexibilität und Sicherheit erforderlich, für Einzelpersonen und Unternehmen wie für die Mitgliedstaaten und die Union. Was die einzelnen Arbeitnehmer immer stärker benötigen, ist Beschäftigungssicherheit und nicht so sehr Arbeitsplatzsicherheit, da immer weniger Menschen das ganze Leben auf derselben Arbeitsstelle bleiben. Die Unternehmen, und insbesondere die KMU, müssen in der Lage sein, ihre Belegschaft an Änderungen der Wirtschaftsbedingungen anzupassen. Es müsste ihnen möglich sein, Personal einzustellen, dessen Qualifikation dem Bedarf besser entspricht, das produktiver und anpassungsfähiger ist, was dann zu stärkerer Innovationstätigkeit und Wettbewerbsfähigkeit führt. Allerdings gelingt Europa die Anpassung an die Erschütterungen, die seine Wirtschaft erleidet, nicht in dem gewünschten Ausmaß. Dadurch werden möglicherweise Besorgnisse hinsichtlich Outsourcing und

¹ BEPA (2007): Soziale Wirklichkeit in Europa.

² Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa 2004, Kapitel 4.

³ OECD (2006): Live longer, work longer. Siehe auch OECD (2007) Beschäftigungsausblick.

Standortverlagerung gesteigert⁴ und Einkommensungleichgewichte und Unterschiede zwischen qualifizierten und nichtqualifizierten Arbeitskräften vergrößert⁵. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen weitere Fortschritte auf dem Weg zu einer dynamischen, erfolgreichen Wissensgesellschaft erreichen, und der Wohlstand muss in der Gesellschaft gleichmäßiger verteilt werden. Der Prozess des Wandels muss mehr Gewinner hervorbringen und zu umfassenderen Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs führen. Mehr „Habenichtse“ müssen zu „Besitzenden“ werden.

Die EU-Bürger akzeptieren, dass Wandel und Anpassung erforderlich sind. 76 % der Europäer stimmen der Auffassung zu, dass es heutzutage nicht länger möglich ist, das gesamte Berufsleben bei demselben Arbeitgeber zu verbringen. 76 % sind auch der Meinung, dass die Fähigkeit, leicht von einem Job zum anderen wechseln zu können, heutzutage beim Finden einer Arbeitsstelle von Nutzen ist. 72 % meinten, man sollte Beschäftigungsverträge flexibler gestalten, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Schließlich merkten 88 % der Bürger an, dass eine regelmäßige Fortbildung die beruflichen Chancen verbessert⁶.

Die umfassende Reaktion der EU auf die Herausforderungen und Möglichkeiten der Globalisierung ist die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Der Europäische Rat richtete an die Mitgliedstaaten die Aufforderung, „dass in den nationalen Reformprogrammen systematischer umfassende politische Strategien zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen entwickelt werden müssen.“ Die Kommission wurde, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern, aufgefordert, „die Möglichkeit (zu) prüfen, einige gemeinsame Grundsätze zum Flexicurity-Ansatz herauszuarbeiten...“, als nützlichen Bezugsrahmen für die Gestaltung offenerer und reaktionsfreudigerer Arbeitsmärkte und die Schaffung produktiverer Arbeitsplätze⁷.

2. EIN INTEGRIERTER FLEXICURITY-ANSATZ

Der Grund dafür, dass ein integrierter Flexicurity-Ansatz gesucht wird, liegt darin, dass die Zielsetzungen der erneuerten Lissabon-Strategie verwirklicht werden müssen⁸ – insbesondere das Ziel mehr und bessere Arbeitsplätze – und auch die europäischen Sozialmodelle zu modernisieren ist. Dafür sind Maßnahmen erforderlich, die gleichzeitig die Bereiche Flexibilität der Arbeitsmärkte, Arbeitsorganisation und Arbeitsbeziehungen sowie auch Sicherheit in Angriff nehmen – und zwar Beschäftigungssicherheit und soziale Sicherheit.

Mit Hilfe der Flexicurity soll sichergestellt werden, dass den EU-Bürgern ein hohes Maß an Beschäftigungssicherheit geboten wird, d. h. die Möglichkeit, in einem sich rasch verändernden wirtschaftlichen Umfeld in jeder Phase des Berufslebens eine Arbeit zu finden und gute Aussichten auf eine berufliche Laufbahn zu haben. Auch soll Arbeitnehmern und Arbeitgebern gleichermaßen dazu verholfen werden, die durch die Globalisierung gebotenen Chancen in vollem Umfang zu nutzen. Daher

⁴ BEPA (2006): EU competitiveness and industrial location.

⁵ J. Hudson: Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

⁶ Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Eurobarometer-Spezial 261, Oktober 2006.

⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 23./24. März 2006 und 8. März 2007.

⁸ Jährliche Fortschrittsberichte, Januar und Dezember 2006: Leitlinie 21.

wird durch Flexicurity eine Situation geschaffen, in der sich Sicherheit und Flexibilität gegenseitig verstärken können.

Die Mitgliedstaaten sollten sich stärker darum bemühen, ihre Arbeitsmärkte beschäftigungsfreundlich zu gestalten: entsprechende Maßnahmen werden häufig ohne Zusammenhang konzipiert und durchgeführt, sodass die umfassenderen Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht angegangen werden. Allzu häufig zielen die Strategien darauf ab, *entweder* die Flexibilität für Unternehmen zu stärken *oder* die Sicherheit für die Arbeitnehmer – somit stehen sie im Widerspruch zueinander oder ihre Wirkungen heben sich gegenseitig auf. Der Wirtschaftsaufschwung, bei dem das Wachstum den höchsten Stand seit sechs Jahren erreicht hat und zwischen 2005 und 2008 7 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, bietet eine Chance für die Union und die Mitgliedstaaten: jetzt muss man die Bemühungen verdoppeln und die erforderlichen Reformen durchführen, um den Verpflichtungen der Union hinsichtlich Wachstum und Arbeitsplatzschaffung sowie wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt nachzukommen.

Was bedeutet Flexicurity?

Flexicurity lässt sich definieren als integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt.

Bei der Flexibilität zum einen geht es um erfolgreiche „Übergänge“ im Laufe des Lebens: von der Schule ins Arbeitsleben, von einer Arbeitsstelle zur anderen, zwischen Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und Beschäftigung sowie von der Berufstätigkeit in den Ruhestand. Sie beschränkt sich nicht auf umfassendere Befugnisse für Unternehmen, Personal einzustellen und zu entlassen, und besagt nicht, dass das Konzept unbefristeter Verträge veraltet ist. Es geht um die Übernahme besserer Arbeitsplätze durch die Arbeitnehmer, den „sozialen Aufstieg“ und die optimale Entwicklung von Fähigkeiten. Es handelt sich auch um flexible Formen der Arbeitsorganisation, mit denen man neue Bedürfnisse und Fertigkeiten im Produktionsbereich rasch und wirksam in den Griff bekommen kann, und darum, die Vereinbarkeit von Beruf und privaten Pflichten zu erleichtern. Sicherheit zum andern ist mehr als nur die Gewissheit, die Arbeitsstelle zu behalten: es geht darum, Menschen die Fähigkeiten zu vermitteln, die sie in die Lage versetzen, im Laufe ihres Berufslebens voranzukommen, und ihnen dabei zu helfen, eine neue Beschäftigung zu finden. Es geht auch um angemessene Leistungen bei Arbeitslosigkeit, damit Übergänge erleichtert werden. Schließlich schließt Sicherheit auch Fortbildungsmöglichkeiten für alle Arbeitnehmer ein (insbesondere geringqualifizierte und ältere).

Somit können Unternehmen und Arbeitnehmer von der Flexibilität *und* von der Sicherheit profitieren, zum Beispiel von einer sinnvolleren Arbeitsorganisation⁹, vom sozialen Aufstieg mit Hilfe verbesserter Qualifikationen, von Investitionen in die Fortbildung, die sich für Unternehmen lohnen und gleichzeitig den Arbeitnehmern dabei helfen, den Wandel zu akzeptieren und sich an ihn anzupassen.

⁹ OECD (2006): Live longer, work longer.

Die Komponenten der Flexicurity

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben unter Berücksichtigung von einschlägigen Erfahrungen und von Analyseergebnissen einen Konsens erreicht, gemäß dem sich Flexicurity-Maßnahmen mit Hilfe von vier Komponenten konzipieren und umsetzen lassen:

- *Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen* (aus der Sicht der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, der „Insider“ und der „Outsider“) durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation
- *Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens*, durch die sich die ständige Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten lassen, insbesondere der am meisten gefährdeten
- *Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*, die Menschen tatsächlich dazu verhelfen, den raschen Wandel zu bewältigen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern
- *Moderne Systeme der sozialen Sicherheit*, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmarktmobilität erleichtern. Dazu gehört eine umfassende Abdeckung durch Sozialschutzleistungen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten und Gesundheitsfürsorge), die den Menschen dazu verhelfen, einen Beruf mit privaten und familiären Aufgaben zu verbinden, wie zum Beispiel der Kinderbetreuung.

Wie die Flexicurity funktioniert

Wirtschaftsanalysen¹⁰ bestätigen, dass diese vier Komponenten sich gegenseitig ergänzen und die Beschäftigung (insgesamt sowie für Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer) steigern, die Armutsgefährdungsquoten absenken und das Humankapital verstärken können.

Während einige Arbeitnehmer die Erfahrung machen, dass hohe Flexibilität mit geringer Sicherheit einhergeht, unterliegen andere *vertraglichen Vereinbarungen*, die Versetzungen erschweren oder verzögern. Dies gilt insbesondere für strenge Beschäftigungsschutzvorschriften gegen Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen. Aus Untersuchungen ergibt sich¹¹, dass durch strenge Beschäftigungsschutzvorschriften¹² zwar die Zahl der Entlassungen verringert wird, aber auch die Zahl der Übergänge von der Arbeitslosigkeit in das Erwerbsleben zurückgeht. Bei Entscheidungen über Neueinstellungen berücksichtigen die Firmen, dass möglicherweise hohe Entlassungskosten zu erwarten sind. Diese Überlegung ist

¹⁰ Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa 2006, Kapitel 2.

¹¹ OECD (2007) Beschäftigungsausblick, Seiten 69-72.

¹² Die OECD bewertet den Gesamtgrad der Strenge der Beschäftigungsschutzvorschriften. Siehe zum Beispiel OECD (2004) Beschäftigungsausblick.

insbesondere für kleine Unternehmen von Bedeutung. Entsprechende Analysen¹³ legen auch nahe, dass strenge Beschäftigungsschutzvorschriften auf die Gesamtarbeitslosigkeit zwar nur begrenzte Auswirkungen haben, sie aber gerade für die Gruppen abträglich sein können, die beim Eintritt in den Arbeitsmarkt am ehesten mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wie junge Menschen, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose. Frauen zum Beispiel neigen eher als Männer dazu, zwischen einem Arbeitsverhältnis und Erwerbslosigkeit zu pendeln, insbesondere dann, wenn sie Berufs- und Familienleben miteinander vereinbaren wollen, und sind daher von durch strenge Beschäftigungsschutzvorschriften verursachten Einstellungsrückgängen stärker betroffen. Strenge Beschäftigungsschutzvorschriften regen häufig dazu an, auf ein ganzes Spektrum von Zeitverträgen mit geringer Schutzwirkung – die oft mit Frauen und jungen Menschen geschlossen werden – zurückzugreifen; dabei bestehen nur beschränkte Möglichkeiten, in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu gelangen¹⁴. Die Folge ist eine Segmentierung des Arbeitsmarkts, gegen die man mit Hilfe der Flexicurity angehen will. Strenge Beschäftigungsschutzvorschriften haben natürlich auch positive Auswirkungen; insbesondere regen sie Unternehmen dazu an, in Ausbildungsmaßnahmen zu investieren, und sie fördern die Loyalität und eine höhere Produktivität der Beschäftigten.

Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens und sinnvollere Investitionen in Humanressourcen sind erforderlich, wenn man mit raschem Wandel und Innovationen Schritt halten will. Dieser Tatsache kommt für die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen und die langfristige Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern immer größere Bedeutung zu. Durch eine Erstausbildung von hoher Qualität, umfassende Schlüsselkompetenzen und kontinuierliche Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen werden die Möglichkeiten für Unternehmen verbessert, mit dem wirtschaftlichen Wandel zurechtzukommen, und die Aussichten der Arbeitnehmer, in einer Beschäftigung zu verbleiben oder eine neue zu finden. Es besteht eine positive Korrelation zwischen einer hohen Beteiligung an Maßnahmen des lebenslangen Lernens und einer hohen Beschäftigungsquote sowie einer niedrigen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit¹⁵. Allerdings kommen diese Investitionen allzu häufig nur den bereits Hochqualifizierten zugute¹⁶: gerade die Kategorien mit dem größten Lernbedarf, wie zum Beispiel geringqualifizierte Arbeitnehmer, Arbeitnehmer mit Zeitverträgen, Selbständige und ältere Arbeitnehmer haben am meisten unter mangelnden Investitionen in Ausbildungsmaßnahmen zu leiden. Möglicherweise werden Unternehmen von Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen abgeschreckt, weil ausgebildetes Personal unter Umständen von anderen Arbeitgebern übernommen wird. Dieses Problem lässt sich vielleicht durch Kostenteilung teilweise lösen, zum Beispiel durch Fonds auf Branchenebene. Für integrative Strategien des lebenslangen Lernens ist das aktive Engagement von staatlichen Stellen, Sozialpartnern, Unternehmen und einzelnen Arbeitnehmern vonnöten.

¹³ Z.B. Algan und Cahuc (2004), Job Protection: the Macho Hypothesis, IZA DP Nr. 1192 sowie Nickell und Layard, (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance, in: Ashenfelter and Card (Eds.), Handbook of Labour Economics.

¹⁴ Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa, 2004.

¹⁵ Beschäftigung in Europa 2006: S. 108.

¹⁶ OECD (2005): Förderung der Erwachsenenbildung.

Moderne Systeme der sozialen Sicherheit mit angemessenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie *aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* – diese wesentlichen Faktoren bieten Einkommenssicherheit und -unterstützung bei Stellenwechseln. Wirksame Systeme der Arbeitslosenunterstützung sind erforderlich, um negative Einkommensentwicklungen bei Stellenwechseln auszugleichen, sie können sich aber abträglich auf die Intensität der Arbeitssuche auswirken und die Arbeitsaufnahme finanziell weniger attraktiv machen. Hier lässt sich mit einigem Erfolg gegensteuern, indem man effiziente Strukturen zur Unterstützung der Arbeitssuche einrichtet und Arbeitsanreize schafft¹⁷, sodass ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten gewährleistet wird. Die Erfahrung zeigt, dass direkte Hilfestellungen bei der Arbeitssuche, wie zum Beispiel Kurse für Arbeitssuchende und „Job-Clubs“, einen wichtigen Platz bei den wirksamsten Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitslosen bei der Stellensuche einnehmen¹⁸. Aufwendungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gehen einher mit niedrigeren Gesamtbeschäftigungslosen¹⁹. Es besteht eine positive Korrelation zwischen der Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und weniger strengen Beschäftigungsschutzvorschriften²⁰.

Bei einer erfolgreichen Flexicurity-Strategie muss ein genau austarierter Ausgleich gefunden werden zwischen der Einkommenssicherungsfunktion des Arbeitslosenunterstützungssystems und einer angemessenen „Aktivierungsstrategie“, die für erleichterte Übergänge in ein Beschäftigungsverhältnis und eine Beschleunigung der beruflichen Entwicklung konzipiert ist. Erfahrungsgemäß fühlen sich Arbeitnehmer durch angemessene Leistungen bei Arbeitslosigkeit besser geschützt als durch strenge Schutzbestimmungen gegen Entlassungen. Auch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben eine positive Wirkung auf das Sicherheitsbedürfnis der Arbeitnehmer²¹. Auf Fragen nach ihren Aussichten, nach einer Entlassung eine neue Stelle zu finden, reagieren die Befragten in Europa ganz unterschiedlich. So stufen zum Beispiel französische Arbeitnehmer, bei denen strenge Beschäftigungsschutzvorschriften gegeben sind, ihre Aussichten als sehr gering ein, während dänische Arbeitskräfte, bei denen die Beschäftigungsschutzvorschriften weniger streng sind, ihre Aussichten für sehr gut halten²². Dadurch wird veranschaulicht, dass gute Unterstützungsleistungen für Arbeitslose, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und dynamische Arbeitsmärkte das Gefühl der Sicherheit verstärken.

3. FLEXICURITY-STRATEGIEN: DIE ERFAHRUNG DER MITGLIEDSTAATEN

In letzter Zeit ist die Debatte über das Thema Flexicurity beflügelt worden durch eine günstige Beschäftigungsentwicklung und eine gute Bilanz der sozioökonomischen Leistungen in bestimmten Mitgliedstaaten, wie in der neuformulierten OECD-

¹⁷ OECD (2005): From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of European Active Labour Market Policy (Die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa), IZA-Diskussionspapier, März 2007.

¹⁹ OECD: OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience.

²⁰ Jochen Kluge (Siehe oben).

²¹ OECD (2004, siehe oben) sowie Postel-Vinay und Saint-Martin (2004) „Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?“.

²² Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Eurobarometer-Spezial 261, S. 27.

Beschäftigungsstrategie²³ hervorgehoben. Die OECD definiert die wichtigsten Merkmale der Flexicurity wie folgt: weniger strenge Beschäftigungsschutzvorschriften; hohe Beteiligung am lebenslangen Lernen; hohe Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (passive und aktive); großzügige Arbeitslosenunterstützungssysteme mit einem Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten; breite Abdeckung der Systeme der sozialen Sicherheit und hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad. Kennzeichnend für die sozioökonomischen Ergebnisse sind hohe Beschäftigungsquoten, niedrige Arbeitslosenquoten und niedrige Quoten der relativen Armut im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Aus Arbeiten von OECD²⁴, IAO²⁵ und Europäischer Kommission²⁶ geht hervor, dass Flexicurity-Strategien zu diesen erfreulichen Ergebnissen beigetragen haben.

In Übereinstimmung mit der Strategie für Wachstum und Beschäftigung sollte das Phänomen der Flexicurity in einem größeren Zusammenhang gesehen werden. Fundierte und finanziell tragfähige makroökonomische und wirksame mikroökonomische Strategien sowie offene und wettbewerbsorientierte Produkt-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte schaffen ein Umfeld, in dem Firmen neue Möglichkeiten nutzen, neue kommerzielle Ideen finanzieren und Arbeitsplätze schaffen können. Desgleichen muss die Flexicurity durch sozialpolitische Maßnahmen ergänzt werden, deren Zielgruppe die unterprivilegierten und vom Arbeitsmarkt am weitesten entfernten Menschen sind.

In Anhang II werden einige Beispiele von Ländern aufgeführt, die wirksame Flexicurity-Strategien verfolgen oder Herausforderungen mit umfassenden, am Konzept der Flexicurity orientierten Methoden begegnen.

Um die Wirksamkeit von Flexicurity-Strategien überprüfen zu können, erörtern die Mitgliedstaaten und die Kommission derzeit die Festlegung und Nutzung von Flexicurity-Indikatoren; die bisherigen Ergebnisse dieser laufenden Arbeiten finden sich in Anhang III.

4. FLEXICURITY UND DER SOZIALE DIALOG

Ein aktives Engagement der Sozialpartner ist entscheidend, um zu gewährleisten, dass die Flexicurity für alle von Nutzen ist. Von wesentlicher Bedeutung ist auch, dass alle beteiligten Akteure bereit sind, den Wandel zu akzeptieren und Verantwortung zu übernehmen. Integrierte Flexicurity-Strategien finden sich häufig in Ländern, in denen der Dialog – und vor allem das Vertrauen – zwischen den Sozialpartnern sowie zwischen Sozialpartnern und staatlichen Stellen eine wichtige Rolle spielt. Es sind gerade die Sozialpartner, die auf die Bedürfnisse von

²³ OECD (2006), Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politikektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie.

²⁴ Ibid.

²⁵ IAO, Siebte Europäische Regionaltagung, 14.-18. Februar 2005: Offizielle Schlussfolgerungen Nr. 18; IAO, Changing Patterns in the World of Work, Bericht des Generaldirektors, Juni 2006: Seiten 33-35. Siehe auch: S. Cazes und A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, IAO 2007.

²⁶ OECD (2006), Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politikektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie; Europäische Kommission, GD EMPL, Beschäftigung in Europa 2006.

Arbeitgebern und Arbeitnehmern am besten eingehen und Synergien feststellen können, zum Beispiel bei der Arbeitsorganisation oder bei der Konzipierung und Umsetzung von Strategien des lebenslangen Lernens. Die Unterstützung der Sozialpartner für die Kernziele der Lissabon-Strategie ist von großem Wert; es obliegt Regierungen und Sozialpartnern gleichermaßen, diese Unterstützung in konkrete Initiativen umzusetzen. Ein umfassender Flexicurity-Ansatz – im Gegensatz zu Einzelmaßnahmen – ist nachweislich am besten geeignet, sicherzustellen, dass die Sozialpartner eine umfassende Debatte über die Anpassungsfähigkeit aufnehmen.

Die Erfahrung lehrt, dass eine partnerschaftliche Vorgehensweise für die Entwicklung einer Flexicurity-Strategie am geeignetsten ist. Selbstverständlich obliegt es den relevanten Akteuren als unabhängigen Organisationen, selber zu entscheiden, wie sie sich am sozialen Dialog über Flexicurity-Strategien beteiligen wollen.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten würde die Flexicurity die Rahmenbedingungen für einen Prozess setzen, mit dem nationale Ziele für Anpassung und Wandel in den Bereichen Beschäftigung, Produktivität, Flexibilität und Sicherheit festgelegt werden. Bei diesem Prozess würde man eine verstärkte Sensibilisierung für spezifische Veränderungs- und Strategieverbesserungsbedürfnisse benötigen. Der Prozess würde eingeleitet von staatlichen Stellen, aber im Bemühen um die Einbeziehung der Sozialpartner und gegebenenfalls anderer Akteure. Es könnte ein Dialog auf nationaler Ebene mit Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, staatlichen Stellen und sonstigen Parteien eingerichtet werden, mit der Aufgabe, eine Reihe von Vorgehensweisen festzulegen oder ein Maßnahmenpaket auszuhandeln. Dies könnte dazu führen, dass eine nationale integrierte Flexicurity-Strategie angenommen wird. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, mit Sozialpartnern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, ihre Flexicurity-Ansätze in die nationalen Reformprogramme einzubeziehen.

5. ENTWICKLUNG GEMEINSAMER GRUNDSÄTZE FÜR DEN FLEXICURITY-ANSATZ

Zwar müssen Flexicurity-Strategien und -Maßnahmen den äußerst unterschiedlichen Situationen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten entsprechen, aber sie alle stehen vor derselben Herausforderung von Modernisierung und Anpassung an die Globalisierung und den Wandel. Daher erscheint es, um die Debatten auf nationaler Ebene im Rahmen der gemeinsamen Zielsetzungen der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie zu befördern, angemessen, einen Konsens auf EU-Ebene zu einer Reihe von „gemeinsamen Grundsätzen für den Flexicurity-Ansatz“ zu erreichen.

Diese gemeinsamen Grundsätze könnten bei den Bemühungen um einen offeneren und reaktionsfreudigeren Arbeitsmarkt und produktivere Arbeitsplätze einen nützlichen Bezugsrahmen bilden. Sie sollten für die Mitgliedstaaten bei der Konzipierung und Umsetzung von Flexicurity-Strategien von Nutzen sein, bei denen die jeweiligen spezifischen Herausforderungen, Möglichkeiten und Gegebenheiten – unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner – in vollem Umfang berücksichtigt werden.

Diese gemeinsamen Grundsätze ließen sich folgendermaßen formulieren:

- (1) Flexicurity beinhaltet flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen (aus der Sicht der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, der Insider und der Outsider), umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit. Das Ziel besteht darin, die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie entschlossener umzusetzen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und die europäischen Sozialmodelle zu stärken, und zwar dadurch, dass neue Formen der Flexibilität und Sicherheit mit dem Zweck angeboten werden, die Anpassungsfähigkeit, die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt zu fördern.
- (2) Flexicurity bedingt ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten für Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Arbeitsuchende und staatliche Stellen. Verantwortlichkeiten.
- (3) Flexicurity sollte an die spezifischen Umstände, Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten angepasst sein. Bei dem Flexicurity-Ansatz geht es nicht um ein allgemein verbindliches Arbeitsmarktmodell oder eine einzige Strategie.
- (4) Flexicurity sollte dazu beitragen, die Kluft zwischen den Insidern und den Outsidern auf dem Arbeitsmarkt zu verringern. Wer heute ein Insider ist, muss auf Übergänge von einer Arbeitsstelle zur anderen vorbereitet und während dieser Übergänge geschützt sein. Die derzeitigen Outsider – einschließlich der Stellenlosen, in deren Reihen Frauen, junge Menschen und Migranten überrepräsentiert sind – benötigen Ansatzpunkte für einen leichten Zugang zu einer Beschäftigung und Hilfestellungen, um zu stabilen vertraglichen Vereinbarungen fortschreiten zu können.
- (5) Man sollte bei der Flexicurity sowohl interne Formen (innerhalb des Unternehmens) als auch externe (zwischen Unternehmen) fördern. Eine ausreichende Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen muss einhergehen mit sicheren Übergängen zwischen Arbeitsplätzen. Der soziale Aufstieg muss erleichtert werden, genauso wie die Mobilität zwischen Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und einer Beschäftigung. Arbeitsplätze hoher Qualität mit fähigem Führungspersonal, einer sinnvollen Arbeitsorganisation und einer kontinuierlichen Weiterqualifizierung gehören zu den Zielsetzungen der Flexicurity. Der Sozialschutz muss die Mobilität anregen, nicht hemmen.
- (6) Flexicurity sollte die Gleichstellung der Geschlechter dadurch voranbringen, dass gleicher Zugang zu Arbeitsplätzen hoher Qualität für Frauen und Männer gefördert wird und dass Möglichkeiten geboten werden, Berufs- und Familienleben zu vereinbaren, und dass auch Chancengleichheit für Migranten, junge Behinderte und ältere Arbeitnehmer sichergestellt wird.
- (7) Flexicurity benötigt ein Klima des Vertrauens und des Dialogs zwischen staatlichen Stellen, Sozialpartnern und sonstigen Akteuren, in dem alle

Beteiligten bereit sind, Verantwortung für die Bewältigung des Wandels zu übernehmen sowie ausgewogene Maßnahmenbündel zu erarbeiten.

- (8) Flexicurity-Maßnahmen verursachen Haushaltskosten und sollten auch im Hinblick darauf durchgeführt werden, zu einer fundierten und finanziell tragfähigen Haushaltspolitik beizutragen. Man sollte auch eine gerechte Aufteilung von Kosten und Nutzen, insbesondere zwischen Unternehmen, Einzelpersonen und öffentlichen Haushalten, anstreben, wobei der spezifischen Situation von KMU besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Gleichzeitig können wirksame Flexicurity-Maßnahmen einen Beitrag dazu leisten, dass ein derartiges übergeordnetes Ziel erreicht wird..

6. FLEXICURITY-OPTIONEN

Die Verwirklichung der gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze in den Mitgliedstaaten setzt voraus, dass sorgfältig geplante und ausgehandelte Verbindungen und Abfolgen von Strategien und Maßnahmen festgelegt werden. Da die sozioökonomischen, kulturellen und institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten sich erheblich voneinander unterscheiden, werden auch die jeweiligen Verbindungen und Abfolgen unterschiedlich sein.

Zwar geht es bei dem Konzept der Flexicurity nicht um eine Einheitslösung für Arbeitsmarktmodelle oder Strategien, aber die Beschäftigung mit vorbildlichen Verfahren aus der gesamten Union bietet den Mitgliedstaaten Möglichkeiten aller Art, voneinander zu lernen, indem sie untersuchen, was in der jeweiligen nationalen Situation am geeignetsten erscheint.

Es lässt sich eine Reihe von umfassenden, „typischen“ Verbindungen und Abfolgen der Flexicurity-Komponenten feststellen, mit denen man die typischen Herausforderungen angehen kann, mit denen die Länder auf dem Weg zur Flexicurity konfrontiert sind; diese werden Flexicurity-Optionen genannt. Bei den in Anhang I beschriebenen vier typischen Optionen – und den Herausforderungen, die sie angehen sollen – wird nicht die konkrete Situation in irgendeinem der Länder abgebildet – was auch gar nicht möglich ist. Allerdings bezieht sich jede Option – oder sogar eine Kombination von Optionen– auf bestimmte Herausforderungen, die für mehrere Mitgliedstaaten relevant sind.

Ausgearbeitet wurden diese Optionen auf der Grundlage der Situation in den Mitgliedstaaten und des Berichts der Expertengruppe Flexicurity²⁷.

Die Mitgliedstaaten sollten unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in ihrem Land und seiner institutionellen Strukturen – in Abstimmung mit den Sozialpartnern und sonstigen Akteuren – die für sie spezifischen Herausforderungen und die typischen Optionen, mit denen man ihnen begegnen kann, prüfen, um ihre eigene umfassende Option für sinnvollere Verbindungen von Flexibilität und Sicherheit zu konzipieren.

²⁷ Flexicurity Pathways, Bericht von Prof. Ton Wilthagen, Berichterstatter der Expertengruppe Flexicurity, Mai 2007.

Die Optionen sollten auch als Instrument für das gegenseitige Lernen und für Benchmarking im Rahmen der erneuerten Lissabon-Strategie dienen.

7. DIE FINANZIELLE DIMENSION DER FLEXICURITY

Angesichts der sich beschleunigenden Veränderungen in der Wirtschaft und auf den Arbeitsmärkten müssen Arbeitnehmer während ihrer Berufslaufbahn häufiger die Stelle wechseln. Dies kann dazu führen, dass sie Arbeitslosenunterstützung in Anspruch nehmen müssen, während sie gleichzeitig Maßnahmen zur aktiven Arbeitsuche und zur Qualifizierung durchlaufen.

In Ländern, in denen ein System von Leistungen bei Arbeitslosigkeit bereits besteht und großzügige Leistungen gewährt werden, sollte es zur Kosteneffizienz des Systems beitragen, wenn der Grundsatz Rechte und Pflichten angewendet wird. In Ländern, in denen Leistungssysteme weniger entwickelt sind, könnten die staatlichen Stellen in Betracht ziehen, öffentliche Mittel zwecks Verstärkung von Flexicurity-Maßnahmen umzuschichten und etwaige zusätzliche Kosten aus verschiedenen Quellen zu bestreiten, entweder über Steuererhöhungen oder über Sozialbeiträge.

Allerdings sollte man die finanziellen Kosten der Flexicurity immer an den haushaltsmäßigen Vorteilen messen, die sich aus einer erhöhten Dynamik des Arbeitsmarkts, einer höheren Beschäftigung und einer gesteigerten Produktivität ergeben. Laut einer Studie²⁸ wird geschätzt, dass eine Steigerung der Aufwendungen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je Arbeitslosen von 10 % die Arbeitslosenquote um 0,4 % verringert. Durch frühzeitige Eingriffe werden die Langzeitkosten von Arbeitslosigkeit, entsprechendem schlechtem Gesundheitszustand und sozialer Ausgrenzung reduziert²⁹.

Verbesserte Maßnahmen des lebenslangen Lernens erfordern eine wirksamere und manchmal umfassendere Nutzung öffentlicher und privater Mittel, dies sollte sich aber in Gestalt von mehr Arbeitsplätzen und höherer Arbeitsproduktivität bezahlt machen. Nach entsprechenden Schätzungen verdienen Personen, die eine Berufsausbildung am Arbeitsplatz absolvieren, im Durchschnitt 5 % mehr als Personen, die dies nicht tun³⁰. Ein erheblicher Anteil der Kosten für Ausbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz wird derzeit von den Arbeitgebern übernommen. Darüber hinaus können staatliche Maßnahmen ein von Einzelpersonen finanziertes lebenslanges Lernen stimulieren, zum Beispiel durch Steuerabzugsmöglichkeiten. In den meisten Ländern kann man Arbeitnehmern auch die Verpflichtung auferlegen, in Maßnahmen des lebenslangen Lernens zu investieren und laufende Fortbildungsangebote zu nutzen. Somit können Arbeitnehmer einen Teil der Kosten tragen, zum Beispiel, indem sie Zeit investieren.

Für eine Verstärkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen kann es erforderlich werden, neue Mittel auf individualisierte, präventive Maßnahmen zu

²⁸ Bassani und Duval, „Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions“, OECD WP Nr.° 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente und Ciccone, „Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft“, Mai 2002.

konzentrieren. Diese Maßnahmen werden jedoch nicht dadurch wirksamer, dass man einfach die Gesamtaufwendungen erhöht. Ihre Wirksamkeit hängt von ihrer Qualität und ihrer Arbeitsmarktrelevanz ab, davon, dass sie auf den Einzelfall zugeschnitten sind, und von der wirksamen Verbindung von Sicherheit und Bereitschaft, den Wandel und die Dynamik des Arbeitsmarkts zu akzeptieren. Auch wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen dienen zur Ergänzung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Häufig verursachen Flexicurity-Maßnahmen Haushaltskosten und sie müssen mit einer ausgewogenen und finanziell tragfähigen Haushaltspolitik in vollem Umfang vereinbar bleiben. In einigen Ländern sind flexicuritybezogene Aufwendungen an sich ausreichend hoch, ihre Wirksamkeit muss jedoch gesteigert werden, insbesondere durch eine Verbesserung der Struktur von Maßnahmen des lebenslangen Lernens und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In anderen Ländern hingegen besteht eindeutig ein Bedarf an zusätzlichen Ressourcen und somit erhöhten – öffentlichen und privaten – Aufwendungen, zumindest kurzfristig; allerdings stammen diese zusätzlichen Mittel nicht unbedingt aus höheren öffentlichen Gesamtaufwendungen, sondern auch aus einer gerechten Aufteilung der Kosten zwischen Unternehmen, Einzelpersonen und dem öffentlichen Haushalt und aus einer Umschichtung öffentlicher Aufwendungen bei Strategieprioritäten.

Finanzierung von Flexicurity-Maßnahmen: der Beitrag der Gemeinschaft

In den Leitlinien der Gemeinschaft für die Kohäsionspolitik und für die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums wird der Beitrag der Kohäsionspolitik und der Entwicklung des ländlichen Raums zur Verwirklichung der strategischen Zielsetzungen der Union und insbesondere der Lissabon-Strategie herausgestellt. Im Einzelnen kommen sämtliche Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsleitlinien (und somit auch Flexicurity-Maßnahmen) für eine Förderung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) in Betracht, der für die Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 etwa 70 Milliarden EUR zur Verfügung stellen wird, und in vielen Fällen kann auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung eine finanzielle Unterstützung bieten. Zu den Aktionen, die finanziert werden könnten, gehören Ausbildungsmaßnahmen auf Betriebsebene und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, darunter Hilfe bei der Arbeitsuche für Stellenlose, Maßnahmen des lebenslangen Lernens und die Förderung der Selbständigkeit und des Unternehmertums. Auch der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung kann einen beträchtlichen Gemeinschaftsbeitrag leisten.

8. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE: FLEXICURITY UND DIE LISSABON-STRATEGIE FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG

Mit der vorliegenden Mitteilung soll eine umfassende Debatte von EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und anderen Akteuren in Gang gebracht werden, damit der Europäische Rat bis Ende 2007 gemeinsame Flexicurity-Grundsätze annehmen kann. Diese gemeinsamen Grundsätze sollten anschließend die Umsetzung der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, und insbesondere der Beschäftigungsleitlinien, stimulieren und einen entsprechenden Beitrag dazu leisten.

Beim nächsten Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2007/2008 sollte sich die Untersuchung darauf konzentrieren, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten umfassende Strategien entwickeln, welche die vier Flexicurity-Komponenten abdecken. In ihrer Analyse der diesjährigen nationalen Reformprogramme im Rahmen der Lissabon-Strategie wird die Kommission erste Kommentare zu der Art und Weise abgeben, in der die Mitgliedstaaten die gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze und -Optionen nutzen könnten, um ihre spezifischen Strategien zu gestalten.

Während des gesamten nächsten Zyklus der Integrierten Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, in ihren nationalen Reformprogrammen ausdrücklich über ihre Flexicurity-Strategien Bericht zu erstatten. Die Kommission wird diese Strategien in den jährlichen Fortschrittsberichten bewerten und zum Ende des Lissabon-Zyklus über die bei den Flexicurity-Strategien erreichten Fortschritte berichten. Sie wird auch darauf bestehen, dass die vorhandenen Rechtsvorschriften zweckmäßiger angewandt werden, und sie wird die Rolle der Arbeitnehmervertreter überprüfen. Die Kommission wird ein ausgebauteres und stärker konzentriertes Programm des gegenseitigen Lernens vorschlagen, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten von Flexicurity-Maßnahmen profitieren, die funktionieren.

Angesichts der Rolle des sozialen Dialogs bei der Festlegung und Umsetzung erfolgreicher Flexicurity-Strategien fordert die Kommission die europäischen Sozialpartner auf, in einen Dialog auf Gemeinschaftsebene auf der Grundlage der vom Europäischen Rat genehmigten gemeinsamen Flexicurity-Grundsätze einzutreten. Diese Debatte würde dann die Kernrolle der Sozialpartner in ihrem jeweiligen nationalen Umfeld ergänzen und in ihre dortige Arbeit eingehen. Somit könnte man auf dem Tripartiten Sozialgipfel von 2008 die Diskussion auf das Thema Flexicurity konzentrieren.

ANHANG I FLEXICURITY-OPTIONEN

Option 1: Bekämpfung der Segmentierung bei Verträgen

Diese typische Option ist interessant für Länder, in denen die Schlüsselherausforderung in der Segmentierung der Arbeitsmärkte mit „Insidern“ und „Outsidern“ besteht. Diese Option würde darauf abzielen, den Arbeitskräften Flexibilität und Sicherheit gleichmäßiger zugute kommen zu lassen. Sie würde neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Menschen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten und ihren Fortschritt zu besseren vertraglichen Vereinbarungen fördern.

In diesen Ländern sind unbefristete Verträge als der wichtigste Zugang zum Schutz durch Arbeitsrecht und Tarifverträge angesehen worden. Ausbildungsmöglichkeiten und Sozialversicherungsbestimmungen hängen im Allgemeinen davon ab, dass ein unbefristeter Vertrag besteht. Wegen der Versuche, die Arbeitsmarktflexibilität zu fördern, haben sich befristete Verträge, Abrufverträge, Leiharbeitsverträge usw. stark entwickelt. Häufig werden Arbeitskräfte für lange Zeit wiederholt mit befristeten Verträgen eingestellt, bevor sie einen unbefristeten Vertrag erhalten. Diese Verträge wirken eher als Fallen denn als Aufstiegsmöglichkeiten. In diesen Ländern hängt Sicherheit eher vom Beschäftigungsschutz ab als von Sozialleistungen. Demzufolge sind Leistungen bei Arbeitslosigkeit ziemlich niedrig und Sozialhilfesysteme sind schwach entwickelt. Leistungsverwaltungen und Arbeitsverwaltungen brauchen in ihrer derzeitigen Situation institutionelle Verstärkung, um den Arbeitslosen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung und wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anbieten zu können.

Vorteile für Bürger und Gesellschaft würden entstehen, wenn wirksame Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen werden, die es Arbeitskräften ermöglichen, in den Arbeitsmarkt einzutreten, dort weiterzukommen und einen sozialen Aufstieg zu erreichen.

Innerhalb vertraglicher Regelungen würde man mit dieser Option darauf abzielen, die Situation von Arbeitskräften mit befristeten Verträgen, Leiharbeitsverträgen, Abrufverträgen usw. zu verbessern. Damit würde garantiert, dass diesen Arbeitskräften ein angemessener Schutz geboten wird, zum Beispiel gleiches Entgelt und eine Mindestzahl von Arbeitsstunden für Arbeitnehmer mit Abrufverträgen. Auch die sekundären Beschäftigungsbedingungen, wie zum Beispiel Abdeckung durch betriebliche Rentenfonds und Zugang zu Ausbildungsmaßnahmen, würden für diese Arbeitskräfte gelten. Rechtsvorschriften und Tarifverträge würden eine aufeinanderfolgende Nutzung von atypischen Verträgen begrenzen und rechtzeitige Fortschritte zu vorteilhafteren Verträgen fördern.

Ein komplementäres Konzept würde darin bestehen, den unbefristeten Vertrag neu zu gestalten. Bei dieser Option hätten Arbeitskräfte von Anfang an einen unbefristeten Vertrag mit ihrem Arbeitgeber und würden nicht mehr, wie dies heute häufig der Fall ist, zunächst mit einer Reihe von befristeten Verträgen oder Leiharbeitsverträgen arbeiten. Der unbefristete Vertrag würde neu konzipiert und einen progressiven Aufbau des Beschäftigungsschutzes einbeziehen. Er würde zuerst ein Grundniveau des Arbeitsschutzes enthalten, und der Schutz würde nach und nach mit der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses verstärkt werden, bis ein „vollständiger“ Schutz erreicht wird. Dieser „Beschäftigungszeit“-Ansatz würde automatische Fortschritte zu besseren vertraglichen Bedingungen garantieren; das Risiko, in weniger geschützten Verträgen „stecken“ zu bleiben, würde somit verringert.

Für unbefristete Verträge würde eine Neugestaltung der Regeln für Entlassungen aus betriebsbedingten Gründen ins Auge gefasst werden, die übertriebenen Verwaltungsaufwand und zu lange Dauer von Verfahren in Angriff nimmt, die Transparenz von Ergebnissen verbessert und den Prozess zuverlässiger macht.

Was das lebenslange Lernen betrifft, sollten Arbeitgeber und staatliche Stellen zusammenarbeiten, um Ausbildungsmöglichkeiten für Zeitarbeiter zu verbessern. Derzeit erhalten diese Arbeitnehmer häufig keine Ausbildungsgelegenheiten, weil die Arbeitgeber nicht sicher sind, wie lange die Arbeitskräfte in ihrem Unternehmen bleiben werden. Ausbildungsfonds und Ausbildungsinstitute auf Branchenebene oder regionaler Ebene würden eingerichtet werden, um zu garantieren, dass allen eine Ausbildung zugute kommen kann. Man würde Anreize für Arbeitskräfte und Unternehmen, einschließlich finanzieller Beiträge und Steuergutschriften, verstärken, um die Beteiligung zu erhöhen.

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen würden bei der Verstärkung der Arbeitsverwaltungen hinsichtlich Personal und Qualifikationen ansetzen. Die Zusammenarbeit mit Marktpartnern wie zum Beispiel Zeitarbeitsagenturen würde in Betracht gezogen. Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wären dazu bestimmt, nicht nur (Langzeit)-Arbeitslose, sondern auch die Personen zu unterstützen, die häufige Phasen der Arbeitslosigkeit erleben.

Die Systeme der sozialen Sicherheit würden Zeitarbeitern die Möglichkeit eröffnen, Ansprüche zu akkumulieren und die Übertragbarkeit von Anwartschaften über Unternehmens- oder Branchengrenzen hinaus verbessern. Die Systeme würden derart umgestaltet werden, dass sie höhere Arbeitslosenunterstützungsleistungen während kürzerer Zeiten der Arbeitslosigkeit bieten. Man würde die Einführung eines Sozialhilfesystems in Erwägung ziehen, um die Mobilität der Bürger zu erhöhen und ihre Abhängigkeit von informeller Familienunterstützung zu verringern.

Das Vertrauen zwischen Sozialpartnern würde weiter verstärkt, indem man ihnen Gelegenheiten gibt, für ihre Klientel die Vorteile des Wandels sichtbar zu machen.

Was die Abfolge und die Finanzierung von Flexicurity-Maßnahmen betrifft, würde man der Bekämpfung der Segmentierung Vorrang einräumen, die begrenzte direkte Kosten mit sich bringt. Maßnahmen des lebenslangen Lernens und der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind von höchster Bedeutung, aber können Zeit benötigen, um Wirkung zu entfalten. Sie erfordern auch öffentliche und private Investitionen. Die Verbesserung der sozialen Sicherheit, insbesondere die Einrichtung eines Sozialhilfesystems, kann zusätzliche oder umgeschichtete öffentliche Ausgaben erfordern, die mit Überwachungsmaßnahmen und einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungsgewährung einher gehen müssen, damit sichergestellt wird, dass derartige Aufwendungen kosteneffizient sind. Gleichzeitig wäre die Neugestaltung von Regeln für Entlassungen aus betriebsbedingten Gründen bei einer Einführung dieser Bedingungen durchführbar.

Option 2: Entwicklung der Flexicurity im Unternehmen und Angebot von Sicherheit bei Übergängen

Diese typische Option ist interessant für Länder mit relativ niedriger Arbeitsmobilität. Sie würde zu einer Erhöhung der Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit führen, um

Arbeitskräften in Unternehmen zu ermöglichen, ihre Fähigkeiten ständig zu aktualisieren und somit besser auf zukünftige Änderungen der Produktionsmethoden und der Arbeitsorganisation vorbereitet zu sein. Die Gestaltungsmöglichkeiten würden auch über die jeweilige Arbeitsstelle und den jeweiligen Arbeitgeber hinausreichen, indem Systeme eingerichtet werden, die sichere und erfolgreiche Übergänge beim Beschäftigungswechsel im Falle von Unternehmensumstrukturierungen und Entlassungen bieten.

In den Ländern, an die sich diese Option richtet, herrschen größere Unternehmen vor, die hohe Niveaus des Beschäftigungsschutzes anbieten. Die Arbeitskräfte sind emotional stark an ihr Unternehmen gebunden und die Arbeitsmarktdynamik ist ziemlich schwach ausgeprägt. In letzter Zeit ist diese Tradition unter Druck gekommen, weil Unternehmensumstrukturierungen und Outsourcing häufiger werden. Die Systeme der sozialen Sicherheit sind in diesen Ländern größtenteils gut entwickelt und die Leistungen sind angemessen. Die Verbindung solcher Leistungen mit starken Anreizen zur Arbeitsaufnahme ist jedoch noch nicht gelungen. Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben sich häufig stark erhöht, aber die Programme sind nicht immer wirksam, besonders wenn es sich darum handelt, Langzeitarbeitslosen Wege zurück in die Beschäftigung anzubieten.

Vorteile für Bürger und Gesellschaft würden aus einer erhöhten Mobilität von Arbeitskräften zwischen Unternehmen entstehen. Arbeitskräfte werden geneigter sein, Risiken einzugehen, die mit Arbeitsplatzverlagerungen verbunden sind, wenn Vorteile während der Übergangszeiträume angemessen und Aussichten auf neue und höherwertige Arbeitsplätze realistisch sind.

Vertragliche Regelungen würden getroffen, um der Forderung zu genügen, dass die folgenden Faktoren gegeben sein müssen: (a) ein vorbeugendes Konzept mit kontinuierlicher Investition in lebenslanges Lernen (siehe unten); verbesserte Arbeitszeitflexibilität und Vereinbarungen, um Beruf und Betreuungspflichten miteinander zu verbinden; (b) frühzeitige Intervention, sodass die Suche nach einer neuen Arbeitsstelle nicht hinausgeschoben wird, bis die betreffende Arbeitskraft entlassen worden ist, sondern sofort einsetzt, sobald klar wird, dass mit einer Entlassung zu rechnen ist und (c) gemeinsames Vorgehen aller Betroffenen. Arbeitgeber, Sozialpartner, Arbeitsverwaltungen und Zeitarbeitsagenturen würden zusammenarbeiten, um Übergänge zu organisieren und zu verhindern, dass entlassene Arbeitskräfte zu (Langzeit)-Arbeitslosen werden. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, können Entlassungsverfahren beträchtlich weniger aufwändig, teuer und zeitraubend werden.

Von Unternehmen würde erwartet, dass sie ihre Investitionen in das lebenslange Lernen und die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Arbeitskräfte entschlossen steigern. Dabei würde man so vorgehen, dass die Vielfalt der Unternehmen und ihre unterschiedliche Größe berücksichtigt werden. Qualifizierungsprogramme würden jedem Arbeitnehmer persönliche Ausbildungs- und Karriereprogramme anbieten. Solche Programme würden als Teil des Arbeitsvertrags gelten und eine gegenseitige Verpflichtung darstellen, alles im Bereich des Möglichen zu unternehmen, um den vereinbarten Qualifikationsanforderungen zu genügen. Die Beschäftigungsfähigkeit würde auch zu einem Verhandlungsgegenstand auf Unternehmens- oder Branchenebene werden. In Tarifverträgen würde man Qualifikationsanforderungen für jeden relevanten Beruf festlegen, die Ausbildungsmöglichkeiten vorsehen, die gebraucht werden, um diese Qualifikationen zu erreichen, und Zeitrahmen für Arbeitskräfte setzen, um den Anforderungen zu genügen. In Branchen, in denen KMU vorherrschen, wäre die Zusammenarbeit auf Branchenebene hilfreich bei der Gestaltung wirksamer Strategien zur Entwicklung des Humankapitals.

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die von Arbeitsverwaltungen durchgeführt werden, würden zu erfolgreichen Übergängen beim Beschäftigungswechsel beitragen (siehe oben). Abgesehen davon würden Arbeitsverwaltungen den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Langzeitarbeitslosigkeit legen. Sie würden den betreffenden Personen Programme anbieten, die den Forderungen des Arbeitsmarktes besser entsprechen, sowie ein individualisiertes Coaching von Arbeitssuchenden.

Bei den Systemen der sozialen Sicherheit würde man sich darauf konzentrieren, die Einhaltung der Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungsgewährung und eine wirksame Überwachung der Stellensuche sicherzustellen. Leistungsniveaus müssen, obwohl sie im Allgemeinen angemessen sind, während der ersten Arbeitslosigkeitszeiten möglicherweise angehoben werden, damit die Situation von Arbeitnehmern während des Übergangs verbessert wird.

Obwohl der institutionelle soziale Dialog gut entwickelt ist, muss das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern dringend gestärkt werden, insbesondere auf nationaler Ebene. Sofern möglich würden dezentralisierte Ebenen in die Verhandlungen einbezogen.

Was die Abfolge und die Finanzierung von Flexicurity-Maßnahmen betrifft, würde Maßnahmen und Investitionen von Unternehmen und Branchen Vorrang eingeräumt werden, die dazu dienen, die interne Flexicurity und die Sicherheit bei Übergängen weiterzuentwickeln. Dies würde damit einhergehen, dass Entlassungsverfahren im Hinblick auf frühzeitige Interventionen und Übergänge neu ausgerichtet werden. Zur Verbesserung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wäre es eher erforderlich, die Aufwendungen sinnvoller vorzunehmen als nur mehr auszugeben.

Option 3: Lösung des Problems der Qualifikationsdefizite und der geringeren Chancen bestimmter Arbeitskräfte

Diese typische Option ist interessant für Länder, in denen das größte Problem darin besteht, dass ein Teil der Bevölkerung erhebliche Qualifikationsdefizite aufweist und wesentlich geringere Chancen auf dem Arbeitsmarkt hat. Sie würde geringqualifizierten Personen Gelegenheit bieten, eine Beschäftigung aufzunehmen und ihre Qualifikationen auszubauen, um so eine zukunftsfähige Position auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen.

In diesen Ländern liegen die Beschäftigungsquoten meist hoch, doch gilt das nicht in gleichem Maße für alle Gruppen von Erwerbstätigen, sodass Aufstiegschancen verbessert werden müssen. Die vertraglichen Regelungen sind meist flexibel genug, müssten aber in einigen Fällen schwächere Gruppen auf dem Arbeitsmarkt stärker schützen. Qualifikationsdefizite und geringere Chancen können zu einer Segmentierung in bestimmten Branchen und Betrieben sowie bei den Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt führen. Es besteht die Gefahr, dass spezifische Gruppen (Frauen, allein erziehende Mütter, Migranten, Behinderte, junge und ältere Arbeitskräfte) vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. Dies kann zu einem hohen Anteil der dauernd auf Sozialleistungen angewiesenen Personen und zu einem Anstieg der Armutsquote führen. Aktive Arbeitsmarktpolitiken stellen einen starken Anreiz für die Aufnahme einer Arbeit dar, doch könnten noch größere Anstrengungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze und des Qualifikationsniveaus erforderlich sein.

Die Vorteile für die Bürger und die Gesellschaft würden darin bestehen, dass Geringqualifizierte durch den leichteren Einstieg in neue Berufe, die ihnen neue Chancen bieten, ihre gesellschaftlichen Aufstiegschancen verbessern könnten.

Vertragliche Regelungen würden weniger qualifizierten Arbeitnehmern die Aufnahme einer Beschäftigung zu Bedingungen ermöglichen, die ihren potenziellen Arbeitgebern Vorteile bieten, die den Arbeitnehmern selbst aber den Aufstieg in stabilere Vertragsverhältnisse erlauben, wenn sich ihre Qualifikationen verbessern und das Arbeitsverhältnis dauerhafter wird.

Strategien des lebenslangen Lernens können einen Lösungsansatz für das Problem der geringeren Chancen bestimmter Arbeitskräfte bieten; diese Strategien müssten schon bei der schulischen Grundbildung ansetzen. Sie dienen nicht nur der Verringerung der Schulabbrecherquote und der Verbesserung des allgemeinen Qualifikationsniveaus von Schulabgängern, sondern auch der Lösung zahlreicher anderer Probleme wie des Analphabetentums von Erwachsenen. Fortbildungsmaßnahmen würden sich besonders auf Geringqualifizierte konzentrieren. Modelle, bei denen Arbeit und Ausbildung miteinander kombiniert werden, und die Mobilität zwischen verschiedenen Ausbildungssystemen sollten gefördert werden. Informelles Lernen würde anerkannt und validiert; ferner müssten niedrigschwellige, leicht verständliche Sprach- und Computerkurse in- und außerhalb der Betriebe organisiert werden. Unter Berücksichtigung ihrer Verschiedenheit und unterschiedlichen Größe würden die Unternehmen umfassende Qualifikationsstrategien entwickeln und so ihrem gesamten Personal die Möglichkeit bieten, sich fortzubilden und neue Qualifikationen zu erwerben. Staatliche Stellen können durch steuerliche Förderung oder sonstige Instrumente für die Unternehmen bessere Anreize für Investitionen in ihre Arbeitskräfte schaffen. Sie sollten aber auch verstärkte Anreize für die Arbeitnehmer schaffen, zum Beispiel durch Einführung eines Systems individueller Lernkonten. Solche Lernkonten würden es den Arbeitnehmern ermöglichen, in Zusammenarbeit mit ihrem Arbeitgeber einen bestimmten Teil ihrer (Arbeits-)Zeit oder einen bestimmten Geldbetrag in ihre persönliche Entwicklung zu investieren.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollten eindeutig unterscheiden zwischen jenen Arbeitssuchenden, die qualifiziert genug sind, und jenen, die sich stärker qualifizieren müssen. Die erste Gruppe kann man in erster Linie bei der individuellen Stellensuche unterstützen. Bei der zweiten Gruppe sollten sich aktive Arbeitsmarktmaßnahmen jedoch auf angemessene Fortbildungsangebote konzentrieren, die sich zur Verbesserung der Aufstiegschancen dieser Personen eignen und vor allem darauf abzielen, sie nicht möglichst schnell, sondern nachhaltig in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Die Systeme der sozialen Sicherheit sollten Anreize für gering qualifizierte Leistungsempfänger bieten; die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen müssen so konzipiert sein, dass sich die Aufnahme einer Arbeit lohnt, gegebenenfalls durch Gewährung zusätzlicher Leistungen oder durch ein graduelles Auslaufen derselben. Auf diese Weise würde ein Beitrag zur Bekämpfung des Problems geleistet, dass Menschen zwar Arbeit haben, aber dennoch in Armut leben. Ferner könnten dadurch die Lohnnebenkosten gering qualifizierter Arbeitnehmer verringert werden.

Dort, wo die Sozialpartnerschaft nicht stark entwickelt ist, könnte der soziale Dialog wiederbelebt werden, indem man neue Fragen in die Diskussion einbringt, zum Beispiel zu den Themen Forschung und Entwicklung, Innovation sowie Bildung und Qualifikationen.

Zu der Abfolge und Finanzierung von Flexicurity-Maßnahmen: Zunächst einmal sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Grundbildung durchgeführt werden, die aber Zeit brauchen, um Wirkung zu entfalten. Bessere Angebote für betriebliche Fortbildungsmaßnahmen setzen private Investitionen voraus, die durch staatliche Anreize zu fördern wären. Wirksame aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Strategien im Bereich der sozialen Sicherheit müssen die Einstellung Geringqualifizierter attraktiver machen.

Option 4: Verbesserung der Möglichkeiten für Leistungsempfänger und informell beschäftigte Arbeitskräfte

Diese typische Option ist interessant für Staaten, die in der jüngsten Vergangenheit substanzielle wirtschaftliche Umstrukturierungen erfahren haben mit der Folge, dass es eine große Zahl langfristig auf Sozialleistungen angewiesener Personen gibt, deren Aussichten, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren, schlecht sind. Ziel wäre es, die Chancen der Sozialleistungsempfänger zu verbessern und den Übergang von informeller zu regulärer Beschäftigung zu unterstützen durch Entwicklung wirksamer aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und von Systemen lebenslangen Lernens, kombiniert mit einem angemessenen Niveau der Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

In diesen Staaten waren traditionelle Unternehmen – häufig Industrieunternehmen – gezwungen, eine große Zahl von Beschäftigten zu entlassen. Arbeitslose erhalten Leistungen, die häufig eher als „Leistung zur Unterstützung des Erwerbsaustritts“ denn als „Leistung zur Unterstützung des Übergangs in eine neue Beschäftigung“ konzipiert sind. Investitionen in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind begrenzt, und die Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden, sind gering. Öffentliche Leistungs- und Arbeitsverwaltungen müssen institutionell gestärkt werden, damit sie wirksame aktive Arbeitsmarktmaßnahmen leisten können. Vor allem im Dienstleistungsbereich entwickeln sich neue Wirtschaftstätigkeiten. Für Leistungsempfänger ist es schwierig, die Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen, die sich durch diese neue wirtschaftliche Entwicklung bieten. Bei neuen Arbeitsplätzen ist das Schutzniveau häufig gering, während bestimmte für alte Arbeitsplätze geltende Maßnahmen unter Umständen zu restriktiv sind. Nach wie vor bestehen geschlechtsspezifische Unterschiede. Viele Menschen retten sich in die informelle Wirtschaft. Schwach ausgebildete Berufsausbildungssysteme machen es wenig qualifizierten Arbeitskräften und Jugendlichen ohne Berufserfahrung schwer, sich den Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen.

Den Bürgern und der Gesellschaft würden aus der Schaffung neuer Möglichkeiten für die Arbeitslosen und aus dem Übergang informeller Wirtschaftstätigkeit in die reguläre Wirtschaft Vorteile erwachsen.

Im Rahmen vertraglicher Regelungen wäre sichergestellt, dass die in aufstrebenden Wirtschaftszweigen beschäftigten Arbeitnehmer, von denen viele mit befristeten Arbeitsverträgen oder auf Abruf arbeiten, in den Genuss eines angemessenen Schutzniveaus kommen. Die Formalisierung informeller Arbeit könnte dadurch attraktiver gemacht werden, dass man die Rechte informeller Arbeitskräfte verbessert und ihnen den Zugang zur Berufsausbildung verschafft. Eine Steigerung der regulären Beschäftigung würde zu höherem Steueraufkommen und mehr Sozialbeiträgen führen. Voraussetzung für Übergänge zu regulärer Beschäftigung wären auch weitere Reformen der Besteuerung der Arbeit und der Vorschriften für die Unternehmenseintragung sowie eine Stärkung der Arbeitsaufsichts- und der Finanzbehörden, die informelle Arbeit bekämpfen. Arbeitskräfte mit unbefristeten

Verträgen würden von mehr Investitionen in ihre Ausbildung und frühzeitige Maßnahmen bei drohender Entlassung profitieren. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, besteht geringere Notwendigkeit für strikte Regeln hinsichtlich betriebsbedingter Entlassungen.

Systeme des *lebenslangen Lernens*, der allgemeinen und der beruflichen Bildung würden in enger Zusammenarbeit mit Unternehmen entwickelt und auf die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die Investitionen der Unternehmen in lebenslanges Lernen würden gefördert. Eine Verpflichtung der Arbeitgeber, in ihre Beschäftigten zu investieren, könnte ein zentraler Aspekt bei Tarifverhandlungen sein. Die Entwicklung der Systeme des lebenslangen Lernens und der Berufsausbildung würde eine enge Partnerschaft zwischen privaten Unternehmen und Behörden erfordern. Im Interesse der Kosteneffektivität dieser Systeme ist eine bessere Verknüpfung der Mittelzuweisung und des Ausbildungserfolgs erforderlich.

Der Ausbau der Verwaltungskapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen wäre als vorrangig einzustufen. Erforderlich sind hierfür mehr Personal, qualifizierteres Personal sowie eine Verbesserung der Entscheidungsprozesse und der Arbeitsorganisation. Die Zusammenarbeit der Arbeits- und Leistungsverwaltungen würde verstärkt, damit wirksame *aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen* ergriffen werden können. Diese würden sich auf Langzeitarbeitslose, behinderte Arbeitnehmer und von Entlassung bedrohte Beschäftigte konzentrieren. Sie würden maßgeschneiderte Unterstützung umfassen, u. a. besser an die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt angepasste und auf eine erfolgreiche Wiederbeschäftigung von Arbeitsuchenden ausgerichtete Programme. Eine öffentlich-private Partnerschaft aller Beteiligten (Behörden aller Ebenen, Träger der allgemeinen und beruflichen Bildung, Sozialpartner, Unternehmen, NRO, private Arbeitsvermittlungen) könnte zur Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen beitragen.

Im Rahmen des *Systems der sozialen Sicherheit* würden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit auf ein angemessenes Niveau angehoben, um die Arbeitsuche zu ermöglichen, ohne dass informelle Jobs angenommen werden müssen. Gleichzeitig müssen die Arbeitsanreize und die Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungsgewährung sowohl für die Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber verbessert werden. Dadurch würden zum einen arbeitsfähige Leistungsempfänger ermuntert, eine Arbeit zu suchen, zum anderen die Arbeitgeber, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Bedingungen für die Integration der Behinderten in den Arbeitsmarkt würden erleichtert. Die Portabilität von Leistungsansprüchen würde verbessert.

Die Möglichkeiten der *Sozialpartner* würden erweitert, z. B. durch Ausdehnung des Rechts, zentrale Aspekte der Arbeitsbedingungen, etwa die Arbeitszeit, auszuhandeln. Die Regierungen würden die Schaffung umfassender Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und ihrer Fusion zu größeren Gremien fördern. Sowohl der zweiseitige als auch der dreiseitige soziale Dialog könnte intensiviert werden. Der soziale Dialog könnte auch auf Branchen- und Regionalebene ausgebaut werden.

Was *die Abfolge und die Finanzierung von Flexicurity-Maßnahmen betrifft*, so wäre es vorrangig, die informelle Arbeit zu formalisieren. Eine institutionelle Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und Verbesserungen der Sozialleistungen würden dadurch leichter möglich. Investitionen in lebenslanges Lernen würden gemeinsame Bemühungen von Behörden und Unternehmen erfordern. Die Umgestaltung der Kündigungsverfahren wäre parallel zur Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, des lebenslangen Lernens und der sozialen Sicherheit machbar.

ANHANG II BEISPIELE FÜR FLEXICURITY

Die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie funktionierende Flexicurity-Maßnahmen aussehen können. In diesen Beispielen werden die Vorteile eines integrierten Ansatzes herausgestellt, der zumindest einige der vier Flexicurity-Komponenten umfasst, wobei sich Flexibilität und Sicherheit gegenseitig verstärken.

Das österreichische System von Abfindungszahlungen. Österreich kombiniert eine relativ hohe Arbeitsmarktflexibilität mit einem durchschnittlichen Niveau von Sozialleistungen, die mit wirksamen aktiven Arbeitsmarktpolitiken und einem starkem Vertrauen auf die Sozialpartnerschaft einhergehen. Das österreichische Arbeitsrecht bietet eine relativ geringe De-facto-Arbeitsplatzsicherheit, auch wenn die Statistiken einen durchschnittlichen Index anzeigen. Diese Diskrepanz hängt mit prozeduralen Aspekten zusammen, die die relativ einfachen Entlassungsverfahren unterstützen. Für Arbeitgeber besteht kaum Notwendigkeit, auf befristete Verträge zurückzugreifen, deren Anteil daher auch unterdurchschnittlich ist (9 % im Jahr 2006 gegenüber einem EU-Durchschnitt von 14,4 %). Mit 4,8 % ist die Arbeitslosenquote eine der niedrigsten in Europa. Die Langzeitarbeitslosigkeit beträgt 1,3 %. Die Beschäftigungsquoten erfüllen die Lissabon-Zielvorgaben (70,2 % insgesamt und 63,5 % für Frauen). Die Beteiligung an Maßnahmen des lebenslangen Lernens liegt mit 12,9 % (Stand 2005) über dem EU-Ziel. Die Armutsgefährdungsquote ist mit 12 % relativ niedrig.

In diesem Kontext fand 2003 eine sehr wichtige Innovation statt, als das neue System von Abfindungszahlungen („Abfertigung“) in Kraft trat. Unter dem alten System hingen Abfindungszahlungen an entlassene Arbeitnehmer von der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse ab. Dies bedeutete, dass Arbeitnehmer beim Wechsel von einem zum anderen Arbeitgeber ihre akkumulierten Rechte verloren. Das neue System verpflichtet die Arbeitgeber, eine festgelegte monatliche Summe in ein persönliches Konto, das vom Arbeitnehmer unterhalten wird, einzuzahlen. Arbeitnehmer können von diesem Konto im Falle der Entlassung abheben. Das neue System eliminiert den Abschreckungseffekt für Mobilität und bewahrt Arbeitnehmer vor dem Verlust ihrer Ansprüche durch eigene Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses. Zudem sind die Arbeitsstiftungen ein besonders erfolgreiches Modell, um die Konsequenzen von Umstrukturierungen abzumildern. Sie dienen als Übergangsgagenturen, um bei möglichen Massenentlassungen die Vermittlung neuer Stellen zu unterstützen, wobei sie das Prinzip der frühen Intervention und des gemeinsamen Handelns aller betroffenen öffentlichen und privaten Parteien anwenden.

Das **dänische „Goldene Dreieck“**. Auf dem dänischen Arbeitsmarkt werden Flexibilität und Sicherheit erfolgreich kombiniert. Die Kennzeichen sind ein flexibles Arbeitsrecht und ein relativ schwacher Kündigungsschutz, intensive Bemühungen zur Förderung des lebenslangen Lernens und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung. Das dänische Modell gründet auf dem so genannten „Septemberabkommen“ von 1899, durch das das Recht zu Einstellungen und Entlassungen im Gegenzug zur Entwicklung eines öffentlichen Systems der Arbeitslosenunterstützung eingeräumt wurde. In den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts übernahm der Staat durch die Einrichtung der öffentlichen Arbeitsvermittlung einen Großteil des Arbeitslosigkeitsrisikos. In den späten 80er und frühen 90er Jahren kam die aktive Arbeitsmarktpolitik hinzu, die darauf abzielt, Arbeitslose zur Suche und Annahme von Arbeitsplätzen sowie zur Verbesserung ihrer Qualifikationen anzuregen. Die berufliche Weiterbildung wurde durch ein System der Jobrotation gefördert, bei dem ein Arbeitsloser zeitweilig einen zur Fortbildung abgestellten Arbeitsplatzbesitzer

ersetzt. Gemeinsam bilden diese Elemente das so genannte „goldene Dreieck“: flexible Vertragsverhältnisse, generöse soziale Sicherung und großzügige Sozialleistungen sowie umfassende aktive Arbeitsmarktmaßnahmen. Dänemark zeichnet sich aus durch eine sehr hohe Beschäftigungsquote (77,4 % in 2006), eine sehr geringe Arbeitslosigkeit (3,9 %), Jugendarbeitslosigkeit (7,7 %) und Langzeitarbeitslosigkeit (0,8 %), eine hohe Arbeitsplatzmobilität (ein Viertel der Arbeitnehmer ist weniger als ein Jahr lang beim selben Arbeitgeber beschäftigt), eine hohe Teilnahme an Maßnahmen des lebenslangen Lernens (27,4 %), eine geringe Armutsgefährdungsquote (12%) und ein hohes allgemeines Sicherheitsgefühl bei der Bevölkerung.

Zeitarbeit in den Niederlanden. Das holländische „Wassenaar Abkommen“ hat Lohnzurückhaltung für mehr Beschäftigung eingehandelt und den Weg für die Entwicklung von Teilzeitarbeitsplätzen im Kontext von Tarifabkommen freigemacht. Für Teilzeitarbeitsplätze gelten hauptsächlich unbefristete Verträge; sie sind nicht mit „prekärer Arbeit“ gleichzusetzen. Die große Mehrheit der Teilzeitarbeitskräfte – überwiegend Frauen – hat sich freiwillig für diese Beschäftigungsform entschieden. Während der 1990er Jahre stellte die relative Unflexibilität des Arbeitsmarktes zunehmend ein Problem dar, die staatlichen Stellen konnten sich jedoch nicht auf eine Modernisierung des Arbeitsrechtes einigen. Die Sozialpartner (in der Stiftung für Arbeit) wurden schließlich aufgefordert, ein Maßnahmenpaket auszuhandeln. Ihr Paket konzentrierte sich darauf, die Position von Arbeitnehmern mit Teilzeitverträgen zu stärken, um die Prekarität dieser Arbeitsverhältnisse zu reduzieren ohne deren Flexibilität zu schmälern. Es bestand aus drei Hauptkomponenten: 1) Begrenzung der befristeten Arbeitsverträge auf drei Erneuerungen in Folge (der folgende Vertrag muss unbefristet sein), 2) Beseitigung von Hindernissen für Leiharbeitsfirmen; 3) Anerkennung von befristeten und Zeitarbeitsverträgen von Leiharbeitsagenturen im Arbeitsrecht sowie Einführung eines Mindestschutzes und Mindestlohnes. Leiharbeiter würden vom Tarifvertrag gedeckt, der ihnen Lohngarantien, Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen und Zusatzrenten zuspricht. Dieses Abkommen erhielt gesetzlichen Status, das „Flexibilitäts- und Sicherheitsgesetz“ trat am 1. Januar 1999 in Kraft. In den 90er Jahren sank die Arbeitslosigkeit in den Niederlanden drastisch und es wurde eine große Anzahl von Arbeitsplätzen geschaffen. Die Beschäftigungsquoten sind hoch, sowohl allgemein (74,3 % im Jahr 2006) als auch für Frauen (67,7 %). In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt ist die Beschäftigung aufgrund des hohen Anteils an Teilzeitarbeit geringer. Der Arbeitslosenstand ist niedrig (3,9 %), ebenfalls die Jugendarbeitslosigkeit (6,6 %) und die Langzeitarbeitslosigkeit (1,7 %). Die Teilnahme an Maßnahmen des lebenslangen Lernens ist relativ hoch (15,9 %). Die Armutsgefährdungsquote ist mit 11 % relativ niedrig.

Reduzierung der Zahl von befristeten Verträgen in Spanien. In Spanien ist ein anhaltend hoher Anteil an befristeten Verträgen zu verzeichnen, die 34 % aller Verträge ausmachen. Ein umfassendes Abkommen, das den Rückgriff auf befristete Verträge beschränkt und Anforderungen an Arbeitgeber verringert, wurde im Mai 2006 mit Unterstützung der Regierung von den Sozialpartnern unterzeichnet. Es gilt noch bis Ende 2007. Jeder Arbeitnehmer, der zwei oder mehr befristete Arbeitsverträge von derselben Firma unterzeichnet hat und ein und denselben Arbeitsplatz für mehr als 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von 30 Monaten innehatte, erhält automatisch einen unbefristeten Vertrag; in diesem Vertrag ist die verbindliche Abfindungssumme von 45 auf 33 Tagesgehälter pro gearbeitetem Jahr reduziert.

Die Vereinbarung „Towards 2016“ der irischen Sozialpartner. Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Irland haben in den vergangenen Jahren einen rapiden Wandel erlebt. Irland hat sich von einem Land mit Niedrigeinkommen, Niedrigwachstum und hoher

Arbeitslosigkeit zu einem Land mit starkem Wachstum, hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit entwickelt. Irland hat einen flexiblen Arbeitsmarkt und intensiviert die Investitionen in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen (0,75 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 0,5 %). Das geringe Bildungsniveau der älteren Arbeitnehmer (47,7 % der 45- bis 54-Jährigen haben bestenfalls einen Abschluss der unteren Sekundarstufe) ist das Produkt zu geringer Bildungsinvestitionen in der Vergangenheit, allerdings sieht die Lage für die jüngeren Generationen erheblich besser aus. Die Teilnahme an Maßnahmen des lebenslangen Lernens ist immer noch geringer als in den EU-Ländern mit den besten Ergebnissen. Besonders das Fortbildungsangebot für geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer ist unzureichend. Die Vereinbarung „In Richtung 2016“ begegnet diesen Herausforderungen mit einem umfassenden Ansatz. Sie hält fest, dass Teilnahme, Produktivität und Aktivierung gesteigert werden müssen und dass der Schwerpunkt verstärkt auf Langzeitarbeitslose, arbeitslose Jugendliche und arbeitsmarktferne Personen zu legen ist. Sie unterstreicht auch, dass Initiativen zur Verbesserung der Qualifikationen auf das Lernen am Arbeitsplatz (inklusive Verbesserung der Grundfähigkeiten) und auf niedriger qualifizierte und benachteiligte Arbeitnehmer sowie Zuwanderer ausgerichtet sein müssen. Sie umreißt Pläne zur Erweiterung der Möglichkeiten für das Lernen am Arbeitsplatz und zur Erhöhung der finanziellen Unterstützung für den Fonds „Arbeitsplatz-Grundbildung“ (*Workplace Basic Education Fund*), der auf die Verbesserung der Rechen- und Lesefertigkeiten am Arbeitsplatz abzielt.

ANHANG III

FLEXICURITY-RELEVANTE HINTERGRUNDINDIKATOREN

Die nachstehend aufgeführten Indikatoren, von denen die meisten aus der vereinbarten Liste von Indikatoren für die Überwachung der Europäischen Beschäftigungsleitlinien entnommen wurden, können für jede der vier Flexicurity-Komponenten sowie für allgemeine Arbeitsmarktergebnisse als relevant betrachtet werden.

A. Flexible Vertragsformen

- Ausgeprägte Kündigungsschutzbestimmungen, insgesamt, für unbefristete und für befristete Beschäftigungsverhältnisse (OECD)
- Vielfalt der und Gründe für vertragliche und andere Arbeitsvereinbarungen (EUROSTAT)

B. Umfassende Strategien für das lebenslange Lernen

- Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 (einschl.), die an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnimmt (EUROSTAT)
- Bildungsstand der 45-54 und der 25-34jährigen (Anteil der Altersgruppe mit mindestens abgeschlossener Sekundarstufe II - EUROSTAT)

C. Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

- Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik als Anteil am BIP (EUROSTAT)
- Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik pro Arbeitslosem (EUROSTAT)
- Anzahl der Teilnehmer in aktiver Arbeitsmarktpolitik, gegliedert nach Maßnahmetypen (OECD)
- Anteil junger bzw. erwachsener Arbeitsloser, denen innerhalb von 6 bzw. 12 Monaten weder eine Stelle noch eine Aktivierungsmaßnahme angeboten wurde (EUROSTAT).

D. Moderne Systeme der sozialen Sicherheit

- Höhe der netto Lohnersatzleistungen, im ersten und nach 5 Jahren (OECD)
- Arbeitslosigkeitsfälle, als Maßstab für das Leistungsniveau (OECD-EUROSTAT)

E. Arbeitsmarktergebnisse

- Beschäftigungsrate, insgesamt, für Frauen und für ältere Erwerbspersonen (EUROSTAT)
- Jugendarbeitslosigkeitsquote (15-24 Jahre) (EUROSTAT)

- Langzeitarbeitslosenquote (EUROSTAT)
- Wachstum der Arbeitsproduktivität (EUROSTAT)
- Arbeitsqualität (noch in der Entwicklung)
- Armutsrisiko (EUROSTAT)