

**Ausgabe 15  
Dezember 2010**



FACHHOCHSCHULE DÜSSELDORF  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES DÜSSELDORF

# **Forschungsberichte**

## **des Fachbereichs Wirtschaft der Fachhochschule Düsseldorf**

Lothar Funk

Die europäische Flexicurity-Strategie:  
Ein Überblick zu wichtigen Vor- und Nachteilen



# Die europäische *Flexicurity*-Strategie: Ein Überblick zu wichtigen Vor- und Nachteilen<sup>1</sup>

Prof. Dr. Lothar Funk

Fachhochschule Düsseldorf - University of Applied Sciences  
Fachbereich Wirtschaft (Volkswirtschaftslehre, insbesondere  
internationale Wirtschaftsbeziehungen)  
Universitätsstraße, Geb. 23.32  
D-40225 Düsseldorf  
www.lothar-funk.de  
lothar.funk@fh-duesseldorf.de

**Abstract:** Im Zentrum der europäischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat in den letzten Jahren das Konzept der *Flexicurity* gestanden. Es will eine ausgewogene Mischung aus Sicherheit und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten in der Europäischen Union gewährleisten. Der folgende Überblick beschreibt den Hintergrund der Debatte. Der Beitrag beleuchtet zudem die ursprüngliche Diskussion zu wichtigen Vor- und Nachteilen dieser Strategie. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Folgen der Finanzmarktkrise und die sich hieraus ergebenden realwirtschaftlichen Effekte eine grundlegende Revision dieser Strategie erforderlich machen. Oder lässt sich dennoch ein ökonomisch tragfähiger *Flexicurity*-Konsens ableiten?

---

<sup>1</sup> Überarbeitete und aktualisierte Fassung von zwei unterschiedlichen Vorträgen zur *Flexicurity*-Strategie der Europäischen Union auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt zum Thema „Von der Bismarck-Tradition zum liberalen Typus? Der deutsche Sozialstaat: Wandel oder Mutation?“ am 23. und 24. Oktober 2008 in der berufsgenossenschaftliche Akademie für Arbeitssicherheit und Verwaltung, Hennef / Sieg, sowie der interdisziplinären Fachtagung „Menschenwürdige Arbeit und Anerkennung im Kontext einer sich verändernden Arbeitswelt“ am 15./16. Oktober 2009, Universität Salzburg, veranstaltet von der Salzburg Ethik Initiative.

## 1 Einleitung

Die seit einigen Jahren propagierte europäische *Flexicurity*-Politik hat sich mittlerweile zum „Leitmotiv“ der europäischen Beschäftigungspolitik entwickelt.<sup>2</sup> Nicht zuletzt da auch die „Europa 2020-Strategie“ der Europäischen Kommission die *Flexicurity*-Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt prinzipiell fortführt,<sup>3</sup> ist in mehrerer Hinsicht von besonderem Interesse: Kann sie dazu beitragen, den bereits im Jahr 2000 in der Lissabon-Strategie konstatierten lang anhaltenden Rückstand Europas bei der Arbeitsmarktp Performanz im Vergleich zu längerfristig dynamischeren Regionen zu verringern? Inwieweit beeinflusst sie die kontrovers diskutierte Frage, ob in Europa von einem gemeinsamen Europäischen Sozialmodell gesprochen werden kann? Lässt sich die *Flexicurity*-Strategie auch nach der durch die Finanzmarktkrise induzierten Rezession in sehr vielen Ländern als kleinster gemeinsamer Nenner des Europäischen Sozialmodells ansehen? Welche Chancen und Risiken hat der *Flexicurity*-Ansatz der Europäischen Union (EU) vor allem unter Beachtung der Schaffung „guter“ Arbeitsplätze? Wie sähe ein tragfähiger Konsens hinsichtlich *Flexicurity* vor diesem Hintergrund aus ökonomischer Sicht tatsächlich aus?

Lange Zeit bestand die hohe Arbeitslosigkeit in einer Reihe von europäischen Ländern inklusive Deutschlands dauerhaft. Die Arbeitsmärkte dieser Länder unterschieden sich vor allem in dieser Hinsicht von Arbeitsmärkten mit hoher numerischer externer Flexibilität und tendenziell geringerer Arbeitslosigkeit sowie höherer Beschäftigung. Denn die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit konnte auch im Konjunkturaufschwung über Jahrzehnte hinweg – bis zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den Jahren 2005 bis 2008<sup>4</sup> – jeweils nur teilweise und folglich nicht auf das jeweils vorherige Niveau abgebaut werden.<sup>5</sup> Daher steht im Folgenden auch die Analyse dieser „strukturellen“ Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung in Europa im Vordergrund. Dabei fällt vor allem auf, dass das seit den 1990er Jahren am relativ stark regulierten Arbeitsmarkt recht erfolgreiche Deutschland die USA mit der wohl liberalsten Arbeitsmarktordnung und lange Zeit höherer Beschäftigung sowie schnellerem Produktivitätswachstum<sup>6</sup> derzeit eindeutig in seiner Leistungsfähigkeit überflügelt.<sup>7</sup> So ist die Beschäftigungsquote in Deutschland zwischen 2001 und 2009 um 4,6 Prozentpunkte auf 70,4 Prozent gestiegen. Parallel ist sie in den USA um 5,5 Prozentpunkte auf 67,6 Prozent gesunken. Umgekehrt entwickelte sich im Laufe der jüngsten Krise die Arbeitslosigkeit, die in den USA zwischen Ende 2007 und Mai 2010 von 5 auf 9,7 Prozent hochschnellte und in Deutschland von 7,9 auf 7 Prozent gefallen ist.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Rhodes 2010, S. 304 und o.V. 2010

<sup>3</sup> Europäische Kommission 2010, S. 20f.

<sup>4</sup> Vgl. Boeri/Garibaldi 2009

<sup>5</sup> Vgl. vor allem zur deutschen Entwicklung Funk 1999, S. 21ff.

<sup>6</sup> Vgl. Freeman 2010, S. 170

<sup>7</sup> Vgl. Berthold 2010

<sup>8</sup> Vgl. Kuhn/Thode 2010, S. 7 und 10

## 2 Hintergrund der Debatte

Während in den OECD-Ländern ab Mitte der 1970er Jahre nach dem ersten Ölpreisschock sowohl in Westeuropa als auch in den USA ein Anstieg der Arbeitslosigkeit eingesetzt hat, der sich in Teilen Europas vor allem institutionell bedingt verfestigt zu haben schien (vgl. Blanchard/Amighini/Giavezzi 2010, S. 196ff.), hinkten die USA bei der Produktivitätsentwicklung zunächst hinterher. Seit der Mitte der 1990er Jahre war die EU aber auch in dieser Hinsicht hinter die USA zurückgefallen. So war das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in der EU-15 im Jahr 2005 um rund 27 Prozent niedriger als in den USA. Nur knapp ein Drittel dieses Rückstands ließ sich auf eine geringere Arbeitsproduktivität zurückführen, 67 Prozent der Produktivitätslücke zu den USA beruhten hingegen auf einer geringeren Ausnutzung von Arbeitsressourcen.<sup>9</sup> Demnach lag in Letzterem ein entscheidender Ansatzpunkt, um in der EU gegenüber den USA aufzuholen und gerade hier hat sich die Lage zwischen 2000 und 2008 in der EU-27 tatsächlich auch verbessert (Anstieg der Beschäftigung von 62,2 auf 65,9 Prozent) – allerdings im Vergleich zum gesetzten Ziel (+ 7,8 Prozentpunkte) nur moderat und zudem sehr unterschiedlich in den Ländern, so dass gerade die Länder mit den größten Problemen (Griechenland, Italien, Polen, Rumänien, Ungarn) tendenziell nur die geringsten Fortschritte erzielt haben.<sup>10</sup>

Die EU-Kommission setzte in den letzten Jahren insbesondere auf *Flexicurity*,<sup>11</sup> um das Ziel der im Jahr 2000 verabschiedeten und im Jahr 2005 wegen fehlender Wirksamkeit überarbeiteten Lissabon-Strategie zu erreichen, Europa bis zum Jahr 2010 zur „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“ zu machen. Seit 2005 hat sich dieser Ansatz zunehmend auf EU-Ebene etabliert und Ende 2007 verabschiedete der Europäische Rat gemeinsame Prinzipien zu *Flexicurity*, die auch im Anschluss wiederholt und selbst unter Berücksichtigung der Wirkungen der Finanzmarktkrise auf den Arbeitsmarkt bestätigt worden sind. Im Herbst 2010 legte das Forschungszentrum der Europäischen Kommission zudem umfassende Indikatoren zur Messung von *Flexicurity* vor.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Funk 2008, S. 637. Auch wenn diese Zahlen wahrscheinlich das Ausmaß des nachhaltigen Produktivitäts- und Wachstumsvorteils der USA angesichts der makroökonomischen Politik dieses Landes vor der Finanzmarktkrise überschätzen, so dürfte die transatlantische Lücke wohl keineswegs allein hierauf zurückzuführen sein.

<sup>10</sup> Vgl. Tilford/Whyte 2010, S. 69-71

<sup>11</sup> Vgl. hierzu den Überblick von Hards 2008; das Flexicurity-Prinzip hat ebenfalls Verbreitung in der juristischen Debatte gefunden (vgl. Wank 2010, S. 204f.).

<sup>12</sup> Vgl. Manca/Governatori/Mascherini 2010

Das Kunstwort *Flexicurity* ist aus seinen beiden zentralen Bestandteilen – *flexibility* und *security* – zusammengesetzt und beruht auf der Annahme, dass mehr Flexibilität und mehr Sicherheit am Arbeitsmarkt sich nicht notwendigerweise ausschließen müssen, sondern einander ergänzen können. Hierzu verweist der Ansatz auf Länder in Europa, die sich im Gegensatz zu den EU-Problemstaaten zum Zeitpunkt der politischen Durchsetzung des Konzeptes, wie etwa Frankreich oder Deutschland, durch eine hohe Fähigkeit auszeichnen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die gleichzeitig Arbeitslose überdurchschnittlich gut sozial absichern. Vor allem Dänemark und die anderen nordischen Ländern galten zumindest bis zur aktuellen Wirtschaftskrise in dieser Hinsicht als Vorbilder auch für die anderen EU-Staaten.

Das wegen seines hohen Beschäftigungsstandes bei niedriger Arbeitslosigkeit immer wieder gepriesene Musterbeispiel Dänemark zeichnete sich bislang durch folgende Merkmale aus: Eine generöse Lohnersatzleistung bei Arbeitsplatzverlust und eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die Erwerbslosen Fortbildung ermöglicht und sie gleichzeitig auch dazu verpflichtet. Der Kündigungsschutz der Arbeitnehmer ist hingegen ähnlich wie in angelsächsischen Volkswirtschaften nur wenig ausgebaut. An die Stelle des Kündigungsschutzes soll angesichts von wenig regulierten und funktionstüchtigen Arbeitsmärkten im Falle von Arbeitslosigkeit vielmehr die Sicherheit treten, schnell wieder Arbeit finden zu können. Dies funktionierte bis zur Finanzmarktkrise in Dänemark in normalen konjunkturellen Phasen trotz hoher Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und wurde ebenfalls durch die Sozialpartner unterstützt. Allerdings stellt die Finanzmarktkrise die bisherige Praxis des Ansatzes in Dänemark vor eine Zerreißprobe. Denn auch in Dänemark hat sich die offizielle Arbeitslosigkeit im Gefolge der Krise angesichts des flexiblen Kündigungsschutzes bei jedoch weiterhin deutlich höherer Beschäftigungsquote als in Deutschland auf sieben Prozent mehr als verdoppelt. Abgefedert wurde der Schock allerdings zum Teil durch die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage infolge der hohen Leistungen für Arbeitslose.<sup>13</sup> Insgesamt erscheint jedoch bisher weder in Dänemark noch auf der EU-Ebene das Konzept grundsätzlich in Zweifel gezogen zu werden. Vielmehr spielt es – wie gezeigt – weiterhin in der aktuellen Politik der EU weiterhin eine dominierende Rolle.

### **3 *Flexicurity*: kleinster gemeinsamer Nenner des Europäischen Sozialmodells?**

In den letzten Jahren hatte sich nach und nach ein Konsens zugunsten des *Flexicurity*-Prinzips als kleinster gemeinsamer Nenner des „Europäischen Sozialmodells“ trotz recht unterschiedlicher Ausgangslagen verschiedener Sozialstaats- und Arbeitsbeziehungsmodelle herausgebildet. Verstanden wird darunter häufig das Streben sowohl nach wenig Arbeitslosigkeit als auch gleichzeitig guter sozialer Sicherung bzw. wenig Armut. Je nach herausragender Problemlage lassen sich unterschiedliche Ländergruppen mit verschiedenen Graden der Zielerreichung identifizieren:

---

<sup>13</sup> Vgl. Eichhorst et al. 2010, S. 28f.

- Staaten mit dauerhaft hohen Problemen am Arbeitsmarkt bei unterdurchschnittlichen Armutsproblemen (vor allem recht hoch regulierte kontinentaleuropäische Länder, z.B. Frankreich oder traditionell auch Deutschland – allerdings wegen der rückläufigen Bedeutung der Statussicherung über Sozialleistungen mit abnehmendem Gewicht),
- Staaten mit geringen Arbeitsmarkt-, aber hohen Armutsproblemen (vor allem wenig regulierte, in den letzten Jahren als liberal eingestufte Länder wie z.B. Großbritannien),
- Länder, die in beiden Bereichen Probleme haben (vor allem mediterrane und ein Teil der Transformationsländer)<sup>14</sup> sowie
- Staaten, die beide Problemkomplexe gut im Griff haben (vor allem nordische Länder, z.B. Dänemark).

Es muss folglich nicht wundern, dass es in den Zeiten vergleichsweise hohen Wirtschaftswachstums vor der global ausstrahlenden Finanzmarktkrise<sup>15</sup> relativ leicht für die EU-Kommission war, einen Konsens zugunsten der vermuteten Erfolgsstrategien der nordischen Länder zu schmieden. Dies war umso leichter, als sich angesichts der Uneindeutigkeit des recht vagen Begriffs *Flexicurity* sowohl nicht wenige Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände und schließlich auch so mancher Experte mit dem Begriff anfreunden konnte. Der erhoffte Konsens war jedoch von Anfang an brüchig, da sich die grundsätzliche ökonomische Überlegenheit des Ansatzes und seine problemlose Übertragbarkeit auf andere Länder mit Fug und Recht anzweifeln lassen.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. zu mediterranen Ländern beispielhaft Eichhorst et al. 2010, S. 29f. und zu den Transformationsländern ausführlicher Funk 2009b.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Funk 2009a

<sup>16</sup> Vgl. im Einzelnen Funk 2008, S. 640ff.

Die Zustimmung zugunsten des Ansatzes fällt allerdings in Krisenzeiten für viele Akteure deutlich schwer, da die kurzfristigen negativen Arbeitsmarkteffekte naturgemäß in Ländern mit stärker deregulierten Arbeitsmärkten wegen des geringeren Kündigungsschutzes tendenziell kurzfristig gravierender ausfallen.<sup>17</sup> Dies kann das Vertrauen der Bevölkerung in das Konzept in die Politik erheblich erschüttern.<sup>18</sup> Der Begriff und seine Umsetzung werden in der Realität ebenfalls nach wie vor von verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich gedeutet. Im ungünstigsten Fall führt daher die EU-Strategie der Forcierung von *Flexicurity*-Lösungen sogar zu schlechteren wirtschaftlichen Ergebnissen, als wenn man sich weiterhin auf weniger anspruchsvolle Ziele (etwa nur die quantitativen Lissabon-Beschäftigungsziele bis 2010, die leicht modifiziert auch in der Post-Lissabon-Zeit der EU 2020-Strategie auf europäischer Ebene angestrebt werden<sup>19</sup>) beschränkt hätte. Worin liegen nun die wichtigsten Vor- und Nachteile der Forcierung des *Flexicurity*-Konzepts durch die Europäische Kommission auf europäischer Ebene?<sup>20</sup>

#### 4 Vorteile der *Flexicurity*-Strategie

Traditionell vor allem in Kontinentaleuropa angewandte Strategien zur Bekämpfung der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit wie Frühverrentungspolitik oder schematische Arbeitszeitverkürzungen haben sich letztlich als ungeeignet erwiesen, das Problem nachhaltig zu lösen. Die meisten der angewandten, eher defensiven – das heißt das Arbeitsangebot mindernden – Strategien haben es nicht ermöglicht, das zugrunde liegende Hauptproblem zu lösen: die fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Arbeit suchenden Menschen (*Outsiders*) gegenüber den Arbeitsplatzbesitzern (*Insiders*). So lange dieses Grundproblem in Europa bzw. einem Teil der Mitgliedsländer – insbesondere in den großen Staaten Frankreich, Italien und Spanien und angesichts der jüngeren Erfolge in deutlich geringerem Maße auch Deutschland<sup>21</sup> – weitgehend ungelöst blieb bzw. weiterhin bleibt, wird die Arbeitsmarktp Performanz wegen der damit verbundenen Fehlanreize und Ineffizienzen sich nicht dauerhaft verbessern.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Pisani-Ferry/Sapir 2009, S. 74. In Ländern ohne derart flexible Anpassung besteht die Gefahr der Konservierung vorhandener Strukturen infolge erheblicher staatlicher Eingriffe. Es kann sich ein Anpassungsbedarf aufstauen, der sich schubartig entlädt und mittel- und längerfristig wegen des aufgeschobenen Strukturwandels sogar zu größeren Anpassungsproblemen am Arbeitsmarkt führen kann (vgl. Andersen 2010, S. 23). Dieses Problem trat angesichts der Kürze des Wirtschaftseinbuchs und des absehbaren Mangels an Fachkräften jedoch nicht in Deutschland auf. Positiv ist zu bewerten, dass die erstaunlich geringe Beeinträchtigung des Arbeitsmarktes in Deutschland infolge der Rezession keineswegs allein auf kurzfristige staatliche Interventionen zurückzuführen ist. Vielmehr gelten etwa für Deutschland (vgl. Zimmermann 2010; Koch/Rees 2010) und auch für einige andere Länder, die die Flexibilität des Arbeitsmarktes in jüngerer Zeit im Sinne des *Flexicurity*-Ansatzes erhöht haben ohne vorhandene Mechanismen interner Flexibilität wie etwa Arbeitszeitkonten und tarifvertragliche Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzungen zu vernachlässigen, folgende Erkenntnisse aus den Niederlanden: „Although the economic crisis kicked in, the unemployment rate in the Netherlands has remained low and it looks like the the Dutch miracle is continuing. The ‚Dutch miracle – part II‘ is not due to recent crisis policy measures, but to a structural improvement of the Dutch labor market“ (Ours 2010, S. 35).

<sup>18</sup> Vgl. Kuhn/Thode 2010, S. 38

<sup>19</sup> Vgl. Pochet 2010, S. 2 und Funk 2010a zu ersten Einschätzungen hierzu.

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich Funk 2008, 2009a,b und Auer et al. 2008

<sup>21</sup> Vgl. Zimmermann 2010

<sup>22</sup> Vgl. Funk 2000 und Tilford/Whyte 2010, S. 68

Ein klarer Vorteil liegt darin, dass der Ansatz, soweit er Arbeits- und Investitionsanreize erhöht, dazu beizutragen kann, das lange Zeit in Teilen Europas charakteristische Insider-Outsider-Problem zu überwinden. Wenn dies gelingt, dürfte es einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, vorhandene Leistungslücken gegenüber Staaten mit besserer Performance zu schließen. Ein weiterer Bonus des Konzepts besteht darin, ‚worst case‘ Szenarien ökonomischer Entwicklung in einigen Ländern zu verhindern, falls stark interventionistische, gegen marktwirtschaftliche Grundprinzipien verstoßende Regierungen an die Macht kommen sollten und Konzepte anwenden, die kurzfristig zwar wirksam erscheinende Maßnahmen mit langfristig jedoch umso problematischeren Arbeitsmarktfolgen ergreifen, etwa Frühverrentungsprogramme.<sup>23</sup> Dann kann der Ansatz immerhin helfen, eine Abkehr von recht beschäftigungsfreundlicher zu stark kontraproduktiver, anreizschädlicher Politik zu unterbinden, die die Arbeitsmarktchancen der Outsider zum kurzfristigen Schutz von Insider-Besitzständen vermindert.

Auch muss die *Flexicurity*-Strategie keineswegs zwangsläufig zu schlechteren „Gerechtigkeitsergebnissen“<sup>24</sup> führen, als die zuvor aus wahlpolitischen Gründen häufig an den Insiderinteressen ausgerichtete Politik.<sup>25</sup> So lässt sich mit Recht bezweifeln, dass Arbeitsmarkttrigiditäten beispielsweise durch staatliche Regulierungen oder gewerkschaftlichen Einfluss eindeutig zu mehr Gerechtigkeit etwa verstanden als Verringerung der gesellschaftlichen Ungleichheit bzw. als Abbau von Barrieren zum gesellschaftlichen Aufstieg beitragen.<sup>26</sup> Dies ist nicht unbedingt der Fall, da diese Institutionen zwar die Ungleichheit unter den Beschäftigten vermindern, gleichzeitig aber auch recht willkürlich die Ungleichheit zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten steigern sowie häufig gleichzeitig die Effizienz der Wirtschaft beeinträchtigen. Das folgende Zitat verdeutlicht diesen Grundzusammenhang, der auch anhand von weiteren Beispielen belegbar ist:

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu Funk 2004

<sup>24</sup> Die Anführungsstriche sollen die Vielschichtigkeit des Begriffs verdeutlichen, auf die jedoch hier nicht weiter eingegangen werden soll. Vgl. beispielsweise Lesch/Bennett 2010, S. 20ff.

<sup>25</sup> Vgl. Funk 1999, S. 138ff. Eine weitgehend an den Insiderinteressen ausgerichtete Politik wäre zudem angesichts der sich bereits vor der aktuellen Wirtschaftskrise abzeichnenden Herausforderungen (z.B. erhebliche Finanzierungsprobleme als Folge des demografischen Wandels) nicht mehr ohne gravierende Strukturreformen finanzierbar gewesen. Erst recht ist dies nicht mehr der Fall im Gefolge der durch die Finanzmarktkrise erzeugten neuen Lasten in Bezug auf öffentliche Verschuldung und verschärfte Finanzierungsprobleme bei den Sozialsystemen. Die mit der Stabilisierung des Euro verbundenen möglichen Lasten dürfen ebenfalls nicht unterschätzt werden, wie die Erfahrung der letzten Monate zeigt.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Schäfer 2010, der am Beispiel der zeigt, dass der Schritt aus der Arbeitslosigkeit in befristete Beschäftigung – anders als vielfach in der beschäftigungspolitischen Debatte suggeriert – mithin in den meisten Fällen mit einem sozialen Aufstieg zumindest im Vergleich zum aktuellen *Status Quo* verbunden ist.

„Typically, an economy with wage rigidity and strong union power is also an economy with wage compression, that is, a lower degree of inequality between workers. Thus one may fear that if these institutions are dismantled, inequality could increase. This argument is at best weak. First, the very same institutions, while reducing inequality among the employed, increase inequality between the unemployed and the employed. When minimum wages are lowered, minimum-wage earners will earn less relative to skilled workers. But that is because more people are hired in their skill and occupational categories, which, at the same time as it reduces their relative marginal product, benefits a number of unemployed workers by moving them into jobs. Second, society can always correct inequality if it wishes by using redistributive tools that are more efficient than wage compression. Direct transfers distort the labor supply decision, but they are probably less harmful to employment than minimum wages, and they do not increase inequality between the employed and the unemployed. Earned income tax credit redistribute in favour of the poor while preserving incentives to work on the supply side, and, unlike minimum wages, they do not create a scarcity of jobs.”<sup>27</sup>

Die insbesondere von der Internationalen Arbeitsorganisation geforderte „Gute Arbeit“ muss nicht zuletzt vor diesem Hintergrund realistisch definiert werden.<sup>28</sup> Sie darf in ihrer Konzeptualisierung und Operationalisierung nicht auf ökonomischem Wunschdenken beruhen, das grundlegende Zielkonflikte wegdefiniert. So darf nicht missachtet werden, dass der Abbau einiger (vermeintlicher) Ungerechtigkeiten möglicherweise gleichzeitig neue schafft. Denn Ausgangspunkt der *Flexicurity*-Strategie war ja gerade eine in der Fachdebatte zumindest vordergründig weitgehend geteilte Sicht, dass über lange Zeit ein Problem der „*Inflexicurity*“<sup>29</sup> bestanden hatte bzw. teilweise noch existiert, das letztlich häufig aus Insider-Outsider-Spaltungen und deren Folgewirkungen beruhte. Gerade um die Lösung dieser Probleme möglichst ursachenadäquat anzugehen, wurde das *Flexicurity*-Konzept entwickelt, da eine „Big Bang Strategie“<sup>30</sup> der Deregulierung der Arbeitsmärkte trotz der bei der Implementierung vorteilhaften Effizienzwirkungen politisch in der Regel vor allem in Ländern ohne Mehrheitswahlrecht nicht durchsetzbar erschien.<sup>31</sup> Folglich versucht die *Flexicurity*-Strategie in erster Linie besonders ineffiziente Regulierungen durch volkswirtschaftlich weniger schädliche zu ersetzen. Dies läuft vor allem darauf hinaus, dass Staaten verstärkt *Beschäftigungssicherheit* über beschäftigungsfreundliche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ermöglichen, anstelle von *Arbeitsplatzsicherheit* über staatliche oder tarifvertragliche Vorgaben (z.B. starker Kündigungsschutz) weitgehend einheitlich und nicht selten bei überhöhten allgemeinen Standards beschäftigungsschädlich zu regulieren.

---

<sup>27</sup> Saint-Paul 2006, S. 2

<sup>28</sup> Vgl. Senghaas-Knobloch 2010, S. 30ff..

<sup>29</sup> „‘Inflexicurity’ describes the combination of underinvestment in workers’ skills and mobility (hindering their ability to move between jobs) and a heavily regulated labour market (restricting dynamism and productive capacity of business). The push for implementation of flexicurity was premised on a view of the European labour markets as characterised by conditions of ‘inflexicurity’” (Allebone 2010, S. 5).

<sup>30</sup> Saint-Paul 2006, S. 1

<sup>31</sup> Vgl. Soskice 2007

## 5 Nachteile der *Flexicurity*-Strategie

Unter Berücksichtigung der reichlich vorhandenen politischen Risiken und noch existierender Wissenslücken im Hinblick auf seine kontextabhängige nationale Implementierung<sup>32</sup> beinhaltet der *Flexicurity*-Ansatz auch nicht zu unterschätzende potenzielle Risiken. So ist nicht sicher, dass eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes bei verringertem Kündigungsschutz nicht eventuell doch zu unerwünschten Nebenwirkungen führt: „It imposes a burden on the government budget ... and it may lead to higher wage demands and reduce employment.“<sup>33</sup> Zudem beeinträchtigt *Flexicurity* möglicherweise die volkswirtschaftliche Effizienz, indem die hierdurch geweckten oft unrealistisch hohen Erwartungen zum Aufschieben eigentlich sinnvoller ökonomischer Strukturreformen beitragen können.<sup>34</sup>

Außerdem dürfte die Übertragbarkeit der Erfahrungen einzelner Länder auf die unterschiedlichen Hintergründe in anderen Staaten deutlich überschätzt werden. Die Interpretation von *Flexicurity* durch einige einflussreiche Gewerkschaften oder durch gewerkschaftsnahe Wissenschaftler als „zusätzliche Sicherheit“ spricht für derartige Probleme. Hier besteht das Risiko, dass Reformen im so verstandenen *Flexicurity*-Geist tendenziell eher die bereits vorhandene Regulierungen ergänzen und folglich ausweiten als sie bei gleichzeitiger Erhöhung der Beschäftigungschancen in einer Volkswirtschaft durch weniger beschäftigungsschädliche Formen der Absicherung von Arbeitnehmern zu ersetzen. Nach wie vor wird aus dieser Perspektive interne im Vergleich zu externer Flexibilität deutlich favorisiert, obwohl dies allzu pauschal trotz der jüngst in Deutschland gemachten positiven Erfahrungen mit der Ausschöpfung interner Flexibilitätsreserven nicht sinnvoll erscheint.

---

<sup>32</sup> Die Beschränkung der EU-Beschäftigungsstrategie auf quantitative Ziele, Benchmarking und ‚Peer Pressure‘ statt auf den Einsatz vorgeschriebener Instrumente ist etwa wegen der unterschiedlichen Facetten der Ausgestaltung des ‚Europäischen Sozialmodells‘ in der Regel angemessen. Dies zeigt etwa auch das folgende Zitat, das vor allzu vereinfachenden Pauschalisierungen warnt, sich dabei aber vielleicht auch den gleichen Vorwurf der zu starken Pauschalisierung im ersten Satz gefallen lassen muss: „A call for a general decrease in employment protection in order to facilitate workers’ mobility is therefore not a solution. A lot depends on the labour-market institutions, the policies supporting labour turnover and workers’ expectations of the consequences of job losses“ (Hassel 2009, S. 233 und vgl. auch Häusermann/Palier 2008).

<sup>33</sup> Fuest 2009, S. 446f.

<sup>34</sup> So hätten sich die von der EU angestrebten Beschäftigungsziele realistischerweise auch ohne Finanzmarktkrise nicht erfüllt: „The EU as a whole will come nowhere near meeting its employment targets by the time the Lisbon agenda concludes in 2010. It will be tempting, of course, to explain away that failure by laying the blame on the global financial crisis. That temptation should be resisted. Yes, the crisis will have pushed most countries backwards. But two-thirds of EU member-states would not have hit their targets for employment even in the absence of the crisis“ (Tilford/Whyte 2010, S. 70).

Denn müssen beispielsweise aufgrund eines geänderten Strukturwandels ganze Unternehmen oder sogar Branchen aus dem Markt ausscheiden, kann interne Flexibilität das daraus resultierende Problem offensichtlich nicht lösen und die vermeintliche Sicherheit der Arbeitnehmer platzt in diesem Fall quasi wie eine Seifenblase. Die daraus resultierende schubartig entstehende unfreiwillige Arbeitslosigkeit bringt zumindest in Phasen relativ normaler konjunktureller Verläufe häufig erheblich größere individuelle und volkswirtschaftliche Probleme mit sich, als wenn über einen weniger regulierten Arbeitsmarkt der Wandel vor allem über freiwillige Fluktuation unter anderem über flexible Lohnstrukturen und eine beschäftigungsfreundliche Ausgestaltung des Kündigungsschutzes (mit zunehmender Beschäftigungsdauer gestaffelte Abfindungszahlungen statt Individualkündigungsschutz für speziellen Arbeitsplatz) erfolgt.<sup>35</sup>

Wird demnach die interne im Vergleich zur externen Flexibilität allzu stark favorisiert, besteht das Risiko, dass individueller Kündigungsschutz keineswegs – wie beispielsweise in Finnland – allein gegen höheres Arbeitslosengeld zur Disposition gestellt wird. Vielmehr werden häufig parallel – oder sogar stattdessen – für die Beschäftigungssicherheit der Outsider nicht selten recht pauschal ökonomisch kontraproduktive Maßnahmen gefordert. Ein Beispiel ist etwa in Deutschland das Drängen auf sektorale Mindestlöhne unterschiedlicher Höhe, die bei bindenden Löhnen oberhalb des Gleichgewichtslohns sehr wahrscheinlich mit verringerten Zutrittschancen für Outsider einhergehen.

Grundsätzlich ergeben sich Beschäftigungsprobleme, wenn Maßnahmen vorgeschrieben werden, die per Saldo die Kosten der Arbeitgeber stärker als die Produktivität der Arbeitnehmer erhöhen. Sicherheit wird in dieser Sicht nicht nur, wie von der EU-Kommission, als „Beschäftigungssicherheit“ verstanden (Akzeptanz auch anderer Arbeitsplätze bei fehlender Rentabilität des bisherigen Arbeitsplatzes im Gegensatz zur Sicherheit eines Arbeitsplatzes beim bisherigen Arbeitgeber). Im Vordergrund steht vielmehr in dieser Perspektive soziale Sicherheit in einem umfassenderen Sinn, der allerdings sehr wahrscheinlich zu Lasten eines Teils der vermeintlich Begünstigten geht, da sie aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden.

---

<sup>35</sup> Zudem setzt dies nicht zuletzt Anreize, sich aus Eigeninteresse durch adäquate Weiterbildung, die in Ländern wie Deutschland infolge hoher Arbeitsplatzsicherheit mit zunehmendem Alter lange Zeit stark vernachlässigt worden ist (vgl. Funk 2004), selbst sowohl in einem laufenden Arbeitsverhältnis wie auch im Fall der Arbeitslosigkeit „beschäftigungsfähig“ zu erhalten. Letzteres steht gerade im Einklang auch mit aktuellen ökonomischen Neuinterpretationen des Konzepts sozialer Gerechtigkeit, die auf eine neue Balancierung des Verhältnisses von Freiheit und Verantwortung auch vor dem Hintergrund insgesamt reduzierter Verteilungsspielräume angesichts der aktuellen Herausforderungen von Globalisierung, demografischer Wandel und einer zunehmenden Bedeutung von Beschäftigungsverhältnissen im Dienstleistungsbereich mit differenzierteren Lohnstrukturen als im verarbeitenden Gewerbe (vgl. Funk 2003): „Die soziale Verantwortung wird nicht mehr einseitig als Pflicht des Staates gedeutet, sondern als Verpflichtung der Bürger, im Falle sozialer Bedürftigkeit mit dem Staat zu kooperieren und an der Aufhebung des Bedürftigkeitszustands mitzuarbeiten“ (Priddat 2009, S. 39). Allgemeiner ausgedrückt bestehen nach einer solchen liberalen Sichtweise zwar in einer Gesellschaft Anrechte auf Transfers, die Autonomie und Freiheit herstellen helfen sollen. Aber die staatlichen Transfers sind selbst als Investitionen zu betrachten, also „als Vorleistung, die sich später in der Kompetenz, frei zu sein und zu handeln, auszahlt“ (ebenda).

So sollen ‚atypische Beschäftigte‘ wie Leiharbeiter und Teilzeitkräfte unter anderem einen gesetzlichen Mindestlohn zur Vermeidung von ‚Armutslöhnen‘ in einer Höhe erhalten, bei der eine Reihe von wissenschaftlichen Studien umfangreiche negative Beschäftigungswirkungen prognostizieren. Richtig ist allerdings: Ökonomisch muss ein allgemeiner moderater Mindestlohn für den Arbeitsmarkt nicht zwangsläufig schädlich sein, wenn eine unabhängige Expertise die Höhe festlegt und er nicht der politischen Dynamik der Verabreichung von Wahlgeschenken unterliegt.

Besteht das Hauptargument der Befürworter darin, „dass eine Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen sichern muss, das den Lebensunterhalt deckt, lässt sich nicht nachvollziehen, warum dieses Einkommen von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche abhängen soll.“<sup>36</sup> Aus *Flexicurity*-Perspektive ist in diesem Fall auch nicht zu bemängeln, sondern sogar zu begrüßen, wenn sich als Folge eines solchen moderaten Mindestlohnes bestimmte Formen atypischer Beschäftigung verringern (etwa „Minijobs“ mit sehr geringen Stundenzahlen und Entlohnungen, die sich auf „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ und junge Einsteiger konzentrieren), „weil sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern Anreize zur Bündelung in umfassenderen Teilzeit- oder Vollzeittätigkeiten gesetzt werden“ (ebenda). Die Einführung eines solchen moderaten (und eventuell für jüngere noch einmal niedriger angesetzten) Mindestlohnes könnte auch helfen, die Akzeptanz der *Flexicurity*-Strategie insgesamt zu steigern. Vorwürfe der potenziellen Ausbeutung von Arbeitnehmern („flexploitation“<sup>37</sup>) könnten dann ebenfalls an Bedeutung verlieren. Dies muss aber keineswegs der alleinige gesellschaftspolitische Königsweg sein und sollte nicht von der EU-Ebene verordnet werden.<sup>38</sup>

Denn auf nationaler Ebene könnten auch stattdessen „*Workfare*-Strategien“ favorisiert werden, die auch in eine intensivierete *Flexicurity*-Strategie auf EU-Ebene eingebunden werden könnten.<sup>39</sup>

„Grundsätzlich sollte der Bezug von Sozialleistungen an eine Pflicht zur Gegenleistung in Form von Arbeit im weitesten Sinne gekoppelt werden, wozu auch Maßnahmen der beruflichen wie sozialen Weiterqualifizierung gehören. Das bedeutet, dass Sozialleistungen gleichsam verdient werden müssen. Dieses auch als *Workfare* bekannte Prinzip schafft starke Anreize zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten für Menschen, deren Qualifikation nicht ausreicht, um am Markt einen hinreichend hohen Stundenlohn zu erzielen.“<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Eichhorst/MarxThode 2010, S. 47

<sup>37</sup> Vgl. Allebone 2010, S. 5

<sup>38</sup> Vgl. Funk 2008, S. 662

<sup>39</sup> Vgl. Pisani-Ferry/Sapir 2009, S. 75

<sup>40</sup> Zimmermann/Schneider 2010, S. 14

Ein solcher Ansatz könnte bei angemessener Ausgestaltung auch helfen, besonders bei Einsteigern in den Arbeitsmarkt wichtige unerwünschte Nebenwirkungen befristeter Verträge zu mindern. Sie zeigen sich unter anderem in geringen Investitionen in die Ausbildung am Arbeitsmarkt und einer damit verbundenen möglicherweise geringen Arbeitsplatzstabilität sowie niedrigen Aufstiegsprospektiven von Menschen auf solchen Arbeitsplätze, was aber wissenschaftlich noch strittig ist<sup>41</sup> und sicherlich auch vom gewählten Vergleichsmaßstab abhängt.<sup>42</sup> Alternativ wäre zum *Workfare*-Ansatz auch ein Kompromiss denkbar, den etwa Lesch und Bennett<sup>43</sup> aus umfassenden Lohngerechtigkeits- und Effizienzüberlegungen abgeleitet haben. Sie halten speziell für Deutschland „eine Kombination aus staatlichem Transfer zur Aufstockung nicht existenzsichernder Löhne und einem niedrigen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn“<sup>44</sup> als ökonomisch weniger problematisch als branchenspezifische Mindestlöhne.

Fast völlig blenden die *Flexicurity*-Debatte allgemein und insbesondere auch die EU-Kommission die Probleme aus, die sich aus den Schwierigkeiten für nationale Regierungen ergeben, *Flexicurity*-Arbeitsmarktreformen durchzuführen. Dies gilt insbesondere wenn damit gemeint ist, gleichzeitig die Gerechtigkeit und effizient die Beschäftigung zu steigern. So geht die *Flexicurity*-Literatur häufig von vielfältigen noch ungenutzten „Win-Win“-Situationen aus. Damit wird das Potenzial von *Benchmarking* und Politiktransfer trotz einiger kleinerer interessanter Innovationen, die auch auf andere Länder übertragbar sein dürften (etwa Arbeitnehmermobilität steigernde neu geregelte Abfindungszahlungen bei Entlassung in Österreich oder viel versprechende anreizkompatible Reorganisationen der Weiterbildung in Dänemark), allerdings wohl überschätzt.

Nicht selten verhindert die oft fehlende Verpflichtungsfähigkeit von Regierungen es ihnen, z.B. längerfristig Transferzahlungen in bestimmter Höhe an bestimmte Gruppen zu leisten (etwa weil eine neue Regierung andere Verteilungsvorstellungen als die alte hat), auch wenn dies zu in statischer Betrachtung einzel- und gesamtwirtschaftlich sinnvoll erscheinenden ‚Tauschgeschäften‘ führen könnte. Oft dürfte aber auch die sich aus möglichen Effizienzsteigerungen solcher Lösungsvorschläge ergebende Verteilungsmasse zu gering sein, um die häufig unrealistisch hohen Ansprüche der Beteiligten zufrieden zu stellen, so dass die theoretisch interessant erscheinende *Flexicurity*-Lösung in der Praxis hieran scheitert.

---

<sup>41</sup> Vgl. Eichhorst/Marx/Thode 2010 und IWD 2010

<sup>42</sup> Denkbar wäre etwa ein Szenario dauerhafter, aber generös unterstützte Arbeitslosigkeit mit negativen Effekten auf die Wirtschaftsdynamik insgesamt versus Akzeptanz eines größeren Niedriglohnsektors mit staatlicher Aufstockung der Einkommen, aus dem es realistischerweise nicht für jeden einen Aufstieg geben kann. Letzteres geht jedoch wahrscheinlich mit einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung insgesamt einher.

<sup>43</sup> Lesch/Bennett 2010

<sup>44</sup> Lesch/Bennett 2010, S. 108

Ein Beispiel wäre etwa vor dem Hintergrund der dänischen Erfahrungen der Tausch von ‚Abbau eines strengen Kündigungsschutzes für Arbeitnehmer‘ gegen ‚effektivere aktive Arbeitsmarktpolitik bei höheren Lohnersatzleistungen‘. Ein solcher ‚Handel‘ kann aus Sicht der Beteiligten ‚schiefgehen‘, weil die Gewerkschaften bzw. die Arbeitnehmer beispielsweise ein sicher erscheinendes Individualrecht gegen unsichere künftige und zudem nicht einklagbare Rechte auf höheres Arbeitslosengeld sowie effektivere Arbeitsmarktpolitik eintauschen müssten. Eine zufriedenstellende Einigung der Vertragsparteien ist folglich sehr unwahrscheinlich oder sogar unmöglich.

Gerade Reformen, die tatsächliche oder vermeintliche Privilegien der Insider beseitigen, wie etwa der Abbau von hohem Kündigungsschutz der Arbeitsplatzbesitzer, wären gefordert, um ‚mehr Gerechtigkeit‘ zwischen Insidern und Outsidern herzustellen. Zumindest könnten dann Arbeitnehmer mit annähernd ‚gleicher Produktivität am gleichen Arbeitsplatz‘ auch eine tendenziell gleiche Entlohnung erhalten. Die betroffenen Löhne dürften wegen des effektiv höheren Arbeitsangebots bei ähnlichen Arbeitnehmern zwar etwas niedriger liegen als die zuvor herrschenden insiderorientierten Löhne. Dies dürfte netto jedoch durch sinkende Abgaben- und Steuerlasten, einen mittelfristig gedämpften Preisniveauftrieb sowie eine gesteigerte Wachstumsdynamik aufgefangen werden. Gleichwohl erweisen sich vielfach selbst in einer Situation dauerhaft hoher Massenarbeitslosigkeit solche normalerweise die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung mittel- und längerfristig steigernden Reformen vielfach als häufig überaus kontrovers und schwer politisch durchsetzbar.

Die wichtigsten Gründe hierfür liegen auf der Hand: die besonders im Konjunkturaufschwung nicht selten noch wirksame Gegenwehr der in zentralen Bereichen in einigen EU-Ländern noch gewerkschaftlich recht stark organisierten Arbeitsplatzbesitzer und die durch die herrschenden Insiderlöhne bei hoher institutionell bedingter Arbeitslosigkeit<sup>45</sup> geschürte Anspruchserwartung der Outsider auf gleiche, bei fühlbarer Beschäftigungsausweitung aber unrealistisch hohe Nominallöhne. Allerdings hat dieser Aspekt angesichts strategischer wirtschaftspolitischer Reformen in Deutschland und einigen anderen Ländern angesichts eines zunehmenden Wettbewerbsdrucks in den letzten Jahren an Bedeutung verloren.

---

<sup>45</sup> Vgl. Funk 1999

Der wichtigste Ausweg, der in einer solchen Situation politisch zu strukturell mehr Beschäftigung führt, sind Reformen, die den Zugang der Outsider am Arbeitsmarkt erleichtern (z.B. durch Deregulierung der Zeitarbeit und Zulassung weiterer ‚atypischer Beschäftigung‘ oder Deregulierungen an Gütermärkten) weitgehend ohne den Bestandschutz der Arbeitsplatzbesitzer formal zu mindern, so wie dies in Deutschland nach 2003 mit dem Motto „Fördern und Fordern“ im Rahmen der Agenda 2010-Reformen geschehen ist.<sup>46</sup> Solche Reformen konzentrieren allerdings die Anpassungslasten weitgehend auf die Outsider. Sie verschärfen folglich in aller Regel über mehrere Jahre Segmentierungen am Arbeitsmarkt bzw. münzen die vor allem seit den Ölpreiskrisen der 1970er Jahre entstandene ‚alte Dualisierung‘ des Arbeitsmarktes in Arbeitsplatzbesitzer und dauerhaft Arbeitslose in eine neue Segmentierung von am Markt über längere Zeiträume schlecht entlohnten Arbeitnehmern in befristeten Beschäftigungen und Insider mit guten Aufstiegschancen um.<sup>47</sup> Dies lässt sich zwar sozialpolitisch prinzipiell in gewissem Maße entschärfen und durch eine adäquate Ergänzung des „Forderns“ durch das „Fördern“ zum Teil auffangen.<sup>48</sup> Ob sich dies jedoch politisch durchsetzen lässt, solange die Insider politisch ausschlaggebend sind, ist allerdings eine offene Frage.

Nach einiger Zeit dürfte diese politische Situation aber auch zu geänderten politischen Mehrheiten führen, weil zunehmend Wähler von liberalisierten Arbeitsverhältnissen betroffen werden. Erst dann lassen sich möglicherweise weitgehend ohne Beeinträchtigung der volkswirtschaftlichen Beschäftigungsperformanz Segmentierungen am Arbeitsmarkt wieder nachhaltig abbauen.

Deutschland befindet sich möglicherweise nach den quantitativen Arbeitsmarkterfolgen infolge der Reformpolitik der letzten Jahre – und wenn die aktuellen Risiken etwa beim Euro nicht zu neuen erheblichen Turbulenzen führen – in naher Zukunft in einer solchen politisch kritischen Phase, die weitere Arbeitsmarktreformen zum Abbau neu entstandener Dualisierungstendenzen im Rahmen der erhöhten Arbeitsmarktflexibilität politisch durchsetzbar erscheinen lassen. So wird etwa aktuell in der Wissenschaft vorgeschlagen, die Spaltung zwischen Insidern und Outsidern insgesamt zu vermindern, indem der sich auf die unbefristete Beschäftigung beziehende traditionelle Kündigungsschutz abgeschafft wird – zumindest für Newcomer.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. Funk 2010b und Zimmermann/Schneider 2010

<sup>47</sup> Auch neoliberal ausgerichtete Autoren räumen vermutliche Dualisierungstendenzen ein: „The hope that the newly introduced, more flexible forms of employment would offer the unemployed an easier access to ‘good jobs’ with more stability and higher income may therefore have been too optimistic“ (Fuest 2009, S. 446).

<sup>48</sup> Vgl. Snower/Brown/Merkel 2009, S. 147ff.

<sup>49</sup> Bentotila/Dolado/Jimeno 2008, S. 55f. und Eichhorst/Marx/Thode 2010, S. 46

Stattdessen sei – ohne generell zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung zu unterscheiden – ein mit der Betriebszugehörigkeit schrittweise zunehmender Schutz im Rahmen eines Abfindungssystems bei der Kündigung von Mitarbeitern zu schaffen. Es wäre in der Regel mit mehr Rechtssicherheit und Transparenz – zum Beispiel bei insgesamt gleichen Kosten für die Unternehmen, damit kein Vorwurf der Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer aufkommt – verbunden und könnte ebenfalls helfen, mögliche Ausbeutungsprobleme bei „beziehungsspezifischen“ Investitionen, aus denen die Vertragsparteien idealtypisch nur im gegenwärtigen Arbeitsverhältnis einen Nutzen bzw. Gewinn ziehen, tendenziell zu verhindern. Im Ergebnis würde dies Chancen und Risiken gleichmäßiger zwischen Insidern und Outsidern verteilen und insgesamt tendenziell die „Employability“-Anreize sowie die Anpassungskapazität des Arbeitsmarktes erhöhen, so dass die in jüngerer Zeit öfter diskutierte Rückkehr zur Vollbeschäftigung in Deutschland tatsächlich im Zusammenspiel mit den Effekten des demografischen Wandels eine Option ist.

Damit derartige Vorschläge politisch umsetzbar werden, müsste allerdings der gefühlte Gewinn an ‚sozialer Gerechtigkeit‘ so hoch sein, dass auch potenzielle Verlierer dieser Neuregulierung trotzdem für sie optieren. Das beschäftigungspolitische Umfeld ist hierfür dann günstig, wenn die Wirtschaft weiterhin weitgehend friktionsfrei an Fahrt gewinnt.

Ob dies allerdings in einem Umfeld möglich ist, das gekennzeichnet ist durch höhere ‚gefühlte‘ Beschäftigungsunsicherheit angesichts nur moderater Lohnsteigerungen, steigender Einkommensungleichheit und drohendem Statusverlust bei Arbeitslosigkeit,<sup>50</sup> ist hingegen keineswegs sicher. Gerade in einer solchen Lage besteht die Gefahr des Rückfalls in beschäftigungsfeindliche interventionistische Politik zum Abbau tatsächlicher oder vermeintlicher dualer Arbeitsmarktneigungen, die dazu führen würden, dass privilegierte Arbeitnehmer „bessere Arbeit“ auf Kosten derjenigen bekämen, die womöglich in der Folge wegrationalisiert werden oder deren Produktion ins Ausland verlagert wird. Wegen des damit regelmäßig verbundenen Rückgangs des volkswirtschaftlichen Arbeitsvolumens sind neue Dualisierungstendenzen und Ungerechtigkeiten vorprogrammiert. Hiermit verbundene Zielkonflikte vernachlässigt die aktuelle EU-*Flexicurity*-Debatte jedoch fast völlig, obwohl besonders an dieser Stelle eine dynamischere Sichtweise der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge unabdingbar wäre.

---

<sup>50</sup> Vgl. Erlinghagen 2010

Eine einfache ökonomische Regel könnte gleichzeitig die Schaffung von mittelfristig mehr Beschäftigung und Sicherheit im Sinne des *Flexicurity*-Ansatzes garantieren, wenn die nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit noch immer hoch ist. Sie könnte als Faustregel vereinfacht folgendermaßen lauten: Sind die Nettonutzen bzw. -erträge der Arbeitgeber von einer erhöhten Flexibilität unter sonst gleichen Bedingungen höher als die damit für den Arbeitgeber verbundenen Kosten erhöhter Sicherheit der Arbeitnehmer, so steigt auf funktionierenden Arbeitsmärkten die Beschäftigung (und umgekehrt). Diese ‚Formel‘ könnte der Ausgangspunkt für im Rahmen realistischer Verteilungsspielräume allseitig viel versprechende *Flexicurity*-Verhandlungslösungen auf der Unternehmens- bzw. der Ebene der Sozialpartner sein und gleichzeitig der Prüfstand dafür, ob angepeilte Kompromisse wenigstens gesamtwirtschaftliche ökonomische Effizienzkriterien berücksichtigen.

## 6 Ein ökonomisch tragfähiger *Flexicurity*-Konsens?

Langfristige Herausforderungen an den Arbeitsmärkten der Europäischen Union sind auch nach der von den USA ausgehenden Finanzmarktkrise und trotz der aktuellen Atempause durch die positiven Entwicklungen des Arbeitsmarktes in Deutschland immer noch vorhanden. So ist der Anpassungsbedarf in einigen von den Euroturbulenzen betroffenen Ländern besonders hoch. Auch Deutschland darf sich nicht zu sehr auf seinen derzeitigen Lorbeeren ausruhen und aus den aktuellen Erfolgen zudem nicht die falschen Schlüsse ziehen – auch wenn wir hierzulande vielfach unerwartet bisher am Arbeitsmarkt mit der Krise besser fertig geworden sind als die USA oder einige Nachbarländer. So betont etwa der Würzburger Volkswirtschaftsprofessor Norbert Berthold:

„Nach wie vor hat die Arbeitslosigkeit hierzulande einen hohen zähen strukturellen Sockel. Tatsächlich verdeckt der Aufschwung handfeste strukturelle Probleme. Noch sind wir die „industrielle Apotheke“ der Welt. Je schneller aber unsere internationalen Kunden wirtschaftlich erwachsen werden, desto eher werden die hoch wettbewerbsfähigen deutschen Unternehmen neben der Produktion auch F&E dorthin verlagern. Spätestens dann werden wir am eigenen Leib erfahren, dass deutsche Unternehmen im Dienstleistungssektor eher selten in der Spitzengruppe der Weltliga spielen. Das amerikanische Modell könnte uns wieder den Rang ablaufen. Es gibt allerdings Gegenmittel: Höhere Investitionen in Humankapital und mehr Freiheit für privates Unternehmertum.“<sup>51</sup>

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung das Vertrauen in das *Flexicurity*-Konzept selbst in einem Stammland wie Dänemark (wie auch in weniger vom Konzept überzeugten Staaten) verlieren kann, „da bei zunehmend angespannter Haushaltslage kaum abzuschätzen ist, ob wirklich Sicherheit bei gleichzeitiger Flexibilität gewährleistet werden kann.“<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Berthold 2010

<sup>52</sup> Vgl. Kuhn/Thode 2010, S. 38.

Viel stärker als in der bisherigen *Flexicurity*-Debatte ist angesichts dieser Herausforderungen zu bedenken, dass vermutete Win-Win-Situationen in der Regel deutlich schwerer zu realisieren sind, als so manche theoretische Blaupause vermuten lässt. Auch gibt es natürlich Zusammenhänge zwischen *Flexicurity*-Strategie und ‚guter Arbeit‘, die jedoch – wie die Analyse gezeigt hat – wesentlich komplizierter sind, als die öffentliche Debatte häufig den Anschein erweckt.

Arbeitsmarktreformen, die zeitgleich mehr Beschäftigung schaffen und den Abbau von Arbeitsmarktsegmentierungen versprechen, gehen meist zumindest zeitweise und indirekt zu Lasten eines Teils der Arbeitsplatzbesitzer und den aus ihrer Perspektive „guten Arbeitsplätzen“. Letztere existieren jedoch in dieser Qualität nicht selten vor allem deshalb, weil der Wettbewerb um sie häufig künstlich eingeschränkt ist. Der Grund liegt dann in Regierungs- und Verbandseinflüssen, die über das notwendige Maß für marktwirtschaftliche Funktionsfähigkeit hinausgehen. Folglich haben die Insider und nicht zuletzt ebenfalls ihre Interessenvertreter erhebliche Anreize, auf *Flexicurity* fußende Reformbestrebungen entsprechend der oben genannten Formel in ihrem Kerngehalt als „unsozial“ und dem Konzept guter Arbeit als zuwider laufend zu diskreditieren. Alternativ können hier auch Interessen existieren, *Flexicurity* so umzudefinieren, dass die Aspekte sozialer Sicherheit über- und Flexibilitätserfordernisse unterbetont werden.

Werden solch strategisch umgedeutete *Flexicurity*-Reformen dann umgesetzt, entstehen natürlich die erhofften nachhaltigen Beschäftigungsgewinne und erhöhte Chancen für Outsider erst gar nicht, oder die Lage ist im Anschluss volkswirtschaftlich sogar schlechter als zuvor. Die Lektüre von manchen *Flexicurity*-Studien zeigt, dass an dieser Aushöhlung und Umdeutung des Begriffs bereits intensiv gearbeitet wird.<sup>53</sup> Dabei geht es vor allem darum, die Etablierung eines gesamtwirtschaftlich rationalen und Gerechtigkeit fördernden Konzepts, wie es sich etwa in obiger Formel ausdrücken würde, zu verhindern. Gelingt dies, dann blüht dem *Flexicurity*-Konzept ein ähnlich bitteres Schicksal wie dem ihm in weiten Teilen kompatiblen Konzept Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland, für die nach anfänglichen Kontroversen mittlerweile alle politischen Parteien eintreten.<sup>54</sup> Dies ist aber nur deshalb der Fall, weil der Begriff fast zur Leerformel geworden ist und heute nicht selten das Gegenteil in ihrem Namen gefordert und politisch durchgesetzt wird, was ihre geistigen Väter intendiert haben.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. die Beispiele in Funk 2008

<sup>54</sup> Wohlgemuth 2006, S. 217 und Funk 2010b

<sup>55</sup> Vgl. Funk 2002

## Literaturverzeichnis

- [Allebone 2010] Allebone, J.: Flexibility with security – Driving a new compact down under? The Centre for Public Policy, Social Policy Working Paper No. 11, Melbourne, March 2010.
- [Anderson 2010] Andersen, T.M.: Unemployment Persistence, in: CESifo Forum, 11. Jg., H. 1, 2010; S. 23-28.
- [Auer 2008] Auer, P. et al.: Flexicurity. In: CESifo Forum, 9. Jg., H. 4, 2008; S. 3-40.
- [Bentotila/Dolado/Jimeno 2008] Bentotila, S.; Dolado, J.J.; Jimeno, J.F.: Two-Tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience. In: CESifo Dice Report – Journal for Institutional Comparisons, 6. Jg., H. 4, 2008; S. 49-56.
- [Berthold 2010] Berthold, N.: Verkehrte Welt: Eurosclerosis in Amerika, Wirtschaftswunder in Deutschland? URL: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=4504&print=1>, Download: 24.11.2010.
- [Blanchard/Amighani/Giavezzi 2010] Blanchard, O.; Amighini, A.; Giavezzi, F.: Macroeconomics – A European, Prentice Hall, Harlow et al. 2010.
- [Boeri/Garibaldi 2009] Boeri, T.; Garibaldi, P.: Beyond Eurosclerosis. In: Economic Policy, No. 59, July, 2009, S. 409-445.
- [Bovenberg 2009] Bovenberg, L.: Institutional Failures and the Life Course. In: CESifo Dice Report, H. 4, 2009, S. 3-7.
- [Eichhorst et al. 2010] Eichhorst, W.; Escudero, V.; Marx, P.; Tobin, S.: The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions, IZA Discussion Paper No. 5320, Institute for the Study of Labour (IZA), November, Bonn 2010.
- [Eichhorst/Marx/Thode 2010] Eichhorst, W.; Marx, P.; Thode, E.: Atypische Beschäftigung und Niedriglohnbereich, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2010.
- [Erlinghagen 2010] Erlinghagen, M.: Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz?, Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report 2010-02, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, 2010.
- [Europäische Kommission 2010] Europäische Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission KOM (2010) 2020, 3.3.2010, Brüssel, 2010.
- [Freeman 2010] Freeman, R.: It's financialization! In: International Labour Review, 149. Jg. H. 2, 2010, S. 163-183.
- [Fuest 2009] Fuest, C.: Discussion. In: Economic Policy, No. 59, July 2009, S. 445-447.
- [Funk 1999] Funk, L.: Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Lit-Verlag, Münster, 1999.
- [Funk 2000] Funk, L.: The European Unemployment Problem: External and Internal Lessons. In: (Columbus, F. Hrsg.) European Economic and Political Issues II, Huntington/New York 2000; S. 1-30.
- [Funk 2002] Funk, L.: Economic Approaches to the Study of Contemporary Germany. In: (Grix, J. Hrsg.): Approaches to the Study of Contemporary Germany: Research Methodologies in German Studies, Birmingham University Press, Birmingham, 2002; S. 232-264.
- [Funk 2003] Funk, L.: Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für die Gewerkschaften. In: Aus Politik Zeitgeschichte, H. 47-48/2003; S. 14-22.
- [Funk 2004] Funk, L.: Employment Opportunities for older workers: a comparison of selected OECD countries, in: CESifo Dice-Report – Journal for Institutional Comparisons, 2. Jg., H. 2, 2004; S. 22-33.
- [Funk 2008] Funk, L.: Observations on European Flexicurity Policies. In (Funk, L. Hrsg.): Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie. Festschrift für Eckhard Knappe, Metropolis-Verlag, Marburg, 2008; S. 633-670.
- [Funk 2009a] Funk, L.: Kontroverse volkswirtschaftliche Interpretationen zur Finanzmarktkrise – einige kritische Anmerkungen. In: Sozialer Fortschritt, 58. Jg., H. 4, 2009; S. 79-83.

- [Funk 2009b] Funk, L.: Labour Market Trends and Problems in the EU's Central and Eastern Member States: Is Flexicurity the Answer? In: *Journal of Contemporary European Research*, 5. Jg., H. 4, 2009; S. 557-580.
- [Funk 2010a] Funk, L.: Intervention of Lothar Funk. In: (EPP Group, Hrsg.): *Meeting of the EPP Group Bureau Košice - Slovakia*, 15-16 April 2010, Brüssel, 2010; S. 34-36 (verfügbar auch über <http://stream.epp-ed.eu/Activities/docs/year2010/kosice-en.pdf>)
- [Funk 2010b] Funk, L.: The Social Market Economy at Sixty: Path Dependence and Path Changes. In: Gregosz, D./Glossner, C.L. (eds.): *Sixty Years of Social Market Economy - Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, Berlin/Sankt Augustin 2010, pp. 85-103.
- [Hassel 2009] Hassel, A.: Addressing Adverse Consequences of Globalisation for Workers. In (Cramme, O.; Daimond, P. Hrsg.): *Social Justice in the Global Age*. Polity Press, Cambridge/Malden, 2009; S. 219-238.
- [Häusermann/Palier 2008] Häusermann, S.; Palier, B: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies. In: *Socio-Economic Review*, 6. Jg., H. 4, 2008; S. 559-586.
- [Hardes 2008] Hardes, H.-D.: Flexicurity als beschäftigungspolitische Strategie in der Europäischen Union. In (Funk, L. Hrsg.): *Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie*. Festschrift für Eckhard Knappe. Metropolis-Verlag, Marburg, 2008; S. 609-632.
- [IWD 2010] Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft: Sprungbrett in den Beruf. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, IWD, H. 13/2010, Köln; S. 4-5.
- [Koch/Rees 2010] Koch, A.; Rees, A.: The New Wirtschaftswunder, *Wall Street Journal*, 12-14 November 2010, p. 13.
- [Kuhn/Thode 2010] Kuhn, A.; Thode, E.: *Internationaler Reformmonitor*, Ausgabe 14, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2010.
- [Lesch/Bennett 2010] Lesch, H.; Bennett, J.: Arbeit und Fairness. Die Suche nach dem gerechten Lohn, Forschungsbericht Nr. 59, Analysen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln 2010.
- [Manca/Governatori/Mascherini 2010] Manca, R; Governatori, M; Mascherini, M.: *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach*, European Commission, Joint Research Centre, Luxembourg 2010.
- [Ours 2010] Ours, J. van: Do we need Crisis-Specific Labor Market Policies? Lessons from the Dutch Miracle – Part II, in: *CESifo Forum*, 11. Jg., H. 1, 2010; S. 29-36.
- [O.V. 2010] Ohne Verfasserangabe: Agenda for new skills and jobs. In: *New Europe*, 18. Jg., H. 913 (28. November), 2010, S. 9.
- [Paul/Schäfer 2009] Paul, C./Schäfer, S.: Gerechtigkeit im Entgeltfindungsprozess, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 38. Jg., H. 3, 2009, S. 149-151.
- [Pisani-Ferry/Sapir 2009] Pisani-Ferry, J.; Sapir, A.: *Bruegel-Memos to the New Commission. Europe's economic priorities 2010-2015*, Brüssel 2009.
- [Pochet 2010] Pochet, P.: What's wrong with EU2020? *ETUI Policy Brief*, Issue 2/2010, Brüssel.
- [Priddat 2009] Priddat, B.P.: Moderne Gerechtigkeit in Ökonomie und Politik, in: *Agora* 42, 2009; S. 37-41.
- [Rhodes 2010] Rhodes, M.: Employment Policy. In (Wallace, H.; Pollack, M.A.; Young, A.R. Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford University Press, Oxford; S. 283-306.
- [Saint-Paul 2006] Saint-Paul, G.: Alternative strategies for fighting unemployment: lessons from the European Experience. Paper presented at Centro de Estudios Publicos, Santiago de Chile, 12 December 2006.

- [Schäfer 2010] Schäfer, H.: Sprungbrett oder Sackgasse? Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, IW-Trends, H. 1, 2010, S. 47-63.
- [Senghaas-Knobloch 2010] Senghaas-Knobloch, E.: Internationale Arbeitsregulierung für ein menschenwürdiges Leben weltweit, Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 34-35, 2010, S. 27-33.
- [Snower/Brown/Merkl 2009] Snower, D.J.; Brown, A.J.G.; Merkl, C.: Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's *Can Germany Be Saved?* In: Journal of Economic Literature, 47. Jg., H. 1, 2009, S. 136-158.
- [Soskice 2007] Soskice, D.: Macroeconomics and Varieties of Capitalism. In (Hancké, B.; Rhodes, M.; Thatcher, M. Hrsg.): *Beyond Varieties of Capitalisms. Conflicts, Contradictions, and Complementarities in the European Economy.* Oxford University Press, Oxford, 2007; S. 89-121.
- [Tilford/Whyte 2010] Tilford, S.; Whyte, P.: The Lisbon Scorecard X. The road to 2020. Centre for European Reform, London, 2010.
- [Wank 2010] Wank, R.: Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? Recht der Arbeit, H. 4, 63. Jg., 2010, S. 193-207.
- [Wohlgemuth 2006] Wohlgemuth, M.: The influence of Austrian economics on German liberalism. In (Friedrich A. v. Hayek Institut. Hrsg.): *Internationale Experten zur Österreichischen Schule der Nationalökonomie. Festschrift für Christoph Kraus.* Hayek-Institut, Wien, 2006; S. 194-225.
- [Zimmermann 2010] Zimmermann, K.: Germany's Labor Market Turnaround. In: *The Wall Street Journal* vom 12. April 2010, S. 13.
- [Zimmermann/Schneider 2010] Zimmermann, K.; Schneider, H.: *Agenda 2020: Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung.* IZA Standpunkte Nr. 24. Institut Zukunft der Arbeit, Bonn 2010.

