



BUSINESSEUROPE



GEMEINSAMES PROGRAMM DES EUROPÄISCHEN SOZIALDIALOGS 2009–2011

**GEMEINSAME STUDIE DER EUROPÄISCHEN SOZIALPARTNER
„DIE UMSETZUNG VON FLEXICURITY UND DIE ROLLE DER
SOZIALPARTNER“**

NATIONALER BERICHT:

Deutschland

VERFASSER: Eckhard Voss
Entwurfssfassung: Oktober 2010
Revidierte Fassung: Mai 2011



Projekt der europäischen Sozialpartner mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Inhalt

Vorwort	3
1 Der wirtschaftliche und soziale Kontext	4
Wirtschaftskrise und Erholung	4
Arbeitsmarktindikatoren und Trends	5
Flexicurity am Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik	6
2 Flexibilität und Sicherheit im Rahmen der Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik	10
Einleitung und Übersicht	10
Lebenslanges Lernen und die Mobilität von Arbeitnehmern	10
Externe und interne Flexicurity und vertragliche Vereinbarungen	12
Aktive Arbeitsmarktpolitik	15
Unterstützende Sozialversicherungssysteme	16
Hochwertige und produktive Arbeitsplätze	17
Gleichstellung	18
Finanzielle Nachhaltigkeit	18
Zusammenfassung: Stärken, Schwächen und Herausforderungen	18
3 Die Rolle der Sozialpartner	19
Allgemeine Anmerkungen zur Rolle der Sozialpartner	19
Wichtigste Instrumente und Einflussniveau	19
Aktuelle Veränderungen und Herausforderungen	21
Beispiele guter Praktiken auf den Gebieten Arbeitsmarktflexibilität und -sicherheit	22
4 Wesentliche Aspekte	23
Materialien	23
Fragebögen, Interviews und andere Beiträge	23
Weitere Materialien	23

Vorwort

Dieser nationale Bericht ist Teil einer Studie der europäischen Sozialpartner zur "Umsetzung von Flexicurity und zur Rolle der Sozialpartner", die im Rahmen des Arbiesprogramms Europäischer sozialer Dialog 2009-2011 durchgeführt wird. Dieses beinhaltet *"Jointly monitoring the implementation of the common principles of Flexicurity, notably in order to evaluate the role and involvement of the social partners in the process and to draw joint lessons"*.

Um diese Aufgabe in der bestmöglichen Art und Weise durchzuführen und die nationalen Mitgliedsorganisationen aktiv einzubeziehen, wurde eine Methodik gewählt, welche auf verschiedenen Elementen basiert und die mit Hilfe eines Teams von Experten umgesetzt wurde:¹

- Eine Reihe von relevanten statistischen Indikatoren im Bereich der Beschäftigung und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die durch das Expertenteam ausgewählt wurden (dabei wurden die Ratschläge der EU Sozialpartner berücksichtigt) bildeten eine erste Grundlage der Studie.
- Ferner wurden die nationale Sozialpartner gebeten, an einer Fragebogen-Erhebung teilzunehmen, die sich auf die Relevanz des Flexicurity Konzeptes in den nationalen Arbeitsmärkten und die Rolle der Sozialpartner bei der Umsetzung des Flexicurity-Konzepts konzentrierte. In Ergänzung zu dieser Befragung wurden eine Reihe von Ländern durch das Forscherteam besucht und Interviews mit nationalen Sozialpartnern durchgeführt.²
- Auf Basis dieser Informationsquellen Quellen und einer Auswertung relevanter Studien und Materialien, hat das Expertenteam dann 29 nationale „fiches“, d.h. Kurzberichte zur Umsetzung der Flexicurity-Grundsätze und zur Rolle der Sozialpartner in den jeweiligen nationalen Kontexten erarbeitet.
- Ergebnisse der Umfrage und der nationalen Analysen wurden in vier " Cluster Seminaren" vorgestellt und mit den nationalen und europäischen Sozialpartnern diskutiert und bewertet. Die Seminare fanden in Warschau (November 2010), Lissabon (Dezember 2010), Paris (31 Januar - 1. Februar 2011) und Den Haag (8. Februar 2011) statt.
- Im Lichte der allgemeinen Ergebnisse der Studie und der Stellungnahmen der nationalen Sozialpartner, hat das Expertenteam abschließend einen vergleichenden Synthesebericht zu "Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets " erarbeitet, der im Rahmen eines europäischen Synthese-Seminars am 31. März und 1. April 2011 in Brüssel vorgestellt und diskutiert wurde.

Dieser nationale Bericht soll einen allgemeinen Überblick über die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und den Stand der Dinge in Bezug auf Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der sozialen Sicherheit geben (Kapitel 1 und 2). Weiterhin beschreibt der Bericht die Rolle der Sozialpartner und des soziale Dialog bei der Umsetzung von Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Flexibilität und Sicherheit stehen (Kapitel 3). Hier werden auch Ergebnisse der Fragebogenstudie sowie der Interviews mit den nationalen Sozialpartnern präsentiert, Im dritten Kapitel findet sich auch ein Überblick über Beispiele guter Praxis, die im Rahmen der Untersuchung von den nationalen Sozialpartnern vorgestellt und skizziert wurden.

Dieser Bericht wurde im Herbst 2010 als Entwurf und Diskussionsgrundlage für das "Cluster Seminar" am 9. und 10. Dezember 2010 in Lissabon erarbeitet. Die vorliegende revidierte Fassung wurde unter Berücksichtigung der Kommentare und Hinweise, die während des Seminars oder danach von den nationalen Sozialpartnern gemacht wurden, erarbeitet.

Es sollte jedoch betont werden, dass dieser Bericht einen "unabhängigen Expertenbericht " darstellt, der die Meinung des Autors spiegelt und keinesfalls den Anspruch erhebt, die Meinung der nationalen oder europäischen Sozialpartner, sei es individuell oder kollektiv, zu repräsentieren.

¹ Das Expertenteam bestand aus: Eckhard Voss (Koordinator), Alan Wild, Anna Kwiatkiewicz und Antonio Dornelas.

² Folgende Länder wurden im Rahmen der Studie im Zeitraum Mai bis Juli 2010 besucht:: Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, die Tschechische Republik, Polen, Deutschland, Portugal und die Niederlande.

1 Der wirtschaftliche und soziale Kontext

Wirtschaftskrise und Erholung

Aufgrund seiner stark exportorientierten verarbeitenden Industrie und seiner Spezialisierung auf Investitionsgüter war Deutschland mehr von der Erschütterung des Welthandels infolge der Finanzkrise betroffen, als die meisten anderen Volkswirtschaften. Deshalb gehörte der Rückgang des realen BIPs in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 und im ersten Quartal von 2009 zu den stärksten in allen Industrieländern. Ausgelöst wurde er von einem beispiellosen Einbruch bei Exporten und Investitionstätigkeit. Allerdings hat sich die deutsche Wirtschaft wegen eines Anstiegs der Exporte und eines bemerkenswert stabilen Arbeitsmarkts schneller als erwartet erholt, nicht zuletzt wegen der Nutzung von Kurzarbeitsmaßnahmen auf breiter Basis. Das führte im zweiten Quartal von 2009 wieder zu einem realen BIP-Wachstum, obgleich das BIP 2009 um den historisch hohen Wert von 4,7% sank.

Zu Beginn der Krise war der Prozess interner Anpassung beendet. Das Wirtschaftswachstum hatte ab 2006 stark zugenommen und die privaten Investitionen waren deutlich angestiegen. Die Arbeitslosigkeit sank deutlich und das Beschäftigungswachstum beschleunigte sich, was in einigen Sektoren zu höheren Lohnzuwächsen führte. Diese Lohnzuwächse brachten nicht sofort mehr privaten Konsum, da der Mehrwertsteueranstieg von 2007 und höhere Energiepreise im Jahr 2008 das real verfügbare Einkommen schmälerten. Weiterhin ist festzustellen, dass der private Konsum auch durch eine steigende Zahl von ArbeitnehmerInnen mit nur geringem Einkommen beeinträchtigt wurde.

Als Reaktion auf die Krise verabschiedete die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors, darunter die Bereitstellung von Garantien in Höhe von bis zu 400 Mrd. Euro (ca. 16 % des BIPs) über den „Finanzmarktstabilisierungsfonds“. Weitere 80 Mrd. EUR (ca. 3 % des BIPs) wurden für Kapitalspritzen und den Kauf von Risikopapieren bereitgestellt. Ein „Bad Bank“-System wurde eingeführt, um verlustträchtige Wertpapiere aus Bankbilanzen zu entfernen.

Darüber hinaus wurden nicht nur die automatischen Stabilisatoren in vollem Umfang genutzt, sondern Deutschland schnürte 2009 und 2010 auch ein Konjunkturpaket in Höhe von etwa 1¼ % des BIPs. Die Konjunkturmaßnahmen dienten dazu, Haushalte und Unternehmen zu entlasten, die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zu erhöhen und den Arbeitsmarkt zu stabilisieren.

DEUTSCHLAND: WICHTIGSTE WIRTSCHAFTSINDIKATOREN UND PROGNOSE

	2007	2008	2009	2010	2011
BIP – jährliche Änderung in %	2.7	1.0	-4.7	3.7	2.2
Beschäftigung – jährliche Änderung in %	1.7	1.4	0.0	0.3	0.7
Arbeitslosenquote (Eurostat-Definition)	8.4	7.3	7.5	7.3	6.7
Gesamtstaatlicher Saldo (in % des BIP)	0.3	0.1	-3.0	-3.7	-2.7
Bruttoverschuldung des Staates (in % des BIP)	64.9	66.3	73.4	75.7	75.9

Quelle: Europäische Kommission: *Wirtschaftsprognose Herbst 2010*

Neben den allgemein positiven Aspekten bei der Bewältigung der Krise äußerte die EU-Kommission in ihrer Wirtschaftsprognose im Herbst 2010 auch Besorgnis über die mittelfristigen Aussichten der deutschen Wirtschaft:

Schwere Wirtschafts- und Finanzkrisen bringen jedoch das Risiko mit sich, einen dauerhaften Einfluss nicht nur auf die potenzielle Produktionshöhe zu haben, sondern auch auf das potenzielle Wachstum. Darüber hinaus verzeichnete das potenzielle Wachstum im Fall von Deutschland bereits vor der Krise einen sinkenden Trend.

Wachstumsverbessernde Strukturreformen im Einklang mit der „Europa 2020“-Strategie wären deshalb entscheidend dafür, die Krise erfolgreich zu überwinden und ihre Auswirkungen auf die mittelfristigen Wachstumsaussichten zu beschränken. (EU-Kommission 2010, S. 80; eigene Übersetzung des englischen Originaltexts)

Arbeitsmarktindikatoren und Trends

Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Ländern hat die Wirtschaftskrise bisher nur einen sehr begrenzten Einfluss auf den deutschen Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote ist seit Oktober 2008 um weniger als einen Prozentpunkt gestiegen und die Beschäftigung wuchs anfangs sogar während des Abschwungs. Eine Reihe von Faktoren war dafür verantwortlich. Erstens nutzten Unternehmen verstärkt die Möglichkeit flexibler Arbeitszeitvereinbarungen, die die Auswirkungen der Krise dadurch abfederten, dass Überstunden reduziert und Arbeitszeitkonten geleert wurden. Zweitens griffen sie auf breiter Basis zum Mittel der Kurzarbeit, insbesondere nachdem das deutsche Konjunkturpaket ihre Höchstdauer auf 24 Monate verlängert hatte und Unternehmen zusätzliche finanzielle Anreize bot, um dieses Modell zu nutzen.³ Drittens zögerten viele Unternehmen angesichts der Schwierigkeit, im Aufschwung der Jahre 2007 und 2008 qualifizierte Arbeitskräfte zu finden, Arbeitnehmern vorschnell zu kündigen. Viertens haben Arbeitsmarktreformen und gemäßigte Lohnabschlüsse möglicherweise die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland vermindert. Die Anpassung an dieses niedrigere Beschäftigungsniveau war zu Beginn der Krise noch nicht vollständig abgeschlossen. Und schließlich wurde in den Gesprächen im Laufe der Arbeit an diesem Bericht immer wieder betont, dass flexible Lohnabschlüsse und die verantwortungsvolle Praxis der deutschen Sozialpartner wichtige positive Faktoren waren, die zu einem effektiven Krisenmanagement beitrugen.

Mittlerweile liegen Schätzungen über die Beschäftigungswirksamkeit einzelner Arbeitszeitkomponenten während der aktuellen Wirtschaftskrise vor. Auf Kurzarbeit entfällt etwa ein Drittel der durch Arbeitszeitanpassungen erzielten Beschäftigungseffekte, zwei Drittel gehen auf das Konto von temporärer Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit im Rahmen von Korridorregelungen, auf Überstundenabbau und Arbeitszeitkonten.⁴

Sieht man sich die wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren an, gibt es jedoch einige besorgniserregende Aspekte: Die Langzeitarbeitslosigkeit liegt noch stets über dem EU27-Durchschnitt und die Ungleichverteilung der Einkommen entspricht beinahe dem EU27-Durchschnitt und ist damit ziemlich hoch. In diesem Zusammenhang wurde auch erwähnt, dass Deutschland eines der wenigen Länder Europas ist, wo die Ungleichverteilung der Einkommen im letzten Jahrzehnt gestiegen ist – von 3,8 % im Jahr 2000 bis zum aktuellen Wert von 4,8 %.

DEUTSCHLAND: WICHTIGSTE ARBEITSMARKTINDIKATOREN DES JAHRES 2009 IM VERGLEICH ZUR EU27

	Deutschland	EU27
Beschäftigungsquote in % der Bevölkerung von 15 bis 64 Jahren	70,9	64,6
Beschäftigungsquote Älterer in % der Bevölkerung von 55 bis 64 Jahren	56,2	46,0
Selbstständige in % der Gesamtbevölkerung	11,0	15,5
Beschäftigung im Dienstleistungssektor in % der Gesamtbeschäftigung	73,0	70,4
Beschäftigung in der Industrie in % der Gesamtbeschäftigung	24,9	24,1

³ Hier sei angemerkt, dass das Mittel der Kurzarbeit auf den privaten Sektor beschränkt ist. Im öffentlichen Sektor steht dieses Instrument lediglich öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform der GmbHs zur Verfügung.

⁴ Zu weiteren Details siehe: Herzog-Stein, A./Seifert, H.: Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen, WSI-Mitteilungen 11/2010, p. 551-559

Beschäftigung in der Landwirtschaft in % der Gesamtbeschäftigung	2,1	5,6
Arbeitslosenquote in % der Erwerbsbevölkerung über 15 Jahren	7,5	8,9
Arbeitslosenquote bei Jugendlichen in % der Erwerbsbevölkerung von 15 bis 24 Jahren	10,4	19,6
Quote der langfristig Arbeitslosen in % der Erwerbsbevölkerung	3,4	3,0
Ungleichverteilung der Einkommen, Einkommensquintilquote	4,8	5,0

Quelle: Eurostat, Bericht „Beschäftigung in Europa“ 2010

Flexicurity am Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland durchlief im letzten Jahrzehnt eine Periode schneller und grundlegender Änderungen. Insbesondere unter der Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten und Grünen zwischen 1998 und 2005 wurden einige Reformprojekte umgesetzt, die den Arbeitsmarkt beträchtlich verändert haben. Wie folgende Tabelle zeigt, ist die Einordnung Deutschlands im Hinblick auf wichtige Flexicurity-Indikatoren unterschiedlich: hohe Werte deutlich über dem EU-Durchschnitt beispielsweise bei den Bildungsabschlüssen oder beim Zugang zu flexiblen Arbeitszeiten und Teilzeitbeschäftigung, aber eher bescheidene Ergebnisse in Bezug auf lebenslanges Lernen, berufliche Weiterbildung und Investitionen von Unternehmen in die Schulung von Erwachsenen. Hier muss betont werden, dass Deutschland heute den zweithöchsten Anteil an Teilzeitbeschäftigung in der EU hat – und wahrscheinlich den höchsten Anteil der Teilzeitbeschäftigung bei weiblichen Arbeitskräften: mehr als 45% aller arbeitenden Frauen gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach; damit hat Deutschland nach den Niederlanden die höchste Teilzeitbeschäftigungsquote bei Frauen in der EU. Ein großer Teil der Teilzeitbeschäftigung findet im Rahmen von Mini-Jobs statt, die mit einem reduzierten Maß an sozialem Schutz verbunden sind.

DEUTSCHLAND: FLEXICURITY-INDIKATOREN IM VERGLEICH

	Deutschland	EU27
Bildungsabschlüsse – Anteil in % an der Gesamtbevölkerung von 25 bis 64 Jahren, der mindestens einen Abschluss der Sekundarstufe II hat (2009)	85,5	72,0
Teilzeitbeschäftigung in % aller Beschäftigten (2009)	26,1	18,8
Befristete Verträge in % aller Beschäftigten (2009)	14,5	13,5
Zugang zu flexiblen Arbeitszeiten in % aller Beschäftigten von 15 bis 64 Jahren (2004)	52,3	31,3
Beteiligung an beruflicher Weiterbildung in % der Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (2005)	30	33
Beteiligung an lebenslangem Lernen in % (2009)	7,8	9,3
Arbeitszufriedenheit – Prozentsatz der Arbeitnehmer, die mit den Arbeitsbedingungen ihrer entlohnten Hauptbeschäftigung sehr zufrieden oder zufrieden sind (EWCS 2010)	88,3	84,3
Strenge des Schutzes von Arbeitsplätzen, normale Beschäftigungsverhältnisse (2008)	3,0*	2,1*
Strenge des Schutzes von Arbeitsplätzen, Zeitarbeitsbeschäftigung (2008)	1,3*	1,8*
Strenge des Schutzes von Arbeitsplätzen, Massenkündigungen (2008)	3,75*	2,96*
Staatliche Ausgaben für <i>passive</i> Arbeitsmarktpolitik in % des BIPs (2008)	1,1	0,96
Staatliche Ausgaben für <i>aktive</i> Arbeitsmarktpolitik in % des BIPs (2008)	0,53	0,46
Menschen in Armutsgefährdung nach sozialen Transfers - % der Gesamtbevölkerung (2009)	15,5	16,3

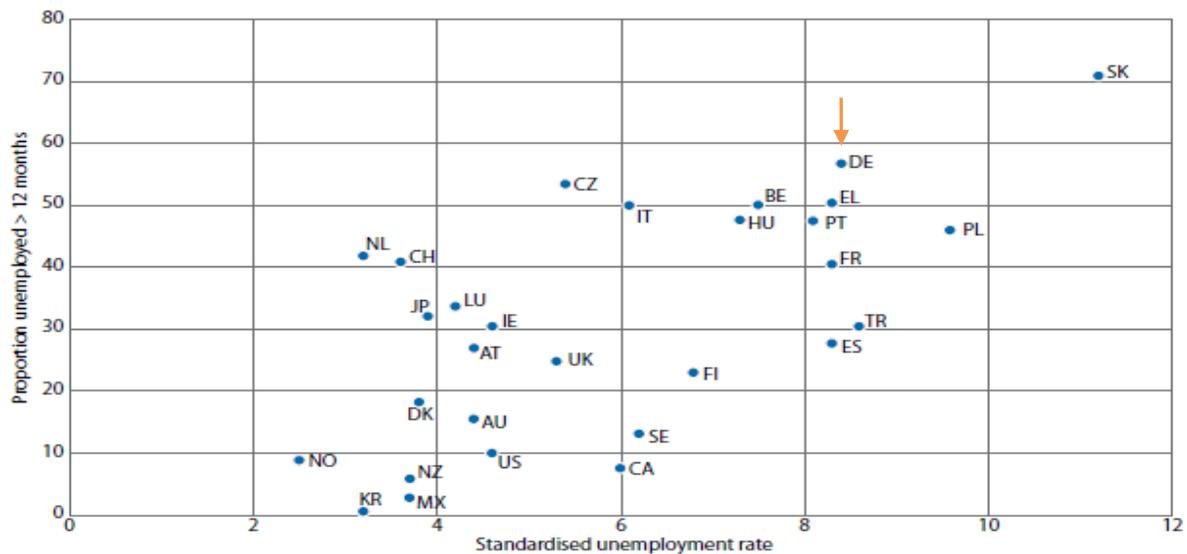
Quellen: Eurostat; *Employment in Europe Report 2010*; Eurofound (*European Working Conditions Survey 2010*); OECD. *OECD Durchschnitt

Ein Anlass zur Besorgnis sowohl nationaler als auch europäischer politischer Entscheidungsträger war bereits in den Jahren vor der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise die anhaltend hohe Arbeitslosenquote sowie die langfristige ebenso wie die strukturelle Arbeitslosigkeit insbesondere bei Gruppen wie Bürgern mit Migrationshintergrund und älteren Bürgern. Diese Herausforderung wurde regelmäßig auch von der Europäischen Kommission in ihren Empfehlungen hinsichtlich des nationalen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung erwähnt, d. h. in der jährlichen Beurteilung der seit 2008 erzielten Fortschritte:

„Ungeachtet der Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen seit 2006 wird Deutschlands Arbeitsmarkt nach wie vor von einer relativ hohen Arbeitslosigkeit charakterisiert, insbesondere einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten.“ (EU-Kommission 2009, S. 30; eigene Übersetzung des englischen Originaltexts)

Dieses Problem wird auch von folgender Grafik illustriert, die die Position Deutschlands bei der Arbeitslosenquote und dem Anteil der länger als 12 Monate Arbeitslosen im Jahr 2007 zeigt.

HÄUFIGKEIT VON LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT UND ARBEITSLOSENQUOTE (2007)



Quelle: Eurostat, Bericht „Beschäftigung in Europa“, S. 73, auf der Grundlage von OECD-Zahlen.

Der Begriff „Flexicurity“ diente nicht als Etikett für die Reformen, die als „Fördern und Fordern“ oder „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ bezeichnet wurden. Obgleich die deutsche Regierung in ihrem nationalen Reformprogramm 2008-2010 immer wieder von Flexicurity spricht, wird der Begriff heute in der öffentlichen politischen Diskussion in Deutschland kaum erwähnt. Das liegt wahrscheinlich an zwei Einflussfaktoren:

Erstens wurden die oben erwähnten großen Reformen angestoßen und begonnen, bevor das Konzept „Flexicurity“ auf EU-Ebene zum Leitprinzip erkoren wurde. Deshalb hat das Konzept „Flexicurity“ nur beschränkten Einfluss in Deutschland, das seinen eigenen Weg der Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik bereits 1998 eingeschlagen hat.

Zweitens gibt es eine ziemlich polarisierte politische Debatte unter den deutschen Sozialpartnern in Bezug auf die Ergebnisse der Arbeitsmarktreformen, die sich sehr stark auf Themen wie Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt konzentriert. Während die Arbeitgeber flexiblere Ausrichtungen und Instrumente fordern, haben die Gewerkschaften die Sorge über die negativen sozialen Auswirkungen der Reformen geäußert, nämlich den Verlust sozialer Sicherheit insbesondere bei

einkommensschwachen Gruppen. In dieser Atmosphäre war es in Deutschland extrem schwierig und vielleicht sogar unmöglich, das Konzept „Flexicurity“ auf nicht ideologische oder nicht politisch voreingenommene Weise zu erwähnen.

Die Positionen der deutschen Sozialpartner unterscheiden sich deshalb beim Flexicurity-Ansatz beträchtlich:

Die Arbeitgeberorganisationen wie die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* BDA (siehe BDA 2010) und der *Zentralverband des Deutschen Handwerks* ZDH begrüßten den Ansatz, da er ihrer Nachfrage nach mehr Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt entspricht. Die BDA beispielsweise sieht in Flexicurity einen geeigneten Ansatz, um den aktuellen Herausforderungen des Arbeitsmarktes zu begegnen:

Bei Flexicurity geht es um eine Politik, bei der nicht der Bestandsschutz des einzelnen Arbeitsplatzes, sondern die Beschäftigungssicherheit durch immer neue Chancen der Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht (...) Sicherheit für Arbeitnehmer und Unternehmen ist im globalen Wettbewerb nicht denkbar ohne Flexibilität, d. h. schnelle Anpassungen an neue Markterfordernisse. Das Konzept der „Flexicurity“ greift diesen Gedanken auf und setzt ihn für die Modernisierung der Arbeitsmärkte um. (BDA 2010, S. 1)

Die Arbeitgeberorganisationen betrachten Flexicurity als einen guten Ansatz, um zwar an zu strengen Formen des Arbeitsplatzschutzes festzuhalten (vertragliche Vereinbarungen), aber die Chancen von Menschen zu verbessern, schnell eine neue Stelle zu finden. Die Flexibilität von Unternehmen muss ebenso wie die Mobilität und Flexibilität von Arbeitskräften erhöht werden. BDA und ZDH liegen auf einer Linie mit Politiken, die unnötige Einschränkungen der Beschäftigung von Leiharbeitskräften und festangestellten Arbeitnehmern vermindern. Ausbildung und ständige berufliche Weiterbildung müssen durch eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern verbessert werden. Weitere Reformen sind erforderlich, was voraussetzt, dass der Einzelne mehr Verantwortung bei Arbeitssuche, Weiterbildung und Beitragen zu Versicherungssystemen übernehmen muss. BDA und ZDH betonen, dass vertragliche Vereinbarungen, lebenslanges Lernen und Arbeitsmarktpolitiken einige der wichtigsten Themen seien.

Obwohl nicht ausdrücklich auf den Begriff "Flexicurity" ausgerichtet, war das Ziel, Flexibilität und Sicherheit in den Arbeitsbeziehungen zu verbessern, auch ein wichtiger Faktor und eine treibende Kraft bei der umfassenden Reform des Tarifrechts im öffentlichen Sektor im Jahr 2005. Die Reform beinhaltete nicht nur ein neues Lohnsystem, sondern auch eine Reihe von Maßnahmen, die auf eine Erhöhung von Flexibilität und Sicherheit der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gleichermaßen abzielte.

Die Ansichten der Gewerkschaften unterscheiden sich deutlich von dieser Position, wie folgendes Zitat einer Position des DGB zeigt, der die Forderung nach Arbeitsplatzsicherheit als Voraussetzung flexiblerer Vertragsvereinbarungen bezeichnet:

„Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben sicherlich ein Interesse an flexiblen Formen der Arbeitszeitorganisationen, z. B. um im Lebensverlauf vorübergehend ihre Arbeitszeit aus familiären Gründen zu reduzieren oder generell Berufs- und Privatleben besser im Einklang zu bringen – die Voraussetzung dafür ist allerdings Arbeitsplatzsicherheit.“ (DGB 2007, S. 1)

Laut dem *Deutschen Gewerkschaftsbund* DGB beweist die derzeitige Regierung einen Mangel an Interesse an der Konzeptionalisierung und Implementierung von Flexicurity-Maßnahmen. Die Gewerkschaften kritisieren, dass die Arbeitszeit flexibilisiert wurde, dass die Gesetzgebung aber keine ausreichende Sicherheit für Arbeitszeitkonten vorsieht. Sie sind gegen Initiativen, die die Standards des Kündigungsschutzes vermindern und die mögliche Dauer von Leiharbeit erhöhen wollen. Sie kritisieren scharf, dass Arbeitsmarktpolitiken versucht haben, die Anzahl prekärer „Minijobs“ und Leiharbeitsstellen zu erhöhen, aber erwiesenermaßen nicht hilfreich dabei waren, Arbeitnehmer bei der

Suche nach guten Stellen zu unterstützen. Den Gewerkschaften zufolge hat das neue Arbeitslosengeld II (für Langzeitarbeitslose, auch als „Hartz IV“ bezeichnet) die Armut vergrößert und sie fordern eine Erhöhung der Zahlungen. Außerdem kritisieren die Gewerkschaften, dass die Hartz-IV-Bestimmungen die Chancen Arbeitsloser verringert haben, Beihilfen zu Weiterbildungsmaßnahmen zu erhalten. Auch das lebenslange Lernen wurde nicht ausreichend unterstützt, als die staatlichen Ausgaben für Weiterbildung und Erwachsenenbildung gekürzt wurden. Zudem wurde nach Meinung der Gewerkschaften mit der Einführung des „Arbeitslosengeldes II“ die Gefahr von De-Qualifizierungsprozessen Arbeitsloser vergrößert, weil Arbeitslose Arbeitsplätze unabhängig von ihrer Qualifikation annehmen müssen. Da Unternehmen zögern, für mehr Weiterbildung zu sorgen, sind weitere Ansätze erforderlich, um sie dazu zu ermuntern. Schließlich sind die Reformen der Rentenversicherungssysteme (d. h. die Erhöhung des Renteneintrittsalters) laut DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften unzureichend, da sie die sozialen Sicherheitsprobleme von Menschen mit lückenhafter Arbeitsbiografie, Geringverdienern, Zeitarbeitskräften und Selbstständigen nicht berücksichtigen. Angesichts der geringen Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und der hohen Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern stellt aus Sicht der Gewerkschaften eine Erhöhung des Renteneintrittsalters in erster Linie eine Kürzungen der Leistungen dar.

Wegen dieser Mängel der Flexicurity-Diskussion lehnen der DGB und die meisten der DGB-Mitgliedsorganisationen das Konzept „Flexicurity“ als Leitprinzip ab, obgleich sie eigene Ansichten zur Flexicurity haben (DGB 2007). Der Gewerkschaftsbund bevorzugt als alternative Referenzausrichtung das Konzept „Gute Arbeit“. „Gute Arbeit“ zielt ab auf Arbeitsstellen guter Qualität und mit interner Stellensicherheit. Außerdem fordern die deutschen Gewerkschaften einige Maßnahmen zur Unterstützung besserer und guter Arbeit, insbesondere eine Regelung des Anspruchs auf unbefristete Beschäftigung nach einer Reihe von Perioden befristeter Verträge, einen gesetzlichen Mindestlohn und die Erweiterung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen. Eine hohe Qualität der Bildung und des dualen Ausbildungssystems, ständige Weiterbildung und Erwachsenenbildung sind ebenfalls notwendig, um den Einzelnen zu unterstützen, damit er mit wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen fertig wird. Das Arbeitslosengeld II sollte erhöht werden und Rentensysteme, die auf Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beruhen, müssen reformiert werden, um alle Menschen in Beschäftigung zu bringen und Bedürftige zu unterstützen.

2 Flexibilität und Sicherheit im Rahmen der Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

Einleitung und Übersicht

Vor dem Hintergrund der positiven Beantwortung und der Unterstützung unserer Umfrage durch die deutschen Sozialpartner konzentriert sich die nachstehende Beschreibung von Flexibilität und Sicherheit im Rahmen der letzten Reformen von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik auf die Beurteilung, die von den Sozialpartnern in ihren Antworten auf den Fragebogen, in den Gesprächen und in zusätzlichem Material ausgedrückt wurde. Diese Übersicht ist daher keine Zusammenfassung der Position der Bundesregierung, die an anderer Stelle zu finden ist, insbesondere im Reformprogramm 2008–2010 im Zusammenhang mit der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie und den jährlichen Fortschrittsberichten (siehe Bundesregierung 2008 und 2009).

Lebenslanges Lernen und die Mobilität von Arbeitnehmern

Bildung im Allgemeinen, lebenslanges Lernen sowie berufliche Aus- und Weiterbildung spielen eine wichtige Rolle in Deutschland, nicht nur in der gesamten Gesellschaft, sondern auch im Zusammenhang mit der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen.

Im föderalen System Deutschlands, in dem Bildung Sache der Länder ist, hat es sich als schwierig erwiesen, das Bildungssystem zu reformieren. Trotzdem wurden in den letzten Jahren Reformen durchgeführt, die fortgesetzt werden müssen. Außerdem unterstützen und verbessern Arbeitgeberorganisationen auf Branchen- und regionaler Ebene Ausbildung und Schulung mit mehreren Programmen.

Bei den Sozialpartnern besteht ein breiter Konsens, dass es eine enge Verbindung zwischen Wohlstand, sozialer Sicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen einerseits und einem guten Bildungssystem andererseits gibt. Das wurde auch von Initiativen der Bundesregierung bestätigt: Beispielsweise fand im Oktober 2008 ein Bildungsgipfel statt, bei dem Bundesregierung und Länder Benchmarks und Instrumente vereinbarten, um das Bildungssystem zu verbessern. Ein wichtiges Ziel ist, die Zahl der Schulabbrecher bis 2015 zu halbieren.

Laut der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sind Unternehmen in Deutschland sehr aktiv auf den Gebieten des lebenslangen Lernens und der ständigen beruflichen Weiterbildung. Sie bewertet europäische Statistiken ziemlich kritisch und behauptet, sie würden kein korrektes Bild der Realität zeichnen. Gemäß BDA geben Unternehmen in Deutschland jährlich etwa 28 Mrd. Euro für die firmeninterne Berufsausbildung junger Leute aus sowie weitere 27 Mrd. Euro für die Weiterbildung im Unternehmen. Darüber hinaus sind Arbeitgeber sehr stark in Initiativen und Programme auf den Gebieten Weiterbildung, lebenslanges Lernen, Laufbahnberatung, Beratung von Unternehmen usw. eingebunden. Vertreter des öffentlichen Dienstes betonten in ihrer Stellungnahme, dass der öffentliche Dienst im Bereich der beruflichen Erstausbildung über den eigenen Bedarf hin ausbildet und auf diese Weise einen Beitrag zu gut ausgebildeten Arbeitskräften auch für die Privatwirtschaft erbringt.

Hervorgehoben werden sollte hier auch, dass es viele tarifvertragliche Regelungen gibt, die die betriebliche Weiterbildung fördern. Dabei schlagen die Tarifvertragsparteien unterschiedliche Wege ein: Individuelle Ansprüche auf Personalentwicklungsgespräche im Bereich der Metallindustrie, die

Qualifikationsdefizite feststellen und entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen empfehlen sollen; Fondsmodelle mit Ansprüchen auf bezahlte Weiterbildungszeit bei z. B. Textil und Bekleidung usw.⁵

Es gibt auch viele Beispiele für gute und innovative Praktiken der Sozialpartner auf regionaler Ebene, beispielsweise die ServiceCenter Aus- und Weiterbildung des Verbands der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (vbm). Ähnliche Projekte bestehen im öffentlichen Dienst, z.B. im Gesundheits- bzw. Krankenhaussektor.

Ein aktuelles Beispiel für die aktive Einbindung von Sozialpartnern in die Weiterbildung von Arbeitskräften auf Firmenebene war die Kombination von Kurzarbeit mit Weiterbildungsmaßnahmen, um Kurzarbeitsperioden für Arbeitnehmer und Arbeitgeber so gut wie möglich zu nutzen. Hier ist allerdings anzumerken, dass von diesen Regelungen nur in einem geringen Maße Gebrauch gemacht wurde.

Aus- und Weiterbildung sind wichtige Instrumente, um die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und die berufliche Mobilität von Beschäftigten ebenso wie von Arbeitslosen zu verbessern. Wie die im vorigen Kapitel vorgestellten Daten gezeigt haben, steht Deutschland hier vor einer großen Herausforderung, vor allem im Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit und Benachteiligungen bestimmter Gruppen beim Zugang zu Arbeit, insbesondere bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Dem gegenüber standen Reformen von ÖAV und Sozialgesetzbuch für einen besseren Zugang von Arbeitslosen zu Arbeit und bessere berufliche Übergangsmaßnahmen seit den späten 1990er Jahren, als die sogenannten Hartz-Reformen angeregt wurden, hoch auf der Tagesordnung der öffentlichen politischen Diskussion.

Nach Meinung der deutschen Gewerkschaften bestand und besteht jedoch das zentrale Problem nicht in Schwierigkeiten beim Zugang Arbeitsloser zum Arbeitsmarkt. Die Arbeitnehmerorganisationen verweisen in diesem Zusammenhang auf die Zahl der Unbeschäftigten von rund 4 Millionen. Diese verdeutliche, dass nach wie vor eine zu niedrige Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stehe.

Laut den deutschen Arbeitgebern sind die noch laufenden Reformen des Sozialgesetzbuchs II (die die Maßnahmen für Langzeitarbeitslose regeln) ein gangbarer Weg, um die Steuerung der beruflichen Übergangsmaßnahmen und des Zugangs zu Arbeit für Langzeitarbeitslose zu verbessern. Die BDA betont zum Beispiel, dass die Arbeitgeber bereits seit Langem eine nachhaltige Reform fordern, da die lange Dauer der Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten ein großes Problem für den deutschen Arbeitsmarkt darstellen. Deshalb verlangen die Arbeitgeber die Verbesserung von Aktivierungspraxis, Begleitung, Vermittlung und Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte. Wie bereits bei der Beantwortung der Umfrage betont die BDA:

„Es ist von höchster Bedeutung, den Berufseinstieg und den sozialen Aufstieg durch Bildung zu erleichtern. Diese Ziele zu erreichen, bedeutet auch einen wesentlichen Fortschritt bei der Einführung des Flexicurity-Prinzips.“

Ähnliche Ansichten äußerten der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und die deutsche Sektion des CEEP, der Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (BVÖD), bei der Beantwortung der Umfrage:

- Für den ZDH ist das staatliche Beschäftigungssystem aufgrund der Hartz-Reformen viel effizienter geworden. Die Übergangsperiode zwischen Arbeitslosigkeit und Berufstätigkeit wurde beträchtlich verkürzt und die Bedürfnisse der Arbeitgeber wurden wesentlich besser berücksichtigt, auch die der kleinen und mittleren Unternehmen.

⁵ Siehe hierzu: Busse, G./Seifert, H.: Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung, edition Hans Böckler Stiftung Nr. 233, Düsseldorf 2009.

- Für den BVÖD gibt es noch stets Verbesserungsbedarf, um über effektive Maßnahmen für den Zugang zu Arbeitsgelegenheiten und zur Steuerung beruflicher Übergangsmaßnahmen zu verfügen.

In ihren Antworten auf die Umfrage haben die deutschen Arbeitgeberorganisationen einige gute und innovative Praktiken beschrieben, zum Beispiel „*Mehrwert Berlin*“, wo öffentliche Unternehmen versuchen, den Zugang zu Arbeit von Menschen am Rande des Arbeitsmarkts zu erleichtern.⁶

Ein Beispiel für eine gemeinsame Sozialpartnerinitiative von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ist die „*Beschäftigungsbrücke Bayern*“. Sie wurde im Mai 2009 gegründet, um jungen Facharbeitern und Ingenieuren eine Brücke in ein Beschäftigungsverhältnis zu bauen. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise sind viele Unternehmen nicht in der Lage, Facharbeiter oder Ingenieure einzustellen. Um einem Fachkräftemangel in den nächsten Jahren vorzubeugen, werden deshalb junge Facharbeiter und Ingenieure von einem speziellen Unternehmen eingestellt, das diese Menschen an andere Unternehmen vermittelt. Hierdurch werden junge Menschen ermutigt, sich für eine technische Ausbildung zu entscheiden, obwohl die Beschäftigungsaussichten wegen der aktuellen Wirtschaftslage schwierig sind. Diese Initiative wird durch die deutschen Sozialpartner durchaus unterschiedlich bewertet: Die deutschen Arbeitgeber betrachten die „Beschäftigungsbrücke“ als gutes Beispiel von Flexicurity. Demgegenüber betont der DGB die Initiative als einmaliges Kriseninstrument, das nicht fortgeführt, sondern Ende 2012 auslaufen wird. Der DGB bewertet das Projekt kritisch, da es sich faktisch um Leiharbeit handelt, die in Deutschland auf ihre Funktion der Überbrückung von Auftragspitzen zurückgeführt werden muss.

Es ist unmöglich, an dieser Stelle einen umfassenden Überblick aktueller Gemeinschaftsinitiativen auf den Gebieten Zugang zum Arbeitsmarkt, berufliche Übergangsmaßnahmen und Weiterbildung zu geben, die von den deutschen Sozialpartnern auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene Hand in Hand entwickelt und eingeführt wurden und die häufig spezielle Wirtschaftssektoren oder Unternehmenstypen zum Ziel haben, z. B. KMU oder das Handwerk.

Zwar wurden viele der oben erwähnten Initiativen gemeinsam mit Gewerkschaftsorganisationen entwickelt und umgesetzt, diese waren allerdings auch sehr kritisch im Zusammenhang mit allgemeineren Überlegungen: Für die deutschen Gewerkschaften ist es beispielsweise entscheidend, nicht nur effektive Instrumente und Methoden für den beruflichen Übergang oder Mobilität zu diskutieren, sondern auch Überlegungen zu Art und Qualität des jeweiligen neuen Arbeitsplatzes anzustellen. Gleichzeitig sorgen sich Gewerkschaften über die schnelle Zunahme an Arbeitnehmern, die tatsächlich von lebenslangem Lernen, Weiterbildung und Qualifikationsentwicklung ausgeschlossen sind, da sie in gering bezahlten und unsicheren Arbeitsverhältnissen gefangen sind.

Deshalb verlangt der DGB beispielsweise:

„Die Überwindung der Spaltung des Arbeitsmarktes durch Schaffung von Übergängen in unbefristete, arbeitsrechtlich und sozial geschützte Beschäftigungsverhältnisse sollte ein ausdrückliches Ziel sein.“ (DGB 2007, S. 10).

Externe und interne Flexicurity und vertragliche Vereinbarungen

Externe Flexicurity war sicherlich das unter den deutschen Sozialpartnern am heißesten diskutierte Thema der letzten Jahre. Die privaten Arbeitgeber fordern mehr Flexibilität und eine Reform des Kündigungsschutzgesetzes, weil es nach ihrer Meinung zu unflexibel ist und Kündigungen den Unternehmen zu viele administrative und finanzielle Lasten aufbürden. Aus ihrem Blickwinkel stellt es

⁶ Siehe <http://www.mehrwert-berlin.de/index.php>.

eine der größten Hürden für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen in Deutschland dar. Zugleich wird kritisiert, dass in den letzten Jahren keine wesentlichen Reformen angeregt wurden, um vertragliche Vereinbarungen flexibler zu machen – abgesehen von einem kleineren Reformansatz auf dem Gebiet der befristeten Arbeitsverträge⁷, der im Oktober 2009 von der neuen konservativ-liberalen Koalition angekündigt wurde.

Die BDA fasst diese Position in ihrer Antwort auf unsere Umfrage zusammen:

„Bürokratie, Überregulierung und Konfusion bei der Arbeitsgesetzgebung erzeugen Ungewissheit für Unternehmen und sorgen für Zurückhaltung, wenn es um Neueinstellungen geht. Erforderlich wäre ein Arbeitsrecht mit Bestimmungen, die auf der Grundlage der Unternehmenspraxis für Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit bei Abschluss und Kündigung von Arbeitsverträgen sorgen. In den letzten Jahren fanden Reformen arbeitsrechtlicher Vorschriften nicht statt, wobei das Ziel der Reformen gewesen wäre, einen verschwindenden Arbeitsplatz so nahtlos wie möglich durch einen neuen Arbeitsplatz zu ersetzen.“

Die deutschen Gewerkschaften lehnen diese Interpretation ab. Aus Sicht des DGB gibt es beispielsweise ein beträchtliches Ungleichgewicht im Konzept „Flexicurity“, insbesondere im Kontext der vertraglichen Vereinbarungen. Die Gewerkschaften kritisieren, dass wachsende Flexibilität im Hinblick auf Vertragsbedingungen nicht von Maßnahmen flankiert wurde, die nicht nur für eine ausreichende vertragliche Sicherheit sorgen, sondern auch für genug soziale Sicherheit. Für die Gewerkschaften haben die Arbeitsmarktreformen des abgelaufenen Jahrzehnts zu negativen und ungerechten Folgen geführt: Wachsende Armut, das Auftreten der „Working Poor“ – der „arbeitenden Armen“ – und die Entwicklung eines gespaltenen Arbeitsmarkts, bei dem unbefristete Arbeitsplätze mit einem relativ hohen Sicherheitsstandard und hoher Qualität der Arbeitsbedingungen durch neue Arbeitsformen ersetzt werden, die durch einen hohen Grad an Prekarität gekennzeichnet sind.

Aus Sicht der Gewerkschaften und kritischer Untersuchungen zur Entwicklung von Flexibilität und Sicherheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt⁸ besteht ein Zusammenhang zwischen der Ausweitung flexibler Formen der Arbeit wie Leiharbeit, geringfügige und befristete Beschäftigung sowie Teilzeitarbeit und einem wachsenden Risiko von prekärer Arbeit und Armut trotz Arbeit. Diese Beschäftigungsformen, die, abgesehen von der Leiharbeit, überwiegend von Frauen ausgeübt werden, tragen ein wesentlich höheres Risiko als Normalbeschäftigte, nur einen Niedriglohn zu erhalten, sind instabiler und haben schlechteren Zugang zu betrieblicher Weiterbildung. Entsprechend dieser Bewertungen ist es offensichtlich, dass mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und weniger soziale Sicherheit zusammen hängen und das Ungleichgewicht der beiden Flexicurity-Komponenten in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

Die Gewerkschaften sind deshalb strikt gegen weitere Initiativen wie die Flexibilisierung von Kündigungsschutzstandards oder die Erhöhung der Dauer von Leiharbeit und fordern die Zurückführung der Leiharbeit auf ein Instrument zur Überbrückung von Auftragsspitzen. Die Gewerkschaften sagen, die Zunahme externer Flexibilität habe zu einer zunehmenden Spaltung innerhalb des deutschen Arbeitsmarkts beigetragen, insbesondere durch den starken Anstieg der Anzahl von Minijobs und der Leiharbeit. Beide Beschäftigungsformen werden nicht nur häufig durch prekäre Arbeitsbedingungen charakterisiert, sondern auch durch Nachteile bei Aus- und Weiterbildung, sozialer Sicherheit usw. Deshalb fordern Gewerkschaften dringend Maßnahmen, die den Sicherheitsaspekt verbessern. Hierzu gehören eine Erhöhung des Arbeitslosengelds für Langzeitarbeitslose, Unterstützung beim Wechsel zu

⁷ Die neue Regierung beabsichtigt, das allgemeine Verbot der Wiederbeschäftigung von Arbeitskräften abzuschaffen, die vorher befristet für ein Unternehmen gearbeitet haben, ohne angemessene Gründe zu nennen. Das Verbot wird von einer zwölfmonatigen Wartezeit abgelöst.

⁸ Siehe zum Beispiel: Tangian, A./Seifert, H. 2008: Flexicurity – Gibt es ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit?, WSI-Mitteilungen, 11+12, p. 627-635.

hochwertigeren Arbeitsplätzen, mehr Weiterbildungs- und Unterstützungsmechanismen für Geringverdiener, Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeitskräfte und Selbstständige.

Im Gegensatz zur kontroversen Debatte über externe Flexibilität ist der Bereich der internen Flexibilität durch viel mehr gemeinsame und allgemeine Positionen der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen gekennzeichnet. Wichtig ist hier der Aspekt, dass es sich bei Maßnahmen der internen Flexibilität um Vereinbarungen der Tarifpartner zur Flexibilisierung der Arbeitsorganisation handeln, die sich innerhalb eines klar definierten Rahmens bewegen müssen, die von den Sozialpartnern auf der betrieblichen Ebene unterstützt werden.

Bereits erwähnt wurde die massive Ausweitung von Kurzarbeitssystemen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise, die auf gemeinsamen Forderungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften beruhte. Die Kurzarbeit ermöglicht es den Unternehmen in Krisenzeiten sehr schnell die Arbeitszeit an die Arbeitsnachfrage anzupassen. Die Unternehmen werden schnell von Arbeitskosten entlastet, ein Teil des ausgefallenen Lohns erhalten die Beschäftigten von der Arbeitslosenversicherung ersetzt. Das Instrument wird von den Beschäftigten jedoch nur dann akzeptiert, wenn es die Sicherheit der Arbeitsplätze stabilisiert und mit dem verbleibenden Lohn die Ausfallzeit überbrückt werden kann. Aus Sicht der Deutschen Gewerkschaften ist dies ein ideales Instrument der internen Flexibilität, weil die Risiken für die Beschäftigten gemindert werden und die Lasten einigermaßen gerecht verteilt werden.

Daneben gibt es weitere Instrumente, die bei Tarifverhandlungen auf Branchen- oder Unternehmensebene vereinbart wurden. Sie zielen darauf ab, die interne Flexibilität durch Arbeitszeitregelungen zu erhöhen, z. B. durch Arbeitszeitkonten und maßgeschneiderte Lösungen für besondere Situationen in Unternehmen. Diese Vereinbarungen ergänzen das Kurzarbeitergeld bzw. sind zum Teil auf das Kurzarbeitergeld abgestimmt. In der Krise hat sich gezeigt, dass diese Formen der internen Flexibilität die Krisenfolgen in erheblichen Umfang abfedern konnten, so dass auf andere Formen der externen Flexibilität weitgehend verzichtet werden konnte.

Auch im öffentlichen Sektor ist flexible Arbeitszeit Teil des Tarifvertrags (TVÖD) und deshalb sind flexible vertragliche Vereinbarungen Teil vieler Arbeitsverträge.

Wie die BDA in Beantwortung unserer Umfrage betont hat, tragen Unternehmen in Deutschland beträchtlich zu den neuen Bedürfnissen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei, weil sie innovative Lösungen eingeführt haben, die oftmals auf Unternehmens- oder sogar Branchenvereinbarungen beruhen:

„Diese Politik wird von der BDA unterstützt. Im April 2010 wurde eine neue Studie veröffentlicht, die darauf hinweist, dass mehr und mehr Unternehmen sich selbst für die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie verantwortlich fühlen. Viele Unternehmen haben flexible Arbeitszeitmodelle aufgestellt. 70 % aller Unternehmen bieten flexible Tages- und Wochenarbeitszeitmodelle. In mehr als 79 % aller Unternehmen werden Mitarbeiter auf Teilzeitbasis beschäftigt. Telearbeit, Jobsharing und berufliche Auszeiten („Sabbaticals“) sind andere Möglichkeiten, die Unternehmen häufig anbieten, um Arbeit und Familienleben in Einklang zu bringen (...) Jedes dritte Unternehmen bietet spezielle Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter, die aus der Elternzeit zurückkehren.“ (Zitat aus den Antworten der BDA im Rahmen der Flexicurity-Umfrage)

Ein weiteres Beispiel eines innovativen Flexicurity-Elements im deutschen Arbeitsgesetz wurde vom Zentralverband des Deutschen Handwerks in Beantwortung unserer Umfrage beschrieben:

Das deutsche Arbeitsrecht sieht bei einer Reihe von Arbeitsbestimmungen die Möglichkeit vor, vom gesetzlichen Standard der Bestimmung durch Tarifvereinbarungen der Sozialpartner abzuweichen (Grundsatz der Tarifdispositivität). Beispielsweise können die Sozialpartner durch Tarifverträge die Dauer der Kündigungsfristen bei Arbeitnehmern verkürzen oder verlängern (§ 622 Bürgerliches Gesetzbuch).

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Nutzung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik hat eine lange Tradition in Deutschland und es gibt viele Instrumente für den gesamten Katalog von Zielen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf verschiedenen Gebieten. Im Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen im Laufe des letzten Jahrzehnts fand auch ein Vereinheitlichungs- und Beurteilungsprozess der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesagentur für Arbeit statt. Nach 2003 wurden Aktivitäten und Instrumente überarbeitet, um sowohl Effizienz als auch Effektivität des Systems arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu erhöhen. Diese Reform ist noch nicht abgeschlossen und wurde von einigen Gesetzesänderungen flankiert, die auf eine bessere Implementierung bestimmter Prinzipien abzielen, z. B. die obligatorische frühzeitige Arbeitssuchendmeldung, individuelle Beratung usw.

Aus Sicht der deutschen Arbeitgeber war der Reformprozess und ganz besonders die Beurteilung bestehender arbeitsmarktpolitischer Instrumente, um sich auf die effizientesten und effektivsten von ihnen zu konzentrieren, ein wesentlicher Fortschritt gegenüber früheren Zeiten, als es bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hauptsächlich um die Einführung immer neuer und kostspieliger Maßnahmen ging. Deshalb wird das Prinzip der ständigen Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das durch die Hartz-Gesetze eingeführt wurde, von den Arbeitgeberorganisationen wärmstens begrüßt. Allerdings gibt es nach Meinung von BDA und ZDH noch Verbesserungsmöglichkeiten. Bei der Beantwortung der Umfrage drückt es die BDA so aus:

„Es besteht noch immer die Tendenz, eine Vielzahl von Arbeitsplätzen im hoch subventionierten öffentlichen Beschäftigungssektor anzubieten, insbesondere für gering qualifizierte Arbeitslose, anstatt sich auf effektive Maßnahmen zu konzentrieren, um sie zu aktivieren und sie bei einer schnellen Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dieses Angebot erfolgt im Rahmen verschiedener Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Dienst, von denen manche sogar vom Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt werden.“ (Zitat aus den Antworten der BDA im Rahmen der Flexicurity-Umfrage)

Vor diesem Hintergrund betrachten die deutschen Arbeitgeber den Plan der Regierung als positive Initiative, 2011 eine weitere Reform der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durchzuführen und dabei ihre Anzahl auf diejenigen zu vermindern, die bereits erfolgreich bei der Beschleunigung der Rückkehr von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt (nicht staatlich subventioniert) waren.

Im Prinzip unterstützen die Gewerkschaften diesen Ansatz. Sie fordern jedoch gleichzeitig mehr Aktivitäten – sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht – auf verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Gebieten, um den größten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Langzeitarbeitslosigkeit und der Benachteiligung bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt zu begegnen.

Die BDA erwähnte in unserer Umfrage eine positive Initiative aus letzter Zeit, die die Einführung von Flexicurity-Prinzipien in die aktive Arbeitsmarktpolitik illustriert: Die vom Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA), ihrem Selbstverwaltungsorgan bestehend aus Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern sowie Vertretern der öffentlichen Hand, geförderte „Initiative zur Begleitung von Strukturveränderung“ hat die Ermutigung zu Ausbildung und Qualifikation vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose zum Ziel. Sie soll die Beschäftigungsfähigkeit gering Qualifizierter verbessern, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass sie eine neue Stelle finden, und um den Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu beschleunigen, wenn sie später nochmals arbeitslos werden sollten.

Es gilt jedoch, noch viele Herausforderungen zu meistern, um bestehende Probleme und Defizite der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu beheben, wie die EU-Kommission 2009 in der Beurteilung von Deutschlands Fortschritten bei der Einführung der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie festgestellt hat:

Der Rat empfahl Deutschland, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Qualifikations- und Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose wurden nach einer starken Kürzung im Jahr 2005 erhöht. Allerdings ist die Beteiligung noch immer geringer als bei anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, insbesondere im Vergleich zu denjenigen, die auf die subventionierte Beschäftigung abzielen. Nachdem die im vorherigen nationalen Reformprogramm angekündigte Reform des Niedriglohnssektors fallen gelassen wurde, hat man die Lohnsubventionen für bestimmte Zielgruppen neu gestaltet, um sie effektiver zu machen. Es ist jedoch eine systematischere Reform erforderlich, um die finanziellen Anreize für das Aufnehmen einer Arbeit zu erhöhen und zu Vollzeitverhältnissen zu gelangen. Es wurden einige Fortschritte bei der Arbeitsvermittlung von arbeitslosen Leistungsbeziehern in der Grundsicherung erzielt. Die geplanten Reformen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlung können die Effizienz weiter steigern. Angesichts des erwarteten Anstiegs der Arbeitslosigkeit wird eine effiziente Implementierung entscheidend für den Erfolg dieser Reformen sein. (EU-Kommission 2009, S. 25; eigene Übersetzung des englischen Originaltexts)

Unterstützende Sozialversicherungssysteme

Die Auswirkungen der Hartz-Reformen und vor allem die Zusammenlegung des Arbeitslosengelds für Langzeitarbeitslose mit dem Sozialhilfesystem standen im Mittelpunkt intensiver Diskussionen in Deutschland. Dabei ging es nicht so sehr um die Reform selbst. Sie wurde als Schritt in die richtige Richtung begrüßt, da es jetzt eine klare Trennung zwischen denjenigen Arbeitslosen gibt, die in der Lage sind zu arbeiten (und die deshalb Arbeitslosengeld erhalten), und denjenigen, die nicht dazu in der Lage sind (und die deshalb Sozialhilfe beziehen). Allerdings sind ihre Folgen für die finanzielle Situation von Langzeitarbeitslosen ein höchst strittiges Thema.

Für Gewerkschaften und Wohlfahrtsorganisationen ist die aktuelle Höhe der Leistungen einfach zu gering bzw. nicht klar ersichtlich, nach welchen Kriterien die Leistungshöhe festgelegt wird, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können, und das System hat sehr viel zum wachsenden Problem von Armut und sozialer Ausgrenzung in der deutschen Gesellschaft beigetragen. Daher fordern die Gewerkschaften eine Erhöhung des Arbeitslosengelds insbesondere für Langzeitarbeitslose und Maßnahmen, die sich gegen das wachsende Phänomen von Menschen mit gering bezahlten Arbeitsplätzen wenden. Weil die Tarifverhandlungen in vielen Branchen nicht zu anständigen Löhnen in bestimmten Sektoren (vor allem im Dienstleistungssektor) geführt haben, betrachten DGB und Branchengewerkschaften heute einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn als eines der wichtigsten Themen.

In diesem Zusammenhang sollte auch angemerkt werden, dass die wachsende Zahl der sogenannten „Austocker“, d.h. Menschen mit nur einem geringen Arbeitseinkommen, welches durch Sozialhilfe aufgestockt werden muss, zu wachsenden finanziellen Belastungen der Kommunen geführt haben.

Im Gegensatz dazu betonen Arbeitgeberverbände wie BDA oder ZDH die positive Aspekte der Hartz-Reformen, die nach ihrer Ansicht das Sozialhilfesystem effizienter und fairer gemacht haben. Für die BDA herrscht noch immer Bedarf an Verbesserungen insofern, als das Unterstützungssystem für Langzeitarbeitslose (Sozialgesetzbuch II) noch immer nicht genügend Anreize enthält, um möglichst schnell in ein Beschäftigungsverhältnis zurückzukehren.

Es muss hier auch erwähnt werden, dass die Sozialpartner auf Unternehmensebene sowie in bestimmten Branchen ergänzende berufliche Alterssicherungssysteme vereinbart haben. Dabei handelt es sich entweder um freiwillige oder obligatorische Systeme, wie beispielsweise im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes.

Eines der wichtigsten Beispiele für einen gemeinsamen Ansatz einer zusätzlichen Altersversorgung ist die Metallrente, die gemeinsam von der Gewerkschaft IG Metall und vom Arbeitgeberverband Gesamtmetall entwickelt und implementiert wurde: 2001 führten beide Sozialpartner dieses Altersversorgungssystem ein, das von einem Beirat kontrolliert wird. Er setzt sich paritätisch aus

Vertretern der Tarifparteien und aus externen Finanzexperten zusammen. Arbeitnehmern steht es frei, bis zu 4 % ihres Jahresbruttoeinkommens (bis zu einem Höchstbetrag von 2.400 Euro) einzuzahlen. Sie können zwischen drei verschiedenen Altersversorgungssystemen wählen. Seit 2007 steht die Metallrente auch Unternehmen offen, die keine Mitglieder von Gesamtmetall sind. Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie, der Stahlindustrie und der Holz verarbeitenden Industrie haben sich für die Metallrente entschieden, nachdem die IG Metall Kollektivvereinbarungen mit den entsprechenden Arbeitgeberverbänden geschlossen hat.

Im öffentlichen Dienst haben die Sozialpartner wesentlich zu der Sicherung der Alterseinkommen durch einen Tarifvertrag über eine arbeitgeberfinanzierte Zusatzversorgung beigetragen, die heute obligatorisch ist. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Entgeltumwandlung.

Durch derartige Initiativen tragen die Sozialpartner direkt zur finanziellen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme bei.

Hochwertige und produktive Arbeitsplätze

Das Problem hochwertiger und produktiver Arbeitsplätze wurde von einem breiten Spektrum von Initiativen und Konzepten angesprochen, die von allen relevanten Akteuren gesponsert wurden, d. h. von der Bundesregierung, z. B. durch die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA), ein großes Forschungsprogramm zum Thema „Innovative Arbeitsgestaltung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, aber auch von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gemeinsam oder jeweils für sich.

Wie die BDA bei der Beantwortung unserer Umfrage erwähnt, sind Gesundheit und Bildung wichtige Themen für hochwertige und produktive Arbeitsplätze. Die Arbeitgeber spielen hierbei eine aktive Rolle. Im Jahr 2008 gab die von den Arbeitgebern finanzierte Berufsgenossenschaft laut BDA 800 Millionen Euro für Vorbeugungsmaßnahmen in Unternehmen aus. Um auch das Verantwortungsbewusstsein der Arbeitnehmer für ihre eigene Gesundheit zu verbessern, bieten immer mehr Firmen Ratschläge und Hilfe zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz an.

Gewerkschaftsinitiativen, die sich auf einen anderen Aspekt hochwertiger und produktiver Arbeitsplätze konzentrieren, sind die Initiative „Gute Arbeit“ des DGB und ähnliche Konzepte seiner Mitgliedsgewerkschaften wie der IG Metall, bei der bereits seit einigen Jahren die Initiative „Besser statt billiger“ läuft. Mit dem Konzept von „Gute Arbeit“ hat der DGB einen normativen Ansatz entwickelt, der ausdrücklich als alternatives Arbeitsmarktmodell betrachtet werden sollte. Auf dem Bundeskongress 2010 des DGB wurde ein Beschluss verabschiedet, der folgende Aspekte und Dimensionen „guter Arbeit“ auflistet:

„Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Raum für Kreativität, Aufstiegsmöglichkeiten, Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, Informationsfluss, Führungsqualität, Betriebskultur, Kollegialität, Sinngehalt der Arbeit, Arbeitszeitgestaltung, Arbeitsintensität, emotionale Anforderungen, körperliche Anforderungen, berufliche Zukunftsaussichten und Arbeitsplatzsicherheit sowie Einkommen. Diese Auflistung verdeutlicht, wie vielfältig Arbeit und wie breit gefächert der Gestaltungsauftrag an Gute Arbeit heute ist. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind vor allem ein festes verlässliches Einkommen, ein sicherer und unbefristeter Arbeitsplatz, Freude an der Arbeit wichtig – und sie wollen von Vorgesetzten als Mensch wahr- und ernstgenommen werden.“ (19. DGB Bundeskongress, Beschluss zu „Gute Arbeit für eine zukunftsfähige Arbeitsgesellschaft“)

Aus Sicht der deutschen Gewerkschaften lässt sich das Konzept von „Gute Arbeit“ in Flexicurity integrieren und würde die in den bisherigen Flexicurity-Ansätzen zu kurz gekommene qualitative Flanke der Zielsetzung von Flexicurity („Better Jobs“) stärken.

Gleichstellung

Glaubt man den letzten, im Jahr 2010 veröffentlichten EU-Zahlen, besitzt Deutschland eines der größten geschlechtsspezifischen Lohngefälle in der Europäischen Union. 2009 lag es bei 23,2 % und nur Estland, Tschechien und Österreich stehen sogar noch schlechter da.⁹ Vor diesem Hintergrund ist es eine ziemliche Überraschung, dass dieses Problem weder im nationalen Reformprogramm der Bundesregierung noch in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission/des Rats angesprochen wird. Konkrete Maßnahmen, wie sie in anderen Ländern ergriffen wurden (z. B. die Gleichbezahlungskommission in Dänemark oder der österreichische Aktionsplan Gleichstellung), fehlen völlig.¹⁰

Wie die Antworten auf unsere Umfrage zeigen, konzentrieren sich die Gleichstellungsaktivitäten auf die Frage der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie oder auf den Zugang zu Arbeit (z. B. für junge Frauen in traditionell „männlich dominierten Berufen), obgleich sie sich nicht nur auf diese Themen beschränken. Nur die Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes berichten, dass es dort ein transparentes System mit Lohn Tabellen gibt, die geschlechtsspezifische Lohngefälle verhindern. Natürlich muss hier darauf hingewiesen werden, dass auch in der Privatwirtschaft die Bestimmung der Gehaltshöhe unabhängig vom entsprechenden Geschlecht erfolgt. Auch die in Tarifverträgen geregelten Entlohnungsstrukturen sind transparent. Im Zusammenhang mit Initiativen zur gleichen Bezahlung von Männern und Frauen beteiligen sich die Sozialpartner z.B. am nationalen Aktionsbündnis „Equal Pay Day“ oder am ESF-Sozialpartnerprogramm „Equal Treatment of Women in the Economy“ („Gleichbehandlung von Frauen in der Wirtschaft“).

Finanzielle Nachhaltigkeit

Laut den Beantwortern unserer Umfrage ist es die Pflicht der Regierung, eine gesunde finanzielle Grundlage des Sozialversicherungssystems und mit Steuern finanzierte Sozialhilfemaßnahmen sicherzustellen. Die Regierung unternimmt jetzt Schritte, um die Staatsausgaben zu verringern. Derzeit ist es allerdings völlig unklar, welche Auswirkungen diese Einschnitte auf die verschiedenen Politikfelder haben werden, die mit Flexicurity zusammenhängen. Ebenso unsicher ist, welche Auswirkungen die finanziellen Konsolidierungsanstrengungen auf Bundesebene für die Länder und Kommunen haben werden.

Zusammenfassung: Stärken, Schwächen und Herausforderungen

Die Beschreibung von Diskussionen, Forderungen und Ansätzen der deutschen Sozialpartner hinsichtlich Flexicurity hat gezeigt, dass es zwei auseinanderlaufende Auffassungen des Begriffs gibt. Das macht es extrem schwierig, über Flexicurity auf eine nicht politische oder ideologische Weise zu reden und nachzudenken. Für die Arbeitgeber hängt der Begriff positiv mit dem Bedürfnis zusammen, den deutschen Arbeitsmarkt flexibler, transparenter und zuverlässiger zu machen und Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Aufgrund der Erfahrung der Gewerkschaften mit einem Jahrzehnt der Arbeitsmarktreformen wird Flexicurity auf Maßnahmen angewendet, die bereits zu einer wachsenden Spaltung des Arbeitsmarkts, einer höheren Prekarität der Arbeitsverhältnisse und zu einem generellen Anstieg der Unsicherheit geführt haben. Deshalb fordern sie durchaus im Sinne des Flexicurity-Ansatzes eine Erhöhung der Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt.

Die Betrachtung verschiedener Politikfelder hat ebenfalls gezeigt, dass es unter der Oberfläche dieser allgemeinen politischen Kontroverse eine Ebene gibt, auf denen Sozialpartner zusammenarbeiten und

⁹ Siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=685&langId=de>

¹⁰ Hier sei jedoch angemerkt, dass in Deutschland Gleichstellungsfragen nicht Bundes-, sondern Ländersache sind.

gemeinsame Ansätze entwickeln, z. B. auf den Gebieten des lebenslangen Lernens, der Qualifizierung, der Aus- und Weiterbildung oder der internen Flexibilität. Dieser pragmatische Ansatz wird von gemeinsamen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Unternehmens- und Branchenebene gefördert.

3 Die Rolle der Sozialpartner

Allgemeine Anmerkungen zur Rolle der Sozialpartner

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen hängt historisch gesehen eng mit der Zeit nach dem 2. Weltkrieg zusammen. Vor dem Hintergrund des Faschismus und der Zerschlagung der Organisationen der Sozialpartner, beruht es auf dem Wunsch nach einem entpolitisierten Modell der Arbeitsbeziehungen und der Trennung von Arbeitskonflikten vom Arbeitsplatz. Außerdem unterliegen die deutschen Arbeitsbeziehungen starken juristischen Vorgaben, die auf Gesetzen und Fallrecht beruhen. Ihr bemerkenswertestes Kennzeichen ist das duale System der Interessenvertretung sowie der Tarifautonomie. Es beruht auf Gewerkschaften und Arbeitgebern, die allein für Tarifverhandlungen verantwortlich sind, die auf Branchen- oder Industrieniveau erfolgen, und auf Betriebsräten als Hauptinteressenvertretungen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz. Den Sozialpartnern in Deutschland kommt nicht nur im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus gibt es vielfältige Einflussbereiche, z.B. in den Organen der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen oder auch in der Arbeitsmarktpolitik (Vertretung der Sozialpartner im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit). Ferner ist festzustellen, dass sich das deutsche System der „Mitbestimmung“, d.h. der gesetzlich geregelten Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer auf der Betriebs- und Unternehmensebene, deutlich von anderen Ländern unterscheidet. Demgegenüber haben im Unterschied etwa zu den romanischen Ländern „zentrale“ bi- oder tripartistische Formen des sozialen Dialogs keine Traditionen in Deutschland. Diesbezüglich gab es Versuche, zum Beispiel das *Bündnis für Arbeit* unter der Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten und Grünen gegen Ende der 1990er Jahre, die nicht sehr erfolgreich waren.

Wichtigste Instrumente und Einflussniveau

Wie bereits erwähnt, beruht das deutsche System der Arbeitsbeziehungen sehr stark auf den Pfeilern des Arbeitsrechts, der Tarifautonomie und der betrieblichen wie unternehmensbezogenen (Aufsichtsrat) Mitbestimmung.

Tarifverhandlungen auf Branchen- und – immer öfter – auf Firmenebene sind die wichtigsten Gelegenheiten für die deutschen Sozialpartner, bei denen Lösungen und Praktiken für Politiken entwickelt und implementiert werden, die zur Förderung von Flexicurity auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Über ihre Mitarbeit im Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit verfügen die Sozialpartner ebenfalls über einen direkten Einfluss auf die aktive Arbeitsmarktpolitik.

DEUTSCHLAND: WICHTIGSTE INDIKATOREN DES SOZIALDIALOGS

	Deutschland	EU27
Abdeckung von Arbeitsverhältnissen durch Tarifverträge (2006)	63 %	63 %
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (2005)	22 %	25 %

Quellen: Eurofound, EIRO-Profile der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (2008)

Allerdings finden informelle Konsultationen statt und im Alltag der politischen Entscheidungsprozesse ist regelmäßig Gelegenheit zum Austausch von Ansichten, Meinungen und Vorschlägen vor allem auf Gebieten, die für die Sozialpartner von Interesse sind. Obwohl abhängig vom jeweiligen politischen Klima, finden Gedankenaustausch und Dialog zwischen Regierung und Gewerkschaften statt. Konsultation, Dialog und Austausch sind auch wichtige Instrumente, um die Gestaltung und Umsetzung von Politiken auf Bundes- und Länderebene zu beeinflussen.

Wie die Arbeitgeberorganisationen bei unserer Umfrage berichteten, ist die Bedeutung der Sozialpartner und des trilateralen Dialogs im Zusammenhang mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008 gewachsen.

Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen standen vor einigen großen Herausforderungen in Bezug auf die Tarifverhandlungen. In den letzten Jahrzehnten gab es insbesondere im privaten Sektor eine starke Entwicklung hin zu dezentralen Tarifverhandlungen: Ein besonderes Problem war die Entwicklung in Ostdeutschland, wo viele Unternehmen die Arbeitgeberorganisationen verlassen haben oder nicht willens sind, ihnen beizutreten. Wenn überhaupt, dann verhandeln sie lieber auf Unternehmensebene. Während bis vor Kurzem die Abdeckung durch Tarifverträge gesunken ist (die neuesten Zahlen sprechen jedoch wieder von einer leichten Zunahme!), gestattet eine wachsende Zahl von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen Abweichungen auf Betriebsebene. Seit den 1990er Jahren erlebte das deutsche Tarifverhandlungssystem eine ständige Zunahme der sogenannten Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen. Sie gestatten unter bestimmten Voraussetzungen ein Abweichen von tariflich vereinbarten Standards. Hierzu ist für gewöhnlich die Zustimmung von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen erforderlich. Laut der Betriebsratsumfrage 2005 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts WSI nutzten etwa 75 % der Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten Öffnungsklauseln. Es ist hier darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Instrument der Öffnungsklauseln, um Vereinbarungen handelt, die sich innerhalb eines von den Tarifparteien gesetzten Rahmen bewegen müssen und die von den Betriebsräten mitbestimmt werden.

Tarifverhandlungen haben jedoch beträchtlich zur Einführung von flexicurity-artigen Maßnahmen und Praktiken an deutschen Arbeitsplätzen beigetragen:

- Neben der Bezahlung betrafen die wichtigsten Themen die *Arbeitszeit*, darunter flexible Arbeitszeitvereinbarungen und Arbeitszeitkonten. Auch über Gesundheit und Sicherheit wurde in zahlreichen Fällen verhandelt. Zusätzlich haben die Branchensozialpartner mehrerer Branchen und Sektoren Tarifverträge zum „demographischen Wandel“ abgeschlossen. Dieses Problem war 2008 auch Gegenstand eines Tarifvertrags der chemischen Industrie. Derartige Vereinbarungen umfassen häufig „Altersanalysen“ auf Firmenebene und Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit älterer Arbeitnehmer.
- Besondere Beachtung verdienen die Regelungen zum Saison-Kurzarbeitergeld, die seit 2006 gelten und die auf tarifliche Vereinbarungen der Sozialpartner des Bauhauptgewerbes aufbauen. Sie haben dazu beigetragen, dass sich der Beschäftigungsrückgang in den erfassten Branchen in den Winterperioden mehr als halbiert hat. Somit wurde eine Maßnahme der internen Flexibilität geschaffen, die eine Form der externen Flexibilität zurückgedrängt hat und mit einem höheren Maß an Sicherheit verbunden ist. Die Regelungen treffen im Grundsatz auf Zustimmung der Sozialpartner: *„Das Saison-Kurzarbeitergeld sorgt für mehr Flexibilität im Umgang mit witterungsbedingten und wirtschaftlichen Arbeitsausfällen während der Schlechtwetterzeit und hat*

sich in den ersten beiden Winterperioden bewährt“ (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2008, S. 221). Auch aus Sicht der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt wurde „das Ziel, nämlich den saisonbedingten Beschäftigungsrückgang deutlich zu verringern, erreicht.“¹¹

- Ausgelöst durch das Risiko von Werksschließungen und Entlassungen haben Gewerkschaften wie die IG Metall oder ver.di in vielen Fällen Tarifverträge verhandelt, die als Sozialtarifverträge bezeichnet werden und die Werksschließungen oder -verlegungen regeln. Diese Vereinbarungen sehen in der Regel den Wechsel von Mitarbeitern in Beschäftigungsgesellschaften, ihre Aus- und Weiterbildung sowie Abfindungen vor.
- Auch im öffentlichen Dienst wurden im Kontext von Restrukturierungsprozessen, z.B. im Krankenhaussektor, Sanierungstarifverträge zwischen den Arbeitgebern und der Gewerkschaft ver.di geschlossen.
- Weiterhin ist hier anzumerken, dass die grundlegende Tarifreform im öffentlichen Dienst im Jahre 2005 neben der Neugestaltung der Entlohnung eine ganze Reihe Neuerungen mit sich brachte, die beide Komponenten der Flexibilität und Sicherheit umfassen, z.B. ein flexiblere Entgeltsystem, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Qualifizierung und Personalentwicklung oder größere Mobilität.
- Lebenslanges Lernen und andere, nicht berufsbezogene Bildungsmaßnahmen sind ziemlich neue Themen, um die es in Tarifverhandlungen geht. Bereits 2001 schlossen die IG Metall und der baden-württembergische Arbeitgeberverband eine vorbildliche Tarifvereinbarung über Aus- und Weiterbildung ab. Inzwischen gibt es Aus- und Weiterbildungsvereinbarungen in verschiedenen Branchen.
- Gleichstellungsfragen wurden bei Tarifverhandlungen selten direkt angesprochen. Wie in der deutschen Politik wird Gleichstellung auf das Thema der Vereinbarkeit von Beruf und Familie reduziert und drückt sich als Frage flexibler Arbeitszeiten aus. Eine Besonderheit des öffentlichen Dienstes besteht in diesem Zusammenhang durch die Praktik der „Postenbesetzung“, die dazu geführt hat, dass heute in vielen hohen Positionen (z.B. in der Justiz) weibliche Führungskräfte vertreten sind.

Aktuelle Veränderungen und Herausforderungen

Wenn es um die Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise und anderer Veränderungen auf den Sozialdialog und den Einfluss von Sozialpartnern auf Politik und Praxis geht, unterscheiden sich die Beurteilungen von Gewerkschaften einerseits und privaten wie auch öffentlichen Arbeitgebern andererseits ziemlich deutlich, wie die Beschreibung der Positionen der Sozialpartner auf einigen Politikgebieten bereits gezeigt hat.

Auch was bedeutende zukünftige Herausforderungen betrifft, urteilen die deutschen Sozialpartner unterschiedlich und sind verschieden ausgerichtet: Während für die Arbeitgeberorganisationen der oben beschriebene Reformprozess und das Konzept „Flexicurity“, wie sie es interpretieren, ein guter Ausgangspunkt und Weg für kommende Jahre sind, fordern die Gewerkschaften eine allgemeine Änderung der wichtigsten politischen Leitlinien. Wie oben gezeigt, sollte diese Veränderung sich klarer auf das normative Ziel einer „guten Arbeit“ und auf die Arbeitsqualität konzentrieren. Angesichts der Folgen der Arbeitsmarktreform und der sozialen Auswirkungen von Krise und Strukturveränderung in Deutschland besteht Bedarf, einen neuen Ansatz zu definieren. In einem Positionspapier zur EU-

¹¹ Alle Zitate entstammen einer Drucksache des Deutschen Bundestages zu einer Unterrichtung durch die Bundesregierung: BT Drucksache 16/11487, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/114/1611487.pdf> .

Strategie bis 2020 spricht der DGB von einem umfassenden Flexicurity-Ansatz, der auf die Schaffung von „Sicherheit im Wandel“ abzielt (DGB 2010, S. 6).

Beispiele guter Praktiken auf den Gebieten Arbeitsmarktflexibilität und -sicherheit

In ihren Antworten auf die Umfrage haben die deutschen Sozialpartner auf zahlreiche Fälle guter Praktiken hingewiesen. Da sie bereits ausführlicher in den Kapiteln 2 und 3 beschrieben wurden, fasst sie die nachstehende Übersicht nur kurz zusammen, ergänzt um Informationen zu den jeweiligen Sozialpartnern und um Schlagworte, um die Fälle zu klassifizieren.

VON DEN DEUTSCHEN SOZIALPARTNERN ERWÄHNT BEISPIELE GUTER PRAKTIKEN AUF DEM GEBIET DER „FLEXICURITY“

	Sozialpartner	Behandeltes Flexicurity-Prinzip
Arbeitgeberinitiativen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	BDA/BUSINESSEUROPE	Vereinbarkeit von Beruf und Familie
„Beschäftigungsbrücke Bayern“	BDA/Verband der bayrischen Wirtschaft (vbw) BUSINESSEUROPE	Beruflicher Übergang/Mobilität
ServiceCenter Aus- und Weiterbildung des Verbands der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie	BDA/BUSINESSEUROPE	Lebenslanges Lernen
Möglichkeit, bei einigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen durch Tarifvereinbarungen der Sozialpartner vom gesetzlichen Standard abzuweichen	ZDH/UEAPME	Vertragliche Vereinbarungen
„mehrwert.berlin“ – öffentliche Unternehmen versuchen, Menschen am Rande der Arbeitsmärkte den Zugang zu Arbeit zu erleichtern	Kommunaler Arbeitgeberverband Berlin/CEEP	Inklusion und Wechsel in ein Beschäftigungsverhältnis
Förderung von Bündnissen und Netzen für zukunftsorientierte Arbeitsplätze (z. B. erneuerbare Energien)	BVÖD/CEEP	Aktive Arbeitsmarktpolitik
Initiative „Gute Arbeit“	DGB /ETUC	Hochwertige und produktive Arbeitsplätze
Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument Saison-Kurzarbeitergeld im Baugewerbe	DGB / ETUC BDA/BUSINESSEUROPE ZDB/HDB/ UEAPME IG BAU / ETUC	Interne Flexibilität

Quellen: Antworten auf den Fragebogen, Interviews

4 Wesentliche Aspekte

Aus Sicht des Autors dieses Berichts ergeben sich vor allem die folgenden Schlüsselthemen und -fragen mit Blick auf Flexicurity in Deutschland:

- *Bezüglich des Konzepts „Flexicurity“ als Leitbild für Arbeitsmarktpolitik und -reform gibt es sehr grundsätzliche Unterschiede zwischen den Sozialpartnern (starke Unterstützung der Arbeitgeber, strikte Ablehnung bei Gewerkschaften). Trotzdem gibt es zugleich auch viele Beispiele für gemeinsames Handeln und Initiativen auf Unternehmens- und Branchenebene, die auf gemeinsamen Interessen beruhen, z. B. auf den Gebieten Beschäftigungssicherheit, Aus- und Weiterbildung, lebenslanges Lernen und Zugang zu Arbeit.*
- *Insbesondere vor dem Hintergrund schrumpfender staatlicher Mittel im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise sind sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften daran interessiert, die Instrumente und Konzepte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Maßnahmen zu beschränken, die sich als am effektivsten und effizientesten erwiesen haben.*

Materialien

Fragebögen, Interviews und andere Beiträge

Antworten auf die Fragebogen gingen von den drei wichtigsten deutschen Arbeitgeberverbänden ein: von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA, vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und von der deutschen Sektion des CEEP, dem Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (BVÖD).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB hat den Fragebogen nicht beantwortet, hat diese Umfrage aber durch ein Gespräch und ein umfangreiches Paket mit Materialien und Informationen unterstützt, die seine Position und Meinung bezüglich Flexicurity erläutern.

Gespräche mit Vertretern aller oben erwähnten Organisationen fanden im Juli 2010 in Berlin statt.

Weitere Materialien

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände 2010: Flexicurity. BDA Kompakt, Februar.

Deutscher Gewerkschaftsbund 2007: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Mitteilung der EU-Kommission „Gemeinsame Grundsätze zu Flexicurity – mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“, DGB Bundesvorstand, Dezember.

Deutscher Gewerkschaftsbund 2010: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Konsultation der EU-Kommission über die künftige EU-Strategie bis 2020, Berlin, 18. Januar.

Deutsche Bundesregierung 2008: Deutschlands nationales Reformprogramm 2008–2010: „Auf den Erfolgen aufbauen – die Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung fortsetzen.“

Deutsche Bundesregierung 2009: Nationales Reformprogramm 2008–2010: Implementierungs- und Fortschrittsbericht 2009.

Eurofound 2009: Flexicurity and Industrial Relations. Länderbericht Deutschland.

Eurofound 2010: Germany – Flexible forms of work: “Very atypical” contractual arrangements.

EU-Kommission 2009: „Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual country assessments – a detailed overview of progress made with the implementation of the Lisbon Strategy reforms in Member States in 2008“, Brüssel.

Herzog-Stein, A./Seifert, H.: Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen, WSI-Mitteilungen 11/2010, p. 551-559

Tangian, A./Seifert, H. 2008: Flexicurity – Gibt es ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit?, WSI-Mitteilungen, 11+12, p. 627-635