

Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wird heute von vielen Fachleuten als zentrale Möglichkeit angesehen, die in den letzten Jahren beobachteten Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit einem flexibilisierten Arbeitsmarkt verschiedene Formen atypischer Arbeitsverhältnisse zunehmen, die im Vergleich mit dem Normalarbeitsverhältnis von stärkerer Unsicherheit geprägt sind (insbesondere Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse). Vor diesem Hintergrund stellt sich daher den Sozialstaaten folgende zentrale Frage: Wie ist ein flexibler Arbeitsmarkt bei gleichzeitig guter sozialer Absicherung der damit verbundenen atypischen Arbeitsverhältnisse möglich? Ein heute international stark diskutierter neuerer Lösungsansatz ist das «Flexicurity-Konzept». Die hier referierte BSV-Studie¹ prüfte die Frage, wie das Schweizer System sozialer Sicherheit aus Sicht dieses Konzepts zu beurteilen ist und welche fruchtbaren Anregungen es von diesem allenfalls aufnehmen könnte.



Peter Böhringer

Zürcher Hochschule für Angewandte
Wissenschaften



Michael Marti

Ecoplan

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie «Flexicurity – Bedeutung für die Schweiz», welche als Forschungsbericht Nr. 14/07, BSV, veröffentlicht wird. An der Studie haben neben den beiden Autoren des Artikels auch Robert Oleschak, Heini Sommer und Christoph Rissi von Ecoplan sowie Gitta Inderhees und Imelda Stöckle vom Zentrum für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften mitgearbeitet.

Kurzdarstellung des Flexicurity-Konzepts

Die international zu «Flexicurity» rege geführte wissenschaftliche und politische Diskussion (siehe z.B. Wilthagen, 2001, oder Kronauer/

Linne, 2005) versucht, Flexibilität im Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit sinnvoll zu kombinieren. Wie bereits bei den zugrunde liegenden Begriffen der **Flexibilität** und der sozialen Sicherheit (*security*) ist allerdings das Verständnis von Flexicurity unklar und uneinheitlich. Fünf zentrale Elemente bilden aber in praktisch allen Umschreibungen den Kern der Flexicurity-Konzepte:

- **Kombination von flexiblem Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit:**

Für jede Flexicurity-Definition und die gesamte Diskussion ist das Ziel zentral, einen funktionierenden flexiblen Arbeitsmarkt zu ermöglichen und gleichzeitig den betroffenen Arbeitnehmenden soziale Sicherheit zu garantieren.

- **Wichtigkeit der Sozialpartnerschaft:** Die meisten Autoren betonen, es sei für den Erfolg von Flexicurity entscheidend, dass die konkreten (länderspezifischen) Flexicurity-Politiken von den Sozialpartnern gemeinsam erarbeitet bzw. ausgehandelt würden.

- **Zentrale Funktion von Übergangsarbeitsmärkten:** Verschiedene sogenannte Übergangsarbeitsmärkte sollen den Übergang zwischen verschiedenen Erwerbsstatus (Erwerbslosigkeit/Erwerbsarbeit, unselbständige/selbständige Erwerbstätigkeit etc.) erleichtern und mit dieser – institutionell unterstützten oder durch den Arbeitsmarkt selber geschaffenen – Durchlässigkeit die Flexibilität im Arbeitsmarkt fördern.

- **Absicherung der ArbeitnehmerInnen mit unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktchancen:** Der Fokus sozialer Sicherungsmassnahmen ist primär auf jene Arbeitnehmenden gerichtet, die im Arbeitsmarkt verhältnismässig schlechte Chancen haben.

- **Hoher Stellenwert der Weiterbildung:** Der Weiterbildung bzw. Zusatzqualifizierung kommt in einem flexiblen Arbeitsmarkt und zunehmend auch in flexiblen Erwerbsbiografien ein immer höherer Stellenwert zu. Verschiedentlich wird daher auch «lebenslanges Lernen» gefordert.

In diversen Publikationen wird darauf verwiesen, dass Flexicurity nicht einfach als «soziale Absicherung atypischer Arbeitsverhältnisse», sondern als ein Prozess verstanden werden müsse, in dem Flexibilität über soziale Sicherheit und umgekehrt definiert würden. Nach diesem Verständnis bildet die Synchronisation der beiden Aspekte (Flexibilität und soziale Sicherheit) einen bewussten Prozess. Flexicurity ist also Teil einer **proaktiven Arbeitsmarktpolitik**.

Flexibilität im Arbeitsmarkt – Analyse atypischer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz

Flexibilität dient im aktuellen Diskurs über die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes als facettenreiche und zum Teil ideologisch aufgeladene Formel mit unklaren Konturen (klassisch dazu: Semlinger, 1991; besonders kritisch: Zilian/Flecker, 1998). Das liegt auch an der Komplexität des Phänomens. Denn zum einen bilden **drei verschiedene Ebenen** ganz unterschiedliche Bezugspunkte (siehe auch Klammer/Tillmann, 2001, oder Keller/Seifert, 2002): die **Makroebene** der Volkswirtschaft bzw. des Arbeitsmarktes, die betrieblichen Strukturen und Abläufe als **Mesoebene** und die entsprechenden Anforderungen an und Auswirkungen auf die einzelnen Arbeitnehmenden auf der **Mikroebene**. Zum andern ist zwischen grundlegend verschiedenen Ausprägungen zu unterscheiden, nämlich zwischen sogenannter **externer bzw. numerischer Flexibilität** auf der einen Sei-

Zusammenfassung der Entwicklung atypischer Arbeitsverhältnisse

T

Arbeitsverhältnis	Anzahl im Jahr 2006	Entwicklung seit 2002	Bemerkung
Befristete Arbeitsverhältnisse	Rund 245 000	↗	Deutliche Zunahme bei auf über 3 Monate und über 1 Jahr befristeten Arbeitsverhältnissen, geringere Zunahme bei bis 3 Monate befristeten; vermutete Zunahme sowohl bei «qualifizierten» wie bei «unqualifizierten» befristeten Arbeitsstellen
Temporärarbeit	Rund 27 000	→ / ↗	–
Arbeit auf Abruf	Rund 208 000	→	Insbesondere sind Arbeitsverhältnisse ohne garantierte Stundenzahl rückläufig
Heimarbeit	Rund 191 000	↘	Verstärkter Rücklauf bei den Arbeitsverhältnissen mit schwankender Stundenzahl
Selbständigkeit mit einem Auftraggeber	Rund 45 000	↘	Rücklauf bei Selbständigkeit mit kurz- und langfristigen Vereinbarungen
Teilzeitarbeit	Rund 1 305 000	↗	Ähnliche Zunahme bei Pensen über 20 %, über 50 % und über 70 %; Rückgang bei Pensen unter 20 %

Achtung: Die genannte Anzahl der jeweiligen atypischen Arbeitsverhältnisse **darf nicht einfach summiert** werden, da es Doppelzählungen gibt. So ist beispielsweise denkbar, dass ein Arbeitsverhältnis sowohl zu den befristeten Arbeitsverhältnissen wie auch zu den Arbeitsverhältnissen auf Abruf gezählt werden kann.

Quelle: SAKE 2002–2006, eigene Berechnungen.

te (zahlenmässige Anpassung des Personalbestands) und «**interner/funktionaler**» Flexibilität auf der anderen Seite (Anpassung betrieblicher Strukturen und Abläufe).

Die Flexibilisierung im Arbeitsmarkt kommt in ausgeprägter Form zum Ausdruck in zahlreichen **atypischen Arbeitsverhältnissen** – auch wenn nicht alle atypischen Arbeitsverhältnisse zwangsläufig flexibel sein müssen. Darunter sind jene Arbeitsverhältnisse zu verstehen, die in einem oder mehreren Merkmalen vom herkömmlichen industriellen Arbeitsverhältnis (sogenanntes Normalarbeitsverhältnis) abweichen (siehe Böhringer, 2001). Ein Teil der

Studie bestand daher in einer Aufarbeitung vorhandener statistischer Daten zur Entwicklung atypischer Arbeitsverhältnisse.

Eine auf der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) basierende **empirische Analyse** ergibt, dass sich die atypischen Arbeitsverhältnisse in den letzten fünf Jahren unterschiedlich entwickelt haben (siehe Tabelle). Insbesondere bei den über drei Monate und über ein Jahr befristeten Arbeitsverhältnissen, der Temporärarbeit und der – nach wie vor mehrheitlich von den Frauen geleisteten – Teilzeitarbeit sind im Zeitraum 2002 bis 2006 Zunahmen zu verzeichnen.

Hingegen ist eine Stagnation bei Arbeit auf Abruf zu beobachten, während Heimarbeit und Selbständigkeit mit einem einzigen Auftraggeber in der Tendenz sogar rückläufig sind. Auffallend ist, dass sehr problematische Arbeitsverhältnisse – Arbeit auf Abruf ohne garantierte Stundenzahl, Heimarbeit mit schwankendem Arbeitsvolumen, Selbständigkeit mit nur einem Auftraggeber und nur kurzfristiger Vereinbarung – in den letzten Jahren am stärksten rückläufig waren. Inwiefern dieser rückläufige Effekt konjunkturbedingt ist, bleibt aufgrund der beschränkten Beobachtungsperiode offen.

Mit Hilfe der SAKE-Erhebungen lassen sich auch Indizien für die **Durchlässigkeit des Schweizer Arbeitsmarktes** finden. Diese weisen darauf hin, dass atypische Arbeitsverhältnisse durchaus – zumindest für einen Teil der Erwerbstätigen – einen «Übergangseffekt» (vom atypischen hin zum Normalarbeitsverhältnis) haben können und nicht zwingend eine Sackgasse bedeuten, was eine wichtige Voraussetzung für Flexicurity bildet.

Soziale Absicherung atypischer Erwerbsarbeit – sozialversicherungsrechtliche Analyse hypothetischer Fallbeschreibungen

«**Soziale Sicherheit**» ist wie jener der Flexibilität ein schillernder, komplexer und keineswegs einheitlich benutzter Begriff (ausführlich dazu: Butterwegge, 2005). Wir haben ihn **in einem weiteren Sinne** verstanden als eine Gesamtheit aus der Absicherung der 9 klassischen sozialen Risiken (Krankheit, Invalidität, Tod, Alter etc.) durch Sozialversicherungen, aus der Sozialhilfe, dem Arbeitsrecht und allen weiteren auf die Integration in Erwerbsarbeit zielenden Massnahmen der Sozialpolitik. Letztere Massnahmen wurden nicht und die arbeitsrechtliche Absicherung lediglich summarisch erläu-

tert, weil sich der Hauptfokus auf die Absicherung durch Sozialversicherungen und Sozialhilfe richtete.

Um die soziale Absicherung von atypisch Beschäftigten ganz konkret zu untersuchen, wurden jene **Atypikformen und erwerbsbiografischen Unsicherheitssituationen**, die sich im Zusammenhang mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes häufig ergeben, zu fünf verschiedenen hypothetischen Fällen kombiniert. Diese realitätsnah konstruierten Fälle bzw. die sich im Laufe der jeweiligen Erwerbsbiografien ergebenden verschiedenen Unsicherheitssituationen wurden dann jeweils aus der Sicht aller Sozialversicherungen (allenfalls ergänzt um die Sozialhilfe) en détail juristisch bearbeitet (siehe Bd. 2 der veröffentlichten Studie).

Diese **Untersuchung zeigt**, dass das schweizerische Sozialversicherungssystem (nötigenfalls ergänzt um die Sozialhilfe) die dargestellten, für einen flexibilisierten Arbeitsmarkt typischen flexiblen Arbeitsverhältnisse und entsprechenden Unsicherheitssituationen **relativ gut absichert** (siehe auch den Sammelband von Murer, 1996, darin insbesondere Leuzinger-Naef).

Lücken ergeben sich vor allem bei der **Beruflichen Vorsorge** nach BVG (Interessengruppen und dem politischen System gut bekannt): Erstens fällt bei geringfügiger Beschäftigung – abgesehen vom Ausnahmefall bestbezahlter hochqualifizierter Arbeit – das meist sehr tiefe Einkommen aus dem BVG-Obligatorium; zweitens sind kurze, d.h. bis auf maximal drei Monate befristete Arbeitsverhältnisse ebenfalls nicht obligatorisch versichert; und drittens werden bei einem Vorbezug der Pensionskassen-Gelder für den Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit die Ersparnisse, die eigentlich für das Alter oder eine allfällige Invalidität bestimmt wären, vorzeitig aufgelöst, weshalb es dann bei mangelndem wirtschaftlichem Erfolg im Alter oder bei Invalidität/Tod in entscheidendem Ausmass an der

Absicherung durch die zweite (und meist auch der dritten) Säule fehlt.

Bezüglich des Risikos **Arbeitslosigkeit** bestehen ebenfalls einige wichtige Lücken: Zum einen sind Selbständigerwerbende und damit auch Neue Selbständige (Solo-Unternehmer, oft eher aus wirtschaftlicher Not denn Unternehmergeist) nicht bei der ALV gegen Arbeitslosigkeit versichert; dasselbe gilt für Altersarbeitende, wenn sie auf einen Zusatzverdienst angewiesen sind. Zum andern stehen auf Abruf Arbeitenden keine Ansprüche gegenüber der ALV zu, wenn ihr Arbeitspensum schleichend abnimmt; zudem ist bei schwankendem Pensum die Rechtslage sehr unsicher und benachteiligt ausgerechnet jene, die unter grösseren Schwankungen leiden. Schliesslich ist, was bisher auch in der Fachdiskussion noch nicht thematisiert wurde, der Grundsatz zu hinterfragen, dass bei Zwischenverdiensten der Taggeld-Anspruch trotz geringeren Kompensationszahlungen in Tagen berechnet und also nicht im entsprechenden Verhältnis verlängert wird.

Schlecht abgesichert sind viele Arbeitnehmende bezüglich des einschneidenden Risikos **längerdauernder Krankheit**, weil das Schweizer Recht bis heute kein Obligatorium für eine Krankentaggeldversicherung, sondern nur sehr bescheidene arbeitsrechtliche Lohnfortzahlungspflichten des Arbeitgebers kennt. Können die Betroffenen nicht von längeren Lohnfortzahlungsfristen oder einer betrieblichen Kollektivkrankentaggeldversicherung profitieren, die entweder vom Arbeitgeber vertraglich zugesichert oder durch einen Gesamtarbeitsvertrag vorgeschrieben sind, dann fällt das Einkommen vollkommen weg und wird frühestens nach einem Wartejahr durch eine allfällige IV-Rente wieder kompensiert.

Das Risiko **Nichtberufsunfall** ist hingegen lediglich bei geringfügiger Beschäftigung (unter acht Stunden pro Woche) schlecht abgesichert

und wird via Krankenkasse aufgefangen (wenn auch verbunden mit gewissen Nachteilen gegenüber der UVG-Absicherung).

Die **AHV/IV** ist in Bezug auf Flexicurity gut zu bewerten. Dies dank der auch für die Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit geltenden Beitragspflicht sowie der Einrichtung der Ergänzungsleistungen, die zu tiefe Renten aufzufangen vermögen. Nachteilig ist bei der AHV einzig, dass die Beiträge aus der – angesichts der demografischen Entwicklung immer wichtigeren – Altersarbeit nicht rentenbildend sind (rentenbildend wären sie, wenn die Rente aufge bessert werden könnte, indem mit der Anrechnung der Beiträge das durchschnittlich massgebende Jahreseinkommen erhöht und mit den angerechneten Beitragszeiten allfällige Beitragslücken gefüllt werden könnten). Im Übrigen kann es sich für flexibel Beschäftigte sehr nachteilig auswirken, wenn sie invalid werden und vorher nur ein vergleichsweise geringes Einkommen erzielt haben (wirkt sich negativ auf die Berechnung des IV-Grades aus).

Trotz dieser Lücken sind atypische Arbeitsverhältnisse, wie sie mit entsprechenden Unsicherheitssituationen für einen flexiblen Arbeitsmarkt typisch sind, übers Ganze gesehen relativ gut durch Sozialversicherungen und Sozialhilfe abgesichert.

Die Schweiz – ein klassisches Flexicurity-System

Wie international vergleichende Studien zeigen, ist **der schweizerische Arbeitsmarkt** bereits heute **flexibel** (siehe OECD, 2004; Tangian, 2006). Die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Arbeitsmärkten bzw. die Förderung von Übergängen zwischen verschiedenen Erwerbsstatus, wie sie in der Flexicurity-Diskussion oft gefordert werden, spielt im schweizerischen Sys-

tem sozialer Absicherung bereits eine Rolle – darauf weisen die vorhandenen SAKE-Daten jedenfalls hin.

Auch bezüglich der **sozialen Absicherung flexibler Arbeitsverhältnisse** durch Sozialversicherungen und Sozialhilfe schneidet das Schweizer System verhältnismässig gut ab – und dies, ohne die Flexibilität des Arbeitsmarktes übermässig einzuschränken; im Gegenteil, das schweizerische System enthält schon seit längerem – und mit den Gesetzesrevisionen der letzten Jahre noch verstärkt – Mechanismen, mit denen die Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmenden im Arbeitsmarkt aktiv gefördert werden (insbesondere die Instrumente des aktivierenden Sozialstaats, v.a. Wiedereingliederungsmassnahmen im Rahmen der IV, Beschäftigungs- und Bildungs- und andere arbeitsmarktlche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung sowie der von dieser geförderte Aufbau selbständiger Erwerbstätigkeit, ebenso die von der Sozialhilfe unterstützte berufliche Reintegration).

Insgesamt zeigt sich, dass die **Schweiz** mit ihrem relativ flexiblen Arbeitsmarkt und dem verhältnismässig gut ausgebauten System sozialer Absicherung eigentlich – auch wenn dies in der internationalen Fachliteratur kaum erwähnt wird (siehe z.B. den Sammelband von Kronauer/Linne, 2005) – ein **klassisches Beispiel eines Flexicurity-Systems** abgibt. Daher drängt sich für die Schweiz kein Systemwechsel auf. Es bleibt aber periodisch zu prüfen, welche Anpassungen und Erweiterungen sich aus der Sicht des Flexicurity-Konzepts empfehlen.

Handlungsfelder zur Sicherung atypischer Arbeitsverhältnisse im Sinne des Flexicurity-Konzeptes

Die nachfolgenden Ausführungen skizzieren die Handlungsfelder, in

denen im jetzigen Sozialversicherungssystem Massnahmen aus Sicht des Flexicurity-Konzepts prüfenswert wären, weil sie zum einen die wichtigsten für atypische Arbeitsverhältnisse bestehenden Sicherungslücken schliessen könnten, zum andern im Flexicurity-System bereits angelegte Leitgedanken verstärken würden.

- **Anstreben punktueller Anpassungen einzelner Sozialversicherungen**, um jene Lücken, die für bestimmte atypische Arbeitsverhältnisse noch bestehen, zu füllen. Punktuelle Veränderungen erlauben eine vergleichsweise gute Kostenkontrolle, erhöhen aber auch – vor allem betreffend zweiter Säule – die Sozialabgaben und damit die Kosten für den Faktor Arbeit.

- **Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Case Management**: Eine erfolgreiche Implementierung bereits beschlossener Massnahmen, allenfalls ergänzt durch weitere Verbesserungen, kann die Schnittstellenproblematik entschärfen und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, für die Betroffenen effiziente und im Hinblick auf deren Arbeitsmarktfähigkeit effektive Lösungen zu finden.

- **Intensivierte Aktivierung (durch ausgebaute Anreizsysteme und Weiterbildung)**: Eine intensivierte arbeitsmarktlche Aktivierung der Betroffenen durch einen Ausbau der Anreizsysteme und eine Förderung der Weiterbildung (insbesondere auch in der Sozialhilfe) könnte helfen, die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes bzw. die «Pas-sagensicherheit» der Betroffenen zu erhöhen. Was die Sicherung des Grundeinkommens über alternative Instrumente wie Partizipationseinkommen oder negative Einkommenssteuern anbelangt, so wäre dies mit einem partiellen Umbau des Steuersystems verbunden, was eine schnelle Realisierbarkeit eher unwahrscheinlich erscheinen lässt.

Literatur

Böhringer Peter (2001)

Die neue Arbeitswelt. Flexibilisierung der Erwerbsarbeit und atypische Arbeitsverhältnisse. Zürich.

Butterwegge Christoph (2005)

Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden.

Keller Berndt, Seifert Hartmut (2002)

Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 35 Jg.

Klammer Ute, Tillmann Katja (2001)

Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Kronauer Martin, Linne Gudrun (Hrsg.) (2005)

Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin.

Murer Erwin (Hrsg.) (1996)

Neue Erwerbsformen – veraltetes Arbeits- und Sozialversicherungsrecht? Bern.

OECD (2004)

The OECD Employment Outlook. Paris.

Semlinger Klaus (Hrsg.) (1991)

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Frankfurt am Main, New York.

Tangian, Andranik S. (2006)

Monitoring flexicurity policies in Europe from three different viewpoints. WSI-Diskussionspapier Nr. 145, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

Wilthagen Ton (2002)

The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulation employment and labour markets.

Zilian Hans Georg, Flecker Jörg (Hrsg.) (1998)

Flexibilisierung – Problem oder Lösung? Berlin.

Peter Böhringer, lic. iur., Leiter Zentrum für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Dozent für Privatrecht und Arbeitsrecht, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

E-Mail: boep@zhaw.ch

Michael Marti, Dr. rer. pol., Consultant, Ecoplan. E-Mail: marti@ecoplan.ch