



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Regionalforum für soziale Sicherheit für Europa

Warschau, Polen, 3.-5. März 2010

Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit

Die soziale Sicherheit, ein sicher ändernder Arbeitsmarkt
und die Finanzkrise: Herausforderungen und Empfehlungen

Yves Flückiger

Professor für Wirtschaftspolitik

Direktor der Beobachtungsstelle für Beschäftigung

Universität in Genf

Schweiz

Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit

Die soziale Sicherheit, ein sicher ändernder Arbeitsmarkt und die Finanzkrise: Herausforderungen und Empfehlungen

Yves Flückiger
Professor für Wirtschaftspolitik
Direktor der Beobachtungsstelle für Beschäftigung
Universität in Genf
Schweiz

Einführung

Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte kam es auf dem europäischen Arbeitsmarkt wie in anderen Regionen der Welt zu tiefgreifenden Veränderungen. Dieser Wandel ist auch vor dem Hintergrund des Alterungsprozesses in der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Globalisierung zu sehen. Neben diesen Strukturproblemen kamen in neuerer Zeit die Auswirkungen der Finanzkrise hinzu, welche die Arbeitslosigkeit erheblich erhöht hat, deren Folgen noch nicht ganz abzusehen sind und einige Länder besonders schwer treffen, vor allem in Osteuropa. Der vorliegende Beitrag möchte die Herausforderungen untersuchen, vor denen die Systeme der sozialen Sicherheit in Europa stehen und ansatzweise Wege aufzeigen, um ihnen zu begegnen.

Die Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherheit

Der Arbeitsmarkt in Europa ist gegenwärtig mit einschneidenden Veränderungen konfrontiert, die nicht nur konjunkturabhängig sind, sondern auch einen tiefgehenden Strukturwandel aufzeigen.

Ein sich ändernder Arbeitsmarkt

Dieser Wandel kommt vor allem durch das Auftreten neuer Beschäftigungsformen zum Ausdruck. Sie beziehen sich auf den Ort der Tätigkeit, ihre Dauer, Arbeitsorganisation und – inhalt sowie die Stellung der in diesen Tätigkeiten Beschäftigten. Auch wenn diese Phänomene auf den ersten Blick sehr unterschiedlicher Natur zu sein scheinen, ergeben sie sich doch aus der gleichen Entwicklung, die in den meisten europäischen Ländern feststellbar ist, nämlich der Flexibilisierung der Arbeit und der Arbeitsorganisation.

Yves Flückiger

Das Konzept der Beschäftigungsflexibilität wird in diesem Zusammenhang häufig verwendet, spiegelt aber häufig ganz unterschiedliche Realitäten wieder. Es kann folgende Formen annehmen:

- *quantitative Flexibilität* gegenüber dem Umfeld, wenn die Unternehmen ihre Mitarbeiterzahlen durch Einstellungen und Entlassungen fluktuieren lassen;
- *funktionale Flexibilität*, die eine vielfältige Verwendbarkeit der Arbeitnehmer und eine Diversifizierung ihrer Aufgaben voraussetzt;
- *zeitliche Flexibilität*, die durch eine Lockerung der Arbeitszeitregelungen und eine Diversifizierung der Beschäftigung zum Ausdruck kommt.

Auch wenn die erste Form der Flexibilität nicht neu ist, haben die Unternehmen in den letzten Jahren doch ihr Entlassungsverhalten geändert, indem sie weniger stark als in der Vergangenheit auf eine Politik des Beschäftigungserhalts in Konjunkturkrisen setzten.

Die zweite Form der Flexibilität tritt heute ebenfalls häufiger in Erscheinung. So ist die Zahl der Erwerbstätigen, die ihren anfänglichen Beruf wechselten, in den letzten 20 Jahren ständig gestiegen. In der Schweiz z.B. erhöhte sich deren Prozentanteil zwischen 1980 und heute von 38 auf 50 Prozent. Man erlernt heute seinen Beruf nicht mehr für das ganze Leben, sondern muss sich darauf vorbereiten, diesen gar mehrfach im Laufe des Erwerbslebens zu wechseln.

Seit Beginn der neunziger Jahre wird auch immer systematischer auf zeitlich flexible Regelungen zurückgegriffen. Diese Entwicklung kommt vor allem in der Zunahme der Teilzeitarbeit und selbständiger Tätigkeiten zum Ausdruck. Auch wenn diese Arbeitsformen kein Novum darstellen, stellt ihre seit dem Beginn der achtziger Jahre festzustellende Ausweitung eine der wichtigsten Veränderungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt dar. Phasen wirtschaftlicher Rezession gehen oft mit solchen einher, in denen die Zahl der Selbständigen und Teilzeitbeschäftigten tendenziell zunimmt, da viele Arbeitslose in einem solchen Status einen Ausweg finden, der zu einer bezahlten Tätigkeit führt, auch wenn diese häufig prekär ist. Auch die Zahl der zur Teilzeitarbeit gezwungenen Beschäftigten steigt in einer Rezession erheblich, vor allem bei den Männern.

Empirische Analysen der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in Europa zeigen, dass diese vor allem die Selbständigen und Teilzeitbeschäftigten betreffen, während die Vollzeitbeschäftigten ein stabileres Arbeitsmarktsegment bilden. Dies stützt die Hypothese einer Segmentierung des Arbeitsmarktes, der auf der einen Seite stabile und gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse und auf der anderen solche mit sich bringt, die ein häufiger Wechsel und eine weniger attraktive Bezahlung kennzeichnet.

Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die soziale Sicherheit

In zahlreichen Weltregionen stieg in den letzten Monaten die Arbeitslosigkeit. Im Jahre 2009 nahm die Zahl der Arbeitslosen weltweit um 12 Millionen zu und erreichte einen Rekordstand von 212 Millionen Menschen. Obwohl sie nur 16 Prozent der Arbeitskräfte weltweit stellen, trugen die Industrieländer seit 1970 mit 40 Prozent zur Erhöhung der Weltarbeitslosenquote bei¹.

¹ *ILO Global Employment Trends* - Update, Mai 2009.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm> (nur in englischer Sprache)

OECD Private Pension Outlook, 2008.

<http://www.oecd.org/daf/pensions/outlook>.

Aufgrund der Finanzkrise sind die Einnahmen der sozialen Sicherheit deutlich zurückgegangen. Dies ist im Wesentlichen auf das geringere Sozialbeitragsaufkommen und niedrigere Investitionsgewinne, eine Kürzung der staatlichen Subventionen und jener zwischen den einzelnen Systemen zurückzuführen. Die Reserven der Systeme der sozialen Sicherheit haben sich ebenfalls verringert.

Die wichtigsten mit den staatlichen Programmen der sozialen Sicherheit verbundenen Fonds in Europa haben bei den Investitionen negative Ergebnisse erzielt und die Gesamtverluste werden für das Jahr 2008 auf 225 Milliarden Dollar beziffert². Für einige, wie die staatlichen Rentenreservfonds Irlands (*National Pensions Reserve Fund in Ireland*) und Frankreichs repräsentieren diese Verluste immerhin fünf Jahre an Investitionsgewinnen und fast 25 Prozent ihrer Nettovermögenswerte. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass die Verluste der privaten Pensionsfonds im Laufe des Jahres 2008 von 5 Billionen Dollar im Oktober auf 5,4 Billionen Dollar im Dezember gestiegen sind. Im Durchschnitt erzielten die Pensionsfonds eine negative Rendite in Höhe von -23 Prozent im Laufe des Jahres.

Zu den Rückgängen bei den Beiträgen und Reserven kommt ein erheblicher Anstieg der Ausgaben der sozialen Sicherheit aufgrund der gestiegenen Nachfrage für Arbeitslosenleistungen, Wohngeld und Sozialhilfe. Zahlreiche Systeme der sozialen Sicherheit in Europa müssen daher kurz- und mittelfristig mit Finanzierungsproblemen rechnen. Leistungsverbesserungen oder die Senkung der Sozialbeiträge für Unternehmen könnten zu schweren Finanzungleichgewichten in den Systemen und bei den Trägern der sozialen Sicherheit führen. Maßnahmen wie Zusatzleistungen oder das Einfrieren vorgesehener Beitragsanhebungen bzw. sogar eine Beitragssenkung würden vielleicht das verfügbare Einkommen der Privatpersonen erhöhen oder kurzfristige Erleichterungen für das Unternehmensbudget bringen, sie bergen aber auch ein Risiko für die sozialen Sicherungssysteme.

Eine Reihe von Institutionen der sozialen Sicherheit hat angesichts der aktuellen Probleme bereits dynamische und häufig innovative Maßnahmen ergriffen. Dies gilt insbesondere für den dänischen Rentenversicherungsträger (*Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)*), der sich dabei hervortat, die finanziellen Verluste durch eine aktive Portfolio-Verwaltung zu begrenzen. Eine dynamische soziale Sicherheit, die auf innovativen Maßnahmen und Verfahren beruht, die Zugänglichkeit und Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme begünstigen, bietet den Trägern der sozialen Sicherheit eine effiziente Strategie gegen die negativen Auswirkungen der aktuellen Krise.

Die Systeme der sozialen Sicherheit spielen in der Tat eine wichtige Rolle bei der Abfederung von wirtschaftlichen und sozialen Schocks, indem sie Einkommensverluste ausgleichen, die Armut verringern und den sozialen Zusammenhalt durch einen angemessenen Schutz der Schwächsten in der Gesellschaft stärken. Wenn man das Ausmaß der gegenwärtigen Turbulenzen misst, insbesondere im größeren Zusammenhang der Globalisierung, der Alterung der Bevölkerung und der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wird deutlich, dass die soziale Sicherheit mehr denn je gebraucht wird und zentrales Element staatlicher Politik sein sollte, das die wirtschaftliche Erholung und die Beschäftigung proaktiv stützt und die negativen sozialen Auswirkungen der Krise abmildert.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass wir in der sozialen Sicherheit zunächst eine starke staatliche Grundsäule brauchen und erst dann ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen staatlichen und privaten Angeboten in diesem Bereich anstreben sollten. Es muss auch ein Gleichgewicht zwischen Systemen mit garantierten Leistungen und solchen mit festgesetzten

² Siehe IVSS, 2009. *ISSA survey: Social security responses to the financial crisis. IVSS, Genf.*

Beiträgen gefunden werden, um Risiken besser aufzufangen, ausreichende Leistungen zu garantieren und die Solidarität in den Systemen der sozialen Sicherheit zu erhalten.

Folgen für die Systeme der sozialen Sicherheit

Ein Aspekt, der bei der Analyse der sozialen Sicherung der Personen in den neuen Arbeitsformen besonders paradox erscheint, ist der, dass diese sogenannten atypischen Beschäftigungsformen stark zunehmen, während die wirtschaftliche Lage der Betroffenen prekärer ist als die der auf herkömmliche Weise Beschäftigten. Dieser Nachteil wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass deren Sozialschutz auch schlechter ist, obwohl eines der vorrangigen Ziele der Instrumente der sozialen Sicherheit der Schutz gegen soziale Risiken für jene ist, die am wenigsten in der Lage sind, diese Schutzfunktion im Sinne einer strikten persönlichen Verantwortung selbst zu übernehmen. So gesehen besteht ein Widerspruch darin, dass die wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmer auch zu jenen gehören, welche die schlechteste soziale Deckung genießen.

Gleichzeitig bieten diese Nachteile Anreize für die Unternehmen, atypische Beschäftigungsformen zu entwickeln, um ihre Kosten zu senken und diese der Gemeinschaft aufzuerlegen. Dieser Trend zur Externalisierung der Kosten stellt die Systeme der sozialen Sicherheit in Frage, denen die Bevölkerung eine demokratische Entwicklung zugeordnet hat. Es handelt sich somit um einen versteckten indirekten Angriff auf das System der sozialen Sicherheit, der fragwürdig aus demokratischer Sicht, ungerecht bezüglich der Einkommensverteilung und ineffizient aufgrund der Verzerrungen bei der Ressourcenverteilung ist.

Dieses Paradox erklärt sich vor allem aus dem wachsenden Widerspruch zwischen den arbeitsvertraglich geregelten Arbeitsbedingungen und den tatsächlichen Beschäftigungsbedingungen sowie zwischen den sozialen, ökonomischen und politischen Gegebenheiten, die das Recht der sozialen Sicherheit hervorbrachten, und den Bedürfnissen, die sich aus der heutigen Arbeitsmarktpraxis ergeben.

Zudem scheinen die Sozialversicherungen die Schutzbedürfnisse von Menschen in atypischen Beschäftigungsformen selbst auf der fakultativen Ebene kaum zu berücksichtigen. So ist in einigen europäischen Ländern wie der Schweiz insbesondere die Unfallversicherung nicht an die Bedürfnisse der Selbständigen angepasst worden; es gibt auch keine Versicherung für diese Gruppe bei Einkommensverlusten durch Krankheit oder Mutterschaft und viele Träger der sozialen Sicherheit weigern sich, einen Schutz gegen wirtschaftliche Risiken für die Selbständigen auch nur in Betracht zu ziehen. Gleichzeitig trägt die Festsetzung eines Mindesteinkommens dazu bei, eine große Zahl von Teilzeitbeschäftigten, insbesondere Frauen, von den Systemen der Altersversicherung der zweiten Säule auszuschließen, was die in dieser Arbeitsform Beschäftigten diskriminiert.

Schließlich wirken sich die Beschäftigungsformen auf die Qualität des Sozialschutzes aus. So sanktionieren die berufsständischen Systeme einen unregelmäßigen und nicht kontinuierlichen Beschäftigungsverlauf, der häufig mit flexiblen Regelungen einhergeht, aber auch die Mehrfachbeschäftigung, was in letzterem Falle zu qualifizierten Ungleichbehandlungen führt.

Zu beobachten ist aber auch eine Tendenz der Systeme der sozialen Sicherheit, sich anzupassen und die Individualisierung der Arbeitsformen stärker zu berücksichtigen. Dies ist insbesondere in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden der Fall, die ihre Sozialschutzsysteme reformiert haben, um Teilzeitbeschäftigte nicht bezüglich ihrer Rentenansprüche zu penalisieren. Wenn man allerdings die Weigerung zahlreicher

europäischer Länder sieht, grundlegende Reformen einzuleiten und etwa die Arbeitslosenversicherung den Selbständigen zugänglich zu machen bzw. den Koordinationsabzug in der beruflichen Vorsorge abzuschaffen oder zu ändern, erhält man den Eindruck, dass die Politiker nicht bereit sind, radikale Lösungen anzustreben und für eine soziale Sicherheit zu optieren, deren Ressourcen und Leistungen deutlicher von der Arbeitsbeziehung getrennt sind.

Darüber hinaus versuchen die Unternehmen nicht mehr wie in den siebziger Jahren ihren Personalbestand und das damit verbundene Humankapital bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu halten, so dass sie seit Beginn der neunziger Jahre eine flexiblere Personalpolitik betreiben. Diese hat auch dazu geführt, dass die Arbeitgeber weniger geneigt sind, Personen mit beschränkter Arbeitsfähigkeit einzustellen oder zu behalten, und es vorziehen, diese schwierigen Fälle auf die Invalidenversicherung abzuladen.

In den angelsächsischen Ländern ist der Kündigungsschutz im Gegensatz zu Deutschland, Frankreich, Belgien oder Österreich relativ schwach, was die Unternehmen eher dazu ermutigt, Arbeitnehmer mit bisweilen temporären Gesundheitsproblemen zu entlassen anstatt sie zu behalten. So kann man feststellen, dass die Arbeitgeber in Ländern, in denen der Kündigung keine allzu großen Hindernisse entgegenstehen, von dieser Möglichkeit in der Regel Gebrauch machen, was die Chancen der Entlassenen, wieder eine Beschäftigung zu finden, mindert³.

Empfehlungen

Empfehlungen bezüglich der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

- Zunächst sollte der Begriff des Mindesteinkommens in Frage gestellt werden, das unabhängig von der Beschäftigungsdauer die Höhe des Arbeitseinkommens festlegt, ab der eine Versicherungspflicht besteht.
- In diesem Sinne sollte in den Ländern, in denen dies noch nicht der Fall ist, die obligatorische Unfallversicherung (Tagessätze und Renten) auf alle Beschäftigten unabhängig von der Zahl der Arbeitsstunden ausgedehnt werden.
- Was die Arbeit auf Abruf angeht, sollte eine Mindestarbeitszeit und ein Mindestarbeitseinkommen gesichert werden, um eine unannehmbare Verschlechterung der Sozialleistungen zu verhindern. Behandlungsunterschiede führen auch hier zu Verzerrungen, die der ökonomischen Effizienz entgegenstehen und sozial ungerecht sind.
- Schätzungen der Lohnunterschiede zeigen, dass die Teilzeitarbeit auch heute noch penalisiert wird, insbesondere die von Männern. Diese Unterschiede sind offensichtlich auf Vorurteile der Arbeitgeber gegenüber der Teilzeitarbeit zurückzuführen, obwohl diese Beschäftigungsform je nach Berufsgruppe häufig für produktiver als eine Vollzeittätigkeit gehalten wird. Diese Formen der Diskriminierung müssen beseitigt werden. Wir brauchen eine Politik der Nichtdiskriminierung, die nicht nur gerechter, sondern auch ökonomisch effizienter ist, indem sie ungerechtfertigte Differenzierungen vermeidet, welche die

³ "Wer zur Arbeit zurückkehrt und warum" *Erkenntnisse und Auswirkungen einer neuen Studie über Arbeitsunfähigkeit und Wiedereingliederung für die Politik: eine Zusammenfassung*. Genf : IVSS, 2002. - S. 39.

Entscheidungen der Unternehmen über Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung beeinflussen.

Empfehlungen bezüglich der demografischen Alterung

Angesichts des demografischen Alterungsprozesses haben die meisten europäischen Länder ihre Rentensysteme reformiert. Diese Reformen sehen u.a. eine Anhebung des Rentenalters oder eine größere Zahl von Beitragsjahren vor (von 37,5 bzw. 40 oder mehr Jahre in Frankreich, bis zu 45 Jahre in Deutschland). Sie verlängern auch die Zahl der Arbeitsjahre oder sehen progressive Renten durch unterschiedliche finanzielle Anreize vor, indem die Leistungshöhe stärker als bisher von den gezahlten Beiträgen abhängt.

- Die Zahl der Beitragsjahre im Rentensystem sollte so weit wie möglich das Rentenalter als Bezugspunkt ersetzen, da letzteres aufgrund von zwei soziologischen Befunden zu sozialer Ungerechtigkeit führt: Erstens kommen nicht alle in den Genuss der gleichen Zahl von Ausbildungsjahren. Zweitens haben die Arbeitnehmer mit der kürzesten Ausbildungsdauer häufig auch eine geringere Lebenserwartung. Eine Reform wie die in Schweden oder die vor kurzem in Finnland angenommene basiert im Wesentlichen auf diesen Prinzipien.
- Damit die Erwerbsbevölkerung die erforderlichen Reformen versteht, muss das Prinzip der Vielfalt bezüglich des Endes der Berufslaufbahn und der Übergangsformen in den Ruhestand verteidigt werden, wobei Tätigkeitsbereich, sozioprofessionelle Kategorie und individuelle Präferenzen zu berücksichtigen sind, anstatt für alle Arbeitnehmer eine einheitliche Anhebung des Rentenalters vorzuschlagen. Es sollte durch angemessene finanzielle Anreize eine nach oben gerichtete Flexibilität gefördert werden, ohne dabei auf eine begrenzte Flexibilität nach unten zu verzichten.
- Es sind Maßnahmen erforderlich, die einen progressiven und individualisierten Einstieg in den Ruhestand erlauben. Spezifische Arbeitszeitregelungen am Ende der Karriere und ein schrittweiser Übergang in die Rente bieten eine Alternative zum vollständigen Vorruhestand. Anstatt einen Teil oder den gesamten Vorruhestand zu finanzieren, waren die staatlichen Stellen in einigen Ländern (z.B. in Finnland, Frankreich und Deutschland) zumindest eine Zeit lang bereit, im Vorruhestand eine Teilrente zu finanzieren, die fünf oder gar zehn Jahre des Berufslebens abdeckte. Wünschenswert ist auch, die Möglichkeit zu geben, ein Arbeitseinkommen mit einer Rente bzw. in bestimmten Fällen mit einer Teilrente zu kumulieren. Dahinter steht die Idee einer vierten Säule, die es erlauben würde, mit 65 Jahren anstatt einer Vollrente eine Teilrente zu beziehen und so die in der Zukunft zu beziehenden Leistungen bis zum endgültigen Ende der Erwerbstätigkeit zu erhöhen.
- Im Bereich der Renten wie der Sozialversicherung kommt es darauf an, eine bessere Koordination der sozialpolitischen Maßnahmen und der Personalpolitik der Unternehmen sicherzustellen. So sollten im Zuge der Verlängerung des Berufslebens, die sich direkt aus den staatlichen Reformprojekten für die Rentensysteme ergibt, auch die Unternehmen gezwungen werden, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Gruppe der "älteren" Arbeitnehmer integriert werden kann. Gleichzeitig wird aufgrund der demografischen Veränderungen für die kommenden Jahre ein Mangel an Arbeitskräften erwartet, was die Arbeitgeber zwingen wird, ihre "alternden" Beschäftigten zu halten und ihre Qualifikationen durch kontinuierliche Fortbildungsmaßnahmen zu erhalten. Die Unternehmen müssen ein neues Modell für die Beschäftigung aller Altersgruppen finden.

In Finnland, wo das Rentenalter besonders niedrig war (angesichts einer hohen Invaliditätsquote), wurde 1998 ein fünfjähriger Aktionsplan aufgelegt, um bei den Unternehmen, Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit ein Problembewusstsein zu entwickeln und diese über das Konzept des aktiven Alterns, die kontinuierliche Fortbildung im Laufe des Arbeitslebens und verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. Anreize zu flexibler Arbeitszeit, Teilzeitarbeit, Selbständigkeit) zu informieren. In wenigen Jahren stieg das durchschnittliche Alter bei Eintritt in den Ruhestand von 59 auf 61 Jahre und eine große Zahl von Finnen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren oder solche, die Gesundheitsprobleme haben, arbeiten heute teilzeit anstatt nicht erwerbstätig zu sein.

Dänemark hat ebenfalls ein erfolgreiches Modell entwickelt, das mehr auf Sensibilisierung und Anreizen basiert als auf gesetzlichen Regelungen und Zwang. Der Staat gibt den Unternehmen finanzielle Anreize, Arbeitnehmern am Ende ihrer Karriere (oder solchen, die einen Antrag auf Erwerbsunfähigkeit stellen) Teilzeitstellen anzubieten oder die Arbeitsbedingungen anderweitig zu erleichtern. Dabei wurde ein gewisser Erfolg erzielt, da mehr als 60 Prozent der Unternehmen entsprechende Maßnahmen einleiteten.

Die Niederlande haben vor kurzem Maßnahmen ergriffen, um die Beschäftigung von Arbeitnehmern über 55 Jahren zu fördern. So ging die Zahl der Abgänge von über 57-jährigen deutlich zurück und das durchschnittliche Rentenalter stieg von 60 auf 62 Jahre. Die mit der Unterstützung der Sozialpartner ausgearbeiteten Reformen betreffen sowohl den Sozialschutz als auch das zuvor besonders großzügige Vorruhestandssystem und die Beschäftigungspolitik. Neben Beschäftigungssubventionen wurden auch Steuerkredite eingeführt. Die bereits in allen Altersgruppen sehr stark vertretene Teilzeitarbeit wurde für jene am Ende der Karriere noch weiter ausgebaut, und zwar für die Qualifizierten und die weniger Qualifizierten gleichermaßen.

Das Vereinigte Königreich verfolgt ein Modell zur Sensibilisierung der Arbeitgeber, indem es einen Verhaltenskodex zum Thema Altersdiversifikation und Beschäftigungsanreize (Steuerkredite, Beschäftigungsprämien etc.) weit verbreitete. Es gibt eine Reihe von Programmen (*New Deal 50 Plus*, *Age Positive* etc.), die interessante Ergebnisse zeitigten, insbesondere bezüglich der Flexibilisierung des Rentenalters.

In Frankreich hat der Staat neben der globalen Rentenreform von 2003, die schrittweise die Zahl der für den Rentenbezug erforderlichen Beitragsjahre erhöht, anstelle des vollständigen den progressiven Vorruhestand, flexible Arbeitszeitregelungen in den letzten Berufsjahren und eine kontinuierliche Fortbildung während des gesamten Berufslebens (Gesetz von 2004) gefördert. Seit 2006 sollen zeitlich befristete Arbeitsverträge, die bestimmte Vorteile bringen (bezüglich der Sozialabgaben), die Unternehmen dazu ermutigen, Beschäftigte über 57 Jahren einzustellen und zu halten.

- In den Unternehmen müssen vor allem Arbeitsbedingungen geschaffen werden, welche die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer begünstigen. Diese Altersfrage berücksichtigen insbesondere Maßnahmen wie Arbeitszeitverkürzungen, Förderung der Teilzeitarbeit, progressive Ruhestandsregelungen und schrittweise Übergänge zwischen Vollzeitbeschäftigung und Ruhestand. Dazu gehören auch eine systematische Auswertung der beruflichen Karriere und Fortbildungsmaßnahmen, aber auch Verhaltensänderungen gegenüber "alternden" Arbeitnehmern, Mentoring

und eine Personalpolitik, welche auf die Diversität der Altersgruppen im Unternehmen abstellt.

Empfehlungen im Bereich der Sozialhilfe

Das Phänomen der Armut trotz Arbeit hat in Europa in den letzten 15 Jahren an Gewicht gewonnen. Dabei sollte eine Erwerbstätigkeit den Einzelnen doch gegen das Armutsrisiko absichern.

- Der Schwerpunkt sollte hier bei präventiven Maßnahmen liegen, die auf die Risikogruppen zielen, wobei diese heute dank der Studien über die Profile von Bevölkerungsgruppen in prekären Verhältnissen weitgehend bekannt sind. Dies bedeutet insbesondere, dass Maßnahmen erforderlich sind, um die ausländische Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren sowie solche, die die Fortbildung der Erwerbstätigen fördern, vor allem der Niedrigqualifizierten.
- Als nächstes sollte eine möglichst rasche Rückkehr der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt Vorrang haben, da viele Familien, die zuvor am Rande der Armut lebten, durch die Arbeitslosigkeit in die Prekarität abgleiten. Dies kann bisweilen mit einer Verringerung des Lohns einhergehen. Ein solches Opfer ist häufig weniger schwerwiegend als eine lange Phase der Arbeitslosigkeit, welche die Rückkehr in den Arbeitsmarkt immer schwerer macht. Eine solche Politik kann nur dann effizient sein, wenn die Arbeit ausreichend attraktiv ist, damit die Arbeitslosen die angebotenen Stellen akzeptieren. Um dies zu gewährleisten, sollten insbesondere das Mindestlohniveau angehoben werden, damit dieses deutlich über den Sozialhilfesätzen liegt.
- Gleichzeitig sollten das Steuer- und Sozialsystem reformiert werden, um zu vermeiden, dass eine Einkommensverbesserung durch die Beschäftigungsaufnahme nicht durch Steuer- oder Beitragserhöhungen und die Einstellung von Sozialleistungen, die Arbeitssuchende zuvor erhielten, zunichte gemacht wird. So sollte ein System geschaffen werden, dass die Sozialleistungen schrittweise in Einklang mit der Steigerung des Arbeitseinkommens verringert. Es ist ferner notwendig, die Berechnung des Einkommens, das einen Leistungsanspruch auslöst, zu vereinheitlichen und die gewährten Hilfen zu hierarchisieren, um zu vermeiden, dass es bestimmten Haushalten aufgrund des Bezugs mehrerer Beihilfen gelingt, am Ende ein höheres Nettoeinkommen zu beziehen als Haushalte, die erwerbstätig sind und aufgrund eines Bruttoeinkommens, das gerade über der Schwelle für solche Beihilfen liegt, keine Sozialleistungen erhalten.
- Die Inkohärenzen in den Steuersystemen oder bei der Sozialhilfe sind bei den Niedriglöhnen besonders deutlich. Deshalb haben sich immer mehr Länder entschieden, die Bruttoabzüge bei den niedrigen Löhnen zu reduzieren (Steuern und Sozialbeiträge), wobei diese Löhne so definiert sind, dass sie einer Bezahlung entsprechen, die bei zwei Drittel des Durchschnittslohns der lohnabhängigen Erwerbsbevölkerung oder darunter liegt. So lösen in Frankreich z.B. Löhne, die unter dem 1,6fachen des Mindestlohnes *Salaires minimum interprofessionnel de croissance* (SMIC) liegen, einen Anspruch auf Verringerung des Arbeitgeberanteils bei den Sozialversicherungsbeiträgen aus.
- Die Familienstruktur ist ein besonders gewichtiger Faktor, der das Risiko trotz Arbeit arm zu sein, beeinflusst. Parallel zur Arbeitsmarktpolitik sollte daher eine richtige Familienpolitik ausgearbeitet werden, die es den Frauen auch nach der Geburt der

Kinder ermöglicht, auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben. Eine die Familien begünstigende Politik, welche die Armut trotz Arbeit bekämpft, stützt sich auch auf das Steuer- und Sozialsystem. Länder wie Irland und das Vereinigte Königreich verfolgen eine Steuer- und Sozialhilfepolitik, die alleinerziehende Eltern ermutigt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, auch wenn diese nur einen niedrigen Lohn abwirft. Dagegen haben Länder wie Griechenland Nettoabzüge, die unabhängig von der Familiensituation, dem Lohnniveau oder der Zahl der Einkommensempfänger im Haushalt praktisch die gleichen sind. In Irland kommt die Gleichstellung einer niedrig bezahlten Beschäftigung mit einer Vollzeitätigkeit, die eine „normale“ Bezahlung erlaubt, in einer starken Progression der durchschnittlichen Lohnabzüge zum Ausdruck. In den meisten europäischen Ländern sind die Nettoabzüge für den Haushalt einer alleinstehenden Person ohne Kinder und mit niedrigem Lohn praktisch die gleichen wie für einen Vier-Personen-Haushalt mit zwei Einkommensquellen.

Empfehlungen im Bereich der Invalidenversicherung

- Im Zuge der letzten Rezessionen wurden zahlreiche Stellen, die für Personen reserviert waren, die eingeschränkt leistungsfähig waren, gestrichen, ohne dass entsprechende neue Stellen geschaffen wurden. So wurden aus "latent" Arbeitsunfähigen, die zuvor trotz ihrer Behinderung eine Beschäftigung fanden, "deklarierte" Fälle von Invalidität. Angesichts dieser Situation wäre es vielleicht angebracht, zunächst den Kündigungsschutz für kranke Arbeitnehmer oder Unfallopfer auszudehnen.
- In einer Reihe von Ländern bestehen Systeme, welche die Arbeitgeber entschädigen, die Behinderte einstellen, und jene penalisieren, welche keine oder zu wenige beschäftigen. Es gibt in vielen europäischen Ländern auch Stimmen, die Systeme fordern, welche die Befreiung von Beiträgen zur Invalidenversicherung sowie Einstellungsquoten, die mit einem Bonus-Malus-System kombiniert sind, vorsehen. Die Analyse ausländischer Erfahrungen zeigt, dass solche Maßnahmen nur begrenzte Wirkung zeitigen, vor allem deshalb, weil die Sanktionen zu schwach sind und die Quoten nicht respektiert werden. In der Praxis besteht der Hauptvorteil solcher Systeme darin, dass der Behinderte seine Beschäftigung behält. Es werden jedoch kaum Behinderte neu eingestellt.
- Diverse Erfahrungen zeigen, dass die Ausbildung und Betreuung dieses Personenkreises am Arbeitsplatz häufig effizienter ist als finanzielle Anreize. Es ist allgemein nützlicher und weniger kostspielig, der Prävention von Arbeitsunfähigkeit den Vorrang gegenüber Wiedereingliederungsmaßnahmen zu geben.
- Noch mehr als bei der Arbeitslosigkeit beeinflusst die Dauer der Abwesenheit vom Arbeitsplatz die Wahrscheinlichkeit der Reintegration und der Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Arbeitslose, die monatelang erfolglos eine Stelle suchen, werden zudem leichter krank. Die mit der Dauer der Arbeitslosigkeit korrelierende Stigmatisierung verschärft sich noch im Falle einer psychischen Behinderung. Niedrigqualifizierte und Personen, welche die Landessprache unzureichend beherrschen, haben hier noch mehr Schwierigkeiten. Wie im Falle der Arbeitslosigkeit ist schnelles Handeln angebracht, um ein Fortbestehen der Situation zu verhindern, vor allem im Falle psychischer Störungen, die durch die Abwesenheit vom Arbeitsplatz noch verschärft werden. Zahlreiche internationale Studien zeigen, dass der Erfolg von frühzeitig ergriffenen Maßnahmen abhängt. So kommt es darauf an, Anreize für die Arbeitgeber zu setzen, an der Wiedereingliederung mitzuwirken,

indem z.B. die Arbeitszeiten angepasst werden und Personen mit Behinderungen Stellen angeboten werden, die ihren Kapazitäten besser entsprechen.

Empfehlungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung

Viele Haushalte wechseln zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, ohne dass es ihnen gelingt, einen Weg abzuwenden, der sie schließlich in die Sozialhilfe führt. Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist hier oft der entscheidende Faktor für die Entwicklung im Einzelfall. Alle Reformen im Bereich der Arbeitslosenversicherung sollten darauf zielen, die Dauer der Erwerbslosigkeit zu verringern. Hier können insbesondere folgende Maßnahmen helfen:

- Es muss zunächst dafür gesorgt werden, dass sich die Arbeit lohnt, indem man den bestmöglichen Kompromiss zwischen Lohnabzügen, Leistungen und (Mindest)lohn findet. Dabei kommt es darauf an, drei Parameter zu beeinflussen: die von der Versicherung gewährten Leistungen, die Lohnabzüge des Steuersystems und die Arbeitsmarktlöhne, insbesondere jene der Niedrigqualifizierten. Wenn sich Arbeit auszahlen soll, muss sie auch für die Arbeitgeber tragbar sein. So ist eine Mindestlohnpolitik ein zweiseitiges Schwert. Während eine Lohnerhöhung Arbeitslose ermutigt, die angebotenen Stellen anzunehmen, kann sie gleichzeitig die Zahl derselben verringern.
- Es gibt verschiedene Möglichkeiten, Arbeit lohnender zu machen. Dies kann durch eine negative Steuer geschehen, die an eine Beschäftigung gebunden ist, oder die teilweise Kumulierung des Arbeitslosengeldes oder der Sozialhilfe mit einem Arbeitseinkommen.
- Gleichzeitig muss die mit der Langzeitarbeitslosigkeit verbundene Stigmatisierung durch eine Beihilfe zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt bekämpft werden. Für die über 50-jährigen macht es auch Sinn, die auf Seniorität beruhenden Lohnsysteme zu überdenken, welche die Bezahlung für diese Altersgruppe über ihr Produktivitätsniveau anhebt.
- Um die Schaffung von Arbeitsplätzen für Niedrigqualifizierte zu fördern, sollten die Bruttoarbeitskosten durch eine Senkung oder sogar eine Befreiung von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden, wenn es sich um Stellen im untersten Lohnbereich handelt. Damit diese Maßnahmen wirklich effizient sind, sollten allerdings Mitnahmeeffekte von Seiten der Unternehmen verhindert werden. Auch dem Risiko von Niedriglohnfallen sollte entgegengewirkt werden, da die Arbeitgeber nur ungern Lohnerhöhungen zugestehen würden, wenn dies die Subventionen aufhebt. Hier sind Zusatzmaßnahmen neben den Beitragserleichterungen erforderlich, so etwa temporäre Subventionen von Lohnerhöhungen.
- Neben diesen Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten bei einer niedrigqualifizierten Beschäftigung kommen solche in Frage, die einem schrittweisen Verschwinden der Stellen entgegenwirkt, deren Produktivität nicht hoch genug ist, um Bezüge zu bieten, die den Erhöhungen der niedrigsten Löhne in einer Gesellschaft entsprechen. Diese Maßnahmen, die auf Arbeitslose und schwer zu Vermittelnde zielen, nehmen die Form von Arbeitsplätzen an, welche die Solidargemeinschaft auf dem zweiten Arbeitsmarkt bereitstellt. Es handelt sich um Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich, die aufgrund ihrer zu geringen Produktivität vom Markt verschwunden sind. Um erneut solche Arbeitsplätze zu schaffen, müssen diese subventioniert werden, um ein höheres Einkommensniveau zu erzielen als das, das dieser Personenkreis über die Sozialhilfe oder die Arbeitslosenversicherung erhielte.

Auf diese Weise werden diese Stellen für die Leistungsabhängigen akzeptabel und sind gleichzeitig für die Unternehmen tragbar, die sie anbieten. Diese Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität sollten es Personen, die es auf dem ersten Arbeitsmarkt sehr schwer haben würden, erlauben, sich vorläufig gesellschaftlich zu integrieren, was eine unverzichtbare Voraussetzung für eine spätere berufliche Wiedereingliederung ist.

Schlussfolgerungen

Zahlreiche Reformen sind in der sozialen Sicherheit in Europa nötig, um den vielfältigen Herausforderungen, vor allem in Bezug auf Beschäftigung, zu begegnen. Statt umfassender Reformen, die häufig schwer zu Ende zu führen sind, sollten Pilotprojekte bevorzugt werden, die zeitlich begrenzt sind und nach einem Versuchszeitraum ausgewertet werden, um ihre wirtschaftliche, finanzielle und soziale Effizienz im Rahmen eines Evaluierungsverfahrens zu messen, das vor Projektbeginn festzulegen ist. Ein solcher Prozess hat entscheidende Bedeutung, wenn man die tatsächliche Effizienz der vorgeschlagenen Maßnahme feststellen möchte. Allein ein soziales Experiment bietet hier durch die Auswahl einer Stichprobe (von durch die Maßnahme Begünstigten) die nötigen Voraussetzungen, da es einen Vergleich dieser Gruppe mit Personen, die nicht in den Genuss der Maßnahme kamen, erlaubt.

Bibliographie

- Europäische Kommission. 2009. *Recovering from the crisis: 27 ways of tackling the employment challenge*. Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Deutsch, J.; Flückiger, Y.; und Silber, J. 1999. *La population des "bas salaires" et des "working poor" en Suisse*, OFS, Neuchâtel.
- Falter, J.-M.; Ferro Luzzi, G.; und Flückiger, Y. 2000. *Le travail à temps partiel: caractéristiques et développement prévisible*, FNRS, Programme prioritaire "Demain la Suisse".
- Falter, J.-M.; und Flückiger, Y. 2004. "'Bas salaires' et 'working poor' en Suisse", *Vivre en Suisse 1999-2000*, herausgegeben von E. Zimmermann und R. Tillmann, Peter Lang, Bern, S. 55-75.
- Ferro Luzzi, G.; Flückiger, Y.; und Weber S. 2005. "A Cluster Analysis of Multidimensional Poverty in Switzerland", Arbeitspapier für die UNDP-Konferenz über die multidimensionelle Armut, Brasilia.
- Flückiger, Y. 2000. "Les conséquences économiques et sociales des mutations actuelles de l'emploi", in *Rapport social 2000*, unter Leitung von C. Suter und C. Pahud, Seismo, Coll. Analyses sociales, Zürich, S. 52-71.
- . 2002, "Le chômage en Suisse: causes, évolutions et efficacité des mesures actives", *Aspects de la sécurité sociale*, 4, S. 11-21.
- Fortin, D. "Variable économique et santé mentale", in *Manuel québécois de la psychologie communautaire*, unter Leitung von J. Gay, G. Morin Editeur, Québec, S.133-164.
- Gärtner, L.; und Flückiger, Y. 2006. *Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives*, Verlag Rüegger, Zürich.
- Grubb, D.; und Wells, W. 1993. "Employment regulations and Patterns of Work in EC-Countries", *OECD Economic Studies*, Nr. 21/Winter, Paris, S. 7-62.
- Hémond, E. "Quand les femmes parlent de leur santé", *Santé et société*, Bd. 12, Nr. 2, Frühjahr, S. 28-49.
- OECD. 2009. "Faire face à la crise de l'emploi: les réponses des politiques sociales: Thème 3: Aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail" (Referenzdokument – Ministertagung der OECD für Beschäftigung und Arbeit). Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Pena-Casas, R.; und Latta, M. 2004. *Working Poor in the European Union*, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Luxemburg.