



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**„Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt:
Flexicurity
Empirische Untersuchung anhand der AIVG und AZG Novell 2007“**

Verfasser
Florian Reiter

angestrebter akademischer Grad
Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Matrikelnummer:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 300
9951407
Politikwissenschaft
Univ-Prof. Dr. Emmerich Tálos

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1. Fragestellung.....	6
1.2. Methode.....	7
1.3. Aufbau der Arbeit	7
2. Wandel der Arbeitswelt.....	9
2.1. Das Normalarbeitsverhältnis (NAV).....	9
2.2. Erosion des NAV – atypische, flexible Beschäftigung	10
2.3. Flexibilisierung - Individualisierung.....	13
2.4. Zahlen zur Entwicklung in Österreich	15
2.4.1. Arbeitsmarkt	15
2.4.1.1. Erwerbsarbeitslosigkeit.....	15
2.4.1.2. Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit.....	17
2.4.1.3. Erwerbstätigkeitsquote.....	20
2.4.1.4. Arbeitsplatzqualität.....	21
2.4.2. Definitionen und Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen.....	21
2.4.3. Lücken der sozialen Sicherung in Österreich	28
2.4.3.1. Zugang zu den Leistungssystemen über Erwerbsarbeit und Ehe.....	29
2.4.3.2. Äquivalenzprinzip und Lebensstandardsicherung.....	30
2.4.3.3. Sicherungslücken bei atypischen Beschäftigungsformen.....	32
2.4.3.4. Working Poor.....	35
3. Flexibilität und Sicherheit.....	37
3.1. Flexibilitätsdimensionen.....	38
3.1.1. externe numerische Flexibilität.....	38
3.1.2. Interne numerische Flexibilität.....	39
3.1.3. Funktionale Flexibilität.....	40
3.1.4. Entgeltflexibilität.....	40
3.2. Sicherheitsdimensionen.....	41
3.2.1. Arbeitsplatzsicherheit.....	41
3.2.2. Beschäftigungssicherheit.....	42
3.2.3. Einkommenssicherheit.....	42
3.2.4. Vereinbarungssicherheit.....	43
4. Flexicurity – die Geschichte einer Idee.....	44
4.1. NL – Entwicklung der Flexicurity Idee.....	44
4.1.1. Reform des Sozialsystems.....	44
4.1.2. Grenzen flexibler Beschäftigung	45
4.1.3. Gewerkschaften und Arbeitsmarktderegulierung in den NL.....	46
4.1.4. Ein neues Wort wird erfunden: Flexicurity.....	47
4.2. Der Sprung auf die europäischen Ebene	48
4.3. Noch immer ein Kunstwort, viele Ideen zu einem Wort: Flexicurity.....	48
4.3.1. Definition 1 (metaphorical).....	49
4.3.2. Definition 2 (Flexicurity as flexibility–security trade-offs).....	50
4.3.3. Definition 3 (Trade Unionist).....	52
4.3.4. Definition 4 (Europäische Kommission).....	54
5. Empirischer Teil.....	56
5.1. Gegenstand und Akteure.....	56
5.1.1. Begründung der Policy Auswahl.....	56
5.1.2. Begründung der Akteurs Auswahl	56

5.2. AIVG Novelle 2007.....	57
5.2.1. Allgemeine Organisationsprinzipien der AIV.....	58
5.2.2. Jüngste Reformen - Abriss der Entwicklung des AIVG.....	60
5.2.3. Gründe für den Veränderungsbedarf.....	65
5.2.4. Ministerialentwurf.....	67
5.2.5. Positionen der untersuchten Akteure: Stellungnahmen.....	74
5.2.5.1. Bundesarbeiterkammer (BAK).....	74
5.2.5.2. Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB).....	79
5.2.5.3. Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ).....	82
5.2.5.4. Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ).....	85
5.2.5.5. Industriellenvereinigung (IV).....	85
5.2.6. Regierungsvorlage.....	86
5.2.7. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales.....	88
5.2.8. Debatte im Nationalrat.....	89
5.2.9. Vom NR verabschiedetes Gesetz.....	91
5.2.10. Medienberichterstattung und AIVG Novelle 2007.....	91
5.2.11. AIVG 2007 in Bezug zu FC Konzepten setzen.....	94
5.2.11.1. Externe numerische Flexibilität.....	95
5.2.11.2. Interne numerische Flexibilität.....	95
5.2.11.3. Funktionale Flexibilität.....	96
5.2.11.4. Entgeltflexibilität.....	96
5.2.11.5. Arbeitsplatzsicherheit.....	96
5.2.11.6. Beschäftigungssicherheit.....	97
5.2.11.7. Einkommenssicherheit.....	97
5.2.11.8. Vereinbarungssicherheit.....	98
5.3. AZG Novelle 2007.....	100
5.3.1. Jüngste Reformen - Abriss der Entwicklung des AZG.....	100
5.3.2. Gründe für Veränderungsbedarf.....	103
5.3.3. Ministerialentwurf.....	105
5.3.4. Positionen der untersuchten Akteure: Stellungnahmen.....	107
5.3.4.1. BAK, ÖGB, WKÖ und LKÖ Stellungnahme.....	108
5.3.4.2. Industriellenvereinigung (IV).....	108
5.3.4.3. Kammer für Arbeiter und Angestellt für Tirol (AK Tirol).....	110
5.3.5. Regierungsvorlage.....	112
5.3.6. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales.....	112
5.3.7. Debatte im Nationalrat.....	112
5.3.8. Vom NR verabschiedetes Gesetz.....	113
5.3.9. Medienberichterstattung zur AZG Novelle.....	114
5.3.10. AZG in Bezug zu FC Konzepten setzen.....	117
5.3.10.1. Interne numerische Flexibilität.....	117
5.3.10.2. Funktionale Flexibilität.....	118
5.3.10.3. Arbeitsplatzsicherheit.....	118
5.3.10.4. Einkommenssicherheit.....	118
5.3.10.5. Vereinbarungssicherheit.....	119
6. Fazit.....	120
7. Literaturverzeichnis.....	124
8. Anhang.....	134
Tabellenverzeichnis.....	134
Abkürzungsverzeichnis.....	135

Abstract.....	137
Zusammenfassung	138
Lebenslauf.....	139

1. Einleitung

Als ich im Jahr 2007 begann mir Gedanken über ein Diplomarbeitsthema zu machen, war es noch nicht lange her, dass das Arbeitszeitgesetz (AZG) novelliert wurde und die Reform des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) stand kurz bevor. Beide Gesetze erregten sowohl mein wissenschaftliches, als auch mein politisches Interesse, sie waren in der medialen Darstellung verknüpft mit dem Begriff Flexicurity. Es handelt sich dabei um ein Kunstwort, zusammengesetzt aus den Begriffen Flexibility und Security.

Dieser Begriff erhielt im Zuge der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 große öffentliche Aufmerksamkeit. Wie an dem informellen Treffen der MinisterInnen für Beschäftigung und Soziales in Villach im Jänner 2006 deutlich wird, lag einer der Schwerpunkte der österreichischen Ratspräsidentschaft auf dem Thema Flexicurity.

Wie ich in der folgenden Arbeit zeigen werde sind sowohl die beiden angesprochenen Gesetzesbereiche als auch die Flexicurity Idee von weit reichenden Folgen für die Lohnabhängigen in Österreich.

1.1. Fragestellung

In der Diplomarbeit werden mehrere, teilweise ineinander greifende Fragen behandelt. In einem ersten Schritt wird danach gefragt, welche Veränderungen in der Arbeitswelt zur Idee von Flexicurity führten und welchen entwicklungsgeschichtlichen Verlauf die Idee von Flexicurity nahm.

Um ein klareres Bild von Flexicurity zu erhalten wird im nächsten Schritt die Frage erörtert, welche verschiedenen Modelle von Flexicurity in der sozialwissenschaftlichen Forschung und bei politischen Institutionen existieren.

Mittels einer empirischen Analyse soll die Frage geklärt werden, wie sich die nationalstaatliche Umsetzung von Policies konkret gestaltet, die vom Gesetzgeber als Flexicurity-Gesetze gekennzeichnet wurden.

Daran anknüpfend wird die Frage behandelt, welche inhaltliche Positionen von den untersuchten

Akteuren in den beiden Policy-Prozessen (AZG 2007 und ALVG 2007) eingenommen wurden und welche Akteure sich mit ihren inhaltlichen Präferenzen bei der tatsächlichen Politikformulierung durchsetzen konnten.

Um die verschiedenen Fragenkomplexe zusammenzuführen wird zuletzt noch der Frage nachgegangen, wie die Novellen des AZG und des ALVG unter Berücksichtigung der Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen zu beurteilen sind.

1.2. Methode

Die methodische Herangehensweise ist klassisch politikwissenschaftlich. Mittels Analyse der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur werden die Rahmenbedingungen der veränderten Arbeitswelt, die Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen und vorherrschende Vorstellungen von Flexicurity herausgearbeitet. Im zweiten, empirischen Teil der vorliegenden Arbeit werden mittels einer adaptierten Version der Policy Analyse zwei Entscheidungsfindungsprozesse analysiert. Im Übrigen wird mittels hermeneutischer Vorgehensweise ein Zusammenhang zwischen den verschiedenen Aspekten der behandelten Thematik hergestellt.

1.3. Aufbau der Arbeit

Nach der Explikation der Forschungsfragen, der Methoden und des Aufbaus in der Einleitung, geht es im 2. Kapitel um eine Darstellung der für die Zielsetzung der Arbeit relevanten Veränderungen in der Arbeitswelt. Im Anschluss an eine allgemeine Betrachtung dieser Veränderungen werden diese mittels statistischem Zahlenmaterial veranschaulicht und somit die Situation in Österreich skizziert.

Im 3. Kapitel werden die verschiedenen Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen genauer herausgearbeitet. Dieses Unterfangen verfolgt erstens das Ziel, ein besseres Verständnis für die von Flexicurity betroffenen Bereiche der Arbeitswelt und ihrer politischen Gestaltbarkeit zu erlangen. Zweitens sind die Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen für eine wissenschaftliche Analyse von politischen Entscheidungen und somit auch für die spätere Beurteilung der beiden in der

Diplomarbeit untersuchten Policies von Bedeutung.

Die Entstehungsgeschichte des Flexicurity Konzepts wird im 4. Kapitel exemplarisch an der Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Niederlanden, die als Flexicurity Mutterland gelten, nachgezeichnet. Im Anschluss daran folgt die Darstellung, wie die Idee von Flexicurity auf der europäischen Ebene Bedeutung erlangte.

Das 4. Kapitel schließt mit einer Darstellung der gängigsten Flexicurity Konzepte und Definitionen. Dieser Teil dient dazu, den Blick für verschiedene Prioritätensetzungen bei den Kombinationsmöglichkeiten der Flexibilitäts- und Sicherheitsbereiche zu schärfen. Außerdem sollen so die vielfältigen Vorstellungen zum Ausdruck gebracht werden, die mit der Idee von Flexicurity verbunden sind.

Der in Kapitel 5 enthaltene empirische Teil der vorliegenden Diplomarbeit lenkt den Blick von der europäischen wieder zurück auf die nationalstaatliche Ebene. Es wird anhand der Novellen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und des Arbeitszeitgesetzes aus dem Jahr 2007 untersucht, ob und wie die Flexicurity Idee in Österreich konkret umgesetzt wird bzw. wurde. Die untersuchten Policies und Akteure werden vorgestellt und die Auswahl begründet.

Den Hauptteil dieses Kapitels stellt die Untersuchung der beiden Gesetzesnovellen dar. Zu Beginn steht eine Darstellung der allgemeinen Charakteristika der beiden Regelungsbereiche und der jüngsten Veränderungen. Im weiteren Verlauf orientiert sich die Untersuchung am vorparlamentarischen und parlamentarischen Prozess: Der Ministerialentwurf wird vorgestellt und die Stellungnahmen der Sozialpartner dazu in Bezug gesetzt; der Diskussionsprozess im Parlament wird anhand des Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales und der Nationalratsdebatte dargestellt und das tatsächlich vom Nationalrat verabschiedete Gesetz, so weit es Unterschiede zum Ministerialentwurf gibt, dargestellt. Die Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses wird mit einer kurzen Aufarbeitung der medialen Berichterstattung abgeschlossen.

Darauf aufbauend, können die Novellen zu den Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen in Bezug gesetzt werden.

Im sechsten Kapitel wird eine abrundende Verbindung zwischen den Forschungsfragen und der Analyse der Arbeit hergestellt und somit die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst.

2. Wandel der Arbeitswelt

Internationalisierung und Technologisierung der Wirtschaft führen zu Veränderungen in zahlreichen Lebensbereichen. In sehr unterschiedlicher Form ist davon auch der gesellschaftlich so wichtige Bereich der Arbeit betroffen. Die gestiegene Mobilität von Waren, Dienstleistungen, finanziellem und produktivem Kapital und die damit einhergehende Entwicklung grenzüberschreitender Produktions- und Unternehmensnetzwerke führt zu einem Deregulierungs- und Flexibilisierungsdruck auf nationale Arbeitsregulierungssysteme, der sich in verschiedenen Formen von Standortdebatten ausdrückt. Die Sozialpolitik wird den Anforderungen der Flexibilität untergeordnet (Jessop 1992: 247).

Verschiedene Begriffe werden in der wissenschaftlichen und politischen Debatte dafür verwendet, um diese Veränderungen zu beschreiben: die Erosion des Normalarbeitsverhältnis, atypische Beschäftigung, Flexibilisierung von Erwerbsarbeit, prekäre Beschäftigung. In diesem Kapitel wird versucht, mittels Erklärung dieser Konzepte die für diese Diplomarbeit relevanten Veränderungen aufzuzeigen. Der Rahmen, innerhalb dessen es zur Entstehung der Flexicurity Idee(n) gekommen ist, wird somit veranschaulicht.

2.1. Das Normalarbeitsverhältnis (NAV)

Für die fordistische Phase ab den 1950er Jahren war das Normalarbeitsverhältnis charakteristisch. In der Regel wird unter einem Normalarbeitsverhältnis eine Vollzeitbeschäftigung verstanden, die außerhalb des eigenen Haushalts und ohne zeitliche Befristung für einen Arbeitgeber in einer relativ gleichmäßig auf die Werkzeuge verteilten Arbeitszeit geleistet wird. Normbeschäftigte sind Teil von Belegschaften, die einen gesetzlichen Anspruch auf Mitbestimmung haben und für die der Kündigungsschutz gilt (Brinkmann et al. 2006: 16). Zentral ist die umfangreiche arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der Beschäftigten in einem NAV, das somit „(...) *die Basis für die Sicherung der materiellen Teilhabechancen der derart Beschäftigten (und vielfach ihrer Familien)*“ (Tálos 1999: 7) bildet. Es stellt auch den entscheidenden Bezugspunkt für die sozialstaatlichen Regelungen in vielen Ländern dar: „*Die wesentlichen sozialstaatlichen Schutznormen und Leistungen sind in erster Linie daran (F.R. dem NAV) orientiert*“ (ebd.).

Der institutionelle Ursprung des Normarbeitsverhältnisses liegt in der Mitte des 20. Jahrhunderts (vgl. Mückenberger 1985). Das Konstrukt des NAV war (und ist) auf den männlichen Familienernährer ausgerichtet. Das Pendant dazu war die nichterwerbstätige oder zuverdienende Ehefrau und Mutter, die über abgeleitete, an die eheliche Versorgungsgemeinschaft anknüpfende Sicherungsformen abgesichert war. Die Blütezeit erlebte das NAV in der Periode des expandierenden Fordismus der Nachkriegsjahrzehnte. Jedoch selbst in dieser Zeit waren nicht alle Beschäftigtengruppen in das Normarbeitsverhältnis integriert. Gering Qualifizierte, MigrantInnen und vor allem Frauen gehörten auch während dieser Phase des wirtschaftlichen Wachstums zu den benachteiligten Gruppen (Brinkmann et al 2006: 16).

Ich schließe mich der Meinung an, dass *„die Diskussion über den relativen Bedeutungsverlust des NAV und die Ausdifferenzierung der Erwerbs- und Beschäftigungsformen (...) nicht ohne Rekurs auf den engen Bezug zwischen dem NAV und dem (...) Geschlechterverhältnis geführt werden“*, kann (Klammer/Tillmann 2001: 9). Aus dieser Perspektive bestand schon immer berechtigte Kritik an dem Begriff des Normarbeitsverhältnisses und der damit verbundenen Konzeption sozialer Sicherung.

Mit der Ausbreitung des Normarbeitsverhältnisses war aber auch ein Trend zur Dekommodifizierung, also eine Abkoppelung des Einkommens von den Marktrisiken, feststellbar, während der gegenwärtige Trend in Richtung Rekommodifizierung der Arbeitskräfte deutet (Dörre 2005: 57).

2.2. Erosion des NAV – atypische, flexible Beschäftigung

Die Diskussion rund um die „Erosion des Normarbeitsverhältnisses“ wird seit Mitte der 1980er Jahre geführt (vgl. grundlegend Mückenberger 1985).

Empirische Untersuchungen kommen in Abhängigkeit vom jeweiligen Forschungsansatz zu unterschiedlichen Ergebnissen. Es konnte eine Zunahme von destandardisierten Arbeitsverhältnissen gezeigt werden. Einige Studien versuchten, der Diagnose von der Erosion des NAV das Bild einer zumindest in großen Teilen intakten Welt der Normarbeit entgegenzusetzen (vgl. z.B. Erlinghagen 2005). Tatsächlich hat es den Anschein, als ob sich Erosionsphänomene auf der

Grundlage von quantitativen Daten erheblich relativieren lassen (vgl. Struck/Köhler 2005). Es ist durchaus möglich, dass hochaggregierte Daten und lange Zeitreihen den Blick auf reale Erosionsprozesse eher verstellen als schärfen (Brinkmann et al. 2006: 6f).

Das NAV ist aber auch keinesfalls verschwunden. Es ist jedoch „(...) etwas *“dazugekommen“*, nämlich neue, abweichende Erwerbstätigkeiten: in erster Linie sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit, aber auch geringfügige Beschäftigung, in wesentlich geringerem Umfang befristete Beschäftigung sowie echte und *“unechte“* Selbstständigkeit (*“Scheinselbstständigkeit“*). Der Rückgang der NAV ist somit kein absoluter, sondern ein relativer“ (Klammer/Tillmann 2001: 2).

Brinkmann et al. weisen darauf hin, dass die Veränderungen oder die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als Vorboten einer Gesellschaft gesehen werden kann, in der die Erwerbsarbeit ihre integrative und zugleich identitätsbildende Funktion allmählich einbüsst (Brinkmann et al 2006: 9).

Für diese Abweichungen vom NAV hat sich im deutschsprachigen Raum der Begriff atypische Beschäftigung etabliert. Die Aufzählung von Klammer/Tillmann (vgl. oben) ist um Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Telearbeit und die Arbeit als freiEr DienstnehmerIn zu ergänzen (Tálos 1999: 418, Tálos 2005: 45, Fink 2003b: 136).

In aller Regel werden atypische Beschäftigungsverhältnisse rein formal in einer negativen Abgrenzung zum so genannten Normalarbeitsverhältnis definiert (Keller/Seifert 2007). *„Es handelt sich um eine Sammelkategorie heterogener Beschäftigungsformen, die im positiven Sinne wenig an Gemeinsamkeiten aufweisen, sieht man einmal davon ab, dass ihr Einsatz auf andere Formen der betrieblichen Flexibilität abzielt als die Referenzkategorie der Normalarbeitsverhältnisse.“* (Brehme/Seifert 2007: 4).

Tálos versteht den Terminus atypische Beschäftigungsverhältnisse nur als Übergangsbegriff, *„weil davon auszugehen ist, dass derartig Beschäftigungsformen zukünftig immer mehr zum Normalfall werden“* (Tálos 2005: 45). Es handelt sich also nicht um einen *„kurz- bzw. mittelfristigen ‘Konjunkturreinbruch’ des Normalarbeitsverhältnisses“* (Tálos 1999: 8), sondern die reale Entwicklung deutet darauf hin, dass dieser international feststellbarere Entwicklungstrend unumkehrbar ist. Trotzdem wird das NAV nach wie vor eine große Bedeutung haben (Tálos 1999: 8).

Insbesondere Frauen, aber auch junge ArbeitsmarktteilnehmerInnen und MigrantInnen sind

überproportional stark von atypischer Beschäftigung betroffen. Vor allem bei den atypischen Beschäftigungsformen Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung ist die Frauenquote eindeutig höher als die der Männer (Tálos 1999: 428, Brehme/Seifert 2007: 8). Eine genauere Beschreibung der verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung und ihre Verbreitung in Österreich wird in Kap. 2.4.2. vorgenommen.

Die Folgen von atypischer Beschäftigung sind Einschränkungen der sozialen und materiellen Teilhabechancen der Betroffenen, niedrige und diskontinuierliche Einkommen, die oftmals nichtexistenzsichernde Leistungen oder gar den Ausschluss aus den Leistungssystemen des Sozialstaats nach sich ziehen und die Wahrscheinlichkeit der Armutsgefährdung erhöhen. Aber auch Schutzbestimmungen wie der Kündigungsschutz sind bei atypischer Beschäftigung oftmals nicht anzuwenden (Tálos 1999, Keller/Seifert 2007).

Die Debattenbeiträge zur Erosion des NAV und atypischer Beschäftigungsverhältnisse sind eng verknüpft mit der Diskussion rund um das Phänomen der Prekarisierung. In der ursprünglichen Bedeutung lässt sich das Wort „prekär“ mit "widerruflich", "unsicher" oder "heikel" übersetzen. Allgemein wird mit dem Begriff „Prekarität“ ein Verlust von Handlungsspielräumen und Autonomie angesprochen. Das Wort „prekär“ beinhaltet die Eigenschaft, dass das damit Bezeichnete von großer Abhängigkeit geprägt ist. „Auf Bitten erlangt“ ist seine ursprüngliche Wortbedeutung. Zurzeit wird der Begriff genutzt, um die Ausbreitung unsicherer Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse zu thematisieren. Konkret wird die Aufmerksamkeit auf die Wiederkehr sozialer Unsicherheit in die an sich reichen und durch die Wohlfahrtsstaaten sozial relativ gut abgesicherten Gesellschaften des Westens gelenkt (Brinkmann et al. 2006, Magnin 2005: 4)

Zu den Kennzeichen prekärer Arbeit existieren in der Literatur in Abhängigkeit von der analytischen Perspektive unterschiedliche Definitionen. Ein verbreiteter Ansatz, zur Analyse prekärer Arbeit, geht von unbefristeter Vollzeitbeschäftigung als Referenzkategorie aus und bezieht hierauf andere Beschäftigungsformen (Rodgers 1989). Bei dieser Herangehensweise zeichnen sich prekäre Beschäftigungsverhältnisse dann durch einen vergleichsweise geringen Grad an Arbeitsplatzsicherheit, eingeschränkten Schutz bzw. Absicherung durch Gesetz oder Tarifverträge, Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen sowie geringes Einkommen aus (Brehme/Seifert 2007: 5).

Das Einbeziehen von subjektiven und psychologischen Faktoren zeichnet einen anderen Ansatz aus

(Salengros et al. 1989; Brinkmann et al. 2006). Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass die jeweils zugrunde gelegten Kriterien nicht allein für den Bereich der atypischen Beschäftigungsverhältnisse entwickelt und reserviert sind, sondern sich generell auf die Gesamtheit der Beschäftigten beziehen lassen und gleichermaßen auch zur Bewertung von Normalarbeitsverhältnissen taugen (Brehme/Seifert 2007: 5).

Es wäre jedoch eine unzutreffende Vereinfachung, die einzelnen atypischen Beschäftigungsformen per se als prekär zu bezeichnen (Magnin 2005: 4). Die verstärkte berufliche Destabilisierung und Unsicherheit, von der atypisch Beschäftigte überdurchschnittlich stark betroffen sind, stellt jedoch einen Hauptaspekt von Prekarisierung dar. Auch wenn atypische Arbeitsverhältnisse wesentlich häufiger als prekär zu bezeichnen sind als Normalarbeitsverhältnisse, bestätigt sich dieser Zusammenhang nicht in allen Fällen (Mühlberger 2000: 10).

Auch Klaus Dörre arbeitet mit einer Unterscheidung von prekärer und flexibler Beschäftigung, da nicht jede flexible Beschäftigung soziale Unsicherheiten zur Folge hat (Dörre 2005: 55). Für ihn stellt Prekarisierung einen sozialen Prozess dar, über den die Erosion gesellschaftlicher Normalitätsstandards auf die Integrierten zurückwirkt (Dörre 2005: 58). Von den Auswirkungen der Prekarisierung sind also nicht nur jene Personen betroffen, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, sondern alle Lohnabhängigen.

2.3. Flexibilisierung - Individualisierung

In enger Verbindung mit den Veränderungen der Erwerbsarbeit sind die gestiegenen Anforderungen an individuelle Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten zu betrachten. „*Flexibilisierung ist (..) nach wie vor in aller Munde, sie ist über die Arbeitssphäre hinaus zur Chiffre der Gegenwart geworden.*“ (Promberger 2005: 9)

Aus dem Trend zu Flexibilisierung ergeben sich einerseits mehr Spielräume und neue Beschäftigungsmöglichkeiten, andererseits entsteht viel individuelle Unsicherheit und Instabilität. Übergänge von Job zu Job sind mit Brüchen und Diskontinuitäten und somit auch mit Einkommensausfällen verbunden (Tálos 2005: 47).

Zur besseren analytischen Operationalisierbarkeit gibt es verschiedene Dimensionen von Flexibilität. Auf diese wird in Kap. 3.1. eingegangen.

Um die Flexibilität der Unternehmen zu gewährleisten, fordern UnternehmerInnen flexibles Personal und liberale Arbeitsmarktregelungen. Die Umsetzung dieser Forderungen nach Flexibilisierung und Liberalisierung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmarktpolitiken hat negative Auswirkungen auf die soziale Sicherung der Beschäftigten.

Flecker (2005: 74f) stellt fest, dass es in der Diskussion über Flexibilitätsanforderungen meist zu einer Gleichsetzung von organisatorischer Flexibilität und flexiblem Personaleinsatz kommt. Seiner Meinung nach müsste zuerst einmal untersucht werden, ob die Flexibilitätsanforderungen tatsächlich gestiegen sind und weshalb. Im Anschluss daran gilt es zu fragen, wie eine Organisation diesen gestiegenen Anforderungen gerecht werden kann, und erst dann ist die Frage zu stellen, *„inwiefern organisatorische Flexibilität den Personaleinsatz betrifft und welche Formen flexiblen Personaleinsatzes mit welchen Mustern flexibler Organisation einhergehen.“* (Flecker 2005: 75)

Trotz der vielen Überschneidungsmöglichkeiten zwischen flexiblen Organisationsformen und flexiblem Personaleinsatz muss darauf geachtet werden, in welchem Ausmaß das Management die Flexibilitätsanforderungen an den Betrieb durch neue Organisationsformen abfängt oder einfach ungefiltert an die Beschäftigten abwälzt (Flecker 2005: 75, vgl. auch Lehndorff / Voss-Dahm 2005).

Die Erhöhung der organisatorischen Flexibilität ist nicht immer das Ziel von Maßnahmen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes. *„Wie das Beispiel der Einsparung von Überstundenzuschlägen durch Modelle variabler Arbeitszeiten nahe legt, geht es vielfach in erster Linie um die Senkung der Personalkosten beziehungsweise um eine Veränderung der Verteilungsrelation zwischen Kapital und Arbeit“* (Flecker 2005: 76). Ähnlich auch bei der Ausweitung der Betriebsnutzungszeiten: diese führt nicht nur zu mehr Flexibilität, sondern auch zu Kostensenkung.

Ähnlich argumentiert Klaus Dörre, wenn er anführt, dass Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen aus der Perspektive finanzmarktgetriebener Akkumulation zu einer Restgröße werden, *„die flexibel an Markterfordernisse angepasst werden muss“* (2005: 59). In weiterer Folge werden die Marktrisiken von den Unternehmensleitungen mehr und mehr an die Beschäftigten weitergegeben. Schutzmechanismen wie die kollektivvertragliche Begrenzung der Wochen-

arbeitszeit oder der arbeitsrechtlich garantierte Kündigungsschutz werden zum Zielobjekt entgrenzter Verwertungsstrategien. Flexibilisierung und Prekarisierung sind geeignete Mittel, um über die Erhöhung des Exploitationsgrades der Arbeitskraft Wettbewerbsvorteile zu erlangen (Dörre 2005: 59).

Flecker weist auf die Gefahr hin, die Flexibilisierungsanforderungen an die Betriebe zum quasi natürlichen und unabänderlichen Ausgangspunkt der Überlegungen zu machen. Es kommen zwei Aspekte in der Flexibilisierungsdiskussion zu kurz: Erstens der Druck der Aktionäre und der Finanzmärkte höhere Renditen zu erzielen und zweitens die Machtfrage in den Arbeitsbeziehungen (Flecker 2005: 89).

2.4. Zahlen zur Entwicklung in Österreich

Die dargestellten Veränderungen stellen eine Entwicklung dar, die in allen europäischen Ländern feststellbar ist, wenn auch in unterschiedlicher Ausformung. Im Folgenden soll anhand empirischer Daten die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherung in Österreich dargestellt werden.

2.4.1. Arbeitsmarkt

2.4.1.1. Erwerbsarbeitslosigkeit

Die Erwerbsarbeitslosenquote stieg während der 90er Jahre fast durchgehend an und betrug im Jahr 1998 7,2 %¹. Aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung ging sie dann rasch zurück auf 5,8 % im Jahr 2000. Bis zum Jahr 2002 stieg die Erwerbsarbeitslosenquote auf fast 7 % und erreichte trotz guter Wirtschaftslage knapp über 7 % im Jahr 2004. Im Jahresdurchschnitt 2005 stieg die Arbeitslosenquote auf 7,3 %. Die weiterhin günstige wirtschaftliche Entwicklung führte dann zu einem Sinken der Erwerbsarbeitslosenquote im Jahr 2006 auf 6,8% (Männer: 7,1%, Frauen: 6,4%). Im darauf folgenden Jahr (2007) nahm die Arbeitslosenquote nochmal um 0,6 Prozentpunkte

¹ „Die nationale Arbeitslosenquote berechnet sich als Anteil der Zahl der beim AMS registrierten Arbeitslosen am unselbständigen Arbeitskräftepotential (Arbeitslose und unselbständig Beschäftigte)“ (Zajic/Putz 2007: 30).

auf 6,2% (Männer: 6,5%, Frauen: 6,0%) ab (Zajic/Putz 2008: 30; Zajic/Putz 2007: 30).

Im Jahresschnitt 2008 kam es zu einer weiteren Abnahme der Arbeitslosenquote auf 5,8 %. Aktuell ist auf dem österreichische Arbeitsmarkt ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit festzustellen. Die Zahl der erwerbsarbeitslosen Personen erreichte im Jänner 2009 einen Stand von 301.529 Personen oder 8,3% (AMS online). Im Durchschnitt des 1. Quartals 2009 lag die Arbeitslosenquote bei 8 %.

Tabelle 1a: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1999 - 2009²

	insgesamt		Männer		Frauen	
	absolut	AL-Quote	absolut	%	absolut	%
1999	221745	6,7	121520	6,5	100225	6,9
2000	194314	5,8	107509	5,8	86805	5,9
2001	203888	6,1	115325	6,2	88563	5,9
2002	232418	6,9	134376	7,2	98042	6,4
2003	240079	7	139717	7,5	100362	6,5
2004	243880	7,1	140262	7,5	103618	6,6
2005	252653	7,3	144237	7,7	108416	6,8
2006	239172	6,8	135777	7,1	103395	6,4
2007	222249	6,2	124347	6,5	97902	6
2008	212252	5,8	118811	6,1	93441	5,6
2009	291452	8	188432	9,7	103020	6,1

eigene Darstellung, Quelle: <http://www.dnet.at/bali/>³ (bmsak: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

In absoluten Zahlen ausgedrückt stieg die Zahl der von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffenen Personen (vgl. Tabelle 1a). Im Jahr 2000 waren 690.000 Menschen für mindestens einen Tag erwerbsarbeitslos registriert, im Jahr 2005 waren es über 800.000 Personen (Fink 2006b:171). Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nahm in den beiden darauf folgenden Jahren ab und lag im Jahr 2006 bei 802.563 Personen. Im Jahr 2007 waren 775.341 Personen zumindest einen Tag bei den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice arbeitslos vorgemerkt, sprich von Arbeitslosigkeit betroffen (Zajic/Putz 2007: 20; Zajic/Putz 2008: 20).

² Vorläufige Zahlen.

³BALI beinhaltet im Wesentlichen die Kombinationsmöglichkeiten der veröffentlichten Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger zur unselbständigen Beschäftigung mit den Daten des Arbeitsmarktservice (AMS) zur Arbeitslosigkeit, Daten zur selbständigen Beschäftigung laut AMS-Data Warehouse sowie die Arbeitslosenquoten nach EUROSTAT und Bevölkerungsdaten der Statistik Austria.

Tabelle 1b: Arbeitslose Jugendliche 2000 – 2008 (in Prozent)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15 bis 19 Jahre	8.429	7.799	8.602	9.741	10.051	9.546	9.921	8.979	8.516	8.512
20 - 24 Jahre	23.474	20.146	22.332	26.886	29.314	29.200	31.645	29.115	26.623	25.556

eigene Darstellung, Quelle: <http://www.dnet.at/bali/> (bmsak: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen ist mit jener der Gesamtbevölkerung vergleichbar. In dem Zeitraum von 1999 bis 2005 ist eine Zunahme der Arbeitslosigkeit ablesbar und lag für die 15 bis 19 Jährigen bei 5,2 % und den 20 bis 24 Jährigen bei 9,1 %. Bis zum Jahr 2008 ist für beide Altersgruppen ein Rückgang der Arbeitslosigkeit festzustellen (15-19 Jährige 4,3 %, 20 – 24 Jährige 7,3 %).

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird, liegt die Arbeitslosenrate in Österreich deutlich unter jener im EU Durchschnitt. Dies ändert jedoch nichts an der schon thematisierten starken Zunahme der Arbeitslosigkeit in Österreich im Zeitraum von 2000 bis 2005.

Tabelle 2: Arbeitslosenquote im EU Vergleich 2000 – 2007⁴

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-27	8,6	8,5	8,9	8,9	9	8,9	8,1	7,1
EU-25	8,6	8,4	8,7	9	9	8,9	8,2	7,2
EU-15	7,7	7,2	7,6	7,9	8	8,1	7,7	7
Österreich	3,6	3,6	4,2	4,3	4,8	5,2	4,7	4,4

eigene Darstellung, Quelle: Europäische Kommission 2008

2.4.1.2. Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit

Bezüglich der Langzeitarbeitslosigkeit existieren verschiedene Definitionen, ab wann eine erwerbsarbeitslose Person als langzeitarbeitslos gilt. Für das AMS gelten Personen als langzeitarbeitslos, die länger als 180 Tage arbeitslos sind (Zajic/Putz 2008: 27). Das BMWA orientiert sich bei seinen Zahlen an der internationalen Definition, von einer Arbeitslosigkeit von länger als einem Jahr (BMWA 2008: 23) Es führt jedoch bereits eine kurze Unterbrechung der

⁴ In Prozent; auf Basis der EU - Labour Force Survey (LFS)

Erwerbsarbeitslosigkeit (28 Tage) dazu, dass die betroffenen Personen in der Statistik als *neue* Arbeitslose behandelt werden. Diese statistische Bewertung als neue Arbeitslose kommt ebenfalls zustande, wenn an einer Qualifizierungsmaßnahme des AMS von mindestens 28 Tagen teilgenommen wurde.

Tabelle 3: Jahresdurchschnittsbestand Langzeitarbeitsloser nach Altersgruppen 2000 bis 2008

Bestand		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
6 Monate bis 1 Jahr	bis 19 Jahre	188	126	175	253	233	184	118	108	108
	20 bis 24 Jahre	903	627	822	1.404	1.259	1.073	722	578	559
	25 bis 29 Jahre	2.321	2.170	3.050	2.392	3.474	3.563	3.280	2.931	2.187
	30 bis 34 Jahre	3.290	3.160	4.439	3.332	4.536	4.508	3.960	3.382	2.512
	35 bis 39 Jahre	3.228	3.342	4.826	3.766	5.374	5.440	4.907	4.205	2.954
	40 bis 44 Jahre	2.799	3.091	4.491	3.694	5.324	5.579	5.298	4.677	3.365
	45 bis 49 Jahre	2.598	2.617	3.888	3.233	4.441	4.831	4.654	3.176	3.014
	50 bis 54 Jahre	4.243	4.149	4.983	3.867	2.639	2.059	1.585	1.310	2.625
	55 bis 59 Jahre	3.788	3.683	4.815	4.524	2.843	2.280	1.780	1.521	2.914
	60 Jahre und älter	384	567	858	909	753	755	628	565	1.116
	Alter	23.741	23.532	32.348	27.374	30.876	30.272	26.931	22.454	21.355
1 Jahr und länger	bis 19 Jahre	20	12	17	26	21	20	11	10	8
	20 bis 24 Jahre	222	124	123	220	307	217	163	101	77
	25 bis 29 Jahre	843	454	529	844	977	642	560	424	368
	30 bis 34 Jahre	1.595	860	985	1.538	1.637	1.019	771	596	534
	35 bis 39 Jahre	1.893	996	1.237	2.047	2.288	1.430	1.105	805	696
	40 bis 44 Jahre	1.791	1.001	1.247	2.103	2.539	1.616	1.211	958	869
	45 bis 49 Jahre	1.814	947	1.200	1.974	2.397	1.483	1.177	922	770
	50 bis 54 Jahre	4.277	2.007	1.969	2.880	2.990	1.631	1.144	848	852
	55 bis 59 Jahre	5.931	3.547	3.771	5.057	4.702	2.228	1.337	878	952
	60 Jahre und älter	747	1.348	1.762	2.277	2.547	1.594	872	605	621
	Alter	19.133	11.296	12.839	18.965	20.405	11.880	8.350	6.144	5.746
6 Monate und länger	bis 19 Jahre	208	137	191	279	254	204	128	118	116
	20 bis 24 Jahre	1.125	752	946	1.625	1.567	1.291	885	679	636
	25 bis 29 Jahre	3.164	2.624	3.578	3.236	4.451	4.205	3.839	3.355	2.555
	30 bis 34 Jahre	4.885	4.019	5.424	4.870	6.174	5.528	4.731	3.977	3.046
	35 bis 39 Jahre	5.121	4.338	6.063	5.813	7.661	6.870	6.012	5.009	3.651
	40 bis 44 Jahre	4.590	4.093	5.738	5.797	7.863	7.194	6.509	5.635	4.234
	45 bis 49 Jahre	4.412	3.564	5.088	5.207	6.838	6.314	5.831	4.098	3.784
	50 bis 54 Jahre	8.519	6.157	6.952	6.747	5.629	3.689	2.728	2.159	3.476
	55 bis 59 Jahre	9.718	7.229	8.586	9.582	7.545	4.509	3.117	2.400	3.866
	60 Jahre und älter	1.131	1.915	2.620	3.186	3.300	2.349	1.500	1.170	1.737
	Alter	42.874	34.828	45.186	46.340	51.281	42.152	35.281	28.598	27.101

eigene Darstellung, Quelle: AMS⁵

Auf den ersten Blick zeigt sich bei der Entwicklung der Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit ein positives Bild: Trotz schlechter Konjunkturlage und steigender Erwerbsarbeitslosigkeit verringert sich die Zahl der Langzeiterwerbsarbeitslosen⁶ von 2000 (19.133) bis 2001 (11.296) beträchtlich. Es

⁵ <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>.

⁶ Arbeitslosigkeit > 1 Jahr.

folgte jedoch ein starker Anstieg der Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit auf 20.405 betroffene Personen im Jahresdurchschnitt 2004. In den folgenden Jahren kam es zu einem Rückgang der von Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit betroffenen Menschen auf 11.880 im Jahr 2005 und einer weiteren Abnahme auf 5.746 Betroffene im Jahr 2008.

Betrachtet man die Langzeitarbeitslosigkeit differenziert nach Alter zeigt sich, dass sich die Zu- und Abnahmen bei den 15- bis 24- Jährigen vergleichbar entwickelt wie bei den Langzeitarbeitslosen insgesamt, jedoch in absoluten Zahlen deutlich weniger Personen dieser Altersgruppe betroffen sind.

Im Jahr 2006 waren insgesamt 135.544 Personen länger als 180 Tage arbeitslos, das sind 16,9% aller von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen (Zajic/Putz 2007: 27), im Jahr 2007 waren es 118.863 Personen, das sind 15,3% aller von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das einen deutlichen Rückgang um 16.681 Personen bzw. minus 12,3% (Zajic/Putz 2008: 27).

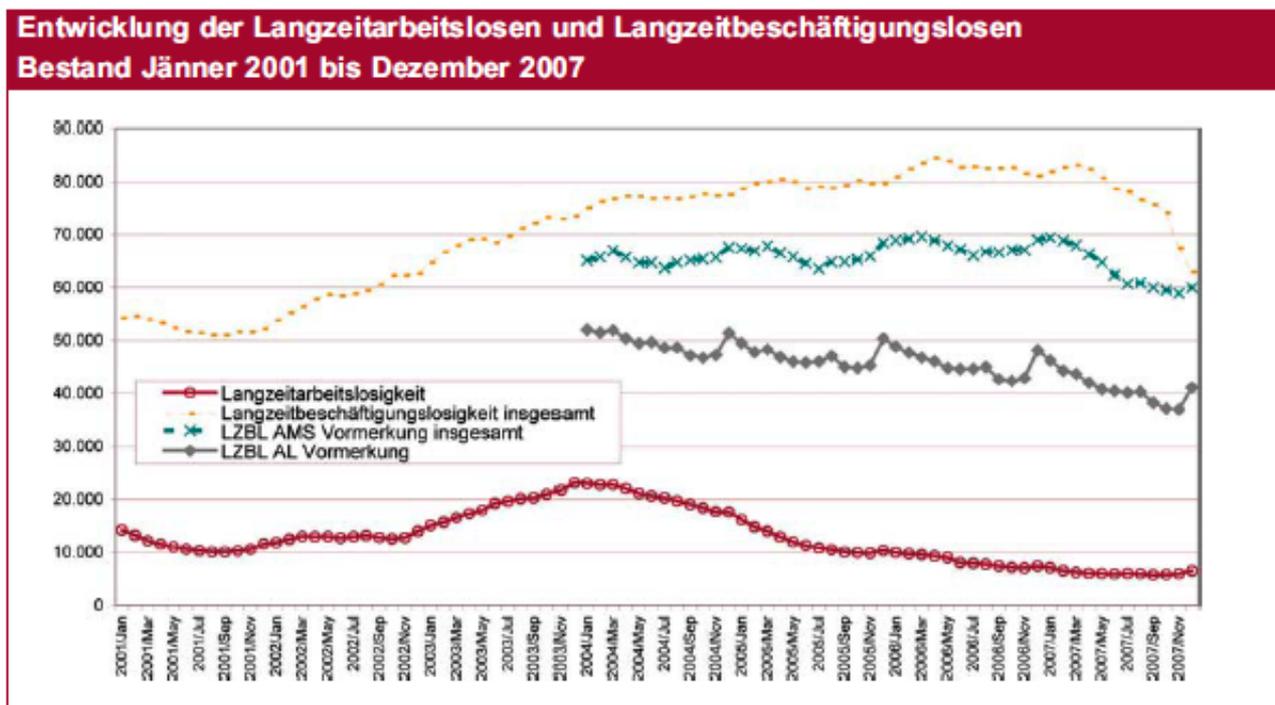
In diesem Zusammenhang ist es wichtig, eine Unterscheidung zwischen Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL) zu treffen. Bei der ersten Gruppe führt nämlich bereits eine kurze Unterbrechung der Erwerbsarbeitslosigkeit (28 Tage) dazu, dass sie in der Statistik als *neue* Arbeitslose behandelt werden. In der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen sind auch all jene Menschen enthalten, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden und erst eine Unterbrechung der Erwerbsarbeitslosigkeit von mindestens 62 Tagen führt zu einer Einstufung als *neue* Erwerbsarbeitslose.

Für den Zeitraum, in dem die Zahl der von Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit (LZA, Vormerkdauer über 12 Monate) betroffenen Personen rückläufig war, kann dies hinsichtlich der Langzeitbeschäftigungslosen nicht festgestellt werden (vgl. Tabelle 4). Von September 2001 bis Mitte 2006 stieg die Langzeitbeschäftigungslosigkeit konstant an. Ab Jahresbeginn 2007 nahm die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen ab (Fink 2006b:173; BMWA 2008: 24).

Bei einer personenbezogenen Betrachtung waren im Jahr 2007 rund 111.200 Personen von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen (mit mindestens einem Tag in registrierter Arbeitslosigkeit). Das entspricht einem Anteil von 14,3% an allen registrierten Arbeitslosen betroffenen Personen, jeder siebente Arbeitslose ist mit einer Langzeitbeschäftigungslosigkeit konfrontiert

(BMWA 2008: 25).

Tabelle 4: Darstellung/Quelle: BMWA 2008: 26



2.4.1.3. Erwerbstätigkeitsquote

Wie in Tabelle 5a ersichtlich, ist bei der Erwerbstätigkeitsquote in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Im Jahr 2000 lag sie bei 68 % und erhöhte sich bis 2004 nur gering auf 68,5 %, um bis zum Jahr 2008 auf 71,25 % deutlicher zu steigen.

Tabelle 5a: Entwicklung der Erwerbstätigkeitsquote 2000 – 2008 (in Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Männer	76,7	76,3	75,9	75,8	75,5	75,9	76,3	76,9	77,6
Frauen	59,3	59,9	60,7	61,4	61,6	62,4	62,9	63,5	64,9
insgesamt	68	68,1	68,3	68,6	68,55	69,15	69,6	70,2	71,25

eigene Darstellung, Quelle: <http://www.dnet.at/bali/> (bmask: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit verlief in den letzten zehn Jahren bei Männern und Frauen unterschiedlich: Während die Erwerbstätigkeitsquote bei den Männern relativ konstant blieb und nur leichte Zu- und Abnahmen festzustellen sind, ist bei der Erwerbsbeteiligung der Frauen ein

durchgängiger Anstieg von einer Erwerbstätigkeitsquote von 59,3 % im Jahr 2000 auf 64,9 % im Jahr 2008 zu verzeichnen.

Tabelle 5b: Entwicklung der Erwerbstätigkeitsquote 2000 – 2008 von Jugendlichen (in Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
bis 19 Jahre	42,9	42,4	41,4	41	39,9	39,3	39,3	39,7	40
20 - 24 Jahre	71,1	69,5	68,3	68,4	67,9	67,5	67,5	68,3	69

eigene Darstellung, Quelle: <http://www.dnet.at/bali/> (bmsak: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)

Bei Jugendlichen zeigte sich bis 2006 ein leichter Rückgang der Erwerbstätigkeitssquote. In der Gruppe der 15- bis 19- Jährigen ist eine Abnahme von 42,9 % im Jahr 2000 auf 36,3% im Jahr 2006 festzustellen. Bis zum Jahr 2008 folgt ein leichter Anstieg auf 40 %. Bei der Altersgruppe der 20- bis 24- Jährigen lag die Erwerbsbeteiligung im Jahr 2000 bei 71,1 % und nahm bis zum Jahr 2006 auf 67,5 % ab. In dem Zeitraum von 2006 bis 2008 stieg die Beschäftigtenzahl auch in dieser Altersgruppe wieder an und lagen im Jahr 2008 bei 69 %.

2.4.1.4. Arbeitsplatzqualität

Neben der Frage, ob die Möglichkeit einer Erwerbsarbeit nachzugehen gegeben ist oder nicht, ist auch die Zufriedenheit mit dem vorhandenen Arbeitsplatz für die Beschäftigungssicherheit von Bedeutung . Dabei liegen für Österreich vergleichsweise gute Ergebnisse vor (ECHP). Es sind nach Definition der europäischen Kommission zwar 20% aller Arbeitsplätze low-quality-jobs aber nur 4% der österreichischen Beschäftigten sind mit der Art ihres Berufes sehr unzufrieden (Fink 2006a: 15).

2.4.2. Definitionen und Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen

Teilzeitarbeit

„Unter den Begriff der Teilzeitarbeit fallen Beschäftigungsverhältnisse, deren wöchentliches Arbeitsausmaß die gesetzliche oder eine durch Normen der kollektiven Rechtsgestaltung

festgelegten kürzeren Normalarbeitszeit im Durchschnitt unterschreiten. (Bock-Schappelwein/Mühlberger 2008: 943). Es besteht gegenüber Vollzeitbeschäftigten grundsätzlich ein Benachteiligungsverbot, es sei denn, sachliche Gründe rechtfertigen eine Ungleichbehandlung.

Tabelle 6: Entwicklung der unselbständigen Teilzeitarbeit⁷ 1995-2008

Jahr	Insgesamt	Anzahl Frauen	Anzahl Männer	Teilzeitquote an Unselbständig Beschäftigten
1997	453.800	396.300	57.500	14,5 %
1998	487.100	426.200	60.900	15,6 %
1999	518.900	459.900	59.000	16,4 %
2000	525.600	467.300	58.300	16,4 %
2001	571.100	506.000	65.100	17,7 %
2002	607.900	538.100	69.800	18,6 %
2003	630.000	560.700	69.300	19,1 %
2004	674.900	594.200	80.700	20,7 %
2005	721.600	621.700	99.900	21,8 %
2006	764.100	656.900	107.200	22,5 %
2007	779.200	669.000	110.200	22,6 %
2008 2. Quartal	825.200	704.000	121.200	23,4 %

Darstellung: Eder 2009: 53 - Quellen: BMSK, Statistik Austria

An der Tabelle 6 lässt sich ein ungebrochenes Wachstum der Teilzeitbeschäftigung seit 1997 und in der Folge eine stetige Erhöhung des Anteils an der unselbständigen Beschäftigung, ablesen. Frauen arbeiten nach wie vor deutlich häufiger in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen als Männer: Für das zweite Quartal 2008 wurden 85 Prozent weibliche und 15 Prozent männliche Beschäftigte in diesen Arbeitsverhältnissen gezählt. Damit ist Teilzeit die am stärksten von Frauen dominierte Beschäftigungsform. Im Jahr 2007 waren 43 Prozent aller weiblichen Beschäftigten als Teilzeitkräfte tätig.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse an der Gesamtbeschäftigung ist ebenfalls konstant am Steigen und wuchs im Zeitraum von 1997 bis zum 2.Quartal 2008 von 14,5% auf 23,4% an.

⁷Teilzeit wird in dieser Statistik folgendermaßen definiert: Die Zahlen für die Jahre bis einschließlich 2003 beziehen sich auf Erwerbsarbeit unter 35 Stunden pro Woche. Ab 2004 wurde jeweils direkt nach dem Vorliegen von Teilzeit gefragt.

Freie Dienstverträge

Ein freies Dienstverhältnis ist dadurch gekennzeichnet, dass sich der/die DienstnehmerIn für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit zur Erbringung einer Dienstleistung verpflichtet, die zwar persönlich ausgeführt wird, aber ohne wesentliche eigene Betriebsmittel einzubringen. Freie DienstnehmerInnen werden in Teilen des Arbeitsrechts wie Beschäftigte behandelt (Haftungsfragen und Insolvenzentgeltsicherung), die Mehrzahl der arbeitsrechtlichen Vorschriften gilt jedoch nicht (z.B. Kollektivverträge, Sonderzahlungen, Urlaubsgeld, Überstundenzahlungen oder Kündigungsfristen) (Bock-Schappelwein/Mühlberger 2008: 942).

Tabelle 7: Entwicklung der Freien DienstnehmerInnen 1998-2006

Jahres Durchschnitt	Insgesamt	Frauen	Männer	Anteil an den unselbständig Beschäftigten
1998	14.699	6.955	7.744	0,5 %
1999	19.228	9.096	10.132	0,6 %
2000	22.218	10.531	11.687	0,7 %
2001	23.693	11.414	12.279	0,7 %
2002	24.649	12.093	12.556	0,8 %
2003	23.684	11.717	11.967	0,7 %
2004	24.942	12.454	12.488	0,8 %
2005	26.602	13.409	13.193	0,8 %
2006	27.406	14.042	13.364	0,8 %

Darstellung: Eder 2009: 58 - Quellen: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BMSK

Im Jänner 1998 hatten 9611 Personen einen freien Dienstvertrag, 43,6 % davon waren Frauen. Bis zum Dezember 1998 verdoppelte sich diese Zahl fast auf 18.138 freie DienstnehmerInnen. Im Jahresdurchschnitt 1998 arbeiteten 14.699 Personen als freie DienstnehmerInnen. In den nächsten zehn Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg auf 27.406 Beschäftigte mit freien Dienstverträgen im Jahresschnitt 2006 festzustellen. Während in den späten 1990er Jahren noch deutlich mehr Männer als Frauen im Rahmen von freien Dienstverträgen beschäftigt waren, erhöhte sich der Frauenanteil an den freien Dienstverhältnissen und im Jahr 2005 gab es erstmals mehr weibliche als männliche Beschäftigte als freie DienstnehmerInnen. Für 2006 wurden 51 Prozent Frauen und 49 Prozent Männer als freie DienstnehmerInnen gezählt.

Noch mehr Personen sind mit freien Dienstverträgen unter der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigt. Im Jahr 2003, als zum ersten Mal Zahlen erhoben wurden, waren bereits 42.177 Personen davon

betroffen. Bis zum Jahr 2007 stieg die Zahl dieser Beschäftigtengruppe auf 43.651 (ÖGB-informell).

Werkvertrag und „neue Selbständige“

Ein Werkvertrag ist dadurch gekennzeichnet, dass der/die WerkvertragsnehmerIn ein Werk – eine Ware oder Dienstleistung – auf eigenes Risiko und mit eigenen Mitteln liefert. WerkvertragsnehmerInnen sind nicht weisungsgebunden (Bock-Schappelwein/ Mühlberger 2008: 943). Diese Beschäftigtengruppe umfasst jene Erwerbstätigen, die durch das Sozialrechts-Änderungsgesetz (ASRÄG) 1997, in die Versicherungspflicht des Gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes (GSVG) einbezogen wurden (Fink 2003: 8, Tomandl 1999: 53). WerkvertragsnehmerInnen sind von den meisten arbeits- und sozialrechtlichen Schutzbestimmungen ausgeschlossen (z.B. Kollektivverträge, Arbeitszeitgesetz, Sonderzahlungen) (Bock-Schappelwein/Mühlberger 2008: 943).

Die Gruppe der „neuen Selbständigen“ wurde als „Restkategorie“ eingeführt, um zu verhindern, dass Selbständige keine Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Neue Selbständige sind im Sozialversicherungsrecht als Personen definiert, die aufgrund einer betrieblichen Tätigkeit steuerrechtliche Einkünfte aus selbständiger Arbeit erzielen.

Tabelle 8: Entwicklung der Neuen Selbständigkeit 1998-2006

Jahres-Durchschnitt	Insgesamt	Frauen	Männer
1998	1.347	566	781
1999	8.811	3.829	4.982
2000	11.201	4.723	6.478
2001	18.227	7.214	11.013
2002	25.417	9.822	15.595
2003	30.971	11.979	18.992
2004	32.922	12.931	19.991
2005	34.593	13.758	20.835
2006	36.450	14.719	21.731

Darstellung: Eder 2009: 59 - Quellen: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BMSK.

Waren bei der Einführung dieser Beschäftigungskategorie im Jahr 1998 eine sehr geringe Zahl von Personen betroffen, so stieg das quantitative Ausmaß der Neuen Selbständigkeit in den nächsten Jahren stetig an. Seit 2005 hat sich die Zunahme der neuen Selbständigen jedoch etwas

verlangsamt. Zum Großteil sind von dieser Beschäftigungsform männliche Arbeitskräfte betroffen und es zeigt sich ein konstant bleibendes Verhältnis von etwa vierzig Prozent weiblichen zu sechzig Prozent männlichen Neuen Selbständigen.

Geringfügige Beschäftigung

Die sozialrechtlich Definition von geringfügiger Beschäftigung legt eine Obergrenze der Bruttoentlohnung von 349,01 € monatlich bzw. 26,80 € täglich fest (Stand 2008). Prinzipiell sind geringfügig Beschäftigte nur unfallversichert und mittels „Abfertigung Neu“ von der betrieblichen MitarbeiterInnenvorsorge erfasst. Seit 1998 können jedoch freiwillig Beiträge zur Pensions- und Krankenversicherung geleistet werden (Bock-Schappelwein/ Mühlberger 2008: 943).

Tabelle 9: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung 1997-2007

Jahres-Durchschnitt	Insgesamt	Frauen	Männer	Anteil an den unselbst-ändig Beschäftigten
1997	164.445	119.537	44.908	5,3 %
1998	170.385	123.861	46.524	5,4 %
1999	188.849	136.163	52.686	6,0 %
2000	196.528	141.496	55.032	6,2 %
2001	204.856	147.355	57.501	6,4 %
2002	211.643	151.357	60.286	6,5 %
2003	217.048	154.364	62.684	6,6 %
2004	222.675	157.479	65.196	6,8 %
2005	229.462	161.454	68.008	6,9 %
2006	235.507	164.736	70.771	6,9 %

Darstellung: Eder 2009: 54 - Quellen: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BMSK

Geringfügige Beschäftigung als eine Form atypischer Beschäftigung ist ebenfalls im Steigen. Im Jahr 1997 waren 164.445 Personen mit einem Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigt. Frauen waren mit 119.537 Personen ungleich stärker von geringfügiger Beschäftigung betroffen als Männer (44.908). Sowohl bei Männern als auch Frauen stieg die Betroffenheit von geringfügiger Beschäftigung an und lag im Jahr 2006 bei 235.507 (164.736 Frauen und 70.771 Männer).

Ebenfalls festzustellen ist, dass der Anstieg geringfügig beschäftigter Arbeitskräfte wesentlich deutlicher ausfällt als jener der unselbständig Beschäftigten insgesamt.

Befristete Beschäftigung

Zumeist handelt es sich bei befristeter Beschäftigung um Saisonarbeit, aber auch zeitlich befristete Praktika und Volontariate, die eigentlich eine Ausbildungsfunktion am Arbeitsmarkt innehaben sollten, spielen in diesem Zusammenhang eine gewisse Rolle. Eine Unterscheidung zwischen „Arbeit auf Probe“ und einem befristeten Arbeitsvertrag ist notwendig. Handelt es sich nicht um ein Ausbildungsverhältnis, ist die Probezeit gesetzlich auf ein Monat festgelegt und dient beiden Seiten als Möglichkeit, sich kennen zu lernen. Während dieser Phase kann das Arbeitsverhältnis beidseitig mit sofortiger Wirkung ohne Angabe von Gründen beendet werden (Spreitzer 2006: 27 f., Eder 2009: 39)

Tabelle 10: Entwicklung der befristeten Beschäftigung⁸ 1996-2007⁹.

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
%	7,9 %	7,8 %	7,9 %	7,9 %	8,0 %	7,9 %	7,4 %	6,9 %	9,6 %	9,1 %	9,0 %	8,9 %

Darstellung: Eder 2009: 55 – Quelle: Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union 2007.

Für befristete Beschäftigungsverhältnisse ist kein eindeutiger Entwicklungstrend festzustellen. Im Jahr 2004 wurde mit 9,6 Prozent ein Höchststand erreicht, doch seither gehen die Zahlen wieder leicht zurück. Es wird im Rahmen dieser Statistik ein sehr weitreichender Begriff befristeter Beschäftigung verwendet, der neben SaisonarbeiterInnen unter anderem auch LeiharbeiterInnen und Beschäftigte im Rahmen von Ausbildungsverträgen beinhaltet.

In absoluten Zahlen ist ebenfalls bis zum Jahr 2004 eine Zunahme zu verzeichnen. Während im Jahr 2000 131.000 Personen¹⁰ befristet beschäftigt waren, waren im 3.Quartal 2007 bereits 205.800 von einem Beschäftigungsverhältnis mit Ablaufdatum betroffen (ÖGB-informell).

Leiharbeit / Arbeitskräfteüberlassung

Die Beschäftigten von Leiharbeitsanbietern – den so genannten Überlasserbetrieben - sind zeitlich

⁸In der Statistik kommt folgende Definition zur Anwendung: „Tätigkeit kann als befristet betrachtet werden, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einig sind, dass ihre Beendigung von objektiven Bedingungen abhängt, beispielsweise von einem bestimmten Termin, von der Erledigung eines Auftrags oder der Rückkehr eines Arbeitnehmers, der vorübergehend ersetzt wurde.“ (Eder 2009: 55)

⁹ prozentualer Anteil an allen ArbeitnehmerInnen

¹⁰ Ohne Lehrlinge

begrenzt in wechselnden Betrieben – den so genannten Beschäftigerbetrieben - tätig. Diese Beschäftigungsform ist in dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz geregelt, welches die Aufteilung der arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Verantwortung zwischen Überlasser- und Beschäftigerbetrieb klärt. Die Idee dahinter wäre eine Gleichstellung von Leiharbeitskräften und den Beschäftigten im Beschäftigerbetrieb (Bock-Schappelwein/ Mühlberger 2008: 943).

Tabelle 11: Entwicklung der Leiharbeit 2002-2007¹¹

Stichtag 31.07	Gesamt- Anzahl	Männer	Frauen	Anzahl der Betriebe - Arbeitskräfteüberlasser	Anteil an den Unselbständig Beschäftigten
2002	31.207	26.033	5.174	1.087	1,5 %
2003	38.491	31.708	6.783	1.287	1,3 %
2004	44.125	36.457	7.668	1.424	1,5 %
2005	46.679	38.271	8.408	1.427	1,6 %
2006	59.262	48.683	10.579	1.442	1,9 %
2007	66.688	54.198	12.490	1.608	2,1 %

Darstellung: Eder 2009: 57 - Quelle: BMWA

Die Unternehmen der Branche liefern einmal im Jahr mit Stichtag 31.7. Angaben über die Anzahl der zu diesem Zeitpunkt überlassenen Arbeitskräfte beim BMWA ab. Im Jahr 1989 handelte es sich bei dieser Beschäftigungsform noch um eine Randerscheinung: 7.955 überlassene Arbeitskräfte und 367 Überlasserbetriebe österreichweit. Zehn Jahre später, im Jahr 1999, zeigt sich ein anderes Bild: Die Statistik weist eine Verdreifachung der beschäftigten LeiharbeiterInnen aus (24.277) und auch die Anzahl der überlassenden Betriebe hat sich mit 848 im Vergleichszeitraum mehr als verdoppelt (Wroblewski 2001: 15). Der enorme Anstieg der Arbeitskräfte und Betriebe im Bereich Arbeitskräfteüberlassung setzte sich in den nächsten Jahren fort und im Jahr 2007 meldeten die Überlasserbetriebe 66.688 überlassene Arbeitskräfte. Von der Ausweitung sind sowohl männliche als auch weibliche Beschäftigte betroffen, wobei in absoluten Zahlen deutlich mehr Männer (2007: 54.198) als Frauen (2007: 12.490) als Leiharbeiter tätig sind.

Das prozentuale Verhältnis zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten lag während der letzten sechs Jahre relativ konstant bei etwa 80:20.

¹¹ Im Jahr 2006 wurde eine neue Erhebungsmethode – ein Webportal für Arbeitskräfteüberlasser für die vereinfachte Dateneingabe – implementiert. Die Ergebnisse für 2006 bzw. 2007 sind deshalb mit den Ergebnissen der Vorjahre nur bedingt vergleichbar.

2.4.3. Lücken der sozialen Sicherung in Österreich

Es gibt einige strukturelle Probleme der sozialen Sicherung in Österreich, die sich an Lücken im System zeigen. Durch das Versicherungs- und das Äquivalenzprinzip werden Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt reproduziert (Fink 2003b: 138, Tálos/Fink 2000). Eines dieser Probleme stellt Armut im Sozialstaat dar. Bezüglich der verschiedenen Aspekte der Definition und Messbarkeit von Armut, sei auf den EU-SILC Bericht und den Armutsbericht 2008 (Statistik Austria 2008; ÖGPP 2008: 5f) verwiesen.

Als wichtigste Datengrundlage der Armutsberichterstattung gilt die jährlich durchgeführte Erhebung „Einkommen, Armut und Lebensbedingungen“ der Statistik Austria, auch bekannt als EU-SILC. Diese Erhebung wird seit 2003 jährlich durchgeführt. Menschen gelten nach einer europaweit einheitlichen Definition aus dem Jahr 1984 dann als „armutsgefährdet“ oder „von Armutsrisiko betroffen“, wenn sie *„über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“* (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1991 zit nach ÖGPP 2008).

Konkret werden damit jene Personen erfasst, deren Äquivalenzeinkommen unter einer Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Medianeinkommens liegt.

Diese Armutsgefährdungsschwelle betrug für das Einkommensjahr 2005 10.711 Euro für einen Einpersonenhaushalt, das sind 893 Euro pro Monat. Für Mehrpersonenhaushalte muss dieser Wert entsprechend der international geläufigen EU-Skala gewichtet werden. Bei dieser Skala wird eine allein lebende erwachsene Person als Referenzpunkt (=Konsumäquivalent) betrachtet. Der unterstellte Ressourcenbedarf eines Haushalts steigt für jeden weiteren Erwachsenen um 0,5 Konsumäquivalente und jedes Kind unter 14 Jahren wird mit 0,3 Konsumäquivalenten gewichtet. Für jede weitere erwachsene Person im Haushalt erhöht sich somit die Schwelle um 447 Euro, für jedes Kind um 268 Euro pro Monat (Statistik Austria 2008: 24f).

Tabelle 12: Armutsgefährdungsquote Österreich (mit Schwankungsbreite)

Armutsgefährdungsquote		Konfidenzintervall 95 %				befragte Haushalte	Personen in Haushalten
		untere Grenze		obere Grenze			
In %	In 1000	In %	In 1000	In %	In 1000		
12,3	1001	11,2	914	13,4	1087	5148	13043

eigene Darstellung, Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2006

Im Einkommensjahr 2005 waren 12,6% der Bevölkerung armutsgefährdet. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung liegt die Zahl der armutsgefährdeten Personen, unter Berücksichtigung von Schwankungsbreiten, zwischen 952.000 und 1.102.000 (Statistik Austria 2008: 31).

Für die Veränderungen der Werte im Zeitverlauf müssen die Schwankungsbreiten berücksichtigt werden. Seit Beginn der Zeitreihe ist die ausgewiesene Armutsgefährdung somit relativ konstant: Sie betrug im Jahr 2002 13,2%, im Jahr 2003 12,8%, im Jahr 2004 12,3% und zuletzt 2005 12,6%. Diese Unterschiede als Effekt einer tatsächlichen Veränderung des Armutsrisikos von einem Jahr zum nächsten zu interpretieren, ist daher nicht zulässig (Statistik Austria 2008: 31f)

Generell kann gesagt werden, dass alle nicht im Erwerbsleben stehenden Personen mit Ausnahme der PensionistInnen ein überdurchschnittliches Armutsrisiko tragen: Haushaltsführende Personen sind mit 22%, Personen in Ausbildung mit 21% und Arbeitslose zu einem Drittel von Armutsgefährdung betroffen (33%) (Statistik Austria 2008: 34).

2.4.3.1. Zugang zu den Leistungssystemen über Erwerbsarbeit und Ehe

Ziel der österreichischen Sozialversicherung ist in erster Linie, Erwerbstätige beim Eintreten sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit gegen den Entfall des Erwerbseinkommens abzusichern. Die Finanzierung der Sozialversicherung erfolgt durch die Beiträge der Versicherten und der ArbeitgeberInnen, es gilt das Prinzip der Selbstverwaltung. Die Integration in den Erwerbsarbeitsmarkt ist Voraussetzung für den Geldleistungsbezug. Die geschlechtliche Arbeitsteilung kommt hier insofern zum Tragen, dass nicht erwerbstätige, aber sehr wohl arbeitende (Ehe-)Frauen nicht direkt, sondern indirekt mitversichert werden und es so zum Entstehen von Abhängigkeiten kommt. Die beschriebene zunehmende Verbreitung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen hat u.a. zur Folge, dass ein (größer werdender) Teil der Bevölkerung von eigenständiger sozialstaatlicher Absicherung ausgeschlossen ist (Tálos 2005: 23, Tálos 2006:

627f).

Als Folge der gestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen verliert das Problem der indirekten Einbeziehung in die Sozialversicherung über den erwerbstätigen Mann an Bedeutung. Sicherungslücken existieren jedoch - speziell für Frauen wie im Folgenden gezeigt wird – noch zu Genüge.

Der über dem Durchschnitt liegende Wert von 22 % Armutsgefährdungsquote bei haushaltsführenden Personen betrifft fast ausschließlich Frauen (Statistik Austria 2008: 34). Die Armutsgefährdungsquote von Ein-Eltern-Haushalte¹², wovon wiederum in erster Linie Frauen betroffen sind, beträgt im Einkommensjahr 2005 27 % und ist somit doppelt so hoch wie die Gefährdungsquote der Gesamtgesellschaft (Statistik Austria 2008: 53). Diese beiden Tatsachen können als Folgen der generellen Schlechterstellung der Frauen im Bereich der sozialen Sicherung beurteilt werden und stellen Lücken im Sicherungssystem dar.

2.4.3.2. Äquivalenzprinzip und Lebensstandardsicherung

In der Sozialversicherung besteht eine Äquivalenzrelation zwischen der Höhe und Dauer der geleisteten Versicherungsbeiträge und der Höhe der finanziellen Sozialleistungen, sprich den Geldleistungen in der Krankenversicherung, dem Arbeitslosengeld, der Notstandhilfe und der Alterspension. Dahinter steht die Idee der Erhaltung des Lebensstandards beim Eintreten der (oben) genannten Risiken. Es werden somit aber auch Einkommensungleichheiten (z.B. zwischen den Geschlechtern) reproduziert. Es gibt mit Ausnahme der Ausgleichszulage keine Mindeststandards im System der österreichischen Sozialversicherung (Tálos 2005: 23f, Tálos 2006: 627).

Die streng nach dem Äquivalenzprinzip berechneten Leistungen der Arbeitslosenversicherung führen zu Sicherungslücken. Während in Ländern wie zB Dänemark die Leistungsberechnungsformel einen relativ starken Progressionsgrad¹³ aufweist, existiert diese Differenzierung in der österreichischen Arbeitslosenversicherung nicht und es kommt für alle Versicherten unabhängig vom vorherigen Einkommen die selbe Lohnersatzrate zum Tragen. Bei vorheriger Teilzeitarbeit

¹² „Diese Gruppe ist ident mit dem bisher unter „Alleinerziehende“ geführten Haushaltstyp, also Personen, die mit einem oder mehreren Kindern ohne Partner leben. Es erfolgte jedoch eine Umbenennung um sprachlich der Tatsache gerecht zu werden, dass auch in Ein-Eltern- Haushalten mehrere Personen (z.B. Elternteil und Verwandte außerhalb des Haushalts) zur Kindererziehung beitragen können.“ (Statistik Austria 2008c: 52)

¹³ Arbeitslose mit zuvor geringem Einkommen werden der Tendenz nach bevorzugt.

oder Beschäftigung im Niedriglohnssektor führt dies häufig zu nichtexistenzsichernden Leistungen (Fink 2009: 204).

Am höchsten ist das Armutsrisiko in Nicht-Erwerbstätigenhaushalten: Über ein Viertel der Personen in Mehrpersonenhaushalten, in denen keine Person erwerbstätig ist, ist armutsgefährdet und über ein Drittel bei Einpersonenhaushalten (Statistik Austria 2008: 36).

Tabelle 13: Armutsgefährdung und Erwerbstätigkeit von Personen im Erwerbsalter

	Gesamt		erwerbstätig		nicht erwerbstätig	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Insgesamt	5.055	100	3.455	100	1.601	100
nicht armutsgefährdet	4.505	89	3.206	93	1.300	81
armutsgefährdet	550	11	249	7	301	19

Personen im Erwerbsalter (20-64 Jahre)
Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2005

Das durchschnittlich ausbezahlte Arbeitslosengeld gibt einen Anhaltspunkt zur Beurteilung der Armutsgefährdung von Erwerbsarbeitslosen. Im Jahresdurchschnitt 2007 betrug der durchschnittliche Tagsatz 24,9 € (ca. 22,2 € bei Frauen und ca. 27 € bei Männern). Das durchschnittliche monatliche Arbeitslosengeld (2007: 772 €) lag bei Männern 2007 um bis zu 83 €, bei arbeitslosen Frauen bis zu 230 € unter der Armutsgefährdungsschwelle des Jahres 2006. Die Notstandshilfe lag sowohl bei Männern als auch bei Frauen deutlich (rund 260 bzw. rund 400 €) unter der Armutsgefährdungsschwelle. Auch die durchschnittliche Notstandshilfe (2007: 597 €) lag klar unter der Armutsgefährdungsschwelle (2006: 892,5 €, 12 mal im Jahr). Die durchschnittlichen Höhen von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe liegen somit unter der Armutgrenze (Fink 2009: 201; ÖGPP 2008: 123).

Bei Haushalten mit Kurzarbeitslosen¹⁴ machen Sozialleistungen 23% des Einkommens aus, bei Langzeitarbeitslosen im Haushalt jedoch 57%. Da diese Sozialleistungen nicht ausreichen, um Armut zu verhindern, sind Arbeitslose eine der am stärksten von Armut betroffenen Personengruppen (ÖGPP 2008: 123). Gleichzeitig ist bei Kurzarbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit der Armutsgefährdung wesentlich geringer als bei Langzeitarbeitslosen (Fink 2009: 203).

¹⁴ Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von weniger als 6 Monaten.

Wie schon dargestellt, weisen die Zahlen zur Armutsgefährdung bei Erwerbsarbeitslosigkeit auf das Problem der nicht existenzsichernden Höhe der Leistungen der Arbeitslosenversicherung für einen Teil der Betroffenen hin. Die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurden seit Jahren nicht mehr valorisiert. Zusätzlich führt die im europäischen Vergleich niedrige einheitliche Lohnersatzrate bei zuvor geringem Erwerbseinkommen zu geringen Leistungsansprüchen (vgl. Fink 2006b).

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der notwendigen Mindestbeitragszeit in der Arbeitslosenversicherung. Nicht alle Arbeitslosen erfüllen diese erforderliche Mindestversicherungszeit die zum Leistungsbezug berechtigt. Aufgrund der Daten der Arbeitskräfteerhebung lässt sich schlussfolgern, „*dass ein beträchtlicher Teil der beim Arbeitsmarktservice vorgemerkten Personen weder Arbeitslosengeld noch Notstandshilfe beziehen*“ (Fink 2009: 204). Von den ca. 237.400 im Jahresdurchschnitt beim Arbeitsmarktservice vorgemerkten Personen bezogen ca. 47.300 oder knapp 20 % weder Arbeitslosengeld noch Notstandshilfe (Statistik Austria 2008: 210).

2.4.3.3. Sicherungslücken bei atypischen Beschäftigungsformen

Bei Personen mit Beschäftigungsformen, die im Rahmen der EU-SILC Erhebung als prekäre Beschäftigungsformen bezeichnet werden, ist die Armutsgefährdungsrate überdurchschnittlich hoch. Im Falle von Teilzeitarbeit mit weniger als 12 Stunden Wochenarbeitszeit liegt sie bei 24 % und bei unregelmäßig Beschäftigten bei 16 %. Diese beiden Beschäftigungsgruppen machen in Summe 95.000 Personen aus, was 40 % der Working Poor insgesamt entspricht (Statistik Austria 2007: 37). In diesen Beschäftigungsformen sind Frauen häufiger zu finden als Männer und in regionaler Hinsicht finden sich diese Erwerbsarbeitsverhältnisse vor allem in Großstädten (Fink 2009: 207).

Tabelle 14: Armutsgefährdung in prekären Beschäftigungsformen

	Gesamt (=100%)		Armuts- gefährdung	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Insgesamt	5.055	100	550	11
unregelmäßig beschäftigt	405	8	65	16
Teilzeit <12h	77	2	15	19
Bruttomonatseinkommen < 1.000 Euro	74	1	(12)	(16)

Personen im Erwerbsalter (20-64 Jahre)

Teilzeit <12h, Bruttomonatseinkommen < 1.000 Euro (bei Vollzeitbeschäftigung) beziehen sich auf die aktuelle Erwerbstätigkeit,

unregelmäßig beschäftigt bedeutet im vergangenen Jahr weniger als 10 Monate beschäftigt oder aktuell Werk-/DienstvertragsnehmerIn.

Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2005

Teilzeitarbeit

Teilzeitbeschäftigte haben den gleichen Zugang zum Sicherungssystem wie Vollzeitbeschäftigte, sind also voll in die Sozialversicherung integriert. Das geringere Einkommen aufgrund der kürzeren Arbeitszeit kann jedoch zu Schwierigkeiten bei der Existenzsicherung führen. Auf diesen Aspekt, der Armut trotz Erwerbstätigkeit, wird weiter unten noch eingegangen.

Freie DienstnehmerInnen

Freie DienstnehmerInnen waren bis Ende 2007 zwar automatisch unfallversichert und auch in die Kranken- und Pensionsversicherung einbezogen, vom System der Arbeitslosenversicherung jedoch ausgeschlossen. Mit Beginn des Jahres 2008 traten gesetzliche Änderungen in Kraft, welche die bislang kaum vorhandene soziale Absicherung der Betroffenen teilweise verbessern. Auf diese Veränderungen wird im empirischen Teil der Arbeit ebenfalls noch ausführlicher eingegangen.

Wesentliche Sicherungslücken existieren bei freien Dienstverträgen nach wie vor: Es besteht kein Kündigungsschutz, kein bezahlter Urlaub, keine Einbeziehung in die jeweiligen Kollektivverträge und somit auch kein Lohn auf KV-Ebene (GPA-DJP 2008: 10).

Geringfügige Beschäftigung

Bei geringfügiger Beschäftigung handelt es sich arbeitsrechtlich grundsätzlich um eine Form der

Teilzeitbeschäftigung. Wichtige Unterschiede bestehen jedoch im Ausmaß des Versicherungsschutzes. Geringfügig Beschäftigte sind zwar unfallversichert, eine automatische Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung existiert jedoch nicht (Thöny 2008: 83). Es besteht die Möglichkeit der Selbstversicherung in der Kranken-, und Pensionsversicherung: die Selbstversicherung durch den/die BeschäftigteN (ein so genanntes opting in). Da die Beiträge dafür von den Beschäftigten jährlich und im Nachhinein an die zuständige Krankenkasse zu entrichten sind, kommt es - für die meist im Niedriglohnbereich Beschäftigten - zu einer großen punktuellen finanziellen Belastung (Flesch-Blachnik 2006: 32). Problematisch ist außerdem, dass nicht alle Betroffenen über diese Möglichkeit informiert sind und dass keine Option zu einer selbständigen Arbeitslosenversicherung existiert (Eder 2009: 37). Ein geltender Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erlischt durch eine geringfügige Beschäftigung nicht, sondern behält seine Gültigkeit trotz der Erwerbstätigkeit (Thöny 2008: 84). Einkünfte aus mehreren Arbeitsverhältnissen, die insgesamt die Geringfügigkeitsgrenze überschreiten, führen automatisch zu einer Vollversicherung. Diese Regelung hat zur Folge, dass die Beschäftigten oft mit unerwarteten Beitragsforderungen im Nachhinein konfrontiert sind (Eder 2009: 38).

Das Erwerbseinkommen aus geringfügiger Beschäftigung kann nicht zur Existenzsicherung ausreichen. Es sei wieder auf den Abschnitt zu Working Poor verwiesen.

Befristete Beschäftigung

Wird eine Arbeitskraft nur für eine im Vorhinein vertraglich festgelegte Dauer beschäftigt, liegt ein befristetes Arbeitsverhältnis vor. Die Beschäftigung endet automatisch mit dem Ablauf der Befristung und bedarf keiner Kündigung. In der Folge entfallen auch die in der Regel gültigen Kündigungsfristen (Mühlberger 2000: 37f.). Hinsichtlich der sozialen Absicherung ist auf die Problematik von diskontinuierlichen Erwerbsbiographien hinzuweisen. Diese können in der Folge zu verringerten Ansprüchen auf Leistungen aus der Sozialversicherung führen.

Leiharbeit

LeiharbeiterInnen sind hinsichtlich der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung mit Normalarbeitskräften im Wesentlichen gleichgestellt. Seit 2002 existiert zudem ein eigener Kollektivvertrag für das Gewerbe der Arbeitskräfteüberlassung. Sämtliche Pflichten, die sich für das Arbeitsverhältnis ergeben, werden vom Überlasserbetrieb getragen (Eder 2009: 40).

Der Arbeitskräfteüberlasser muss sich bei der Bezahlung am Kollektivvertrag orientieren und ist auch verpflichtet, das Entgelt im Falle von vorübergehenden Stehzeiten der Leiharbeitskraft weiter

zu bezahlen. Diese Stehzeiten werden durch Selbstkündigung von LeiharbeiterInnen, die häufig vorkommen, beträchtlich reduziert. Bezüglich der Sonderzahlungen ist die Situation nicht einheitlich. Sind solche jedoch im Kollektivvertrag vorgesehen, der für den jeweiligen Beschäftigterbetrieb gilt, so sind die Sonderzahlungen auch für die LeiharbeiterIn zu entrichten (Spreitzer 2006: 91).

Neue Selbständige/ Werkvertrag

Selbständige Tätigkeiten, für die ein Gewerbeschein nötig ist, werden schon seit langem von der Sozialversicherung erfasst. Für WerkvertragsnehmerInnen ohne Gewerbeschein bestand bis zur Einführung der Neuen Selbständigkeit (1997) keine ausreichende soziale Absicherung. Seit dieser Neuregelung unterliegen diejenigen Neuen Selbständigen der Pflichtversicherung, die aus selbständigen Erwerbsform ein Einkommen erreichen, das die Beitragsgrundlage von derzeit 6.453,36 Euro jährlich überschreitet (Eder 2009: 45f).

Bei der Absicherung des Risikos Einkommensausfall durch Arbeitslosigkeit tritt mit 2009 eine neue Regelung in Kraft. Diese Novelle des AIVG wird im empirischen Teil der Diplomarbeit behandelt.

2.4.3.4. Working Poor

Trotz der starken Orientierung auf Erwerbsarbeit im österreichischen System der sozialen Sicherung stellt auch die Integration in den Arbeitsmarkt, für einen Teil der Beschäftigten, keine zufriedenstellend Absicherung gegen Armut dar.

Das daraus resultierende Phänomen, dass trotz Erwerbstätigkeit lediglich ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle erreicht wird, nennt man *Working Poor*. Ob es zu Armut trotz Erwerbsarbeit kommt hängt von verschiedenen Faktoren ab: vom individuellen Bruttoeinkommen, den Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die davon abgezogen werden, der Zusammensetzung des jeweiligen Haushalts und den Sozialleistungen, die zusätzlich bezogen werden können (Fink 2009: 205).

Ergänzend zu diesen Faktoren können die jeweilige Arbeitsmarktposition und der Bildungsgrad angeführt werden: Während bei HilfsarbeiterInnen die Armutsgefährdungsquote bei 14 % liegt, weisen FacharbeiterInnen ein Gefährdungsquote von 6 % auf. Erwerbstätige Personen mit maximal

einem Pflichtschulabschluss haben eine Armutsgefährdungsquote von 15 %, bei einer abgeschlossenen Lehrausbildung fällt der Wert auf 6 % (BMSK 2008: 9).

Bei den atypischen Beschäftigungsformen, geringfügiger Beschäftigung, Teilzeitarbeit und bei Beschäftigung im Niedriglohnsektor ist es oft nicht möglich ein „Einkommen zum Auskommen“ zu erzielen. Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit ist abhängig von der individuellen Qualifikation, beruflichen Stellung und der Herkunft. Da keine staatliche Absicherung für diese Fälle von Armut trotz Erwerbstätigkeit existiert,¹⁵ kann in diesem Zusammenhang von einer weiteren Sicherungslücke in Österreich gesprochen werden. (vgl. Tabelle 14)

Von den knapp 3,4 Millionen Erwerbstätigen im Erwerbsalter sind rund 230.000 (7%) armutsgefährdet und müssen damit nach Definition der Statistik Austria als Working Poor¹⁶ bezeichnet werden (Statistik Austria 2008: 34). Im EU-SILC Bericht wird festgehalten, dass trotz des geringeren relativen Armutsrisikos von Erwerbstätigen, 41% aller Armutsgefährdeten im Erwerbsalter eine Erwerbstätigkeit ausüben (Statistik Austria 2008: 34).

¹⁵ Sei es in Form von Mindestlöhnen oder einer Grundsicherung in armutsverhindernder Höhe.

¹⁶ „*Working poor sind all jene Personen, die aktuell erwerbstätig und zwischen 20 und 64 Jahre alt sind und deren Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt*“ (Statistik Austria 2008: 34)

3. Flexibilität und Sicherheit

Die Notwendigkeit einer Verbindung von bestimmten Folgephänomenen der Flexibilisierung mit Fragen der sozialen Sicherung ist mittlerweile offensichtlich. Die Zusammenhänge zwischen Flexibilität und sozialer Sicherung werden aus unterschiedlichen Blickrichtungen diskutiert und drücken sich auf (mindestens) drei unterschiedlichen Ebenen aus: die (1) gesamtwirtschaftliche (Makro-)Ebene, die (2) betriebliche (Meso-)Ebene und (3) die (Mikro-)Ebene der Individuen und privaten Haushalte (Klammer/Tillmann 2001: 2)

Auf Ebene (1) kommt die Zunahme atypischer, teilweise nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsformen und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zum Tragen. Diese Veränderungen werden in der politischen Diskussion primär als Finanzierungsproblem für die Sozialversicherung wahrgenommen. Auf betrieblicher Ebene (2) steht das Argument im Zentrum, dass das Sozial- und Arbeitsrecht die notwendige Flexibilisierung am Arbeitsmarkt behindere und somit für Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil darstellt. Die unternehmerischen Exit-Strategien aus dem Sozial- und Arbeitsrecht, wie vermehrte atypische Beschäftigung, würden (durch hohe Beitragsleistungen in der Sozialversicherung) hervorgerufen. Die Forderung nach Deregulierung und Flexibilisierung resultiert aus dieser Argumentation. Auf der individuellen Ebene (3) wird ersichtlich, dass Flexibilisierung und Destandardisierung von Erwerbsarbeit neue Sicherheitsbedürfnisse bei den Menschen erzeugen, die im Rahmen der existierenden Systeme der sozialen Sicherung nicht adäquat abgedeckt sind (Klammer/Tillmann 2001: 2f)

Um eine genauere Untersuchung von Flexicurity zu ermöglichen, existieren verschiedene Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen, welche verschiedene Kombinationen der beiden Aspekte beinhalten (Fink 2006a: 3). Dies Dimensionen sind analytisch wichtig, einerseits um die verschiedenen Aspekte von Flexibilität und Sicherheit besser darstellen zu können, andererseits für die Operationalisierung im empirischen Teil der Diplomarbeit.

In der einschlägigen Literatur werden die einzelnen Dimensionen der Flexibilität vorwiegend als Gestaltungsspielräume für Unternehmen diskutiert, welche zur Erhöhung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind (OECD 1986: 90). Dies impliziert die Annahme des permanenten Strebens nach möglichst hoher Anpassungsfähigkeit an den (internationalen) Markt

(Wilthagen/van Velzen 2004:1).

Die Dimensionen der Sicherheit werden im Gegensatz dazu vorwiegend auf Seiten der Beschäftigten verortet. Damit ist die Annahme verbunden, dass Menschen verschiedene Formen von Sicherheit bzw. Absicherung benötigen, um ihr (Zusammen-) Leben und auch das Überleben gestalten zu können (Wilthagen/Tros 2004:166f.). Auch auf Seite der ArbeitnehmerInnen gibt es ein, wenn auch anders gelagertes, Bedürfnis nach Flexibilität, um berufliche und private Verpflichtung in Einklang zu bekommen. Diese Bedürfnisse sind jedoch der Dimension der Vereinbarungssicherheit zugeordnet.

Die Frage, inwiefern die Sicherheitsdimension auf selbständig Erwerbstätige übertragbar ist, wird in Kap. 5.3.11. erörtert.

Für jede Dimension existieren verschiedene Indikatoren, mit denen die empirische Messbarkeit erleichtert wird. Fink (2006a) hat mittels diverser Indikatoren in einer international vergleichenden Studie die Situation in Österreich analysiert.

In der Regel werden vier Dimensionen der Flexibilität und vier weitere Dimensionen der Sicherheit unterschieden (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003, Keller/Seifert 2004).

3.1. Flexibilitätsdimensionen

3.1.1. externe numerische Flexibilität

Die Dimension der externen numerischen Flexibilität bezieht sich auf variable Handlungsspielräume von Unternehmen bzw. ArbeitgeberInnen, um die Quantität der Arbeit als Folge wirtschaftlicher Schwankungen entsprechend adaptieren zu können. Dabei sind die Möglichkeiten von Unternehmen von Bedeutung, Beschäftigte nach Bedarf einstellen und auch kündigen zu können (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003:4). Aus Perspektive des Betriebs kann diese zahlenmäßige (numerische) Anpassung neben Entlassungen auch mittels befristeter Beschäftigung, Leiharbeit oder Arbeit auf Abruf erfolgen. Unter externer Flexibilität kann, *„auch die funktionale Anpassung der Beschäftigungsfähigkeit von bereits Arbeitslosen an die sich verändernden Arbeitsmarkterfordernisse im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – z.B. durch Weiterbildung, Umschulung etc. - verstanden werden.“* (Klammer/Tillmann 2001: 6)

In einem früheren Bericht der OECD zu Flexibilität am Arbeitsmarkt (OECD 1986) wird Arbeitsflexibilität hingegen nur als ein Ausschnitt der Gesamtflexibilität diskutiert. Es wird hervorgehoben, dass Betriebe verschiedene Möglichkeiten haben, um am Markt flexibel zu agieren. Am Beispiel der Produktion werden Gestaltungsmöglichkeiten genannt, um die betriebliche Anpassungsfähigkeit im internationalen Wettbewerb zu gewährleisten, etwa bei der Zusammensetzung der Produktpalette sowie bei den Produktionsfunktionen (vgl. Flecker 2005).

Der zentrale rechtliche Regelungsbereich für diese Dimension ist das Arbeitsrecht, in dem die Bedingungen zur Einstellung von Arbeitskräften und die Möglichkeiten zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen geregelt werden. Verschiedene Aspekte der Arbeitslosenversicherung sind, vermittelt über die Intensität des Zwangs zur Annahme einer Beschäftigung, ebenfalls von Bedeutung.

3.1.2. Interne numerische Flexibilität

Die interne numerische Flexibilität bezieht sich auf alle Maßnahmen innerhalb des Betriebs, welche nicht zu einer Veränderung des Personalstands führen, sondern bei denen Flexibilisierung durch interne Anpassungen an die sich verändernden betrieblichen Erfordernisse angestrebt wird (Klammer/Tillmann 2001:6). Zentral sind dabei die geleisteten Arbeitsstunden innerhalb eines Betriebes. Als Indikatoren für diese Dimension der Flexibilität können unter anderem geleistete Normalarbeitsstunden, Überstunden sowie der Anteil an Teilzeitarbeit herangezogen werden (Wilthagen/Tros/Lieshot 2003:4).

Im Fall der Nutzung von Fluktuationskapazitäten beruht die interne numerische Flexibilität vor allem auf einer temporären Anpassung des Arbeitsvolumens mit Hilfe von Arbeitszeitkonten und Beschäftigung sichernder Arbeitszeitreduktion. Im Gegensatz zu Entlassungen bei externer Flexibilität (*lay-offs*) kann die Beschäftigtenzahl in dieser Dimension konstant bleiben und trotzdem Flexibilisierungsbedürfnisse der Unternehmen erfüllen (Keller/Seifert 2004:228).

Die Ausgestaltung der arbeitszeitrechtlichen Regelungen hat wesentlichen Einfluss auf den Grad der internen numerischen Flexibilität. Dieser Tatsache wird durch die Untersuchung der AZG Novelle 2007, in der weitreichende Möglichkeiten zur Flexibilisierung geschaffen wurden, im

empirischen Teil Rechnung getragen.

3.1.3. Funktionale Flexibilität

Es kann zwischen interner und externer funktionaler Flexibilität unterschieden werden. Als Maßstab für die interne funktionale Flexibilität gilt die vielfältige (betriebsinterne) Einsetzbarkeit (*multi-employability*) und die entsprechende Qualifikation der Beschäftigten. Auch der Flexibilitätsgrad im Hinblick auf die Arbeitsorganisation wird dafür herangezogen (Wilthagen/Tros/Lieshot 2003:4, vgl. Flecker 2005).

Im Bericht der OECD wird dieser Flexibilitätsdimension eine betriebliche Entwicklungsperspektive zugeschrieben, welche die Arbeit als *konservierenden Faktor* beschreibt. Denn diese Sichtweise erlaubt Unternehmen, die Vielfalt an Fähigkeiten der eigenen Mitarbeiter/innen zu erhalten und für sich wirtschaftlich zu nutzen. Funktionale Flexibilität impliziert daher die Verbesserung der Fähigkeiten (*skills*) der Arbeitskräfte, Weiterbildung sowie die Neudefinition von Tätigkeiten und die Neuzuteilung der Beschäftigten zu veränderten Arbeitsbereichen (*reassignment*) (OECD 1986: 91).

Externe funktionale Flexibilität bezieht sich im Gegensatz zu bereits erwähnten Faktoren der internen Flexibilität auf die Fähigkeit der Beschäftigten, sich an externe Arbeitsmärkte anzupassen. Diese wird als Voraussetzung betrachtet, um im Falle struktureller Veränderung des Arbeitsmarktes Gleichgewichtsproblemen (soll heißen: Arbeitslosigkeit) vorzubeugen (Keller/Seifert 2004: 228).

In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinzuweisen. Deren Qualität ist ausschlaggebend für die Anpassungsfähigkeit und Vermittlungsfähigkeit der Beschäftigten an die oben erwähnten strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt (mehr dazu vgl. Kap. 2.2.2. Beschäftigungssicherheit).

3.1.4. Entgeltflexibilität

Die betriebliche Flexibilität im Hinblick auf die Bezahlung kann mit der Verbreitung von leistungs-

und erfolgsabhängiger Bezahlung ausgedrückt werden. Die Bandbreite reicht von leistungsbezogenen Entgeltbestandteilen bis hin zur ausschließlich erfolgsbedingten Bezahlung (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003: 4). Bezüglich der Flexibilität der Löhne und Gehälter liegt der Fokus der öffentlichen Debatte vor allem auf Fragen der Lohnstruktur (Lohnspreizung, Niedriglöhne) (Klammer/Tillmann 2001: 6). Inwiefern Möglichkeiten zur Anpassung von kollektiven Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene bestehen ist in dieser Dimension ebenfalls von Bedeutung (Fink 2006: 4).

Keller/Seifert (2004: 228) stellen fest, dass Entgeltflexibilität im OECD-Bericht lediglich als eine Variante von Flexibilität beschrieben wird. Empirische Untersuchungen von Bellmann (1996) ergaben, dass die Entgelt- sowie die Beschäftigungsentwicklung in der erzeugenden Industrie weitgehend unabhängig voneinander verliefen. Aufgrund von bestimmten Entwicklungen, wie der Einführung von tariflichen Öffnungsklauseln und betrieblichen Bündnissen, sprechen Keller und Seifert der Entgeltflexibilität eine steigende Bedeutung zu (Keller/Seifert 2005:130).

3.2. Sicherheitsdimensionen

3.2.1. Arbeitsplatzsicherheit

Diese Dimension von Sicherheit entspricht der Sicherheit, einen bestimmten Arbeitsplatz bei einem/einer bestimmten Arbeitgeber/in behalten zu können. In der weiter unten dargestellten Diskussion rund um das Thema Flexicurity liegt es nahe, dass bei flexibilisierten Arbeitsmärkten und flexibler Arbeitsorganisation dem Faktor Sicherheit eine andere Bedeutung zukommt, als einen sicheren Arbeitsplatz zu haben, mit dem bestimmte sozialstaatliche Rechte verbunden sind. In der Diskussion rund um Flexicurity wird eine hohe Arbeitsplatzsicherheit aufgrund eines strengen Kündigungsschutzes als negativ beurteilt, weil dadurch das Entstehen neuer Arbeitsplätze erschwert wird. Es ist davon auszugehen, dass es zu immer wiederkehrenden inner- und zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechseln kommt (vgl. Übergangsmärkte bei Schmid 2002). Aus diesem Grund wird ein Übergang von der Arbeitsplatzsicherheit zur Beschäftigungssicherheit gefordert (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003:4, Kronauer/Linne 2005:14).

Analog zu der Dimension der externen numerischen Flexibilität stellt bei der Arbeitsplatzsicherheit das Arbeitsrecht, in dem die Bedingungen zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen geregelt werden, den zentralen Regelungs- und Aushandlungsbereich dar, der für die Intensität der Arbeitsplatzsicherheit entscheidend ist.

3.2.2. Beschäftigungssicherheit

Diese Dimension von Sicherheit richtet sich danach, ob die generelle Sicherheit besteht, eine Beschäftigung eingehen zu können. Diese Beschäftigung muss nicht notwendigerweise bei dem-/derselben ArbeitgeberIn gefunden werden. Es geht vielmehr darum, welche Unterstützungsangebote erwerbsarbeitslosen Personen zur Verfügung stehen, um rasch wieder einen neuen Arbeitsplatz zu erhalten. Es wird in diesem Zusammenhang bei der Absicherung von Übergängen zwischen Erwerbspositionen, aber auch zwischen Erwerbsarbeits- und Nicht-Erwerbsarbeitsphasen unterschieden, sowie auch von *Passagensicherheit* (vgl. Ostner 1995) gesprochen. (Wilthagen/ Tros/van Lieshout 2003: 4, Kronauer/Linne 2005: 14).

Für die tatsächliche Qualität der Beschäftigungssicherheit sind zu einem großen Teil die Ausgestaltung und die finanziellen Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Relevanz. Weiters sind die Zumutbarkeitskriterien zur Annahme eines Arbeitsplatzes von Bedeutung. Dieser Tatsache wird mit den Betrachtungen zur Reform der Arbeitslosenversicherung im empirischen Teil Rechnung getragen.

3.2.3. Einkommenssicherheit

Diese Sicherheitsdimension behandelt in erster Linie die Frage nach der Existenzsicherung im Falle der Nichterwerbstätigkeit. Konkret geht es um die Ausgestaltung der Sicherungssysteme der (Erwerbs-)Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe und dabei vor allem um die Höhe der Lohnersatzleistungen (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003: 4). Um die angenommene gleichrangige Bedeutung von Flexibilität und Sicherheit zu gewährleisten, muss in einem zweiten Schritt auch der Frage nach der Einbindung in die Gesundheits- und Alterssicherungssysteme nachgegangen werden. (Klammer 2001: 9f, Fink/Tálos 2005). Von immer größerer Bedeutung ist das Phänomen der Armut trotz Erwerbstätigkeit, das im Zuge einer Betrachtung der Einkommenssicherheit auf

jeden Fall zu berücksichtigen ist (Fink 2006a: 4, Keller/Seifert 2005: 132).

An dieser Stelle wird wiederum auf die empirischen Untersuchungen zur Arbeitslosenversicherung hingewiesen. Es wird darauf zu achten sein, welche Personengruppen unter welchen Anspruchsvoraussetzungen in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden, um zu einer Beurteilung der Einkommenssicherheitsdimension in Österreich zu kommen. Die Höhe der Lohnersatzleistungen und Ausgestaltung der Sanktionsmöglichkeiten werden dabei ebenfalls besondere Aufmerksamkeit erhalten. Aber auch im AZG haben relevante Veränderungen stattgefunden, welche im empirischen Teil untersucht werden.

3.2.4. Vereinbarungssicherheit

Diese Form der Sicherheit entspricht der Fähigkeit, die Erwerbsarbeit mit anderen sozialen Verantwortungen und Verpflichtungen vereinbaren zu können. Hier sind in erster Linie Fürsorge- und Betreuungspflichten für Kinder und andere Angehörige zu nennen, sowie reproduktive Tätigkeiten im Allgemeinen. Diese Sicherheitsdimension kann nicht auf andere Formen der Sicherheit zurückgeführt werden (Wilthagen/Tros/van Lieshout 2003:4). Klammer merkt dazu an, dass für ArbeitnehmerInnen mit Betreuungspflichten die Arbeitszeiten vorhersehbar und verlässlich sein müssen und es Optionen für Time Outs für stressige Phasen des Lebens geben sollte. Weiters sollten Wochenend- und Abendarbeit minimiert werden (Klammer 2004: 292).

Bei der Betrachtung der Dimension der Vereinbarungssicherheit werden im empirischen Teil mehrere Bereiche von Bedeutung sein. Das Arbeitszeitgesetz mit seinen Regelungen hat wesentlichen Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigten bei der Vereinbarung von beruflichen, familiären und privaten Verpflichtungen. Aber auch das Arbeitslosenversicherungsgesetz stellt eine wichtige Regelungsquelle dar. Hier werden weiter oben schon angesprochene Aspekte, wie die Zumutbarkeitskriterien zur Annahme einer Beschäftigung, die Mindestverfügbarkeit am Arbeitsmarkt und Wegzeitrichtlinien genauer in den Blick genommen.

4. Flexicurity – die Geschichte einer Idee

4.1. NL – Entwicklung der Flexicurity Idee

Im Folgenden sollen jene Aspekte der Veränderungen im niederländischen System im Zentrum stehen, die zur Herausbildung dessen führten, was nun von WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen, als Flexicurity Modell (oder besser Modelle) diskutiert wird.

Die niederländische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stand von Mitte der 80er Jahre bis zur Jahrtausendwende im Zeitraum der Aufmerksamkeit von wissenschaftlichen und politischen Akteuren (Gorter 2000: 181). Ähnliches kann für die Politikgestaltung in Dänemark gesagt werden, da auch dort ein beachtlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit mit vergleichbaren Elementen wie in den Niederlanden erreicht wurde (Madsen 2002: 49; allgemein Björklund 2000 und Madsen 2003). Die Darstellung beschränkt sich jedoch auf die Entwicklung in den Niederlanden, da die Debatte in den Niederlanden begriffsbestimmend war.

Die Reformen der niederländischen Politik und deren Folgen wurden unter dem Schlagwort „dutch miracle“ bekannt. Veränderungen in drei Politikbereichen scheinen für dieses holländische Wunder verantwortlich: das Zurückkehren zur Lohnzurückhaltung in den frühen 1980er Jahren, die Anpassung der sozialen Sicherungssysteme Anfang der 1990er Jahre und die starke Betonung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab Mitte der 1990er Jahre (Visser/Hemerijck 1997: 32f).

Die Verhandlungsdemokratie in den Niederlanden wird von Crouch (Crouch 1994) als Verhandlungskorporatismus beschrieben. Charakteristisch dafür sind eine große Bedeutung von Konsens und gut bedachtem Ausgleich zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Kriterien. In den Niederlanden bestand traditionell eine Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik an passiven Leistungen (Wilthagen 1998: 8).

4.1.1. Reform des Sozialsystems

Mitte der 1980er Jahre kam es zu dem Versuch einer Reform des Sozialsystems. Die große Zahl an „Inaktiven“ in der niederländischen Erwerbsbevölkerung lassen Zweifel an der Orientierung an

passiven Arbeitslosigkeitsleistungen aufkommen (Visser/Hemerijck 1998: 159ff, Wilthagen 1998: 8).

Klares Ziel war die Kürzung von Sozialausgaben, es sollte jedoch auch zu einer Verbindung von Maßnahmen der sozialen Sicherung mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommen. Die Reorganisation scheiterte aufgrund des Widerstandes und der Autonomie der sozialpartnerschaftlich geführten Organisationen, die für die Umsetzung zuständig waren (Wilthagen 1998: 8, Visser/Hemerijck 1998: 32).

Die 1994 an die Macht gekommene Regierung von Wim Kok mit ihrem Motto: „Jobs, Jobs and Jobs!“ war ambitioniert im Bestreben, die Themenfelder soziale Sicherheit und aktive Arbeitsmarktpolitik zu verbinden. Die Priorität dieser Regierung lag klar auf der Einkommenssicherung durch Erwerbsarbeit anstelle von Kompensationszahlungen. Auch wenn noch kein umfassendes Design für die Reform des Sozialsystems vorhanden war, sind zu diesem Zeitpunkt schon klare Schritte in Richtung Flexibilisierung der sozialen Sicherung erkennbar (Wilthagen 1998: 9).

Die Entstehung der Flexicurity Idee (auch wenn zu keinem Zeitpunkt der hier beschriebenen Entwicklungen explizit von Flexicurity die Rede war) war bis zu einem gewissen Grad unerwartet. Zur Verbindung von Flexibilität und Sicherheit schreibt Wilthagen, dass sie, „(...) *as a junction of flexibility and security can be conceived as a socio-legal and political process in which a number of previously separated areas and lines of policy-making are becoming increasingly interwoven*“ (Wilthagen 1998: 10).

Entsprechend der niederländischen Tradition (vgl. oben) finden an dieser Nahtstelle (junction) ausgiebige Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung statt (Wilthagen 1998: 10).

4.1.2. Grenzen flexibler Beschäftigung

Mit den Reformen wurden drei Ziele verfolgt. In erster Linie wurde eine Deregulierung und Flexibilisierung angestrebt, dies war nicht nur ein allgemeines Ziel, sondern sollte im Speziellen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik passieren. Die Wurzeln dafür liegen in den 1980er Jahren und unterscheiden sich nicht grundsätzlich von den Deregulierungsbestrebungen anderer westeuropäischer Staaten (Wilthagen 1998: 11).

Der zweite Strang der Politikneugestaltung betrifft den Bereich der Systeme der sozialen Sicherung. Das Ziel war, das System für die Zukunft leistungsfähig zu halten und den Zugang zu Sozialleistungen weiterhin zu ermöglichen. Das Regierungsmemorandum mit dem Titel „Working on Security“ aus dem Jahr 1996 dient als Beispiel für die in dieser Reformphase forcierte stärkere Verknüpfung der Themenfelder sozialer Sicherheit und arbeitsmarktpolitischer Strategien. Eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung wurde somit auch im Bereich der Sozialpolitik als Ziel festgelegt (Wilthagen 1998: 11).

Als dritter Aspekt kann die gestiegene Sorge der politischen Entscheidungsträger über die rechtliche und soziale Position von atypisch Beschäftigten betrachtet werden. Mitte der 80er Jahre gab die Regierung verschiedene Studien zu flexibler Beschäftigung in Auftrag. Man ging davon aus, dass flexible Beschäftigung ein wichtiger Aspekt des Strebens nach flexibilisierten Arbeitsmärkten und flexiblen Unternehmen darstellt. Flexibilität sollte es unter dem Vorzeichen von verstärktem internationalen Wettbewerb den Unternehmen erleichtern, sich auf veränderte Marktsituationen einzustellen und ihre Kosten zu kontrollieren. In den Studien wurden auch einige wichtige Fragen für die zukünftige Politikgestaltung aufgeworfen: die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz von flexibler Beschäftigung, die Effekte auf die Emanzipation der Frauen und das Ziel der Vollbeschäftigung, eventuelle Spannungen in den Arbeitsbeziehungen und eine Schwächung der ArbeiterInnenbewegung und der Sozialpartner.

Es wurde ein widersprüchliches Bild gezeichnet: Einerseits entstehen durch flexibilisierte Beschäftigung Arbeitsplätze, speziell für am Arbeitsmarkt schwache Gruppen, die sonst nicht entstehen würden. Andererseits wird flexible Beschäftigung von negativen sozialen Effekten begleitet. Die Regierung sollte in diesen Fällen ein Minimum an Standards garantieren: die Sicherheit einen Job zu haben oder anders ausgedrückt, einen gewissen Grad an Beschäftigungssicherheit gewährleisten (Wilthagen 1998: 11f).

4.1.3. Gewerkschaften und Arbeitsmarktderegulierung in den NI

Der größte Zusammenschluss von Gewerkschaften in den Niederlanden, der FNV (*Federatie Nederlandse Vakbeweging*) hat stets betont, der Flexibilisierung nicht prinzipiell negativ gegenüber zu stehen. Es wurde eine Flexibilität innerhalb gewisser Grenzen gefordert und eine Priorisierung

von interner gegenüber externer Flexibilität zum Ausdruck gebracht. Von Seite der Gewerkschaft wurde betont, dass im Falle geringerer Sicherheit durch die Arbeitgeber, als Konsequenz das soziale Sicherungssystem mehr Sicherheit anbieten müsse. Es dürfe zu keiner reinen Übergabe der Lasten von den ArbeitgeberInnen auf die ArbeitnehmerInnen kommen und es sollte klargestellt werden, dass beide Interessengruppen ein Interesse am Fortbestand der Unternehmen haben (Wilthagen 1998: 17).

Weiters lehnt der FNV die Behauptung ab, dass mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt automatisch zu mehr Jobs führt (Wilthagen 1998: 18).

4.1.4. Ein neues Wort wird erfunden: Flexicurity

Allgemein gesprochen waren die Debatten um Arbeitsmarktderegulierung geprägt von der Sorge und dem Bedürfnis nach gewissen Grenzen der Flexibilisierung. Ein wichtiger Moment war die Veröffentlichung des Memorandums „Flexibility and Security“ des Arbeits- und Sozialministers Ad Melkert (labour party) Ende 1995. Wie der Titel schon vermuten lässt, wurde damit eine neue Balance zwischen den Themen Flexibilität und Sicherheit angestrebt. Konkret beinhaltete das Memorandum verschiedene Vorschläge, die sich mit der Anpassung des Kündigungsschutzes für Standardbeschäftigte auseinandersetzte. Es sollte zu einer Neuverteilung von Rechten zwischen den „have´s“ und den „have not´s“ am Arbeitsmarkt kommen (Wilthagen 1998: 12).

Von Seiten des Ministeriums wurde der Begriff „Flexicurity“ 1995 noch nicht verwendet. Es war der niederländische Soziologe und Mitglied des „niederländischen wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik“ (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR) Hans Adriaansens, der ebenfalls Ende des Jahres 1995 in verschiedenen Vorträgen und Interviews diesen Begriff einführte. Er definierte zum damaligen Zeitpunkt das Konzept als einen Übergang von der „security within a job“ zu der „security of a job“ und plädierte gleichzeitig dafür, dass die ArbeitnehmerInnen ihre Einstellung zu Flexibilität verbessern sollten und propagierte ein flexibles und aktivierendes soziales Sicherheitssystem (Wilthagen 1998: 13).

4.2. Der Sprung auf die europäischen Ebene

Mit den beschäftigungspolitischen Erfolgen in den Niederlanden und Dänemark war eine best practice gegeben, die auch auf Ebenen der Europäischen Union Aufmerksamkeit erhielt. Auch die Europäische Kommission hatte begonnen, sich mit der Flexicurity Idee und der Verbindung von Sicherheit und Flexibilität auseinanderzusetzen (Klammer 2004, Wilthagen/Tros 2004).

Die Beschäftigung mit dem Thema Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte und -verhältnisse seitens der EU begann jedoch schon früher. Ausgehend von dem *White Paper: Growth, Competitiveness and Employment* aus dem Jahr 1993 wurde die Problematik aus Sicht der Kommission im *Greenbook Partnership for a new organisation of work* 1997 genauer formuliert.

Der Flexibilität – Sicherheits - Komplex war Thema auf verschiedenen EU Gipfel (von Essen 1994 bis Lissabon 2000) und hat eine zentrale Rolle in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) gespielt (Wilthagen/Tros 2004: 167). Auf dem Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 wurde dann schon explizit der Flexicurity Begriff verwendet (Vielle/Walthery 2003: 2; Keller/Seifert 2004: 227) und auch in der Lissabon Strategie nimmt Flexicurity einen wichtigen Platz ein (Wilthagen/Tros 2004: 167).

Im Zuge der Österreichischen Präsidentschaft wurde Flexicurity als wichtiger Teil des Europäischen Sozialmodells (ESM) vorgestellt (Fink 2006a: 1) und nach dem Treffen in Villach im Jänner 2006 war Flexicurity eines der Top-Themen der Kommission (Tangian 2008: 7). Im Juli 2006 wurde vom *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities* (DG EMPL) die *European Expert Group on Flexicurity* gegründet.

Die zentralen Dokumente (Bericht der Expertengruppe und Common Principles on Flexicurity) werden in Kapitel 4.3.4. genauer betrachtet. Auf Basis dieser Quellen wird die Flexicurity Vorstellung der Europäischen Kommission dargestellt.

4.3. Noch immer ein Kunstwort, viele Ideen zu einem Wort: Flexicurity

Um mit der gesteigerten Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, mit geringerer

Arbeitsplatzsicherheit und abnehmender Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen umgehen zu können, wurde also die Idee von Flexicurity geboren (Tangian 2006: 9).

Nach der Entwicklung des Flexicurity – Ansatzes in den Niederlanden und des Aufgreifens dieses Ansatzes durch die Europäische Kommission wurde der Begriff von SozialwissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und GewerkschafterInnen weiterverwendet und entwickelt.

Es gibt keine einheitliche Definition von Flexicurity (Klammer 2004: 283). Dies ist einerseits mit den historisch unterschiedlich gewachsenen Wohlfahrtsstaaten erklärbar, die zu national unterschiedlichen Ausgangslagen und Systemen geführt haben, andererseits gibt es grundlegend unterschiedliche Herangehensweisen, wie die divergierenden Interessen von UnternehmerInnen und Beschäftigten im Rahmen von Flexicurity zusammengeführt werden sollten. Tangian (Tangian 2004, 2005, 2006, 2008) bietet einen sehr guten Überblick über die verschiedenen Interpretationen und Definitionen des Konzepts. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Arbeiten von Tangian.

4.3.1. Definition 1 (metaphorical)

In Anlehnung an den Prager Frühling und dessen „Sozialismus mit einem menschlichen Gesicht“ gibt Tangian folgende Definition vor:

„Flexicurity is a flexibilization (= deregulation) of labour markets with "a human face", that is, compensated by some social advantages, in particular, for the groups affected.“ (Tangian 2006: 12)

In dieser Sichtweise unterscheidet sich Flexicurity von bedingungsloser Deregulierung durch die Einführung von kompensierenden Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit und der Aktivierung zur Beschäftigung. Spezifische Interpretationen von Flexicurity sind abhängig von der Geschwindigkeit der Deregulierung, den zur Diskussion stehenden Flexibilisierungsvorschlägen, den möglichen Verbesserungen der sozialen Sicherheit und einer Abschätzung der Gleichwertigkeit des möglichen Ausgleichs zwischen Flexibilisierung und Ausbau der sozialen Sicherheit.

Der Ausgleich und die Priorisierung dieser Faktoren ist somit weniger eine akademische Frage als eine Aufgabe für Verhandlungen zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften (Tangian 2006: 12, Tangian 2008: 11).

4.3.2. Definition 2 (Flexicurity as flexibility–security trade-offs)

Definition 2 (conceptual) “(Flexicurity is) a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand.” (Wilthagen/Tros 2004: 169)
(This definition is based on Wilthagen and Rogowski 2002: 250)

Der Ausbau der Sicherheit der Beschäftigten ist nur Hand in Hand mit weiteren Flexibilisierungen möglich. Der Fokus liegt also nicht einfach auf der sozialen Sicherung für flexibel Beschäftigte (vgl. trade unionist definition Kap. 4.3.3.), sondern es soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ökonomie durch weitere Liberalisierungen gestärkt werden. Dies soll durch Verhandlungen zwischen Arbeitgebern, die mehr Flexibilisierung fordern, und Arbeitnehmern, die ihre Rechte schützen wollen, geschehen (Wilthagen/Tros 2004: 167).

Nach Ansicht von Wilthagen/Tros sind die Akteure mit einer „double bind“ Situation konfrontiert: Aufgrund der Entwicklung der Ökonomie besteht einerseits eine starke Nachfrage nach Flexibilität am Arbeitsmarkt, bei der Beschäftigung und der Arbeitsorganisation. Andererseits besteht durch dieselben strukturellen Veränderungen ein starkes Bedürfnis, Sicherheit für die Beschäftigten herzustellen oder zu garantieren. Wilthagen bezeichnet diese „double bind“ Situation als den Flexibilität – Sicherheit – Nexus (Wilthagen/Tros 2004: 167).

Nach dieser Interpretation geht es bei Flexicurity darum, eine neue Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit zu finden. Mit Hilfe des Flexicurity-Ansatzes soll dies zum Vorteil aller Beteiligten möglich sein. In diesem Zusammenhang ist meist von einem „trade off“ (Ausgleich) zwischen Flexibilität und Sicherheit die Rede und es kommt zu einer *win-win* Situation für die Unternehmen und die Lohnabhängigen.

Flexibilität und Sicherheit können nach dieser Interpretation weniger als Gegensatzpaar, sondern vielmehr als Verknüpfung (*nexus*) betrachtet werden, die zu einem Ausgleich (*trade-off*) zwischen diesen gegensätzlichen Interessen führen, wenn die handelnden Akteure/Akteurinnen auf ArbeitgeberInnen- sowie auf ArbeitnehmerInnenseite einen Kompromiss anstreben (Wilthagen/Tros 2004: 169ff.).

Flexibilität und Sicherheit sind nach dieser Auffassung keine per se entgegenwirkenden

Sachverhalte, sondern können (und sollen) kombinierte Ziele der Politikgestaltung auf verschiedenen Ebenen (national, subnational, intra-national) sein (Fink 2006a: 2).

Besonders hervorgehoben wird von den Vertretern dieses Ansatzes, dass eine getrennte Entwicklung von Flexibilität und Sicherheit nicht dem Anspruch eines Flexicurity-Ansatzes gerecht wird. Die Bedeutung liegt auf der koordinierten und deliberativen (verhandelten) Balancefindung zwischen Flexibilität und Sicherheit. Den Sozialpartnern und ihren Verhandlungen wird dabei eine besondere Rolle zugeschrieben¹⁷. Dieser deliberative („verhandelnde“) Weg sollte aber sehr allgemein verstanden werden und beschränkt sich nicht auf Sozialpartnerverhandlungen. Niemand sollte von dem Prozess ausgeschlossen werden und auch die Fiskalpolitik, Public-Private-Partnerships oder verschiedene andere privaten Akteure sollten Eingang finden (Wilthagen/Tros 2004: 170).

Ein zentrales Element der Definition sind die *“weaker groups in and outside the labour market”* (Wilthagen/Tros 2004: 169). Damit ist gemeint, dass Maßnahmen, die auf die Arbeitsmarktflexibilität oder soziale Sicherheit exklusiv für *Insider* abzielen, nicht als Flexicurity – Maßnahmen bewertet werden können (Wilthagen/Tros 2004: 170).

Die Hauptvertreter dieser Flexicurity Interpretation weisen selbst auf eine mögliche ideologische Verwendung des Konzepts hin: *„It could be the case that the (se)curity part of flexicurity only goes to sell the message of further flexibilisation and deregulation in the interest of certain socio-political interest groups. Therefore the valuation of labour market and employment strategies and policies as flexicurity strategies is – at the end of the day – an empirical matter, and thus subject to empirical (preferably multidisciplinary) research* (Fahlbeck 1998 zit nach Wilthagen/Tros 2004: 171).

Wilthagen und Tros weisen in dem 2004 verfassten Text (Wilthagen/Tros 2004) noch darauf hin, dass Flexicurity – Strategien in der Form, in der sie von ihnen propagiert werden, noch nicht Mainstream der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik sind. Nach meiner Ansicht muss diese Einschätzung aufgrund der großen Bedeutung, die von der europäischen Kommission abwärts diesem Flexicurity – Ansatz beigemessen wird, mittlerweile revidiert werden.

¹⁷ Dies ist auch der Grund warum bei der Untersuchung im empirischen Teil die Positionen der Sozialpartner miteinbezogen werden.

4.3.3. Definition 3 (Trade Unionist)

„(Flexicurity is) social protection for flexible work forces as Klammer and Tillmann (2001), Ferrera et al (2001) and many others tend to analyze it, understood as 'an alternative to pure flexibilization' (Keller and Seifert 2004, p. 226), and "to a deregulation-only policy" (Klammer 2004: 283); see also WSI (2000).“ (Tangian 2004: 14f)

Da aus gewerkschaftlicher Sicht die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen nicht adäquat durch Veränderung der sozialen Sicherung kompensiert werden kann, ist die Verteidigung der bestehenden Sicherungs- und Schutzsysteme wichtig. Eine Flexibilisierung im Sinne einer Adaptierung der Systeme der sozialen Sicherung ist notwendig, da sich vor dem Hintergrund der Deindustrialisierung und Globalisierung die Flexibilität am Arbeitsmarkt bereits erhöht hat (Fink 2006a: 2).

Die gesteigerte Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt wird nicht per se als Problem gesehen, denn auch bei Beschäftigten (vor allem bei Frauen und aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen) existiert der Wunsch nach einem vom NAV abweichenden, flexiblen bzw. zeitlich reduzierten Arbeitsverhältnis. Der Blick wird hier jedoch auf unterschiedliche Flexibilitätsbedürfnisse bei ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen gelenkt: „Die betrieblichen Anforderungen an Flexibilität sind durchaus nicht deckungsgleich mit den Flexibilitätswünschen der Beschäftigten; es kommt nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Autonomie und Zeitsouveränität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern häufig sogar zu ihrer Einschränkung.“ (Klammer/Tillmann 2001: 10). Problematisch beurteilt wird die Tatsache, dass nicht die Arbeitsangebotsseite, sondern die Arbeitsnachfrageseite für die Art und das Ausmaß der Nicht-NAV entscheidend ist. Die Folge ist, dass sich ein großer Teil der flexibel Beschäftigten unfreiwillig in solchen Beschäftigungsverhältnissen befindet.

Speziell hingewiesen wird darauf, dass Arbeitslosigkeit – als Folge und Ausdruck von externer Flexibilisierung – in der Regel unfreiwillig stattfindet (Klammer/Tillmann 2001: 10).

Die Möglichkeiten zur flexiblen (atypischen) Beschäftigung haben an Bedeutung gewonnen und wurden schon deutlich erweitert, während das arbeits- und sozialrechtliche Schutzniveau des NAV nur bedingt auf andere Arbeitsformen übertragen wurde (Klammer/Tillmann 2001: 11). Diese Aussage hat nicht für alle EU-Mitgliedsstaaten in gleicher Weise Gültigkeit. In den letzten Jahren

kam es außerdem, wiederum in nationalstaatlich unterschiedlichem Ausmaß, zu einigen Veränderungen, welche eine verbesserte arbeits- und sozialrechtliche Absicherung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit sich brachten.

In diesem Sinne wird von Keller und Seifert argumentiert, dass Flexicurity, so wie es von ihnen verstanden wird, dazu geeignet ist einen Ausweg aus der Sackgasse der Deregulierung aufzuzeigen. Die öffentliche und politische Debatte kann und soll im Sinne einer notwendigen Re-regulierung erweitert werden. Diese Re-regulierung muss in Richtung einer gesteigerten sozialen Sicherung gehen (Keller/Seifert 2004: 244).

Von VertreterInnen dieses Flexicurity-Ansatzes wird an der Definition 2 kritisiert, dass dabei zu stark auf die Arbeitsmarktpolitik fokussiert wird und die soziale Sicherung quasi als abhängige Variable betrachtet wird, die ein Gegengewicht zur Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse darstellt. Ebenfalls zu Bedenken führt die Prämissen der Wilthagenschen Definition, „dass – ausgehend von einem gegebenen Status quo – gleichzeitig ein „Mehr“ an Flexibilität unterstützt und im Gegenzug ein „Mehr“ an Sicherheit implementiert werden sollte.“ (Klammer/Tillmann 2001: 15) Als Konsequenz gehen zum Beispiel Klammer und Tillmann davon aus, „*dass Flexibilität und Sicherheit nicht in jedem Fall gleichzeitig erhöht werden müssen, sondern es wird danach gefragt, ob es zwischen bestimmten Phänomenen der Flexibilität und der sozialen Sicherung eine angemessene Abstimmung gibt oder ob es Abstimmungsprobleme gibt und wie diese gegebenenfalls vermindert oder beseitigt werden könnten*“ (Klammer/Tillmann 2001: 15).

Auch wenn jedes einzelne *Tauschgeschäft* (trade-off) zwischen Flexibilisierung und Ausbau der sozialen Sicherheit mehr oder weniger gleichwertig erscheint, ist die Gefahr groß, dass den Beschäftigten am Ende nur mehr sehr wenig oder gar nichts übrig bleibt. Sehr gut anschaulich gemacht wird dies durch Tangian, indem er das Märchen vom „Hans im Glück“ für Flexicurity adaptiert: „*It can run as in the known tale about a man who exchanges a horse for a cow, then the cow for a sheep, and so on until he finds himself with nothing but a needle which he loses on the way home*“ (Tangian 2004: 27).

4.3.4. Definition 4 (Europäische Kommission)

Der Weg der Flexicurity Idee auf die europäische Ebene wurde unter Kap. 4.2. dargestellt. Welche Vorstellung von Flexicurity die Europäische Kommission nun vertritt, wird nun anhand des Berichts der *European Expert Group on Flexicurity*¹⁸ (European Expert Group on Flexicurity 2007) und der *Gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz* (Europäische Kommission 2007) dargestellt.

Die Gemeinsamen Grundsätze für den Flexicurity Ansatz wurden mittlerweile von Business Europe-CEEP-CES-UEAPME (am 29. November 2007) und den EU Employment and Social Affairs Ministers (am 5. Dezember 2007) akzeptiert. Deren Entscheidung wurde vom europäischen Rat am 14. Dezember ratifiziert (Tangian 2008: 7).

Der Bericht der Expertengruppe enthielt die oben schon dargestellte Definition von Wilthagen, der ein wichtiges Mitglied der Expertengruppe war (Expert Group 2007: 11):

„(Flexicurity is) a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand.“ (Wilthagen/Tros 2004: 169)

In dem Dokument *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz* (Europäische Kommission 2007) findet sich dann folgende gekürzte Definition: *„Flexicurity lässt sich definieren als integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“* (Europäische Kommission 2007: 5). Auf die Motive zur Verwendung dieser verkürzten Definition möchte ich auf die Ausführungen von Tangian (Tangian 2008) verweisen.

Zur Konzipierung und Umsetzung von Flexicurity-Maßnahmen schlägt die Kommission vier Komponenten vor, die wiederum auf den Bericht *Expert Group* aufbauen:

1. Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation.

¹⁸ Im Juli 2006 wurde vom *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities* (DG EMPL) die gegründet. Die Hauptaufgabe der Expert Group war die Sichtung der relevanten wissenschaftlichen Literatur und Praktiken in den Mitgliedsstaaten, um die Kommission bezüglich der unterschiedlichen Ausgangslagen und möglicher Flexicurity-Pfade zu beraten (Expert Group 2007: 3).

2. Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, durch die sich die ständige Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten lassen, insbesondere der am meisten gefährdeten.
3. Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die den Menschen tatsächlich dazu verhelfen, den raschen Wandel zu bewältigen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit verkürzen und Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern.
4. Moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmarktmobilität erleichtern. Dazu gehört eine umfassende Abdeckung durch Sozialschutzleistungen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten und Gesundheitsfürsorge), die den Menschen dazu verhelfen, einen Beruf mit privaten und familiären Aufgaben zu verbinden, wie zum Beispiel der Kinderbetreuung.
(Europäische Kommission 2007: 6)

Der Bericht der Expertengruppe stellt weiters fest, dass ein *onesize-fits-all* Zugang zu Flexicurity nicht sinnvoll ist. Die oben dargestellten vier Komponenten werden in Beziehung zu vier typischen Arbeitsmarktsituationen gesetzt. Darauf aufbauend werden vier *pathways for flexicurity* herausgearbeitet. Die Mitgliedsstaaten sollen selbst entscheiden, welche Herausforderungen für sie am dringendsten sind und können sich bei der Problemlösung an einem oder mehreren *pathways* orientieren, frei nach dem Motto, dass viele Wege nach Rom führen (European Expert Group on Flexicurity 2007: 4).

Wie diese Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene aussehen kann, wird im Folgenden Abschnitt der Diplomarbeit untersucht.

5. Empirischer Teil

5.1. Gegenstand und Akteure

5.1.1. Begründung der Policy Auswahl

Im Zentrum des empirischen Teils stehen zwei sozialpolitische Materien: die Arbeitslosenversicherungsgesetz Novelle 2007 (ALVG Novelle 2007) und die Arbeitszeitgesetz Novelle 2007 (AZG Novelle 2007). Mit den beiden untersuchten Gesetzesnovellen wird der Blick sowohl auf das Arbeitsrecht (AZG) als auch auf einen Bereich der sozialen Sicherung (ALVG) gerichtet. Beide Politikfelder haben eine zentrale Bedeutung für verschiedene Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen. Bei beiden Materien wurde vom Gesetzgeber explizit festgehalten, dass sie „zur Umsetzung der österreichischen Konzeption der „Flexicurity“ beitragen sollen.

Beide Maßnahmen berühren mehrere der im zweiten Kapitel präsentierten Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen. Der Regelungsbereich der Arbeitslosenversicherung umfasst die Dimensionen der externen numerischen Flexibilität, der intern numerischen Flexibilität, der funktionalen Flexibilität, der Entgeltflexibilität, der Arbeitsplatzsicherheit, der Beschäftigungssicherheit, der Einkommenssicherheit und der Vereinbarungssicherheit. Das Arbeitszeitgesetz hat relevanten Einfluss auf die interne numerische Flexibilität, die funktionale Flexibilität, die Einkommenssicherheit und die Vereinbarungssicherheit.

5.1.2. Begründung der Akteurs Auswahl

In die Analyse fließen die Positionen der folgenden Interessenvertretungsorganisationen ein: Bundesarbeiterkammer (BAK), Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Präsidentenkonferenz der österreichischen Landwirtschaftskammer und die Industriellenvereinigung (IV). Neben diesen Trägern der Sozialpartnerschaft wird auch die Bundesregierung, in dieser Phase bestehend aus SPÖ und ÖVP, berücksichtigt.

Bei den untersuchten Policies handelt es sich um zwei Bereiche der Sozialpolitik, die als klassischer Regelungsbereich der Sozialpartner gelten. „Regierung, Regierungsparteien und die großen Dachverbände waren nach 1945 jene Akteure, die den Regelungen der Arbeitslosenversicherung und ihren Veränderungen den Stempel aufdrückten“ (Tálos 2008: 71). Den Interessenvertretungsorganisationen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen wird darüber hinaus in der Debatte zur Verbindung von Flexibilitäts- und Sicherheitsbedürfnissen eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Auch das Arbeitsrecht – und somit das Arbeitszeitgesetz – ist ein Regelungsbereich, der seit Beginn der Zweiten Republik von den Sozialpartnerorganisationen entscheidend mitgestaltet wurde (Tálos 2008: 67).

Zur Vorgeschichte der beiden Materien ist hinsichtlich der Akteure noch anmerken, dass eine von den Sozialpartnerorganisationen in Auftrag gegebene, von diversen österreichischen Großkonzernen mitfinanzierte und vom WIFO herausgebrachten Studie (WIFO 2007) die Grundlage des Sozialpartnerpapiers „Wachstum und Beschäftigung“ (Sozialpartner 2007) darstellte. Dieses Positionspapier wiederum wurde zu großen Teilen in das Regierungsprogramm 2007 - 2010 aufgenommen und fand sich auch in den Ministerialentwürfen zu den beiden Novellen wieder.

Die Gesetzesinitiative ging bei beiden Untersuchungsgegenständen von der Regierung aus, konkret vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. In diesem wurden auch beide Ministerialentwürfe erarbeitet.

5.2. AIVG Novelle 2007

Im Folgenden werde ich die Novelle des AIVG 1977 aus dem Jahr 2007 untersuchen. Um ein Bild von der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu bekommen, werde ich zu Beginn des Kapitels die allgemeinen Organisationsprinzipien des AIVG darstellen. Daran anschließend folgt die Beschreibung der jüngeren Entwicklung der ALV mit Hauptaugenmerk auf die Zeit nach dem Jahr 2000. In einem nächsten Schritt untersuche ich die Phase der Problemdefinition, die zur Novelle geführt hat und zeige die Gründe für einen Reformbedarf in der ALV auf. An dieser Stelle werde ich versuchen zu markieren, wie die Flexibilitäts- und Sicherheitsbedürfnisse in Österreich gelagert sind und aufzeigen, in welche allgemeineren politischen Strategien die AIVG Novelle 2007 eingebettet ist.

Nach der Untersuchung des Ministerialentwurfs, dessen Erscheinen den Politikformulierungsprozess einläutete, werden die Stellungnahmen der untersuchten Akteure im Begutachtungsverfahren in den Blick genommen. Daran anschließend wird der Bericht des parlamentarischen Ausschuss für Arbeit und Soziales untersucht, die Regierungsvorlage dargestellt und das tatsächlich vom Nationalrat verabschiedete Gesetz analysiert. Abgerundet wird diese Darstellung des Entscheidungsfindungsprozess durch einen Blick auf die mediale Berichterstattung.

Die Analyse des AIVG wird damit abgeschlossen, dass eine Verbindung zwischen den Veränderungen des AIVG 2007 und den in Kapitel 2 dargestellten Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen hergestellt wird.

5.2.1. Allgemeine Organisationsprinzipien der AIV

Arbeitslosenversicherung

Bei der österreichischen Arbeitslosenversicherung handelt es sich um ein beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für beinahe alle unselbstständig beschäftigten ArbeitnehmerInnen, Lehrlinge und gleichgestellte Gruppen. Bei geringfügiger Beschäftigung, mit einem Entgelt unter der Geringfügigkeitsgrenze von monatlich 357,74 Euro (2007), liegt keine Pflichtversicherung vor. Mit der AIVG Novelle 2007 kommt es zur verpflichteten Einbeziehung der freien Dienstnehmer und der freiwilligen Versicherung von selbstständig Beschäftigten (mehr dazu unten).

Ziel der Arbeitslosenversicherung ist es, Erwerbstätige gegen Folgen des Eintretens des (sozialen) Risikos Arbeitslosigkeit abzusichern, konkret gegen den Entfall des Erwerbseinkommens (Tálos 2006: 627).

Äquivalenzprinzip

Wie in der Sozialversicherung allgemein, gilt auch für die Arbeitslosenversicherung eine Äquivalenzrelation zwischen der Höhe und der Dauer der geleisteten Versicherungsbeiträge und der Höhe der finanziellen Leistungen, also dem Arbeitslosengeld und der Notstandhilfe. Hinter diesem Äquivalenzprinzip steht der Gedanke der Kompensation des entgangenem Erwerbseinkommens beim Eintreten des Risikos Arbeitslosigkeit. Damit hängt auch die Reproduktion von Einkommensungleichheit, wie zum Beispiel zwischen den Geschlechtern zusammen (Tálos 2006: 627).

Voraussetzungen

Um die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen zu können, muss der/die Arbeitslose die Anwartschaft erfüllt haben, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, arbeitsfähig und arbeitswillig sein (Missoc 2006:98).

Anwartschaft und Bezugsdauer

Die notwendige Anwartschaftszeit, um einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, wurde bei diversen Novellen des ALVG verändert und unterliegt somit einem gewissen Wandel. Zur Zeit beträgt die notwendige Anwartschaftszeit 52 Wochen beitragspflichtiger Versicherungszeit innerhalb der letzten 24 Monate oder bei Personen unter 25 Jahren 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist abhängig von Versicherungsdauer und vom Alter der arbeitslosen Person und liegt zwischen 20 und 52 Wochen (Missoc 2006:99ff). Nach Ablauf der jeweiligen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes besteht Anspruch auf die Notstandshilfe. Bei Erfüllen der Bezugskriterien (der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit und Notlage) ist der Anspruch auf die Notstandshilfe zeitlich unbegrenzt.

Höhe der Leistungen

Die Höhe des Arbeitslosengeldes errechnet sich aus dem durchschnittlichen Entgelt des letzten Kalenderjahres, wobei Sonderzahlungen berücksichtigt werden. Nach einer Reihe von Senkungen der Lohnersatzrate beträgt der Grundbetrag zur Zeit 55% des täglichen Nettoeinkommens, jedoch mindestens 23 Euro pro Tag. Die Höhe der Notstandshilfe beträgt 92 % des Grundbetrages des ALG. Liegt der Grundbetrag unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende, beträgt die Notstandshilfe 95 Prozent. Zusätzlich existieren verschiedene Familienleistungen. Diese steuerfreien Familienzuschläge gebühren für Ehegatten (oder Lebensgefährten), Kinder und Enkelkinder und sind in der Höhe von 0,97 Euro täglich veranschlagt. Auf Zuschläge für Ehegatten (Lebensgefährten) besteht nur dann ein Anspruch, wenn auch Familienzuschläge für minderjährige Kinder und Enkelkinder gebühren.

Sanktionen

Es besteht die Möglichkeit, in gewissen Fällen, wie bei der Verweigerung der Annahme einer zumutbaren Beschäftigung, der Verweigerung der Annahme einer sinnvollen Maßnahme der

Arbeitsvermittlung oder „Pfuschen“, eine Sperre der finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verhängen. Kommt diese Sanktion zum ersten mal zum Tragen beträgt die Sperrfrist sechs Wochen, im Wiederholungsfall droht ein Anspruchsverlust von acht Wochen.

Arbeitsmarktservice (AMS)

Das AMS ist für die Verwaltung der ALV zuständig. Bis zum Jahr 1994 war die Arbeitsmarktverwaltung im Sozialministerium angesiedelt. In diesem Jahr erfolgte die Ausgliederung des AMS (Tálos 2006: 633).

5.2.2. Jüngste Reformen - Abriss der Entwicklung des AIVG

Entwicklung bis 1993

Bis zum Jahr 1993 ist eine ambivalente Entwicklung in der Arbeitslosenversicherung konstatierbar, da es sowohl Erweiterungen als auch Kürzungen in der Arbeitslosenversicherung gab. Als Maßnahmen zur Verbesserung des Status quo im Leistungssystem können die Aufhebung der frauendiskriminierenden „Vollverdienstklausel“¹⁹, die Einführung einer einheitlichen Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld von 57,9% und die Einbeziehung von Teilen der AusländerInnen in die Leistungen der Notstandshilfe angeführt werden.

Es kam zur gleichen Zeit jedoch auch zu leistungsbegrenzenden Maßnahmen, wie der Kürzung des Niveaus der Notstandshilfe von 95% auf 92% des Arbeitslosengeldes, der Ausweitung der Sperrzeiten des Arbeitslosengeldbezugs, der Anrechnung von Transferleistungen von Angehörigen bei der Berechnung der Notstandshilfe sowie der Ausweitung der erforderlichen Anwartschaftszeit für Jugendliche (Tálos 2006: 633).

ÖVP-FPÖ Regierungen

Im Regierungsprogramm des Jahres 2000, der ersten ÖVP-FPÖ Regierung, wird eine Überprüfung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf „soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Treffsicherheit“ (Regierungsprogramm 2000: 19) angekündigt. Die primäre Absicht der Regierung war jedoch nicht bestehenden Leistungslücken zu schließen, sondern die Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch in der Arbeitslosenversicherung. Das

¹⁹ „Durch eine Verordnung war normiert, dass einer arbeitslosen Frau grundsätzlich keine Notstandshilfe gebührt, wenn der Ehegatte oder Lebensgefährte im Vollverdienst steht.“ (Tálos 2006: 636)

Regierungsprogramm enthielt die Ankündigung einer Reform der Zugangsbedingungen zu Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, einer Reform der Sanktionsmöglichkeiten durch die Arbeitsmarktbehörde sowie von Verschärfungen der Zumutbarkeitsbestimmungen für die Annahme einer Beschäftigung (Regierungsprogramm 2000: 19)

Der letzte Punkt, die Verschärfungen der Zumutbarkeitsbestimmungen, findet sich auch im Regierungsprogramm aus dem Jahr 2003 wieder (Regierungsprogramm 2003: 16)

Allgemein, kann festgestellt werden, dass die Problemwahrnehmung der schwarz-blauen Regierung von einem Missbrauchsverdacht in der Arbeitslosenversicherung dominiert ist. Durch negative Sanktionen soll der Druck zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erhöht werden. Als weiterer Effekt sollten mit diesen Maßnahmen Einsparungen bei den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung erzielt werden. Das sozialpolitische Problem der mangelnden Existenzsicherung im Falle von Erwerbsarbeitslosigkeit wurde nicht gesehen. In der Folge kam es zu vielen Restriktionen im Leistungsbereich der Arbeitslosenversicherung (Fink 2006b: 179). *„Bemerkenswert dabei ist: Es gab in der Zweiten Republik kein Regierungsprogramm, das von einem vergleichbar explizit formulierten Misstrauen gegenüber Erwerbslosen geprägt ist“* (Obinger/Tálos 2006: 124).

Die Umsetzung der Ankündigungen der Regierungsprogramme von 2000 und 2003 fand durch folgende vier Gesetze statt: Das Budgetbegleitgesetz 2001 (BGBl I Nr. 142/2000), welches die umfassendsten Leistungskürzungen nach sich zog, das Konjunkturbelebungs-gesetz 2002 (BGBl I Nr. 68/2002), des Budgetbegleitgesetz 2003 (BGBl Nr. 71/2003) und das Arbeitsmarktreformgesetz 2004 (BGBl 77/2004).

In der Regierungsvorlage (311d. Beil. Sten. Prot. NR) wird darauf verwiesen, dass die Reformmaßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung eng mit dem Regierungsvorhaben der Budgetkonsolidierung verbundenen sind (Obinger/Tálos 2006: 125). Die erste Maßnahmengruppe, des Budgetbegleitgesetzes 2001, brachte folgende Veränderungen: Erhöhte Mindestbeschäftigungszeit für eine erneute Anwartschaft auf Arbeitslosengeld von 26 auf 28 Wochen, Einschränkungen bei der bevorzugten Jugendanwartschaft, Senkung der Nettoersatzrate von durchschnittlich 57% auf 55%, Einführung eines Ergänzungsbeitrags für Personen mit niedrigem Leistungsbezug, Kürzung der Familienzuschläge um ca. 1/3, Nichtvolarisierung der Jahresbemessungsgrundlage in der

Arbeitslosenversicherung²⁰, Abschaffung der Aufwertung und Dynamisierung bei bestehendem Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezug (Fink 2006b: 180, Obinger/Tálos 2006: 125f)

Das „sozialpolitische Hauptwerk“ der ÖVP-FPÖ Regierung war die Reform der Pensionsversicherung. Einige Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung können als flankierende Maßnahmen zu den Reformen in der Pensionsversicherung bewertet werden (Fink 2006b: 182).

Eine zweite Maßnahmengruppe gliedert sich auf in Maßnahmen zur Abfederung der Pensionsreform durch erleichterten Zugang zu Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung und Maßnahmen zur Steigerung der arbeitgeberseitigen Anreize zur Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen (Fink 2006b: 182f).

Zur Abfederung der Pensionsreform wurde mit Wirkung vom 1.10.2000 ein höheres Weiterbildungsentgelt für Personen ab dem 45. Lebensjahr eingeführt, welches jedoch mit Wirkung vom 21.8.2003 wieder abgeschafft wurde. Der Zugang zur Altersteilzeit wurde ab 1.10.2000 erleichtert, diese Erleichterung jedoch mit Wirkung vom 1.1.2004 wieder durch restriktivere Maßnahmen ersetzt. Weiters wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, für durch die Pensionsreform 2000 unmittelbar betroffenen Jahrgänge, ausgedehnt (ab 1.7.2000).

Die Steigerung der arbeitgeberseitigen Anreize zur Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen sollte durch eine Verstärkung des Bonus-Malus-Systems für ältere Arbeitskräfte nach dem Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz erreicht werden und die Arbeitslosenversicherungspflicht für Personen, die das Mindestalter zur vorzeitigen Alterspension erreicht haben, wurde in dem Konjunkturbelebungs-gesetz 2002 aufgehoben. (Fink 2006b: 182f)

Weitere flankierende Maßnahmen zur Pensionsreform 2003 in der Arbeitslosenversicherung wurden mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 umgesetzt.

Bezüglich des Zugangs zu den Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung wurde, zeitlich befristet, ein „Übergangsgeldes“ eingeführt. Dieses erhalten die durch die Pensionsreform unmittelbar betroffenen Jahrgänge, in Höhe des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes plus 25 % Zuschlag. Die Zugangsbedingungen zur Altersteilzeit erfuhren eine Verschärfung.

Die arbeitgeberseitigen Anreize zur Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen wurden weiter erhöht, durch eine nochmalige Verstärkung des Bonus-Malus-Systems für ältere Arbeitskräfte, den Entfall

²⁰ wurde mit Wirkung vom 1.1.2002 nachgeholt und eine Aufwertung von Jahresbemessungsgrundlagen, die älter als vier Jahre sind, wurde vorgenommen

des Arbeitslosenversicherungsbeitrages für Frauen ab dem vollendeten 56. Lebensjahr und für Männer ab dem vollendeten 58. Lebensjahr und dem Entfall der Kosten der Arbeitslosenversicherungspflicht nach Erreichen des für eine Alterspension maßgeblichen Mindestalters bzw. generell nach Vollendung des 60. Lebensjahres (Fink 2006b: 183)

Eine dritte Maßnahmengruppe orientiert sich in erster Linie an dem Motiv der Kosteneinsparung bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, verfolgt aber auch Ziele der besseren Aktivierung und Arbeitsmarkteingliederung der Arbeitslosen. (Fink 2006b: 183)

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 entfiel die Arbeitslosenversicherungspflicht für Zeiten des DLU (Deckung des Lebensunterhalts) Bezugs während der Teilnahme an Schulungsmaßnahmen, was zur Folge hat, dass diese Zeiten nicht mehr als Versicherungszeiten für einen neuen Arbeitslosengeldbezugs herangezogen werden können. Zugleich wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld um Zeiten der Schulungsteilnahme für alle Altersgruppen verlängert (Fink 2006b: 184).

Mit dem Arbeitsmarktreformgesetz 2004 kam es zu einer Neuregelung der Definition von Arbeitsunwilligkeit: Arbeitslose müssen ausreichend Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung „nachweisen“, wohingegen sie vorher lediglich verpflichtet waren, diese Bemühungen „glaubhaft zu machen“ (§ 10 Abs 1 Z 4) (Fink 2006b: 183, Obinger/Tálos 2006: 127)

Die Sperren des Leistungsbezugs werden bei einer wiederholten Pflichtverletzung „im Rahmen einer bestehenden Anwartschaft“ von sechs auf acht Wochen ausgedehnt. Vor der Reform kam dies lediglich bei einer wiederholten Pflichtverletzung „innerhalb eines Jahres“ zum Tragen. Die ursprünglich geplante Anhebung der Sperre auf 10 Wochen ab der 3. Pflichtverletzung wurde nicht beschlossen (Fink 2006b: 183)

Bei dem Berufsschutz während des Arbeitslosengeldbezugs kam es zu einer Verkürzung auf 100 Tage. Ein neuer Entgeltsschutz wurde eingeführt, bei dem in den ersten 120 Tagen 80 % des Entgeltes, auf dem die Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes basiert, nicht unterschritten werden muss und danach 75% der Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes. Bei ehemals Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 75% Normalarbeitszeit wurde der Entgeltsschutz generell mit 100% der Bemessungsgrundlage festgelegt (Fink 2006b: 183, Obinger/Tálos 2006: 127).

Des Weiteren kam es zur Einführung von Regeln zu den zumutbaren Wegzeiten.

Resümee AIVG 2000 – 2006

Bei den Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung unter den ÖVP-FPÖ (bzw. BZÖ) Regierungen ist *„insgesamt auf Leistungsreduktion hinauslaufender substantieller Rückbau zu verzeichnen, der in einer generellen Absenkung des Leistungsniveaus und in verschärften Zugangsbedingungen besteht“* (Fink 2006b: 184). Diese „Reformen“ sind in erster Linie budgetpolitisch motiviert, während positive beschäftigungspolitische Wirkungen dieser Maßnahmen kritisch zu beurteilen sind, da Eingliederungserfolge in den Arbeitsmarkt durch negative Sanktionen in den meisten Fällen fraglich sind. Ähnlich resümieren Tálos/Obinger (2006: 143) wenn sie schreiben, dass diese Politik auf eine *„Aktivierung durch Restriktionen“* und auf *„Restriktionen zum Zweck der Kosteneinsparung“* hinaus lief.

Die dargestellten Ausbaumaßnahmen im Leistungsrecht waren primär als flankierende Maßnahmen zu weitreichenden Leistungsreduktionen im Bereich der Pensionsversicherung gedacht. Es dominiert ein Blick auf Arbeitslosigkeit als individuelles Problem und der Gefahr des Missbrauches von Sozialleistungen. Das vorherrschende Verständnis von „Aktivierung“ zielt vor diesem Hintergrund zuallererst auf Leistungseinschränkungen in den sozialen Sicherungssystemen und unterscheidet sich damit fundamental von jenen Ländern, die international als „best-practice“ Fälle aktivierender arbeitsmarktpolitischer Strategien gehandelt werden (Fink 2006b: 184).

Wesentliche Veränderungen erfuhr der politische Entscheidungsprozess im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Bis zum Jahr 2000 waren die Verbände durchgängig in die Verhandlungen zu dieser Materie eingebunden. Der Entscheidungsprozess unter der ÖVP/FPÖ Regierung verlief hingegen ohne substantielle Verhandlungen mit den ArbeitnehmerInnenvertretungen oder den Oppositionsparteien (Obinger/Tálos 2006: 144f).

AIVG 2000 – 2006 und Flexicurity

In den relevanten Gesetzesänderungen wurde kein expliziter Bezug zu der Flexicurity Idee hergestellt. Aufgrund der restriktiven Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung und der damit verbundenen Leistungskürzungen kann auch nicht von einem impliziten Ausgleich zwischen Flexibilisierung und Sicherheit gesprochen werden.

Die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist zwar angestiegen, bei genauerer Betrachtung zeigen sich jedoch auch in diesem - für Flexicurity

relevanten - Zusammenhang Schwachstellen. Die nominellen Ausgaben der Arbeitsmarktförderung sind zwar von 1998 bis 2005 von € 549,06 Mio. auf € 702,93 Mio. gestiegen, die Ausgaben gemessen pro Prozent Arbeitslosenquote ergeben jedoch, dass die Ausgaben zwischen 1998 und 2005 um rund 18 % gesunken sind (Grand 2007: 173)

5.2.3. Gründe für den Veränderungsbedarf

Für die Gestaltung der nationalen Arbeitsmarktpolitik sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rates der Europäischen Union nicht unerheblich. Die Leitlinien wurden für den Zeitraum 2005 – 2008 festgelegt (Rat der Europäischen Union 2005) und für das Jahr 2007 nur geringfügig angepasst. Es wurden darin als vorrangige Ziele festgehalten: Mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten, das Arbeitskräfteangebot zu vergrößern und die sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren; die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen zu verbessern und durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung die Investitionen in das Humankapital zu steigern (Rat der Europäischen Union 2006: 1).

Für das in dieser Arbeit verfolgte Forschungsinteresse ist die Leitlinie 21 von besonderer Bedeutung: *„Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern“* (Rat der Europäischen Union: 3)

Im Regierungsprogramm der SPÖ – ÖVP Koalition für die XXIII Gesetzgebungsperiode (2007 – 2010) werden auf Basis der Vorgaben der Leitlinien verschiedene Vorhaben genannt, von denen die Arbeitslosenversicherung betroffen ist. Dazu zählen, die Einbeziehung von Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung im Rahmen eines Optionen-Modells (Regierungsprogramm 2006: 55) und die Aufnahme freier DienstnehmerInnen in die ALV mit gleichem Sozialversicherungsschutz wie echte DienstnehmerInnen laut ASVG (Regierungsprogramm 2006: 55). Die Zumutbarkeitsbestimmungen sollen laut Regierungsprogramm in Abhängigkeit einer Evaluierung der letzten Veränderungen im Hinblick auf Effizienz, Effektivität und österreichweite Mobilität von Arbeitssuchenden verändert werden. Es wird dabei jedoch nicht genauer spezifiziert, wie diese Modifizierung aussehen könnte (Regierungsprogramm 2006: 50). Eine *„Attraktivierung der Bildungskarenz“* (Regierungsprogramm 2006: 48) wurde im Regierungsprogramm ebenso angekündigt

wie die Ausweitung der Ausbildungsmöglichkeiten, wie z.B. Abendstudium, während des ALV Leistungsbezug (Regierungsprogramm 2006: 50).

Wie sich im Zuge der weiteren Untersuchung zeigen wird, sind die Interessen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen sehr unterschiedlich gelagert²¹. UnternehmerInnen sind in erster Linie an kostengünstigen Arbeitskräften interessiert, die sich flexibel einsetzen lassen und je nach wirtschaftlichem Bedarf angestellt oder entlassen werden können. Aus dieser Perspektive sollten Arbeitslose möglichst wenige Möglichkeiten haben, ein neues Beschäftigungsverhältnis abzulehnen. Ein erhöhter Druck zur Annahme einer Beschäftigung hat Auswirkungen auf das Lohnniveau und die Akzeptanz von schlechteren Arbeitsbedingungen. Seitens der Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen werden die Zumutbarkeitsbestimmungen zur Annahme einer Beschäftigung als zu wenig streng eingeschätzt und folglich eine Verschärfung gefordert.

Die Interessen von ArbeitnehmerInnen und auch Arbeitsuchende sind gänzlich anders gelagert: Für sie ist eine hohes Entgelt, ausreichende Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Verpflichtungen, geringer Zwang zur Annahme einer Beschäftigung und eine hohe Arbeitsplatzsicherheit von großer Bedeutung. Aus diesem Blickwinkel ist die Verteidigung bestehender Rechte, die diese Interessen teilweise absichern, von Bedeutung und eine Verschärfungen der Zumutbarkeitskriterien somit abzulehnen.

Die gestiegene Bedeutung von (Aus-)Bildung wird allgemein anerkannt und auch im Regierungsprogramm thematisiert. Um diverse Strategien des Life Long Learning umsetzen zu können, ist die Reform der Bildungskarenz vorgesehen.

Die nicht ausreichende soziale Absicherung von freien DienstnehmerInnen war offensichtlich und wurde auch Seitens der ArbeitgeberInnenorganisationen anerkannt. Hinsichtlich der Frage, wie die Einbeziehung der freien DienstnehmerInnen im Detail aussehen sollten, bestanden zwischen den ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen jedoch unterschiedliche Vorstellungen.

²¹An dieser Stelle möchte ich auf die Darstellungen in Kapitel 2. verweisen. Dort werden einerseits die Motive der Unternehmen für Deregulierungen dargestellt, aber auch die Sicherungslücken im Sozialsystem dargestellt.

5.2.4. Ministerialentwurf

In den Materialien des Gesetzesentwurfs des zuständigen Bundesministeriums (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit - BMWA) wird festgehalten, dass der Entwurf zu der Verwirklichung wichtiger, im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode vorgesehener Vorhaben, dient (vgl. oben).

Für diese Arbeit von besonderer Bedeutung ist die Zielsetzung, dass der Gesetzesvorschlag „*einen weiteren wichtigen Schritt zur Umsetzung der österreichischen Konzeption der „Flexicurity“*“ (132/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2) darstellt. Obwohl die Materie somit als Flexicurity-Policy gekennzeichnet wurde, geht aus dem Entwurf und den Erläuterungen nicht klar hervor, was die Flexicurity spezifischen Aspekte der Neugestaltung der ALV darstellen sollten.

Das Gesetz verfolgt das Ziel, die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken. Alternativen zu dem Vorschlag werden vom BMWA keine gesehen, da eine Umsetzung der Vorhaben des Regierungsprogramms (siehe oben) sonst nicht möglich ist.

In dem Vorblatt der Erläuterungen wird argumentiert, dass mehrere positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich zu erwarten sind:

- Es wird mit einer Erhöhung der Beschäftigungsdynamik und einer Erleichterung des Wechsels zwischen verschiedenen Erwerbsformen gerechnet, was zu einer Optimierung der Allokation des Arbeitskräftepotenzials führen soll.
- Die Einbeziehung der Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung soll die Entscheidung zur selbständigen Erwerbstätigkeit erleichtern und das Verarmungsrisiko dieser Personengruppe verringern.
- Die Absicherung freier DienstnehmerInnen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit und der Insolvenz des Arbeitgebers soll zur Stärkung der Beschäftigung und des Wirtschaftsstandorts Österreich führen.
- Die Erleichterung der Bildungskarenz und die Ermöglichung der Ausbildung in einer Schule oder einem geregelten Lehrgang während des Bezuges von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe würde die dringend notwendige Qualifizierung der Arbeitnehmer fördern und damit positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort haben (132/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 1).

Inhalt des Ministerialentwurfs im Detail

Die Zusammenführung der verschiedenen Vorstellungen von Flexicurity oder genauer gesagt, den Flexibilitäts- und Sicherheitsdimension wird und des Ministerialentwurfs wird an dieser Stelle Abstand genommen. Nach Abschluss der Darstellung des parlamentarischen und vorparlamentarischen Entscheidungsfindungsprozesses werden die tatsächlichen Veränderungen der AIVG Novelle in Bezug zu den Darstellungen des Flexicurity-Teils gesetzt.

Einbeziehen von Freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung (§ 1 Abs. 8)

Der Ministerialentwurf sieht die Ausweitung des Versichertenkreises der ALV durch die Aufnahme von freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung vor. Danach werden von den ArbeitgeberInnen für Beschäftigte mit freien Dienstverträgen zukünftig ebenso ALV-Beiträge zu bezahlen sein wie für andere DienstnehmerInnen. Der Entwurf sieht gleiche Beitragshöhen, gleichen Zugang und gleiche Modalitäten - wie für alle anderen unselbständig Beschäftigten auch - vor.

Der Entwurf enthält keine Festlegung, dass freie Dienstverhältnisse trotz Einbeziehung dieser Beschäftigungsform in die ALV von Arbeitssuchenden sanktionsfrei abgelehnt werden können.

ALV für Selbständige (§ 3 AIVG)

Beschäftigte, die eine pensionsversicherungspflichtige Tätigkeit ausüben, aber auf Grund dieser nicht in der ALV pflichtversichert sind, werden laut Entwurf mittels eines Optionen-Modells ab 1.1.2009 in die ALV aufgenommen.

Die Ausgestaltung des vorgeschlagenen Optionen-Modells sieht in einem ersten Schritt ab 1.1.2009 eine obligatorische Aufnahme aller nach § 3 AIVG betroffenen beschäftigten Personen in die ALV vor. Innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten besteht die Möglichkeit des Herausoptierens aus der ALV mit einer anschließenden Bindungswirkung der Entscheidung von acht Jahren. Das heißt, dass die Betroffenen danach acht Jahre lang weder hinein- noch herausoptieren können. Trotz der zuerst verpflichtenden Einbeziehung in die ALV handelt es sich durch die Möglichkeit des opting-out um eine freiwillige ALV für Selbständige.

Die Beitragshöhe orientiert sich, abgesehen von den Übergangsregelungen von 2009 bis 2011, an

jener der Unselbständigen und liegt bei 6%. Berechnungsgrundlage soll laut Entwurf aber nicht das tatsächliche Einkommen sein, sondern es besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen zwei Beitragsgrundlagen.

Selbständig Beschäftigte, die in der ALV verbleiben, können entscheiden ob sie die Hälfte oder drei Viertel der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 48 GSVG (2007: € 4.480) als Beitragsgrundlage für die ALV wählen.

Tabelle 15: Beitragsgrundlage, Beiträge und ALV-Leistungen für Selbständigen

	Beitragsgrundlage	Monatliche Beiträge	Zu erwartendes ALG/NH
½ Beitragsgrundlage	€ 2.240,-	€ 134,40	€ 788,-/€ 735,-
¾ Beitragsgrundlage	€ 3.360,-	€ 201,60	€ 1.180,-/€ 1.085,-

eigene Darstellung, Quelle: 132/ME XXIII. GP – Ministerialentwurf. Stand 2007.

Im Ministerialentwurf wird fälschlicherweise angemerkt, dass die Beitragshöhen so angesetzt sind, dass die daraus resultierenden Ansprüche, sprich Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, jedenfalls über dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende (2007: € 726) und somit über dem Existenzminimum liegen. Dabei wird übersehen, dass die Leistungen der ALV lediglich 12 mal pro Jahr ausbezahlt werden, der Ausgleichszulagenrichtsatz jedoch 14 mal pro Jahr zur Anwendung kommt.

Weiters ist vorgesehen, dass die bisher jährlich verlängerte *unendliche Rahmenfristerstreckung* für Selbständige für jene festgeschrieben wird, die zumindest fünf Jahre arbeitslosenversichert waren.

Aus dem Gesetzesentwurf geht nicht hervor, wie Selbständige, die ein Gewerbe ohne Gewerbeschein ausüben, den Nachweis erbringen sollen, dass keiner selbständigen Erwerbstätigkeit mehr nachgegangen wird.

Zu den budgetären Auswirkungen der Einbeziehung selbständig Erwerbstätiger in die Arbeitslosenversicherung wird im Ministerialentwurf angemerkt, dass diese „*derzeit nicht abschätzbar (sind), da wesentliche Parameter wie insbesondere die Zahl der Ein- und Austritte ab Einführung sowie die Häufigkeit der Wahl einer höheren Beitragsgrundlage fehlen*“ (132/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2). Nichtsdestotrotz wird argumentiert, dass auf

Grund der höheren Beiträge der Selbständigen das System bis zu einer Arbeitslosenquote von über 10% der Selbständigen aufkommensneutral ist. Diese Darstellung kann insofern in Frage gestellt werden, da sie sich einzig auf die Personengruppe bezieht, welche im Versicherungssystem der ALV verbleibt und diese Zahl ist eben nicht abzuschätzen.

Es kann auf Grund der Festschreibung einer unendlichen Rahmenerstreckungsfrist für Personen, die zumindest fünf Jahre lang in der ALV versichert waren, davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Mehrheit der Betroffenen keine ALV-Beiträge bezahlen muss, aber dennoch Leistungen in Anspruch nehmen kann. In der Folge ist mit einer erheblichen Subventionierung der Leistungen der ALV von Selbständigen durch die Unselbständigen zu rechnen.

Mindestarbeitserfordernis (§ 7 Abs. 7)

Nach bisher gültiger interner Regelung des AMS, wurde eine Arbeitsmarktverfügbarkeit von zumindest 16 Stunden pro Woche als Voraussetzung für Leistungsbezug nach dem AIVG angesehen. Der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) hat diese interne Regelung abgelehnt, da sie nicht begründet wurde. In dem Ministerialentwurf wird die Mindestverfügbarkeit nunmehr im Gesetz festgeschrieben. Nach der Gesetzesvorlage müssen alle BezieherInnen von ALV-Leistungen dem Arbeitsmarkt für zumindest 20 Stunden in der Woche zur Verfügung stehen. Menschen mit Betreuungsverpflichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt für mindestens 16 Stunden, wenn keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Begründet wird dies damit, dass rund 90% der beim AMS angebotenen Arbeitsplätze eine Mindestverfügbarkeit von 20 oder mehr Wochenstunden mit sich bringen.

private Dienstleister (§ 9 Abs. 1 und 3 AIVG)

Mit Bezugnahme auf das Regierungsprogramm wird auf das Vorhaben der Modernisierung und Verbesserung der Arbeitsvermittlung und Betreuung sowie auf eine enge Verknüpfung von privater und staatlicher Arbeitsvermittlung hingewiesen.

Im Abs. 1 geht es dabei um die Situation und den Status von privaten Kurs- und Maßnahmenanbietern und insbesondere um die so genannten „gemeinnützigen Arbeitsüberlasser“. In der Vergangenheit gab es mit dem Status dieser Anbieter immer wieder Probleme und der VwGH hat die gängige Praxis aufgehoben. Diese Anbieter werden nunmehr Dienstleister genannt und quasi zu privaten Arbeitsvermittlern erhoben.

In den Erläuterungen wird dazu „spitz“ formuliert: *„Durch die vorgeschlagene Ergänzung des Abs. 1 soll klargestellt werden, dass auch eine von einem befugten Partner des Arbeitsmarktservice vermittelte Arbeitsmöglichkeit - natürlich unter der Voraussetzung, dass diese den Zumutbarkeitsbestimmungen entspricht - angenommen werden muss. Das Arbeitsmarktservice bedient sich mit Erfolg der Unterstützung spezialisierter Unternehmen und Einrichtungen zur Schulung und Eingliederung besonderer Personengruppen in den Arbeitsmarkt. Diese haben zum Teil sowohl besondere Kenntnisse der Leistungsfähigkeit der anvertrauten Arbeitslosen als auch der Erfordernisse auf den angebotenen Arbeitsplätzen und sind daher zur Vermittlung prädestiniert. Sollte in Einzelfällen nach Auffassung der betroffenen Arbeitslosen dennoch keine Gewähr für die Einhaltung der für die Ausübung der Arbeitsvermittlung geltenden Regelungen bestehen, wird das Arbeitsmarktservice die von den betroffenen Arbeitslosen angeführten Gründe zu prüfen haben.“*

Es ist in Frage zu stellen, inwiefern diese Vorgehensweise wirklich in einem Zusammenhang mit der Qualität der Dienstleister oder modernen Prinzipien der Arbeitslosenversicherung steht oder eher der rechtlichen „Immunsierung“ von Kursanbietern dient.

Wegzeitbestimmungen

Im § 9 Abs. 2 AIVG wird die Neuformulierung der Wegzeitbestimmungen vorgeschlagen. Es sollte laut Entwurf nunmehr auch bei 7,5 Stunden täglicher Arbeitszeit ein zweistündiger Arbeitsweg zumutbar werden, während bei der bisherigen Regelung maximal 25% der Tagesarbeitszeit zumutbar waren. Im Falle von kürzerer Tagesarbeitszeit (Teilzeit) ist vorgesehen, nur eine entsprechend kürzere Wegzeit für zumutbar zu erklären. Genauere Aussagen dazu sind dem Ministerialentwurf nicht zu entnehmen. Ebenfalls kürzere zumutbare Wegzeiten sollten für Personen mit Betreuungsverpflichtungen von Kindern bis zum Schuleintritt festgelegt werden, wenn keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Eine weitere Neuerung (und Verschärfung) stellt der Vorschlag dar, dass in Regionen, in denen keine Perspektive auf Beschäftigung innerhalb dieser Wegzeiten absehbar ist und eine längere Wegzeit üblich ist, weitere Wege nun obligatorisch werden.

Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP)

Der Ministerialentwurf sieht in § 9 Abs. 7 AIVG vor, dass die Vermittlung in sozialökonomische Betriebe (SÖB) und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) von nun an als zumutbare Beschäftigung zu bewerten ist und eine Ablehnung einer Vermittlung in einen SÖB oder ein GBP

sanktionierbar wird.

Damit wird die Judikatur des VwGH unterlaufen. Der VwGH hat mehrfach festgestellt, dass die Arbeit in SÖBs und GBPs weder Beschäftigung noch Ausbildung ist und daher nur freiwillig erfolgen kann. Probleme mit der bisherigen Begründungspflicht bei der Zuweisung zu solchen Maßnahmen fallen somit weg, denn wenn es sich bei den beschriebenen Einrichtungen nicht mehr um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen handelt, sondern um Arbeit, muss die Zuweisung auch nicht mehr begründet werden.

Begründungspflicht

In dem § 9 Abs. 8 AIVG ist vorgesehen, die Begründungspflicht bei der Vermittlung für jene Fälle stark einzuschränken, in denen die „*Erforderlichkeit einer Maßnahme offenkundig sei*“. Bisher musste quasi jede Zuweisung begründet werden, also ein Ermittlungsverfahren durchgeführt werden.

Sanktionen (§ 10 und 11 AIVG)

Zu Sperrungen des Leistungsbezugs kann nunmehr auch die Missachtung von Anordnungen von befugten „Dienstleistern“ des AMS führen. Bisher musste das AMS begründen, warum ein Fehlverhalten bei einem „Dienstleister“ strafwürdig ist. Nunmehr ist die Missachtung einer Anweisung in Qualifizierungsmaßnahmen per se schon ein Bestrafungsgrund.

Hierbei ist meiner Einschätzung nach auf die Gefahr einer schleichenden Privatisierung der Arbeitsvermittlung hinzuweisen.

Im § 11 wird angeregt, die verzögerte Auszahlung des ALG von vier Wochen bei Selbstkündigung auch auf Selbständige zu übertragen. Da Selbständige aber immer „freiwillig“ aufhören, indem sie „freiwillig“ den Gewerbeschein zurücklegen, gibt es die Möglichkeit, von der verspäteten Auszahlung auf Grund von Krankheit, Überschuldung etc. abzusehen. Es handelt sich hierbei allerdings lediglich um eine „Kann-Bestimmung“.

Ausbildung und Arbeitslosigkeit (§ 12 AIVG)

Nach dem Entwurf soll künftig eine schulische oder universitäre Ausbildung dem Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe nicht entgegenstehen, wenn die dafür allgemein erforderlichen Voraussetzungen, darunter insbesondere die Verfügbarkeit zur Aufnahme und Ausübung einer üblichen arbeitslosenversicherungspflichtigen Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung, vorliegen.

Anwartschaft (§ 14 AIVG)

Grundsätzlich sind 52 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten 24 Monate notwendig, um in den ALV-Versicherungsschutz zu kommen. Bei der bevorzugten Jugendanwartschaft, bis zu einem Alter von 25 Jahren, waren lediglich 26 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung in 52 Wochen notwendig, nun sollte diese Altersgrenze auf 21 Jahre herabgesetzt.

Rahmenfristen (§ 15 AIVG)

Abgesehen von den Ausnahmen für Selbständige sieht der Entwurf vor, alle Rahmenerstreckungsfristen auf fünf Jahre zu vereinheitlichen.

Familienzuschläge (§ 20 Abs. 2, 3 und 5 AIVG)

Der Entwurf sieht gewisse Vereinfachungen bei der Berechnung der Familienzuschläge vor. Im Zuge dieser Vereinfachungen kommt es zur Abschaffung von Familienzuschlägen für Kinder, für die keine Familienbeihilfe bezogen wird (etwa Lehrlinge). Eine sachliche Begründung dafür gab es nicht. Einzig auf technischer Ebene wird festgestellt, dass eine Einkommensprüfung bei Kindern, die Familienbeihilfe erhalten, entfallen kann, weshalb diese Regelung zu einer erheblichen Aufwandsreduktion führt.

Verschärfte Sanktionen gegen Schwarzarbeit (§ 25 Abs. 2 AIVG)

Mit Bezugnahme auf das Regierungsprogramm sieht der Entwurf strengere Sanktionen gegen „pfuschende“ Arbeitslose und Notstandshilfebezieher vor. Von den im Regierungsprogramm beispielhaft erwähnten Sanktionen (beim ersten Mal 6 Wochen und beim zweiten Mal 12 Wochen) wird jedoch auf Grund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes (vom 21. Juni 2000, G78/99) abgesehen, da (unüberwindliche) verfassungsrechtliche Bedenken vorliegen.

Die Rückforderungsdauer des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe sollte laut Entwurf bei einer verschwiegenen Erwerbstätigkeit („Pfuschen“) von derzeit zwei auf vier Wochen verdoppelt werden.

Bildungskarenz (§ 26 sowie § 11 AIVG) + AVRAG

In den Erläuterungen des Ministerialentwurfes wird sehr ausführlich auf Veränderungen im Bereich der Bildungskarenz eingegangen. Die Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen wird

mit Bezugnahme auf das Regierungsprogramm herausgestrichen.

Nach dem Vorschlag ist eine Inanspruchnahme der Bildungskarenz schon ab einem Jahr Betriebszugehörigkeit möglich. Für die Weiterbildung müssen mindestens 20 Wochenstunden anstelle von bisher 16 Wochenstunden nachgewiesen werden. Es besteht Anspruch auf eine Leistung in der Höhe des Arbeitslosengeldes, mindestens in der Höhe des Kinderbetreuungsgeldes. In Zukunft sollen auch Saisonbeschäftigte Zugang zur Bildungskarenz haben.

Datenverarbeitung (§ 25 AMSG)

Die vorgeschlagene Änderung zur Erfassung von bzw. dem Umgang mit personenbezogenen Daten geht sehr weit. Begründet wird diese Kompetenzerweiterung in den Erläuterungen damit, dass einerseits dem Arbeitsmarktservice weiterhin die optimale Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben ermöglicht wird und andererseits aber auch den datenschutzrechtlichen Vorschriften noch besser Rechnung getragen werden kann.

Problematisch erscheinen einzelne in der scheinbar taxativen Aufzählung enthaltene Sätze, wie z.B.: „Abs. 4 b) *gesundheitliche Einschränkungen der Arbeitsuchenden und ihrer Angehörigen (einschließlich Lebensgefährten), die einen finanziellen Mehraufwand erfordern.*“ oder „Abs. 5 g) *Betroffenheit von Streik oder Aussperrung*“.

Die überwiegende Mehrheit der sonstigen Gesetzesänderungen sind technische Anpassungen im Zuge der Veränderungen im Bereich der Bildungskarenz und der Einführung der ALV für Selbständige.

5.2.5. Positionen der untersuchten Akteure: Stellungnahmen

5.2.5.1. Bundesarbeiterkammer (BAK)

Die mit Abstand umfangreichste und detaillierteste Stellungnahme wurde von der Bundesarbeiterkammer abgegeben (32/SN-132/ME XXIII.GP). Es wird betont, dass die dem ME vorangegangenen Gespräche mit den Sozialpartnern nicht zu einem abgestimmten Ergebnis geführt haben. In der Folge wird allgemein festgehalten, dass die von Arbeitnehmerseite vorgebrachten Vorschläge und Bedenken nur zu einem geringen Teil berücksichtigt worden seien und der zur

Begutachtung vorgelegte Entwurf als dementsprechend sozial unausgewogen erachtet wird (32/SN-132/ME XXIII.GP: 1)

ALV für Selbständige

Unbestritten ist für die BAK, dass auch Selbständige einer Absicherung für den Fall der Beschäftigungslosigkeit bedürfen, an der vorgeschlagenen Ausgestaltung wird jedoch umfassende Kritik geübt. Ein Absicherung im Rahmen des gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes (GSVG) wird angeregt, da so eine Belastung der ALV der unselbständig Erwerbstätigen ausgeschlossen werden kann und die Ermittlung eines kostendeckenden Versicherungsbeitrags möglich wäre. Die Freiwilligkeit des Opting-out-Modells würde ein systemfremdes Element innerhalb der obligatorischen ALV darstellen (ebd. 5)

Für eine Einbeziehung der Selbständigen in die ALV wird als Voraussetzung die Missbrauchsverhinderung geltend gemacht. Die Möglichkeiten des Sozialmissbrauchs seien bei selbständiger Erwerbstätigkeit größer und müssen durch Begleitmaßnahmen verhindert werden, was im ME aus Sicht der AK nur unzureichend gewährleistet sei.

Es wird mittels Beispiel aufgezeigt, wie aufgrund der langen Hinausoptierungsfristen, der Beitragsermäßigungen in der Phase der Einführung und der ewigen Rahmenfristerstreckung bei minimaler Beitragszahlung unter gewissen Umständen eine „ewige Anwartschaft“ erreicht werden kann (ebd. 5)

Bei der im Detail noch an mehreren Punkten kritisierten Regelung kann allgemein festgehalten werden, dass die AK eben nicht *„die Einführung einer ALV für Selbständige beanstandet, sondern das dabei angewandte Rosinenprinzip“* (ebd. 2).

In diesem Zusammenhang wird von der BAK auch die Frage aufgeworfen bzw. die Forderung gestellt, warum für die besonders schutzwürdige Gruppe der (mehrfach) geringfügig Beschäftigten, nicht auch die Möglichkeit der ALV vorgesehen ist (ebd. 6)

Freie DienstnehmerInnen

Die BAK sieht mit der geplanten Gleichstellung von freien DN und regulären ArbeitnehmerInnen in der ALV eine langjährige Forderung erfüllt.

Eine Klarstellung in § 9 AIVG, dass nur eine Vermittlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis

zumutbar iSd ALVG ist, wird als unbedingt notwendig erachtet.

Es wird darauf hingewiesen, dass weitere Schritte zur Verbesserung der Situation atypisch Beschäftigter, wie ein verbesserter arbeitsrechtlicher Schutz, noch folgen müssen (ebd. 6)

Externe Dienstleister

In der Ermöglichung einer sanktionierbaren Vermittlung durch vom AMS beauftragte externe Dienstleister werden Kernkompetenzabtretungen an Dritte gesehen und verfassungsrechtlich bedenkliche Ausgliederungen behördlicher Zuständigkeiten verortet. Die erfolgsabhängige Honorierung der privaten Vermittlung lasse eine weniger den Zuweisungskriterien verpflichtete, als viel mehr eine an den eigenen wirtschaftlichen Interessen orientierte Dienstleistung erwarten. Aufgrund der Risiken der Rechtssicherheit für die Versicherten und der Gefahren für die Qualität der Vermittlung wird diese Regelung abgelehnt (ebd. 7).

Wegzeiten

Eine Wegzeit von länger als eine Stunde hin und zurück wird generell abgelehnt, da weder die Kosten für diese längeren Wegzeiten noch Höchstgrenzen für Personen ohne Betreuungspflichten für Kinder bis zum siebenten Lebensjahr berücksichtigt werden. An dem ME wird weiters kritisiert, dass ein unzulässig großer Interpretationsspielraum entstünde, der mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar ist. Insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten würde die Verschlechterung der Rechtslage zu einem Abdrängen in die stille Arbeitsmarktreserve führen. Ein Abgehen von der vorgeschlagenen Regelung wird gefordert und es sollte, ähnlich der bisherigen Regelung, ein Viertel der durchschnittlichen täglichen Normalarbeitszeit als zumutbare Wegzeit festgelegt werden (ebd. 8, 16f).

Zeitliche Mindestverfügbarkeit

Nach Ansicht der BAK ist die bisherige Regelung der zeitlichen Mindestverfügbarkeit ausreichend und bedarf keiner Neuregelung (ebd. 15).

Es wird in diesem Zusammenhang - mit Verweis auf den Existenzsicherungsgedanken – angeregt, dass nur Beschäftigung mit mindestens 20 Wochenstunden als zumutbar gelten und somit sanktionierbar sein soll. Die freiwillige Beschäftigungsannahme unter diesem Stundenausmaß sollte erhalten bleiben (ebd. 14).

SÖB und GBP

Mit dem Verweis auf die Rechtsprechung des VwGH wird festgehalten, dass es sich bei SÖBs und

GBP um eine (Arbeitsmarktpolitische-)Maßnahme und nicht um eine auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angebotene versicherungspflichtige Beschäftigung handle und in der Folge die Zuweisung unter Sanktionsandrohung nicht zulässig sei.

Die Sinnhaftigkeit der SÖB und GBP wird differenziert beurteilt: Sie könnten bei entsprechend qualitätvoller Ausgestaltung durchaus geeignet sein um bei schwer vermittelbaren Personen positive Effekte für die Erhaltung bzw. Wiedererlangung von Beschäftigungsfähigkeiten zu sorgen. Eine generelle Festlegung von SÖBs und GBP als Beschäftigung wird aber abgelehnt, da schon aufgrund der mit den Maßnahmen verbundenen hohen Kosten eine Zuweisungstauglichkeit im Einzelfall geprüft werden müsste (ebd. 8f, 18)

Maßnahmenbegründungspflicht

Die vorgesehene Einschränkung der Begründungspflicht seitens des AMS wird von der BAK abgelehnt. Die Begründung der Erläuterungen der Gesetzesvorlage, die Vollzugserleichterung für das AMS, wird ebenso kritisiert. Mit einem weiteren Verweis auf die Rechtssprechung des VwGH wird argumentiert, dass die Verpflichtung des AMS zur Aufklärung über die Notwendigkeit eine Maßnahme „*nicht aus bloßen Verwaltungsvereinfachungsgründen aufgehoben werden*“, darf (ebd. 9) Auch mit Blick auf das im Regierungsprogramm festgelegte Ziel der Erhöhung der Kundenzufriedenheit und des Umstandes, dass der Erfolg einer Maßnahme auch von der Akzeptanz durch den/die TeilnehmerIn abhängt, wird die Einschränkung der Begründungspflicht von der BAK abgelehnt (ebd. 9).

Persönliche Unterstützung

In dem ME werden auch Maßnahmen für zumutbar erklärt, „*die auf die persönliche Unterstützung bei der Arbeitssuche abzielen*“ (§ 9 Abs. 8 AIVG). Es wird kritisiert, dass diese Regelung sehr unklar ist und auch die Erläuterungen keine Klarheit schaffen.

Die AK äußert die Befürchtung, dass damit eine Vermittlungsunterstützung nach dem Konzept der aufsuchenden Arbeitsvermittlung zur sanktionierbaren Maßnahme erklärt werden soll. Mit einem weiteren Hinweis auf die Rechtssprechung des VwGH und der Einschränkung von Persönlichkeitsrechten in einem sensiblen Bereich wird dieser Vorschlag abgelehnt (ebd. 10).

Verschärfte Sanktionen gegen Schwarzarbeit

Die im Entwurf vorgeschlagenen verschärften Sanktionen gegen „Pfuscher“ in Form einer Verdoppelung des Rückforderungszeitraums der Versicherungsleistung von zwei auf vier Wochen

wird abgelehnt. In der Begründung wird auf verfassungsrechtliche Bedenken und das Fehlen der Möglichkeit eines Gegenbeweises durch den Betretenen hingewiesen (ebd. 11, 22).

Es wird auf die unternehmerische Praxis verwiesen, „*dass Arbeit Suchende von potentiellen Arbeitgebern häufig sogar gedrängt werden, unbezahlte „Probetage“ zu absolvieren und ohne Bereitschaft dazu eine Einstellung gar nicht ins Auge gefasst wird*“ (ebd. 11).

Die gegen den Dienstgeber gerichteten Sanktionsdrohungen, wenn er die Anmeldung des/der ArbeitnehmerIn unterlässt, würden hingegen nicht verschärft, obwohl sie von der AK als unangemessen niedrig eingeschätzt werden.

Sperre nach § 11 AIVG

Hier wird die Ungleichbehandlung von selbständig und unselbständig Erwerbstätigen kritisiert. Der BAK folgend, ist es nicht einzusehen, dass bei selbständig Erwerbstätigen, die ihre Tätigkeit wegen verschuldetet Zahlungsunfähigkeit beendet haben, die Nachsicht der Sperrfrist des § 11 vorgesehen ist. Es wird angeregt, den § 11 generell aufzuheben oder zumindest völlig neu zu gestalten. (ebd. 18).

Familienzuschläge (§20 AIVG)

Zu der vorgeschlagenen Neuregelung der Familienzuschläge wird angemerkt, dass durch die ausschließliche Anknüpfung des Familienzuschlaganspruchs an den Bezug der Familienbeihilfe einige Personengruppen ausgeschlossen würden.

Es ist für die BAK nicht ersichtlich, „*ob diesen Benachteiligungen auch Vorteile für bestimmte Gruppen gegenüberstehen, die in einer sozialen Gesamtabwägung die Änderungen rechtfertigen können.*“ (ebd. 22). Die verwaltungstechnischen Erleichterungen für das AMS, die in den Erläuterungen als Begründung angeführt sind, reichen nach Ansicht der BAK nicht aus.

Bildungskarenz

Die Bildungskarenz wird nach Ansicht der BAK nicht ausreichend verbessert. Die weiterhin bestehende Mindestwartezeit bei ein und demselben Unternehmen bliebe bestehen und ein Rechtsanspruch der ArbeitnehmerInnen gegenüber den ArbeitgeberInnen auf Bildungskarenz würde nicht geschaffen.

Die hier dargestellte Auswahl an Vorschlägen der BAK zielt auf eine weitere Verbesserung der Bildungskarenz ab: die Einführung eines Mindestweiterbildungsgeldes in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes (statt des Kinderbetreuungsgeldes) und die Möglichkeit Bildungs-

karenz auch in Phasen der Arbeitslosigkeit in Anspruch zu nehmen (ebd. 24).

Datenverarbeitung des AMS

Zu diesem Punkt werden seitens der BAK Bedenken geäußert. Es wird mit einem Verweis auf die Sensibilität der Daten, auf die Gefahr des nicht nachvollziehbaren Datenmissbrauchs hingewiesen und ein Überdenken der Regelung angeregt.

Anhebung der Ersatzraten

Von der BAK wird die Berücksichtigung der von ArbeitnehmerInnenseite geforderten und teilweise auch im Regierungsprogramm verankerten Anhebung der Ersatzrate bei Arbeitslosengeld und Notstandshilfe mit dem Ziel der Beseitigung von Armutsfallen vermisst (ebd. 3).

Es wird in der Stellungnahme der BAK auch auf die Umsetzung des Sozialpartnerpakets „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“ gedrängt, das im Einklang mit dem schon erwähnten WIFO Weißbuch steht (ebd. 3).

Mehrmal erfolgt in der Stellungnahme der AK ein Bezugnahme auf höchstgerichtliche Entscheide und verfassungsrechtliche Bedenken zu den Vorschlägen des Ministerialentwurfs.

5.2.5.2. Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB)

Die Stellungnahme des ÖGB (20/SN-132/ME XXIII.GP) geht inhaltlich in eine ähnliche Richtung wie die Stellungnahme der AK. Im allgemeinen Teil der Stellungnahme wird die sozialpolitische Schieflage der Gesetzesvorlage kritisiert. Vermisst wird die Umsetzung von ArbeitnehmerInnenforderungen nach höheren Ersatzraten und einer Reform der Notstandshilfe. Seitens des ÖGB werden auch einige Verschlechterungen für Arbeitssuchende ausgemacht.

Freie DienstnehmerInnen

Die Einbeziehung wird begrüßt, da sie das Netz der sozialen Sicherheit dieser Personengruppe verbessert, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass insbesondere hinsichtlich des arbeitsrechtlichen Schutzniveaus noch vieles zu tun ist.

Eine Feststellung, dass eine sanktionierbare Vermittlung in freie Dienstverhältnisse durch das AMS nicht zulässig sei, wird vermisst. Der vom BMWA angedachte Weg, diese Klarstellung mittels

Durchführungserlass zu regeln, wird als nicht geeignet beurteilt und eine Regelung in Gesetzesform angestrebt (20/SN-132/ME XXIII.GP: 2f).

ALV für Selbständige

Die Präferenz des ÖGB besteht in dem nicht kompromissfähigen Modell einer Pflichtversicherung mit einem eigenem Rechnungskreis. Es wird betont, dass die Versichertengemeinschaft der Unselbständigen durch die Einbeziehung nicht belastet werden dürfe, was mit dem vorliegenden ME aus der Sicht des ÖGB nicht gegeben ist (ebd. 3).

Die Möglichkeit, nach Ablauf der achtjährigen Bindungsfrist jederzeit in die ALV ein- bzw. auszutreten, birgt die Gefahr von Gestaltungsmöglichkeiten der Selbständigen zu Lasten der Pflichtversicherten. In noch größerem Ausmaß würden diese Ungleichheiten durch die ewige Rahmenfristerstreckung gesteigert. Die Kritik des ÖGB läuft auf verschiedene Möglichkeiten hinaus, dass Selbständige mit kurzer Beitragzahlungsdauer lange oder ewige Anspruchsrechte erhalten.

Die Regelungen zur Beitrags- und Bemessungsgrundlage werden begrüßt, es wird jedoch angeregt, für Selbständige mit besonders niedrigem Einkommen eine noch weiter herabgesetzte Bemessungsgrundlage zu ermöglichen (ebd. 3f).

Mindestverfügbarkeit

Die vorgeschlagene Regelung zur Mindestverfügbarkeit berücksichtige aus Sicht des ÖGBs nicht das tatsächliche Vorhandensein von Betreuungsplätzen. Insbesondere bei LeistungsbezieherInnen mit beaufsichtigungsbedürftigen Schulkindern werden Schwierigkeiten erwartet (ebd. 4).

Externe Dienstleister

Wie von der AK wird auch vom ÖGB die schleichende Privatisierung im Vermittlungsbereich durch die vorgesehene Sanktionierbarkeit bei Nichtannahme einer von beauftragten DienstleisterIn vermittelten zumutbaren Beschäftigung als kritisch beurteilt. Probleme werden insbesondere darin gesehen, dass im Falle einer verhängten Sanktion das Bescheideverfahren des AMS nicht mehr auf Basis von im eigenen Bereich aufgenommenen Sachverhaltsdarstellung erfolgen würde, sondern aufgrund von Sachverhaltselementen, die von den privaten Dienstleistern erhoben wurden. Hier könnte es zu folgenschweren divergierenden Interessenslagen kommen (ebd. 5).

Wegzeitbestimmungen

Die Verschärfung der Wegzeitenregelung wird abgelehnt, da sie zu einer unverhältnismäßigen Belastung, vor allem für Teilzeitbeschäftigte, führt.

SÖB und GBP

Die Zumutbarkeit der Vermittlung auf befristete Transitarbeitsplätze wird mit Verweis auf die VwGH Judikatur und der Begründung, dass es sich um keine Arbeitsverhältnisse, aber auch keine reinen Schulungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahmen handelt, abgelehnt (ebd. 5).

Der pädagogische Erfolg wäre bei solchen Maßnahmen in Frage gestellt, wenn die Teilnahme nicht auf Freiwilligkeit beruht (ebd. 6).

Begründungspflicht

In weiterer Folge wird das Entfallen der Begründungspflicht gerade bei offenkundiger Erforderlichkeit einer Maßnahme beanstandet, da gerade in diesen Fällen der Aufwand nicht allzu hoch sein kann. Diese Ablehnung geschieht auch mit dem Hinweis auf das Ziel, die Zahl der Fehlzusweisungen von Arbeitssuchenden zu Maßnahmen zu senken, wofür eine ordentliche Begründung als geeignet erachtet wird (ebd. 6).

Bildungskarenz

Die angedachte Neuregelung wird insofern als Kompromiss bezeichnet, als der ÖGB einer flexibleren Lösung den Vorzug gegeben hätte, um der Bildungskarenz einen höheren Stellenwert im Feld der beruflichen Weiterbildung zu geben (ebd. 6).

Ausbildung und Arbeitslosigkeit

Die Veränderungen in diesem Bereich werden vom ÖGB ausdrücklich begrüßt, da sie Studierende aus einkommensschwächeren Haushalten begünstigt (ebd. 7).

Verschärfte Sanktionen gegen Schwarzarbeit

Die einseitige Sanktionsausweitung in Form einer Verdoppelung des Rückforderungsbeitrags bei den betretenen ArbeitnehmerInnen soll nach Auffassung des ÖGB durch eine Ausweitung der Sanktionen für „SchwarzarbeitgeberInnen“ ergänzt werden (ebd. 7).

Familienzuschläge

Die Zielerreichung in Form einer Senkung des Verwaltungsaufwands wird in Frage gestellt, da die Voraussetzungen für den Bezug (wesentlicher Beitrag des/der Arbeitslosen zum Unterhalt des /der Angehörigen) unverändert bleiben und deren Prüfung aufwendig ist.

Die ersatzlose Streichung des Zuschlags für Angehörige ohne Anspruch auf Familienbeihilfe ist für den ÖGB nicht akzeptabel und könnte nur im Rahmen einer umfassenden Regelung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung erfolgen, um soziale Härtefälle zu vermeiden (ebd. 7f).

Datenverarbeitung des AMS

Diese Regelung sollte aus Sicht des ÖGBs aus mehreren Gründen überdacht werden. Die zum Teil sehr sensiblen Daten, auch von Angehörigen der Arbeitssuchenden, können auch an Dritte weitergegeben werden. Die Wahrscheinlichkeit des Datenmissbrauchs steigt und kann auf dieser Grundlage von den Betroffenen kaum nachvollzogen werden (ebd. 8).

Sperre nach § 11 AIVG

Die Ungleichbehandlung von selbständig und unselbständig Erwerbstätigen im Falle der sanktionslosen Beendigung einer Tätigkeit wird vom ÖGB kritisiert und auch für freie DienstnehmerInnen die Einführung von Tatbeständen der sanktionslosen Auflösung von Dienstverhältnissen gefordert (ebd. 8).

5.2.5.3. Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)

Die Wirtschaftskammer Österreich begrüßt in ihrer Stellungnahme (22/SN-132/ME XXIII.GP) die geplante ALV für Selbständige als Umsetzung einer langjährigen Forderung der WKÖ. Die Maßnahme wird als „*ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Flexicurity*“ (22/SN-132/ME XXIII.GP: 1) bezeichnet, da „*ein sozial abgesicherter Wechsel zwischen unselbständiger und selbständiger Tätigkeit erleichtert*“ (ebd.) werde. Die WKÖ und die IV sind die einzigen Organisationen, die im Begutachtungsverfahren die Flexicurity Idee aufgreifen. In beiden Fällen geschieht dies jedoch ohne inhaltliche Bezugnahme. Es bleibt also wie beim BMWA bei dem Flexicurity-„Label“, das der AIVG Novelle aufgedrückt wird.

ALV für Selbständige

Trotz der grundlegend positiven Stellungnahme zur Einbeziehung der Selbständigen in die ALV und der Freude der WKÖ über die unbefristete Rahmenfristerstreckung, um bereits erworbene Ansprüche aus der ALV zu wahren, gibt es im Detail Kritik und Änderungsforderungen:

Um das Modell für die steigende Zahl an Ein-Personen-Unternehmen und Unternehmer in Kleinbetrieben als Zielgruppe der Maßnahme attraktiv zu machen, werden Nachbesserungen bei der Höhe der Beitragsgrundlagen bzw. des Beitragssatzes, vorgeschlagen. Für Selbständige mit niedrigem Einkommen, die die soziale Absicherung am meisten benötigen würden, ist das vorgeschlagene Modell aufgrund der hohen Beitragssätze unattraktiv. Um diese Personen nicht quasi zum Opting Out zu zwingen, wird eine niedrigere Mindestbeitragsgrundlage gefordert (ebd. 2f).

Von der WKÖ wird die vorgesehene Sperrfrist von 8 Jahren für den Wiedereintritt in die ALV nach dem Opting-Out als zu lange angesehen. Um dem raschen Wandel der wirtschaftlichen und beruflichen Verhältnisse Rechnung zu tragen, werden eine jährliche Eintrittsmöglichkeit und eine Austrittsmöglichkeit nach jeweils 5 Jahren vorgeschlagen (ebd. 3).

Einbeziehen von freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung (§ 1 Abs. 8)

Diese Einbeziehung wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt, jedoch auf einige (Tausch-)Aspekte hingewiesen.

Die gesteigerten Lohnnebenkosten durch die ALV von freien DN sind für die WKÖ nur dann tragbar, wenn die unbefristete Rahmenfristerstreckung umgesetzt wird. Die Einbeziehung der freien DN in das IESG wird nachdrücklich abgelehnt und der Beginn der Einbeziehung der freien DN soll, laut WKÖ, zeitgleich mit der ALV für Selbständige erst mit 1.1.2009 erfolgen (ebd. 4).

Der im ME nicht geklärte Punkt der sanktionierbaren Vermittlung von freien Dienstverhältnissen durch das AMS wird von der WKÖ gefordert (ebd. 4).

Mindestverfügbarkeit (§ 7 Abs. 7 AIVG)

Die verpflichtende Verfügbarkeit von mindestens 20 Stunden pro Woche wird begrüßt, jedoch gefordert, dass die Ausnahme für Personen mit Betreuungsverpflichtungen gestrichen wird. Begründet wird dies mit der geringen Vermittlungswahrscheinlichkeit bei der verkürzten Verfügbarkeit und der schwierigen Überprüfbarkeit durch das AMS, ob tatsächlich keine längeren Betreuungsmöglichkeiten bestehen (ebd. 5).

Externe Dienstleister

Positiv bezieht sich die WKÖ auf die Klarstellung des ME, dass auch eine von einem privaten Arbeitsvermittler angebotene Beschäftigung angenommen werden muss und das Ablehnen einer solchen zumutbaren Beschäftigung sanktioniert werden kann. Angeregt wird eine genauere Klärung, was unter „Dienstleister“ zu verstehen ist.

Ebenso wird die sanktionierbare Zuweisungsmöglichkeit zu einem SÖB oder GBP für wichtig eingeschätzt (ebd. 5).

Wegzeitenbestimmung

Nicht weitgehend genug sind aus Sicht der WKÖ die vorgesehenen Wegzeitbestimmungen. Die von der WKÖ als für eine Vermittlung notwendig regionale Mobilität wird so nicht ausreichend gefördert. Gefordert wird eine zumutbare Wegzeit von jedenfalls 3 Stunden und bei Nichtvorliegen von Betreuungspflichten sollten auch noch weiter entfernte Arbeitsplätze zumutbar sein. In diesem Zusammenhang wird auf die von der Regierung geplante Übersiedelungsbeihilfe verwiesen, die bei der Annahme weit entfernter Arbeitsplätze unterstützen soll (ebd. 5f).

Das Fehlen von Anpassungen zur beruflichen Mobilität in dem ME wird von der WKÖ kritisiert. Es wird die Forderung nach der Streichung des Berufsschutzes aufgestellt. In eine ähnliche Richtung, der raschen Vermittlung zu Beginn der Arbeitslosigkeit, geht die Kritik der WKÖ an dem Entgeltschutz. In Konsequenz wird eine Verkürzung des Entgeltschutzes und ein gleicher Prozentsatz für Voll- und Teilzeitbeschäftigte gefordert. (ebd. 6).

Ausbildung und Arbeitslosigkeit (§ 12 Abs. 3 und 4, § 14 Abs. 1 AIVG)

Die Veränderungen der Jugendanwartschaft werden als notwendig erachtet und eine genaue Prüfung der Verfügbarkeit bei arbeitslosen Schülern und Studenten angeregt (ebd. 6).

Verschärfte Sanktionen gegen Schwarzarbeit

Im weiteren wird die Ausdehnung des Mindestausmaßes an rückforderbarem Arbeitslosengeld von 2 auf 4 Wochen bei „PfuscherInnen“ ebenso begrüßt wie die Möglichkeit der Bildungskarenz für Saisonbeschäftigte (ebd. 7).

5.2.5.4. Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ)

In der knappen Stellungnahme der Landwirtschaftskammer (27/SN-132/ME XXIII.GP) wird ausschließlich auf die geplante Einbeziehung der selbständig Erwerbstätigen Bezug genommen.

An dem vorgesehenen Opting-out-Modell wird kritisiert, dass durch die obligatorische Einbeziehung in die ALV alle in Frage kommenden Personen informiert, beraten und die entsprechenden Austrittserklärungen entgegengenommen werden müssen und deshalb ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand droht. Dies auch vor dem Hintergrund, dass mit einer geringen Inanspruchnahme der ALV durch die BSVG (Bauernsozialversicherungsgesetz)-Versicherten aufgrund der Beitragsbelastung, der langfristigen Bindungswirkung der Entscheidung und der Sanktionierung der freiwilligen Beendigung der selbständigen Erwerbstätigkeit gerechnet wird.

Des Weiteren wird um Berücksichtigung gebeten, dass zur selben Zeit die Einführung einer Selbständigen-Vorsorge begutachtet wird. Bei dieser Vorsorge ist ein Opting-in-Modell angedacht. Es wird von Seiten der Landwirtschaftskammer befürchtet, dass die zeitgleiche Einführung von zwei Systemen mit jeweils gegenläufigen Verfahrensschritten nicht nur den Beratungsaufwand erhöht, sondern auch die Gefahr von unbeabsichtigten Rechtshandlungen durch Normunterworfenen in sich birgt.

Als Konsequenz wird gefordert, dass analog zur Selbständigen-Vorsorge die Einbeziehung in die ALV von Selbständigen in Form eines Opting-in-Modells durchgeführt wird.

5.2.5.5. Industriellenvereinigung (IV)

In der ebenfalls sehr kurz ausgefallenen Stellungnahme der Industriellenvereinigung (11/SN-132/ME XXIII.GP) wird die Einbeziehung von Selbständigen und freien DienstnehmerInnen in die ALV begrüßt. Kritisiert wird an der Regelung bei den freien DienstnehmerInnen jedoch erstens die Beitragsverpflichtung zu gleichen Teilen und in der Folge eine höhere Beitragsleistung des/der DienstnehmerInnen gefordert. Zweitens wird die Beitragsverpflichtung des Dienstgebers nach dem IESG mit Nachdruck abgelehnt (11/SN-132/ME XXIII.GP: 1).

Mit Bezugnahme auf den Flexicurity Ansatz werden die Änderungen im Bereich der Bildungskarenz begrüßt und auch die erhöhte Mindestverfügbarkeit als positiv bewertet. Sowohl bei der Bildungskarenz (§ 26 Abs. 1 Z1 AIVG) als auch bei der Mindestverfügbarkeit (§ 7 Abs. 7 AIVG) fordert die IV eine Nachweispflicht für Personen mit Betreuungspflichten bezüglich „*dem Nichtbestehen von längeren Betreuungsmöglichkeiten*“ (ebd. 2).

In gleicher Weise wie die WKÖ wird die 8-jährige Sperrfrist für den Wiedereintritt in die ALV für Selbständige als zu lange erachtet und eine Reduktion auf 5 Jahre gefordert.

Begrüßt wird die enge Verknüpfung von privater und staatlicher Arbeitsvermittlung und die verpflichtende Zuweisungsmöglichkeit zu SÖB oder GBP.

5.2.6. Regierungsvorlage

Im Vergleich zum Ministerialentwurf sieht die Regierungsvorlage unter teilweiser Berücksichtigung der Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren einige Änderungen vor.

Bei der herabgesetzten zeitlichen Mindestverfügbarkeit des § 7 AIVG werden Betreuungsverpflichtungen für Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr berücksichtigt, anstelle des im Ministerialentwurf vorgesehenen siebten Lebensjahres.

In der Regierungsvorlage wird eine zumutbare tägliche Wegzeit für Hin- und Rückweg von jedenfalls eineinhalb Stunden (Summe Hin- und Rückweg) festgelegt, bei einer Vollzeitbeschäftigung sind zwei Stunden zumutbar. Der Vorschlag des Ministerialentwurfs, dass bei Personen mit Betreuungsverpflichtungen für Kinder bis zum vollendeten siebenten Lebensjahr, für die keine längere Betreuungsmöglichkeit besteht, nur eine entsprechend kürzere Wegzeit zumutbar sei, ist in der Regierungsvorlage nicht enthalten.

Die im Ministerialentwurf nicht enthaltene und im Begutachtungsverfahren eingeforderte

Klarstellung, dass für Personen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, weiterhin keine Verpflichtung zur Annahme von Arbeitsmöglichkeiten als freie Dienstnehmer oder selbständig Erwerbstätige besteht, wurde in die Regierungsvorlage einbezogen. Das Arbeitsmarktservice hat jedoch wie bisher auch die Möglichkeit derartige Arbeitsmöglichkeiten auf freiwilliger Basis anzubieten.

Im § 11 AIVG ist geregelt, dass Arbeitslose, deren Dienstverhältnis aus eigenem Verschulden beendet wurde oder die ihr Dienstverhältnis freiwillig auflösen, für die Dauer von vier Wochen kein Arbeitslosengeld erhalten. In berücksichtigungswürdigen Fällen kann von dieser Sperre abgesehen werden. Die Nachsicht der Sperren des Leistungsbezugs nach § 11 AIVG wird im Vergleich zum Ministerialentwurf um „*Saisonabhängigkeit wegen Saisonende*“ erweitert. Saisonabhängig Beschäftigte erhalten in der Folge, ab dem Tag der Beendigung des Dienstverhältnisses aufgrund des Saisonendes, Leistungen aus der ALV.

Von der im Ministerialentwurf vorgesehenen Herabsetzung des Alters bei der bevorzugten Jugendanwartschaft im § 14 Abs. 1 AIVG wird in der Regierungsvorlage abgesehen.

Aufgrund des übereinstimmenden Wunsches der WKÖ und des ÖGB im Begutachtungsverfahren soll es zur besseren Berücksichtigung von selbständig Erwerbstätigen mit geringem Einkommen kommen. Eine niedrigere Beitragsgrundlage von einem Viertel der Höchstbeitragsgrundlage gemäß § 48 ASVG wird eingeführt (1.120 €). Auf Grund dieser Beitragsgrundlage gebührt ein Arbeitslosengeld in der Höhe von 18,14 € täglich, das sind monatlich (bei 30 Kalendertagen) 544,20 €. Die Notstandshilfe beträgt, soweit keine Einkommensanrechnung zum Tragen kommt, 15,80 € täglich

Erweitert wurde der § 83 AIVG. In Abs. 2 wird festgelegt, dass der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit dafür zu sorgen hat, dass die Auswirkungen der unbefristeten Rahmenfristerstreckung gemäß § 15 Abs. 5 zwei Jahre nach In-Kraft-Treten dieser Bestimmung evaluiert werden. In dem Abs. 3 erhält der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Auswirkungen der Neuregelung des § 12 Abs. 4 ein Jahr nach dem In-Kraft-Treten evaluiert werden.

5.2.7. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales

Am 27.11.2007 verhandelte der Ausschuss für Arbeit und Soziales über die Regierungsvorlage. In der Debatte wurde von den Abgeordneten Renate Csörgits (SPÖ) und Barbara Riener (ÖVP) ein Abänderungsantrag eingebracht, der mit der Mehrheit von SPÖ und ÖVP angenommen wurde. Betroffen von diesem Abänderungsantrag waren die Bestimmungen § 9 Abs. 7 und 8, § 12 Abs. 4, § 15 Abs. 3, § 19 Abs. 1, § 79 Abs. 90, § 83 AIVG sowie § 69 Abs. 1 und 2 sowie § 78 Abs. 20 des Arbeitsmarktservicegesetzes (AMSG). In dem Ausschussbericht wird jedoch lediglich auf die veränderten Regelungsbereiche (1) der Beschäftigung in SÖB und GBP sowie (2) der Ausbildung bei Arbeitslosigkeit eingegangen.

(1) Die beantragten Änderungen hinsichtlich der sanktionierbaren Vermittlung von Arbeitslosen in SÖB und GBP wurden im Zuge der Annahme der Vorlage im Ministerrat und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern beschlossen. Das Anliegen war eine präzisere Formulierung zur zumutbaren Beschäftigung in SÖB und GBP und den Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtannahme oder Vereitelung durch den/die Arbeitslose. Im Ausschussbericht heißt es dazu: *„Durch die vorgeschlagene Änderung soll klargestellt werden, dass eine Beschäftigung im Rahmen eines sozialökonomischen Betriebes oder eines gemeinnützigen Beschäftigungsprojektes nur zumutbar ist, wenn diese entsprechend den arbeitsrechtlichen Vorschriften und den Richtlinien des Verwaltungsrates hinsichtlich der einzuhaltenden Qualitätsstandards durchgeführt wird und überdies im Einzelfall den in den übrigen Absätzen geforderten Kriterien der Zumutbarkeit entspricht.“* (361dB zu den Stenographischen Protokollen des NR XXIII GP: 2).

Die jeweils erforderlichen Rahmenbedingungen für solche Beschäftigungen sollten *„je nach Zielgruppe, Einsatzzweck und bisherigen praktischen Erfahrungen“* (ebd. 2) in den für das AMS Österreich verbindlichen Richtlinien geregelt werden. Diese Vorgehensweise bietet aus Sicht der Antragstellerinnen Vorteile gegenüber einer starren gesetzlichen Festlegung und stellt den effizienten und effektiven Mitteleinsatz durch das AMS sicher.

Zu Sanktionen nach § 10 AIVG kann es kommen, wenn diese Richtlinien von einer arbeitslosen Person nicht eingehalten werden.

(2) Die Regierungsvorlage sieht das Wegfallen des grundsätzlichen Verbotes einer geregelten Ausbildung während des Bezuges von Arbeitslosengeld vor. Mit diesem Punkt des Abänderungsantrages soll verhindert werden, dass es zu einem Anstieg der anspruchsberechtigten

StudentInnen kommt, „*die ihre Anwartschaft lediglich durch Ferialbeschäftigungen erworben haben*“ (ebd. 2). Die bereits bestehende Ausnahme für Werkstudenten soll neu gefasst werden, indem die verwaltungsaufwendige Überprüfung der Parallelität von Arbeit und Ausbildung entfällt und durch eine qualifizierte Anwartschaftsregelung ersetzt wird. Ausbildungen, deren Gesamtdauer drei Monate nicht überschreitet, sollen keinen zusätzlichen Beschränkungen mehr unterliegen.

Von den Grünen wurde im Ausschuss die Einführung der jährlichen Valorisierung der Geldleistungen der ALV und eine Anhebung der Nettoersatzraten gefordert. Die FPÖ schlug Maßnahmen zur Vermeidung einer verringerten Arbeitslosenunterstützung in der Folge von Änderungskündigungen und das Streichen von Leistungen für straffällige AsylwerberInnen vor. Diese Oppositionsforderungen wurden jedoch nicht angenommen (Parlamentskorrespondenz Nr. 917).

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des Abänderungsantrages der Abgeordneten Renate Csörgits und Barbara Riener mit Stimmenmehrheit angenommen. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales stellte somit den Antrag, der Nationalrat wolle dem Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

5.2.8. Debatte im Nationalrat

In der parlamentarischen Debatte (Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP: 266ff) vor der Abstimmung der AIVG Novelle kamen keine neuen Aspekte zu den Pro und Contra Argumenten bezüglich der Vorlage hinzu.

Die VertreterInnen der beiden Regierungsparteien (SPÖ und ÖVP) strichen die Vorzüge der Neuregelung heraus, die VertreterInnen der Oppositionsparteien (Grüne, FPÖ, BZÖ) kritisierten den Gesetzesentwurf.

Seitens der SPÖ Abgeordneten war trotz Verweis auf die Verbesserungen weniger Begeisterung für die Novelle vorhanden als bei den Abgeordneten der ÖVP. An der einen oder anderen Stelle wurde sogar leise Kritik geäußert. So zum Beispiel von Ulrike Königsberger-Ludwig:

„Zum einen ist es meiner Überzeugung nach ein Wermutstropfen – das habe ich auch im Ausschuss gesagt –, dass in Zukunft die Anfahrtszeit für Teilzeitbeschäftigte eineinhalb Stunden betragen kann. Das tut mir selbst auch leid, aber das ist eben in diesem Gesetzeskonvolut beinhaltet. Zum Zweiten werden wir, denke ich, in den nächsten Jahren sicher noch über eine Erhöhung oder Valorisierung des Arbeitslosengeldbezuges und vielleicht auch über Änderungen bei der Notstandshilfe diskutieren.– Da gehe ich mit Ihnen d'accord, Herr Kollege Öllinger.“ (Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP:281).

Die Oppositionsparteien kritisierten die verschärften Zumutbarkeitsbestimmungen, wiesen auf drohende Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Verantwortung und Missbrauchsgefahr bei der freiwilligen ALV für Selbständige hin und bemängelten die erweiterten Möglichkeiten zur Datenspeicherung und -weitergabe durch das AMS.

Bundesminister Bartenstein (BMWA) nahm direkt Bezug auf die Flexicurity Idee. *„Vor Ihnen und vor uns liegt ein aus meiner Sicht sehr bemerkenswertes Paket zum Thema Flexicurity, bessere soziale Absicherung bei teilweise auch größerer Flexibilität, die eingefordert wird,(...)“ (Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP:278).*

Diese Bezugnahme wurde von anderen Abgeordneten aufgegriffen. So zum Beispiel von dem grünen Mandatar Karl Öllinger, *„Das war natürlich eine interessante Definition von Flexicurity, aber ich habe nach dem, was der Herr Bundesminister erzählt hat, eine noch nahe liegendere, nämlich: Flexibilität gibt es durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen für die ArbeitnehmerInnen, und Security gibt es in Form eines zwar nicht geschenkten, aber eines wirklich günstigen, rabattierten Angebotes für die Unternehmer, die sich arbeitslosenversichert wissen wollen.“ (280). „Was notwendig wäre für die Flexicurity nach skandinavischem Modell, wäre eine deutliche Erhöhung der Ersatzraten. Wo ist sie?– Sie ist nicht gekommen.“ (Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP:281).*

Aber auch von Abgeordneten der SPÖ Regierungspartei, wie zum Beispiel Frau Abgeordnete Heinisch-Hosek wurde auf die Aussagen Bartensteins repliziert *„Herr Bundesminister, Sie haben jetzt Flexicurity so oft erwähnt: Was wir alle uns im Sinne der Frauen nicht wünschen, ist, dass es Flexibility für Frauen und Security für Männer heißt.“ (Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP:279).*

Die Debatte im Plenum des Nationalrats zeigte trotz des namentlichen Bezugs zu Flexicurity keine tiefergehende Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten der Flexicurity Idee. Es blieb dabei, die AIVG Novelle als Flexicurity Maßnahme zu bezeichnen, ohne begleitende Diskussion oder Erörterung, was denn die flexicurityspezifischen Aspekte der Novelle ausmache.

5.2.9. Vom NR verabschiedetes Gesetz

Nachdem bereits in der Regierungsvorlage Adaptierungen des Ministerialentwurfs vorgenommen wurden (vgl. Kap. 5.2.7), enthält das vom Nationalrat am 4.12.2007 beschlossene Gesetz (BGBl. I Nr. 104/2007) weitere, wenn auch geringfügige, Veränderungen im Vergleich zu der Regierungsvorlage. Insbesondere der Abänderungsantrag des Ausschusses für Arbeit und Soziales ist hier zu nennen.

Im § 9 Abs. 7 werden für die sanktionierbare Vermittlung in SÖBs und GBP genauere Kriterien als im Ministerialentwurf angeführt: Die Beschäftigung muss den arbeitsrechtlichen Vorschriften und den in den Richtlinien des Verwaltungsrates geregelten Qualitätsstandards entsprechen. Im Rahmen dieser Qualitätsstandards ist jedenfalls die gegebenenfalls erforderliche sozialpädagogische Betreuung, die Zielsetzung der mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen theoretischen und praktischen Ausbildung sowie im Falle der Arbeitskräfteüberlassung das zulässige Ausmaß überlassungsfreier Zeiten und die Verwendung überlassungsfreier Zeiten zu Ausbildungs- und Betreuungszwecken festzulegen.

In dem §9 Abs. 8 AIVG wird ergänzt, dass Arbeitserprobungen ebenfalls den in den Richtlinien des Verwaltungsrates geregelten Qualitätsstandards zu entsprechen haben und Arbeitserprobungen nur zur Überprüfung vorhandener oder im Rahmen der Maßnahme erworbener Kenntnisse und Fertigkeiten verwendet werden dürfen.

5.2.10. Medienberichterstattung und AIVG Novelle 2007

Das Schlagwort zur Reform der AIV wurde verständlicherweise auch von den Medien aufgegriffen und zum Zauberwort hochstilisiert: -„Flexicurity“ lautet das Zauberwort, das Wirtschaftsminister

Martin Bartenstein (ÖVP) in jüngster Zeit sehr häufig über die Lippen kommt. So auch am Montag. Da präsentierte er eine Arbeitslosenversicherung für freie Dienstnehmer und Selbstständige.“ (Presse, 2.10.2007)

Wenige Monate zuvor wurde jedoch auch über die Defizite bei Verbindung von Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt berichtet: *„Österreich hat in Sachen „Flexicurity“, also der Verbindung hoher Flexibilität mit hoher Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt, Nachholbedarf, meint das Wirtschaftsforschungsinstitut (Wifo).“* (Presse, 30.05.2007)

Auf die Situation der atypisch Beschäftigten wurde dabei ebenfalls eingegangen: *„Weniger gut abgesichert seien Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte, freie Dienstnehmer, Werkvertragsnehmer und Selbstständige. Sie sind es aber, die für besonders hohe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sorgen – etwa, weil sie sehr unregelmäßige Arbeitszeiten haben oder weil weniger Lohnnebenkosten anfallen: So sind diese Gruppen nicht arbeitslosenversichert. Vor allem junge Leute starteten oft mit Werkvertrag, freiem Dienstvertrag oder als Ein-Personen-Unternehmen in den Beruf. Werden sie krank oder arbeitslos, sind sie unzureichend abgesichert.“* (Presse, 31.05.2007)

Die Entstehungsgeschichte der AIVG Novelle 2007 wurde auch in der medialen Berichterstattung aufgegriffen. Unter dem Titel *„Freie“ sollen Arbeitslose bekommen* berichtet die Presse am 18. August 2007: *„Für die knapp 30.000 freien Dienstnehmer in Österreich sowie für rund 300.000 gewerbetreibenden Selbstständigen brechen ab kommendem Jahr "sichere" Zeiten an, (...) Laut einem Gesetzesentwurf des Wirtschaftsministeriums werden freie Dienstnehmer künftig in die Arbeitslosenversicherung einzahlen - und im Falle einer Arbeitslosigkeit Geld bekommen.“*

Die Einbeziehung der freien DienstnehmerInnen in die Insolvenzentgeltsicherung war zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch nicht ausverhandelt: *„Geprüft wird noch, ob „Freie“ im Fall einer Pleite Ansprüche an den Insolvenzausgleichsfonds gelten machen können.“* (ebd.)

Aber auch andere Details waren noch offen: *„Nicht geklärt ist etwa, ob arbeitslose freie Dienstnehmer wieder einen Job als freie Dienstnehmer annehmen müssen oder ob ihnen nur ein unselbstständiges Beschäftigungsverhältnis zugemutet werden darf, sagt Wolfgang Tritremmel von der Industriellenvereinigung.“* (ebd.)

Als „Knackpunkt“ in den Verhandlungen erweist sich die AIV für Selbständige: *„Die Sozialpartner sind in Sachen freie Dienstnehmer seit Mai in Verhandlungen. Mit der Materie befasste Experten berichten, dass die Sache derzeit vor allem daran hänge, dass die Wirtschaftskammer unbedingt auch eine (freiwillige) Arbeitslosenversicherung für Selbstständige haben will, ebenso wie die Möglichkeit zu einer Zukunftsvorsorge (Muster: "Mitarbeitervorsorge"). Hierbei ist offen, wie Missbrauch verhindert werden kann, wie oft und unter welchen Fristen man als Selbstständiger in die Arbeitslosenversicherung hinein- oder hinaus gehen kann.“* (Standard, 02.08.2007: 18)

Ein Kritikpunkt der Arbeiterkammer wurde thematisiert, der sich auch im weiteren Prozess wieder findet: *„Derzeit erhalten arbeitslose Selbstständige dann Arbeitslosengeld, wenn sie früher einmal Ansprüche aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit erworben haben. Geht es nach der Arbeiterkammer, muss dieses System der „ewigen Anwartschaft“ abgeschafft werden. Denn sonst würden nur jene Selbstständigen sich freiwillig versichern, die keine Anwartschaft haben.“* (Presse, 18.08.2007)

Die unterschiedlichen Positionen der ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenvertretungen zu der Neugestaltung der Zumutbarkeitskriterien wurden ebenfalls thematisiert: *„Bei der Zumutbarkeit gibt es echte Differenzen zwischen den Sozialpartnern: Während die Arbeitnehmervertreter alles belassen wollen, wie es ist (maximal zwei Stunden Fahrtzeit für Vollzeitbeschäftigte), überlegen die Arbeitgeber, ob das noch „zeitgemäß“ ist.“* (Presse, 18.08.2007)

Wie auch bei der Betrachtung des Begutachtungsverfahrens herausgearbeitet wurde, blieb der Punkt der Zumutbarkeitskriterien bis zu letzt strittig: *"Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen" in der Arbeitslosenvermittlung - dieses Diktum wollte der Wirtschaftsminister am Freitag nicht gelten lassen, als er das "Flexicurity-Paket" im Detail vorstellte. Martin Bartenstein spricht lieber von einer "Modernisierung" der Zumutbarkeit. Über diesen Punkt hat er mit den Sozialpartnern, vor allem den Arbeitnehmervertretern, dem Vernehmen nach auch noch lange gestritten - bis Dienstag dieser Woche, einen Tag bevor das Paket schließlich den Ministerrat passiert hatte. Die schwarz-blau-orange Vorgängerregierung, der der VP-Politiker Bartenstein in derselben Funktion wie der heutigen angehörte, hatte die Zumutbarkeitsbestimmungen bereits 2004 strenger gestaltet.“* (Standard, 03.11.2007)

5.2.11. AIVG 2007 in Bezug zu FC Konzepten setzen

Im 2. Kapitel wurden die verschiedenen Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen herausgearbeitet und verschiedene Flexicurity Definitionen vorgestellt.

Es stellt sich nun die Frage, ob die Sicherheitsdimensionen exklusiv für die Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen Gültigkeit haben oder auch für die selbständig Erwerbstätigen anwendbar sind. Dazu ist festzuhalten, dass die Selbständigen eine sehr heterogene Personengruppe darstellen und somit nur sehr beschränkt allgemein gültige Aussagen getroffen werden können. Wie auch schon in den Erläuterungen des Ministerialentwurfs und der Regierungsvorlage festgehalten wurde, lässt sich die Zahl der Selbständigen, welche die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung in der ALV in Anspruch nehmen, nicht abschätzen.

Angesichts der steigenden Zahl von Ein-Personen-Unternehmen ohne Angestellte liegt es nahe anzunehmen, dass auch Selbständige Sicherheits- oder Absicherungsbedürfnisse haben, die mit den unselbständig Beschäftigten vergleichbar sind.

Die Dimension der Arbeitsplatzsicherheit kann für selbständig Erwerbstätige nur bedingt übernommen werden, da es im Bereich ihrer eigenen Entscheidungen liegt, ob die Unternehmung fortgeführt wird oder nicht und sie somit ihren Arbeitsplatz behalten oder aufgeben. Jedenfalls kann das Arbeitsrecht nicht als normsetzende Materie betrachtet werden.

Da aber im Falle der Beendigung einer selbständigen Tätigkeit nicht nur persönliches Versagen als Begründung dienen kann, sondern der erfolgreiche Fortgang einer Geschäftstätigkeit auch von branchenspezifischen oder allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig ist, kommt der Dimension der Beschäftigungssicherheit eine andere Bedeutung zu. Vergleichbar mit den unselbständig Erwerbstätigen sind Selbständige in diesen Fällen der Erwerbsarbeitslosigkeit auf Unterstützung bei der Arbeitssuche und somit auch auf Qualifizierung angewiesen, wie sie die passiven Leistungen der ALV darstellen.

Ähnlich kann für die Dimension der Einkommenssicherheit argumentiert werden: Um die Existenzsicherung im Falle der Nichterwerbstätigkeit im Anschluss an eine selbständige Tätigkeit sichern zu können, kann nicht davon ausgegangen werden, dass privat für eine solche Lebensphase vorgesorgt wurde. Auch in der Dimension der Einkommenssicherheit ist bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in erster Linie auf die Bedürfnisse von Kleinunternehmer und neue Selbständige abzielen. Diese Erwerbstätigen sind bezüglich ihrer Schutzbedürfnisse durchaus mit abhängig Erwerbstätigen vergleichbar.

Mit Blick auf die Vereinbarungssicherheit kann festgehalten werden, dass Selbständige hinsichtlich der Einteilung ihrer Arbeitszeit selbst die Regeln vorgeben. Die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen ist somit leichter gestaltbar. Anders gelagert ist die Situation allerdings bei neuen Selbständigen, die nur einen oder einige wenige Auftraggeber haben. In diesen Fällen ist die eigenständige Gestaltung der Arbeitszeit unter Umständen stark eingeschränkt.

Zu Beginn des 5. Kapitels wurde festgehalten, dass für unselbständig Erwerbstätige der Regelungsbereich der Arbeitslosenversicherung Auswirkungen auf mehrere Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen zeigt. Im Folgenden wird ein genauerer Blick auf diese Verbindungen gelegt.

5.2.11.1. Externe numerische Flexibilität

Mehrere Aspekte, die mit der ALVG Novelle eine Neugestaltung erfahren haben, führen zu einer Steigerung dieser Flexibilitätsdimension:

Erstens die Steigerung der zeitlichen Mindestverfügbarkeit auf 20 Wochenstunden (mit den oben dargestellten Ausnahmen), *zweitens* das Ermöglichen einer sanktionierbaren Vermittlung durch vom AMS beauftragte externe (private) Dienstleister, *drittens* die Neuregelung der zumutbaren Wegzeiten, *viertens* die Neubewertung der Vermittlung in sozialökonomische Betriebe (SÖB) und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte (GBP) als Arbeit und nicht als arbeitsmarktpolitische Maßnahme und *fünftens* das Einschränken der Begründungspflicht durch das AMS.

Durch all diese Maßnahmen steigt der Zwang zur Annahme von Arbeitsverhältnissen für erwerbsarbeitslose Personen und erweitert somit die Handlungsspielräume von Unternehmen, um die Quantität der Arbeit als Folge wirtschaftlicher Schwankungen entsprechend adaptieren zu können. Kurz gesagt, bei gesteigertem Zwang zur Annahme einer Beschäftigung wird die Verhandlungsposition der ArbeitgeberInnen gestärkt. Die Auswirkungen der veränderten Mindestarbeitserfordernisse auf diverse Sicherheitsdimensionen werden weiter unten behandelt.

5.2.11.2. Interne numerische Flexibilität

Diese Flexibilitätsdimension wird von den Regelungen des ALVG nicht berührt, erfährt jedoch eine Betrachtung bei dem Regelungsbereich des AZG.

5.2.11.3. Funktionale Flexibilität

Die Einbeziehung von freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung und die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbständige werden zu einer Steigerung der externen funktionalen Flexibilität führen. Das Einbeziehen dieser Beschäftigtengruppe in die Arbeitslosenversicherung führt dazu, dass sie auch in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden. Diese zielen in erster Linie auf Qualifizierung ab. Aus- und Weiterbildung erhöhen die Anpassungsfähigkeit an Veränderungen am Arbeitsmarkt und somit die externe funktionale Flexibilität. Auf die interne funktionale Flexibilität hat diese Maßnahme keinen Einfluss, da es sich ja entweder um selbstständig Erwerbstätige handelt oder freie DienstnehmerInnen, die nicht mehr im Unternehmen beschäftigt sind.

Die Veränderungen im Bereich der Bildungskarenz können sowohl als Steigerung der externen, als auch internen funktionalen Flexibilität beurteilt werden. Wie schon weiter oben argumentiert wurde, steigert Aus- und Weiterbildung die Anpassungsfähigkeit an Veränderungen am Arbeitsmarkt. Verbleibt eine bildungskarenzierte Arbeitskraft im Anschluss an die Bildungsfreistellung im Unternehmen, kann unter Umständen die Person aufgrund der Qualifizierung während der Karenz funktional vielseitiger eingesetzt werden.

Die erweiterten Möglichkeiten zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger schulischer oder universitärer Ausbildung führen mit identer Begründung wie bei der Bildungskarenz, zu einer Steigerung der externen funktionalen Flexibilität.

5.2.11.4. Entgeltflexibilität

Auf diese Dimension haben die Veränderungen des AIVG keinen direkten Einfluss. Es lässt sich jedoch argumentieren, dass durch den, weiter oben hergeleiteten, gesteigerten Zwang zur Annahme einer Beschäftigung, der Druck auf das Lohnniveau steigt und die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen, sei es kollektiv oder individuell, geschwächt wird.

5.2.11.5. Arbeitsplatzsicherheit

Diese Sicherheitsdimension ist von den Regelungen des AIVG nicht betroffen.

5.2.11.6. Beschäftigungssicherheit

Hinsichtlich der Einbeziehung von freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung und der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige, sind ähnliche Argumente wie zur gesteigerten externen funktionalen Flexibilität anzuführen. Der Sicherheitsgrad dieser Dimension ist abhängig davon, welche Unterstützungsangebote erwerbsarbeitslosen Personen zur Verfügung stehen, um rasch wieder einen neuen Arbeitsplatz zu erhalten. Eine Erweiterung des Personenkreises, der Zugang zu den Unterstützungsangeboten der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat, ist in der Folge als Erhöhung dieser Sicherheitsdimension zu beurteilen, wenngleich damit noch keine Aussagen über die tatsächliche Qualität der Unterstützung gemacht werden können. Hierzu stellen die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik pro erwerbsarbeitsloser Person einen Indikator dar.

Die Veränderungen im Bereich der Bildungskarenz sowie die erweiterten Möglichkeiten zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger schulischer oder universitärer Ausbildung können als Steigerung der Beschäftigungssicherheit beurteilt werden. Wie schon weiter mehrfach argumentiert wurde, steigert Aus- und Weiterbildung die Anpassungsfähigkeit an Veränderungen am Arbeitsmarkt. Verbesserte Möglichkeiten zur Qualifizierung, wie im Falle der Bildungskarenz trotz bestehendem Arbeitsverhältnis, erhöht auch die Wahrscheinlichkeit nach einem Arbeitsplatzverlust rascher wieder eine neue Beschäftigung zu erlangen.

5.2.11.7. Einkommenssicherheit

Die Einbeziehung von freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung und die freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige, ist auch für diese Dimension von Bedeutung. Ein bislang von (Geld-)Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossener Personenkreis wird (Selbständige: freiwillig) einbezogen und erhält die Möglichkeiten ein Einkommen trotz Erwerbsarbeitslosigkeit zu beziehen. In der Folge kann von einer gesteigerten Einkommenssicherheit gesprochen werden, jedoch nicht unbedingt von einer ausreichenden Existenzsicherung.

Durch die herabgesetzte Beitragsgrundlage auf ein Viertel der Bemessungsgrundlage (vgl. Kap. 5.2.6) wird die freiwillige ALV für den Großteil der Selbständigen finanziell möglich sein. Die daraus resultierende niedrige und nicht existenzsichernde Höhe der Geldleistungen aus der ALV stellen aber gerade hinsichtlich der Einkommenssicherheit ein Problem dar.

Von den Interessensvertretungen der ArbeitnehmerInnen, aber auch den Oppositionsparteien im Nationalrat wurde an mehreren Stellen die Forderung nach einer Erhöhung der Lohnersatzleistungen in der Arbeitslosenversicherung erhoben. Eine solche Erhöhung ist mit der AIVG Novelle 2007 nicht vorgenommen worden, wäre aber zur Steigerung der Einkommenssicherheit gerade unter Berücksichtigung der hohen Armutsgefährdungsrate bei Erwerbsarbeitslosen für diese Sicherheitsdimension sehr förderlich gewesen.

Die Verschärfung der Sanktionen, die zu Sperren des Leistungsbezugs führen, bringen negative Auswirkungen auf die Einkommenssicherheit mit sich. An dieser Stelle sei auf die Argumentation der Stellungnahme der BAK (Kap. 5.2.5.1) verwiesen. Dort wird auf die unternehmerische Praxis verwiesen, *„dass Arbeit Suchende von potentiellen Arbeitgebern häufig sogar gedrängt werden, unbezahlte „Probetage“ zu absolvieren und ohne Bereitschaft dazu eine Einstellung gar nicht ins Auge gefasst wird“* (32/SN-132/ME XXIII.GP: 11).

Die Neuregelung der Familienzuschläge durch die Koppelung an den Anspruch auf Familienbeihilfe führt zu einer verringerten Zahl an FamilienzuschlagsbezieherInnen und wirkt sich somit negativ auf die Einkommenssicherheit aus.

5.2.11.8. Vereinbarungssicherheit

Auch diese Sicherheitsdimension ist von mehreren Neuregelungen des AIVG betroffen.

Insbesondere die veränderte zeitliche Mindestverfügbarkeit für eine Beschäftigung und die geänderten Wegzeitbestimmungen wirken sich negativ auf die Vereinbarungssicherheit aus. Die vom Gesetzgeber bedachte Berücksichtigung von Betreuungspflichten schwächen diese Folgen zwar ab, können sie jedoch nicht gänzlich beseitigen. Es existieren private Verantwortungen, die einer Erwerbstätigkeit hinderlich gegenüberstehen, jedoch in der Neuregelung des AIVG nicht

berücksichtigt werden. Hierbei ist beispielhaft auf die Pflege und Betreuung von älteren Angehörigen ebenso hinzuweisen wie auf Verantwortung für Kinder im Schulpflichtigen Alter, für die es unter Umständen keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten gibt.

5.3. AZG Novelle 2007

In diesem Teil der Arbeit wird die AZG Novelle 2007 untersucht. Zu Beginn erfolgt eine Darstellung der Regelungsbereiche des AZG und ein Abriss der Entwicklung des AZG. In einem nächsten Schritt werden die Gründe für die Novelle 2007 aufgezeigt, um daran anschließend die wesentlichen Punkte des Ministerialentwurfs zur Novelle zu betrachten. Die Positionen der untersuchten Akteure stehen darauf im Fokus der Arbeit, bevor das tatsächlich vom Nationalrat verabschiedete Gesetz beleuchtet wird. Im letzten Teil dieses Kapitels wird dann die AZG Novelle 2007 in Bezug zu den Flexicurity Konzepten gesetzt.

5.3.1. Jüngste Reformen - Abriss der Entwicklung des AZG

Entwicklung

Bis Mitte der 1970er dominierte im Bereich der Arbeitszeitgesetzgebung eine Tendenz zur Verkürzung der Arbeitszeit, welche von den Kollektivvertragsparteien ausverhandelt wurde. Mitte der 1980er Jahre kam es zur bislang letzten Verlängerung²² des Jahresurlaubs. (Hochrainer 2004: 121).

Rund um die Streitpunkte Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung bringt die sogenannte kleine Arbeitszeitnovelle aus dem Jahr 1994 den Konflikt zwischen Gewerkschaft und ArbeitgeberInnenverbänden zu keinem Ende (Hochrainer 2004: 123).

In der Folge bleibt die Frage der Arbeitszeitflexibilisierung das zentrale Thema der arbeitszeitpolitischen Debatte (Tálos 1999: 266). Dies drückt sich auch in der Arbeitszeitgesetz Novelle von 1997 aus (Kittel 2000). Darüber hinaus kommen Veränderungen des AZG auch durch notwendige Anpassungen des österreichischen Arbeitszeitrechts an die Arbeitszeitrichtlinie der Europäischen Union (93/104/EG) zustande.

Trotz der Novelle 1997 bleibt die Debatte im Bereich der Arbeitszeit vom Thema der Arbeitszeitflexibilisierung dominiert. Vor allem die ArbeitgeberInnenverbände stellen weiter-

²² Urlaubsanspruch: 30 Werktage pro Jahr bei einer Dienstzeit von weniger als 25 Dienstjahren und 36 Werktage pro Jahr nach Vollendung des 25. Dienstjahres.

reichende Forderungen bezüglich weiterer Liberalisierungen und Flexibilisierungen.

Die Arbeitszeitpolitik ist eine arbeitsrechtliche Domäne der Sozialpartner. Die von ihnen ausgehandelten Vorlagen in diesem Politikfeld wurden bis Anfang der 1990er Jahre weitgehend eins zu eins in Gesetzestexte übernommen (Tálos/Kittel 2002). Ab den 1990er Jahren zeigen sich aber Veränderungen: Die Regierung setzt die Sozialpartner zunehmend unter einen stärkeren Einigungsdruck (Hochrainer 2004: 124).

ÖVP-FPÖ Regierung (2000-2002)

Mit dem Antritt der ÖVP-FPÖ Regierung in dem Jahr 2000 zeigen sich Veränderungen in der arbeitszeitpolitischen Debatte und dem Zustandekommen von staatlichen arbeitszeitpolitischen Regelungen.

Erstens kommt es zu einem neuen Stil des Umgangs mit den Sozialpartnern. Es besteht eine größere Bereitschaft im Politikdurchsetzungsprozess, ohne vorherige Zustimmung der Sozialpartner, insbesondere des ÖGB, Regierungsvorhaben umzusetzen.

Zweitens kommt es zu einer Neukonturierung der inhaltlichen und funktionalen Ausrichtung der gesamtstaatlichen Arbeitszeitpolitik. Konkret drückt sich das in Ansätzen zur Flexibilisierung und Liberalisierung (Aufhebung Nachtarbeitsverbot für Frauen, Reform der Altersteilzeitregelung) ebenso aus wie in ersten kleinen Schritten zur Arbeitszeitverlängerung (Urlaubsaliquotierung, Einschränkung des Jobsuchtages). Mit diesen Neuregelungen verfolgt die Regierung das Ziel der betrieblichen Kostensenkung aus standortpolitischen Motiven (Hochrainer 2004: 172).

Die Vorstellungen des neuen Wirtschafts- und Arbeitsministers Martin Bartenstein zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist im wesentlichen deckungsgleich mit den seit mehr als 10 Jahren vorgetragenen Forderungen der Arbeitgeberverbände: Es geht um die Dezentralisierung der Verhandlungen, stärkere Verbetrieblichung der Arbeitszeitpolitik mit dem Ziel des Zurückdrängens des gewerkschaftlichen Einflusses. (Hochrainer 2004: 172)

Das Regierungsprogramm aus dem Jahr 2000 sieht Veränderungen hinsichtlich der Aushandlungsebene von Arbeitszeitregelungen vor. Die Vereinbarung von Arbeits- und Betriebszeiten sollte von der kollektiven, überbetrieblichen Ebene auf die betriebliche Aushandlungsebene verlagert werden (Regierungsprogramm 2000: 10).

Weiters wird im Regierungsprogramm - zur Senkung der Lohnnebenkosten - die volle Urlaubs-

aliquotierung (Anspruch auf Urlaub entsteht nur mehr im Verhältnis zu der im Arbeitsjahr zurückgelegten Dienstzeit) und bei Selbstkündigung das Entfallen des Postensuchtages angesprochen (Regierungsprogramm 2000: 60f, Hochrainer 2004: 180f).

In jenen Branchen, für die es keinen Kollektivvertrag gibt, sollten flexiblere Arbeitszeiten und eine andere Lage der Normalarbeitszeit auch durch Betriebs- bzw. Einzelvereinbarungen ermöglicht werden. Entsprechend der Vereinbarung mit der Europäischen Union sollte bis zum Jahr 2001 eine geschlechtsneutrale Nachtarbeitsregelung realisiert werden und eine Überprüfung der Sanktionsmechanismen des Arbeitszeitrechts erfolgen (Regierungsprogramm 2000: 70, Hochrainer 2004: 177f).

Bei den Ladenöffnungszeiten sollte eine weitere Liberalisierung durch eine Erweiterung der Rahmenöffnungszeiten von 66 auf 72 Stunden (bei Beibehaltung weitergehender Sonderregelungen, wie z. B. im Lebensmittelhandel), erfolgen. Für die Samstag-Beschäftigung im Handel wurde ebenfalls eine Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts angeregt (bis dahin musste jeder 2. Samstag freigegeben werden) (Regierungsprogramm 2000: 70).

Eine bedeutende Maßnahme stellte eine organisatorische Änderung dar, indem klassische Kompetenzbereiche des Sozialministeriums (wie z.B. Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsrecht, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) in das neugebildete Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) verlagert wurden (Obinger/Tálos 2006: 147)

Die Pensionsreform aus dem Jahr 2000²³ brachte eine Liberalisierung der Altersteilzeitregelung mit sich. Das Ziel der Neugestaltung war eine Erleichterung der Förderungsinanspruchnahme durch die ArbeitgeberInnen der mittels Wegfall der verpflichtenden Ersatzkräfteeinstellung erreicht werden sollte. Weiters wurde aufgrund der Anhebung des Pensionsantrittsalters die höchstmögliche Bezugsdauer des Altersteilzeitgeld von 5 auf 6 ½ Jahren ausgedehnt (Hochrainer 2004: 181f).

ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierung (2002-2006)

Im Regierungsprogramm 2003 wird festgehalten, dass das Arbeitszeitgesetz im Lichte der EU Arbeitszeitrichtlinie vereinfacht und modernisiert werden soll. Sowohl den Sozialpartnern als auch abgestuft auf betrieblicher Ebene sollen Flexibilisierungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Für

²³ Sozialrechts-Änderungsgesetz – SRÄG 2000

Klein- und Mittlere Unternehmen (KMU) ohne Betriebsrat sind entsprechende Maßnahmen in Einzelvereinbarungen zu ermöglichen.

Ein Anspruch auf Teilzeitarbeit und flexible Arbeitszeitregelung für Eltern wird vorgestellt. Bei dieser Elternteilzeit wird Eltern mit Kindern bis zur Vollendung des 7. Lebensjahrs ein grundsätzlicher Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung und ein Recht auf Rückkehr zu der bisherige Arbeitszeit eingeräumt. Allerdings ist dieser Anspruch in seiner Reichweite stark eingeschränkt, da er nur für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten gilt und die betroffenen Eltern eine mindestens dreijährige Beschäftigung im Betrieb vorweisen müssen (Regierungsprogramm 2003: 16, Obinger/Tálos 2006: 147, Tálos/Obinger 2006: 196).

Im Übrigen werden einige Vorhaben des Regierungsprogramm 2000, welche noch nicht umgesetzt wurden, wiederholt²⁴ (Regierungsprogramm 2003: 12).

Auch wenn Bundesminister Bartenstein und WKÖ sich weitgehend einig waren bezüglich der angedachten Veränderungen, betonte der Minister auch die Bedeutung eines konsensualen Sozialpartnervorschlags. Der ÖGB sah jedoch keinen Anlass zu einer Diskussion bezüglich weiterer Flexibilisierungen, bzw. auf die Forderungen der Regierung und WKÖ einzugehen. Die WKÖ unterstrich ihre Forderungen nach der Verlagerung von Verhandlungen über die Flexibilisierung der Arbeitszeit von der kollektivvertraglichen auf die betriebliche Ebene und einer Verlängerung der täglichen Normalarbeitszeit auf bis zu 12 Stunden mit dem Argument, dass Flexibilisierungsmöglichkeiten im Rahmen des Kollektivvertrags nicht ausreichend ausgeschöpft werden (Hochrainer 2004: 175).

5.3.2. Gründe für Veränderungsbedarf

Von Seiten der ArbeitgeberInnenverbände wird eine Steigerung der internen Flexibilität gefordert. Die Arbeitszeiten sollten besser an die betrieblichen Bedürfnisse angepasst werden können. Es geht also um eine Flexibilisierung nach Betriebsbedürfnissen.

Auch seitens der Beschäftigten steigt das Bedürfnis nach Flexibilität. Hierbei geht es jedoch um die

²⁴ Die erste ÖVP-FPÖ Regierung bestand nicht für die volle Legislaturperiode und es kam zu vorzeitigen Neuwahlen.

bessere Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Verpflichtungen, die mittels Flexibilisierung erreicht werden sollte.

Die SPÖ-ÖVP Regierung sieht in ihrem Regierungsprogramm 2007 eine Flexibilisierung der Arbeitszeit unter Berücksichtigung der EU-Arbeitszeitrichtlinie vor. Die Umsetzung sollte durch die Kollektivvertragspartner erfolgen. Es wird mehr Kostengerechtigkeit zwischen Teilzeitarbeit und Vollzeitarbeit ventiliert, um die Zerlegung von Vollzeitarbeitsplätzen in nicht existenzsichernde Teilzeitplätze einzudämmen und eine faire Abgeltung der im betrieblichen Interesse eingebrachten Flexibilität von Teilzeitbeschäftigten zu gewährleisten. Diese flexibleren Arbeitszeitmodelle, sollen vereinfacht werden, sofern dies im Interesse beider Arbeitsvertragsparteien liegt (Regierungsprogramm 2006: 53).

Das Regierungsprogramm enthält einige sehr konkrete Vorschläge zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeiten.

Eine Anhebung der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeitgrenzen (12 Stunden pro Tag; 60 Stunden pro Woche) durch Ausweitung der bestehenden Regelung des § 7 Abs 4 AZG wird thematisiert. Diese Anhebung würde für einen Zeitraum von bis zu 24 Wochen (3 mal 8 Wochen, dazwischen jeweils zumindest 2 Wochen keine zusätzlichen Überstunden) zulässig sein. Unter Voraussetzung der arbeitsmedizinischen Unbedenklichkeit ist in Betrieben ohne Betriebsrat angedacht auch schriftliche Einzelvereinbarungen zur Anhebung der Höchstarbeitszeitgrenzen zuzulassen. Ebenfalls bei arbeitsmedizinischer Unbedenklichkeit sollen durch den Kollektivvertrag 12-Stunden Schichten ermöglicht werden. Ebenfalls vorgesehen ist eine generelle Ermächtigung an den Kollektivvertrag, die tägliche Normalarbeitszeit auf bis zu 10 Stunden anzuheben (Regierungsprogramm 2007: 53).

Eine weitere Stärkung der betrieblichen Ebene soll dadurch erreicht werden, dass sie immer dann zur Regelung ermächtigt wird, wenn auf Arbeitgeber-Seite keine kollektivvertragsfähige Interessenvertretung besteht. Die Anhebung der täglichen Normalarbeitszeitgrenze bei Gleitzeit auf 10 Stunden könnte für flexiblere Gleitzeitmodelle sorgen. Es wird vorgeschlagen, dass das Arbeitszeitgesetz - auch für nicht zusammenhängende Tage - eine 4-Tage-Woche (4 mal 10 Stunden) durch Betriebsvereinbarung zulässt; in Betrieben ohne Betriebsrat erfolgt die Regelung durch Einzelvereinbarung (Regierungsprogramm 2007: 5).

Im Regierungsprogramm ist außerdem vereinbart, dass der Einarbeitungszeitraum beim Einarbeiten von regelmäßiger Mehrarbeit in Verbindung mit Feiertagen grundsätzlich 13 (statt 7) Wochen und die tägliche Normalarbeitszeit bis zu 10 Stunden beträgt. Für die Lage der Wochenendruhe im Schichtbetrieb sind weiter Flexibilisierungen vorgesehen und Jahresarbeitszeitmodelle können zukünftig auf Basis von Kollektivverträgen möglich sein.

Von besonderer Bedeutung ist der angedachte Zuschlag für Teilzeitkräfte bei Mehrarbeit, wobei es zu keiner Zuschlagspflicht kommt, wenn das vertraglich vereinbarte Arbeitszeitausmaß angepasst wird. Hinsichtlich von Verletzungen des Arbeitszeitrechts ist eine Verschärfung der Maßnahmen vereinbart und bei der Regelung über Abbau von Zeitguthaben (§19f AZG) sind Vereinfachungen vorgesehen (Regierungsprogramm 2007: 54).

5.3.3. Ministerialentwurf

In den Erläuterungen des Ministerialentwurfs wird festgehalten, dass die letzte Flexibilisierung der Arbeitszeit vor 10 Jahren erfolgte und somit nicht mehr dem aktuellen Stand der wirtschaftlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten, aber auch vielfach nicht den Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen selbst entspricht. Weiters wurde der Strafrahmen für Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht im Wesentlichen seit dem Jahr 1970 nicht mehr angepasst, was im Widerspruch zu einem effizienten Gesundheitsschutz steht (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2). In den Erläuterungen wird auch bemerkt, „*dass auf Grund der mangelnden Kostengerechtigkeit zwischen Teilzeitarbeit und Vollzeitarbeit die Zerlegung von Vollzeitarbeitsplätzen in Teilzeitarbeitsplätze begünstigt wurde*“ (ebd. 2). Bezüglich Teilzeitarbeit wird weiters festgehalten, dass die geltenden Regelungen dem Ziel einer leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in nicht ausreichendem Maß gerecht geworden sind.

Als Ziele der Gesetzesänderung werden in der Folge die Flexibilisierung des gesetzlichen Arbeitszeitrechts unter Berücksichtigung der EU Arbeitszeitrichtlinie, die Vereinfachung flexibler Arbeitszeitmodelle, die im Interesse beider Arbeitsvertragsparteien liegen, die verbesserte Durchsetzung des Arbeitszeitschutzes zur Förderung des Gesundheitsschutzes angegeben. Der flexible Arbeitseinsatz von Teilzeitbeschäftigten im betrieblichen Interesse soll fair abgegolten werden (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 1).

Es werden positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich als Folge der Gesetzesreform erwartet, da den Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, rasch auf Auftragsspitzen zu reagieren und aus Sicht des Gesetzgebers in der Folge bestehende Arbeitsverhältnisse besser abgesichert sind und das Entstehen neuer Arbeitsplätze begünstigt wird. Mit einer Veränderung der Teilzeitquote wird nicht gerechnet, aber eine effizientere Durchsetzung des Arbeitszeitschutzes könnte laut Ministerialentwurf einen positiven Effekt auf gesetzestreue Unternehmen haben (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 1).

In Bezug auf die Entstehungsgeschichte der Arbeitszeitreform wird auf das WIFO Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ vom Oktober 2006 verwiesen. Dieses stellte die Basis für die einvernehmlichen Sozialpartnervorschläge „Wachstum und Vollbeschäftigung“ im Dezember 2006 dar, in denen auch solche zur Arbeitszeitflexibilisierung enthalten waren. In der Folge wurde auf Grundlage dieser Sozialpartnereinigung ein entsprechender Abschnitt in das Regierungsübereinkommen aufgenommen. Betont wird dabei, dass *„ganz im Geiste der österreichischen Sozialpartnerschaft vor allem auf die Ausgewogenheit der Maßnahmen geachtet“*, wurde (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2).

Der konkrete Inhalt der Änderungsvorschläge des Ministerialentwurfs teilt sich in drei Bereiche:

(1) Ein Teil der Maßnahmen soll die Flexibilität von Unternehmen im Hinblick auf schwankende Auslastungen erhöhen:

- die Ausweitung der Möglichkeiten zur Verlängerung der täglichen Arbeitszeit bei besonderem Arbeitsbedarf auf 24 statt bisher zwölf Wochen im Jahr, maximal jedoch acht Wochen in Folge;
- die generelle Zulassung von Zwölf-Stunden-Schichten durch Kollektivvertrag;
- die generelle Ermächtigung an den Kollektivvertrag, die tägliche Normalarbeitszeit auf bis zu zehn Stunden anzuheben.

In den ersten beiden Fällen ist die Zulässigkeit der Arbeitszeitverlängerungen jedoch im Sinne des Arbeitnehmerschutzes an die Feststellung der arbeitsmedizinischen Unbedenklichkeit gebunden (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2).

(2) Ein zweites Paket soll primär der Vereinfachung des Arbeitszeitrechts dienen:

- die generelle Ermächtigung an die Betriebsvereinbarung zu Arbeitszeitregelungen, wenn auf Arbeitgeberseite keine kollektivvertragsfähige Interessenvertretung besteht;
- die generelle Weitergabemöglichkeit von Kollektivvertragsermächtigungen an die

Betriebsvereinbarung;

- die Vereinfachung der Regelungen über Gleitzeit, Vier-Tage-Woche und das Einarbeiten;
- Vereinfachung der Regelung über Abbau von Zeitguthaben.

Im Ministerialentwurf wird betont, dass mit diesen Änderungen die Möglichkeiten einer Arbeitszeitverlängerung ausgeweitet wird, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen aber auch künftig erhalten bleibt. Zentrales Regelungsinstrument ist weiterhin der Kollektivvertrag, er kann seine Befugnis allerdings nunmehr jederzeit im Sinne einer Stärkung der betrieblichen Ebene an die Betriebsvereinbarung delegieren. In den kollektivvertragsfreien Bereichen soll hingegen die Betriebsvereinbarung eine größere Rolle spielen (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2).

(3) Drittens sind Punkte enthalten, die laut Ministerialentwurf besonders im Interesse der Arbeitnehmer/innen liegen:

- Teilzeitbeschäftigte, die Mehrarbeit leisten, haben künftig unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf einen gesetzlichen Mehrarbeitszuschlag;
- unter dem Titel „Maßnahmen gegen Verletzungen des Arbeitszeitrechts“ sind sowohl eine Differenzierung des Strafkatalogs vorgesehen, der den Strafrahmen an die „Schwere“ der Verwaltungsübertretungen knüpft, als auch Erleichterungen bei der zivilrechtlichen Geltendmachung von Ansprüchen (67/ME XXIII. GP - Ministerialentwurf – Materialien: 2).

Zusätzlich ist ein Anpassung des Landarbeitsgesetzes an die Neuregelungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Wirtschaftsbereiches vorgesehen.

5.3.4. Positionen der untersuchten Akteure: Stellungnahmen

Im Begutachtungsprozess sind wir mit der ungewöhnlichen Situation konfrontiert, dass die vier traditionell in die Sozialpartnerschaft involvierten Dachverbände (BAK, ÖGB, WKÖ, LKÖ) eine gemeinsame Stellungnahme (15/SN-67/ME XXIII. GP) zu dem Ministerialentwurf abgegeben haben. Es ist zwar durchaus in der Tradition der Sozialpartnerschaft, dass gemeinsame Dokumente ausgehandelt werden, die Stellungnahmen zu den Ministerialentwürfen werden dann aber trotzdem von den jeweiligen Dachverbänden einzeln abgegeben, um so die Möglichkeiten zu nutzen, den

eigenen Vorstellungen mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Die Vorgeschichte des Ministerialentwurfs ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Im Vorfeld fanden ausführliche Verhandlungen der Interessenverbände zur Neugestaltung des Arbeitszeitgesetzes statt. (vgl. Kap. 5.3.3.)

Die Industriellenvereinigung hat eine eigenen Stellungnahme abgegeben (10/SN-67/ME XXIII. GP) und interessanterweise die AK Tirol, die sich sehr kritisch gegen den Ministerialentwurf stellt. Um ein größeres Spektrum von Positionen im Entscheidungsfindungsprozess abzubilden, beziehe ich die Stellungnahme (17/SN-67/ME XXIII. GP) der AK Tirol in die Untersuchung mit ein.

5.3.4.1. BAK, ÖGB, WKÖ und LKÖ Stellungnahme

Die gemeinsame Stellungnahme von BAK, ÖGB, WKÖ und LKÖ ist in ihrem allgemeinen Teil fast auf das Wort ident mit den Erläuterungen des Ministerialentwurfs. Wie im Entwurf wird auf das Sozialpartnerpapier zum Thema „Wachstum und Vollbeschäftigung“ verwiesen. Da sich diese vier Dachverbände von Interessenvertretungsorganisationen bereits im Zuge der Verhandlungen auf dieses Papier einigen konnten, wird zum Ministerialentwurf positiv Stellung bezogen. (15/SN-67/ME XXIII. GP: 1f). Es ist darum nochmals festzuhalten, dass die Vorschläge des Ministerialentwurfs wiederum fast exakt dem Wortlaut des Sozialpartnerpapiers „Wachstum und Vollbeschäftigung“ entsprechen.

Die Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen bezieht sich teilweise nur auf formale Aspekte (Formulierungsvorschläge wie z.B. „*Die Sozialpartner regen bei dieser Gelegenheit an, in § 4 Abs. 6 den Ausdruck „52 Wochen“ durch die Formulierung „ein Jahr“ zu ersetzen*“ (15/SN-67/ME XXIII. GP: 3) oder Detailfragen, die zwar für die praktische Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes von Bedeutung sind, den groben Rahmen des Gesetzesentwurfs aber nicht berühren.

5.3.4.2. Industriellenvereinigung (IV)

In der Stellungnahme der IV wird festgehalten, dass eine Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes eine langjährige Forderung der IV darstellt und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

österreichischer Unternehmen dringend notwendig ist. Es wird in der Einleitung auch auf die Flexibilitäts- und Sicherheitsthematik hingewiesen sowie auf die Flexicurity-Idee Bezug genommen: „Inzwischen steht die Thematik von Flexibilität und Sicherheit, „Flexicurity“, auch auf der Agenda der EU.“ (10/SN-67/ME XXIII. GP: 1). Wie bei der AIVG Novelle wird die Materie als Flexicurity-Policy gelabelt, ohne allerdings eine inhaltliche Klarstellung zu treffen, welche Implikationen damit verbunden sind. Lediglich der Hinweis ist enthalten, dass sich auch die EU mit der Flexibilitäts- und Sicherheitsthematik beschäftigt.

Die im Ministerialentwurf vorgesehene Flexibilisierung wird insofern kritisiert, dass diese gemessen an den Anliegen der Industrie nicht weit genug geht. Auf das Modell 10-12-60-2²⁵ wird hingewiesen und betont, dass nach Ansicht der IV die Flexibilisierung der Arbeitszeit in erster Linie auf Unternehmensebene ausverhandelt werden sollte. Begründet wird diese Kritik mit der Gefahr von Zeitverlust in Fällen, wo der Kollektivvertrag zwischengeschaltet ist. Des Weiteren wird auf potentielle Kosten für die Industrie hingewiesen, welche durch Gegenforderungen seitens der Gewerkschaft entstehen könnten.

Das BMWA und die ArbeitnehmerInnenverbände werden dafür kritisiert, dass keine Verhandlungsbereitschaft für die über das Regierungsprogramm hinausgehenden Wünsche der IV gegeben war. (10/SN-67/ME XXIII. GP: 1)

Bei der Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen wird die Hauptstoßrichtung des allgemeinen Teils (weitergehende Flexibilisierung und mehr Verhandlungen auf Betriebsebene) spezifiziert.

Die Generalklausel, welche dem Kollektivvertrag die Möglichkeit gibt, Flexibilisierungen auf der betrieblichen Ebene mittels Betriebsvereinbarung zuzulassen, wird begrüßt. Gleichzeitig wird aber auf die Forderung einer generelle Ermächtigung der Betriebsvereinbarung für Zeiten, in denen kein Kollektivvertrag gültig ist, hingewiesen (10/SN-67/ME XXIII. GP: 2)

Die Ausweitung der täglichen Normalarbeitszeit im Schichtbetrieb bei Überprüfung der arbeitsmedizinischen Unbedenklichkeit wird ebenfalls begrüßt. Mit dem Hinweis auf mögliche Verzögerungen im Schichtbetrieb wird die Möglichkeit einer zweiten arbeitsmedizinischen Untersuchung kritisiert. Der Vorschlag des Ministerialentwurfes zu den Unbedenklichkeitsuntersuchungen in Betrieben ohne Betriebsrat ist aus Sicht der IV nicht klar genug geregelt und es wird die Befürchtung geäußert, dass die Feststellung der Anzahl der betroffenen ArbeitnehmerInnen

²⁵ Unter dem Modell 10-12-60-2 ist gemeint, 10 Stunden am Tag Normalarbeitszeit, 12 Stunden Tageshöchstleistungszeit, bis zu 60 Stunden pro Woche und ein Durchrechnungszeitraum von 2 Jahren.

zu Meinungsunterschieden führen kann (10/SN-67/ME XXIII. GP: 2).

Genauer eingegangen wird auf den § 19 Abs. 3d AZG. In diesem Paragraphen wird die Kumulierung von Mehrarbeitszuschlägen geregelt. Die IV stellt die Forderung auf, dass die Kumulation von Zuschlägen auch dann unterbunden werden sollte, wenn es sich um Zuschläge handelt, die aufgrund der Lage der Arbeitszeit zu leisten sind (10/SN-67/ME XXIII. GP: 3).

Zu § 28 AZG, der die Strafbestimmungen bei Vergehen gegen das AZG regelt, wird angemerkt, dass die Neuregelung der Systematik (deutlichere Unterscheidung zwischen leichten und schweren Vergehen) begrüßt wird, jedoch die Anhebung der Strafen abgelehnt wird (10/SN-67/ME XXIII. GP: 3).

5.3.4.3. Kammer für Arbeiter und Angestellt für Tirol (AK Tirol)

Aus der Stellungnahme der AK Tirol (17/SN-67/ME XXIII. GP) geht eine sehr ablehnende Haltung zum Ministerialentwurf hervor. Es wird betont, dass dem Arbeitszeitrecht eine besondere sozialpolitische Rolle zukommt, die über das vorrangige Ziel, den Arbeitnehmer vor übertriebener Inanspruchnahme seiner Arbeitskraft zu schützen, hinausgeht und auch gesundheits-, kultur-, bildungs- und gesellschaftspolitische Aufgaben zu erfüllen hat.

Im Allgemeinen wird von der AK Tirol kritisiert, dass sich die Flexibilisierung der Arbeitszeit ausschließlich an den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Arbeitgeber orientiert und den Beschäftigten ein nach den „Betriebserfordernissen“ ausgerichteter Lebens- und Arbeitsrhythmus aufgezwängt wird, ohne eine größere Gestaltungsfreiheit nach individuellen oder familiären Bedürfnissen zu eröffnen (17/SN-67/ME XXIII. GP: 1, 9)

Aus Sicht der AK Tirol zeichnet sich der Gesetzesentwurf in erster Linie durch eine Erhöhung der täglichen Normal- und Höchstarbeitszeitgrenzen aus. Den ArbeitnehmerInnen bietet sich lediglich in den §§ 4a und 4b (Gleitzeit und Möglichkeit zu verlängerten Freizeitphasen) eine gewisse Gestaltungsmöglichkeit (17/SN-67/ME XXIII. GP: 1)

Es wird auf mögliche, aus Sicht der AK Tirol fatale beschäftigungspolitische Folgen des Reformvorhabens hingewiesen. Die Möglichkeit der ArbeitgeberInnen, die Beschäftigten ohne

nennenswerte Einschränkungen bis an die im Gesetzesentwurf genannten Grenzen zu beschäftigen, wird dazu führen dass, „**immer weniger Menschen immer mehr arbeiten müssen**, während **andere Menschen ohne Arbeit und somit auf entsprechende Sozialleistungen angewiesen sind.**“ (17/SN-67/ME XXIII. GP: 2; Hervorhebung im Original)

Seitens der AK Tirol wird mit einem signifikanten Anstieg von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten gerechnet und der mit der Flexibilisierung bezweckte „*betriebswirtschaftliche Vorteil für Unternehmen durch höhere volkswirtschaftliche Schäden (...) „teuer erkaufte“*“ (17/SN-67/ME XXIII. GP: 1). Sollte es zur Umsetzung des Gesetzesentwurfs kommen, wird gefordert, zumindest eine begleitende Evaluierung der AUVA hinsichtlich der Auswirkungen auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten festzulegen (17/SN-67/ME XXIII. GP: 1, 4f). Auch die Regelung der arbeitsmedizinischen Unbedenklichkeitsprüfungen, die für die Ausweitung der Höchstarbeitszeitgrenzen notwendig sind, wird im Detail kritisiert (17/SN-67/ME XXIII. GP: 6).

Bei der Möglichkeit zur Implementierung von Arbeitszeitmodellen mit überlangen Arbeitszeiten durch individuelle Arbeitsverträge in Betrieben ohne Betriebsrat, „*wird für Arbeitgeber ein starker wirtschaftlicher Anreiz geschaffen die Errichtung von Betriebsräten zu verhindern und damit das Betriebsrätewesen als ein Fundament der österreichischen Sozialpartnerschaft geschwächt*“ (17/SN-67/ME XXIII. GP: 2). Es wird ausführlich argumentiert, welche Bedeutung der überbetrieblichen Aushandlungsebene in Arbeitszeitfragen zukommt und dass eine Ausdünnung der Regelungskompetenz der Kollektivverträge aus Sicht der AK Tirol unakzeptabel ist (17/SN-67/ME XXIII. GP: 2, 5).

Da die Mehrarbeit bei Teilzeitbeschäftigten im Vergleich zu Überstunden bei Vollzeitbeschäftigten noch immer deutlich billiger (25% gegenüber 50%) bleibt, ist nach Ansicht der AK Tirol, das Herstellen einer Kostengerechtigkeit nach wie vor nicht erreicht. Der Mehr- und Überstundenzuschlag sollte sowohl bei Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten 50 % betragen. Begründet wird diese Forderung mit der gleichberechtigten Abgeltung der Inanspruchnahme der Arbeitskraft über die vereinbarte Zeit hinaus (17/SN-67/ME XXIII. GP: 2, 7).

Die Neuregelung des Nichteintritts des Verfalls beim Fehlen von Arbeitszeitaufzeichnungen wird grundlegend begrüßt, es herrscht jedoch Skepsis bezüglich der Umsetzungsmöglichkeiten aufgrund des Wortlauts des § 26 Abs. 8 des Ministerialentwurfs. Eine Neuformulierung wird angeregt

(17/SN-67/ME XXIII. GP: 8).

5.3.5. Regierungsvorlage

Aufgrund der Zustimmung des Großteils der relevanten Dachverbände der Interessenvertretungsorganisationen im Begutachtungsverfahren ist es wenig überraschend, dass die Regierungsvorlage im Vergleich zu dem Ministerialentwurf keine Änderungen enthält. Die ausführlich dargelegte Kritik der AK-Tirol wurde ebenso wenig berücksichtigt wie die Forderungen der IV nach einer weitergehenden Flexibilisierung.

5.3.6. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales

In weiterer Folge ist es nicht verwunderlich, dass auch der Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales keine Abänderungen an der Regierungsvorlage enthält. Der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzesentwurf wurde mit Stimmenmehrheit im Ausschuss angenommen und an den Nationalrat zur Verabschiedung weitergeleitet.

5.3.7. Debatte im Nationalrat

In der parlamentarischen Debatte (Stenographisches Protokoll 27. Sitzung der XXII GP: 105ff) vor der Abstimmung der AZG Novelle kamen, ähnlich wie bei AIVG, keine neuen Aspekte zur Diskussion hinzu.

Die VertreterInnen der beiden Regierungsparteien (SPÖ und ÖVP) strichen die Vorzüge der Neuregelung heraus, die VertreterInnen der Oppositionsparteien (Grüne, FPÖ, BZÖ) kritisierten den Gesetzesentwurf.

Seitens der Regierungsparteien wurde mehrfach die wichtige Rolle der Sozialpartner bei der Erarbeitung des Gesetzes hervorgehoben. Weiters waren die Abgeordneten von SPÖ und ÖVP bemüht zu zeigen, dass es sich nicht um eine Arbeitszeitverlängerung, sondern um eine

Flexibilisierung der Arbeitszeit handle.

Die Kritik der verschiedenen Oppositionsparteien geht inhaltlich in eine sehr ähnliche Richtung. Von fast allen Oppositionsparteien wird Bezug auf die Stellungnahme der AK Tirol genommen. Von den Grünen wird insbesondere die Schwächung der Betriebsratsebene betont. Abgeordneter Albert Steinhauser: *„Warum schwächen Sie die Betriebsratsebene? Ganz abgesehen davon, dass es sehr schwer werden wird für BetriebsrätInnen, auf betrieblicher Ebene Arbeitszeitfragen zu lösen – das wissen Sie und das wissen wir –, machen Sie noch ganz etwas anderes: Sie sagen, dass in betriebsratslosen Betrieben Arbeitszeitflexibilisierungen schriftlich mit dem einzelnen Arbeitnehmer/der einzelnen Arbeitnehmerin vereinbart werden können. Wissen Sie, wie das verstanden werden kann? – Das kann als ungewollte Aufforderung des Gesetzgebers an manche Arbeitgeber verstanden werden, Betriebsratskörperschaften zu verhindern oder bockige BetriebsrätInnen loszuwerden, damit dann die flexibilisierten Arbeitszeiten mit dem Schwächsten aller Verhandlungspartner, nämlich der einzelnen Arbeitnehmerin und dem einzelnen Arbeitnehmer ausverhandelt werden kann.“* (Stenographisches Protokoll 27. Sitzung der XXII GP: 127).

Herbert Kickl (FPÖ) greift die Beschlagwortung der AZG Novelle als Flexicurity Maßnahme auf: *„Da ändert es auch überhaupt nichts, meine Damen und Herren, wenn Sie den Begriff „Flexibilisierung“ jetzt „neudeutsch“ etwas anders formulieren und von „Flexicurity“ sprechen. Das ist ein neuer Name mit dem alten Inhalt, und wenn man es sich im Detail, was dieses vorliegende Gesetz betrifft, anschaut, so muss man sagen: Der Inhalt ist in Wahrheit reine „Flexi-“ – und zwar zu Lasten der Arbeitnehmer–; und die „-curity“, also das, was von der „Security“ übrig geblieben ist, das ist der Anstrich, den Sie für den Verkauf benötigen, damit irgendjemand diese bittere Pille in Zukunft auch schluckt.“* (Stenographisches Protokoll 27. Sitzung der XXII GP: 110, Hervorhebung im Original).

Über den konkreten Verhandlungsgegenstand hinaus wird die Verschiebung des Macht- bzw. Kräfteverhältnisses zwischen Kapital und Arbeit innerhalb der Sozialpartnerschaft thematisiert.

5.3.8. Vom NR verabschiedetes Gesetz

Angesichts der sozialpartnerschaftlich gut koordinierten Entstehungsgeschichte des Regierungs-

entwurfs (WIFO Weißbuch → Sozialpartnerpapier „Wachstum und Vollbeschäftigung“ → Regierungsprogramm) und der daraus resultierenden einhelligen Zustimmung der Dachverbände der Interessenvertretungen ist es wenig verwunderlich, dass der Ministerialentwurf kaum abgeändert wurde. Im Wesentlichen gelangten die im Ministerialentwurf vorgestellten Neuerungen so zur Abstimmung in den Nationalrat. Dieser beschloss am 31.7.2007 die Novelle des Arbeitszeitgesetzes, des Arbeitsruhegesetzes und des Landarbeitsgesetzes 1984.

5.3.9 Medienberichterstattung zur AZG Novelle

In der Zeitung „die Presse“ vom 5. Juni wurde ein Aspekt diskutiert, der kaum Aufmerksamkeit erhielt. Die zum Zeitpunkt des Artikels vom Ministerrat bereits abgeseignete AZG Novelle könnte durch eine EU-Richtlinie verhindert werden:

„Die österreichische Harmonie²⁶ könnte vom Verschlechterungsverbot in Art. 23 der EU-Arbeitszeit-Richtlinie²⁷ gestört werden. Eine weite Auslegung des Verbots würde nämlich den nationalen Gestaltungsspielraum stark einschränken. Österreich kann sein hohes Arbeitnehmerschutzniveau zumindest nicht ohne weiteres senken, selbst wenn das gesenkte Niveau noch im Rahmen der Richtlinie bleibt. Inwieweit das Arbeitszeitrecht tatsächlich auf dem Status quo einzementiert wird, ist anhand der EuGH-Judikatur zu beurteilen.“ (Presse, 05.06.2007)

In dem Artikel wurde dazu ausgeführt: *„Arbeitsrecht müsse einen Beitrag zur Vollbeschäftigung leisten; das koste Arbeitnehmerschutz, bringe aber Arbeitsplatzsicherheit. Sozial sei eben, was Arbeit schafft.“* In der weiteren Argumentation wird auf den Europäischen Gerichtshof verwiesen: *„Hier ist jedoch die Sicht des EuGH maßgebend, die relativ einfach ist: Arbeitnehmerschutz sei Arbeitnehmerschutz und nicht Arbeitsplatzschutz.“* (ebd.)

Die hier in der „Presse“ vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Konformität mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie finden sich jedoch an keiner anderen Stelle (Medienberichte und wissenschaftliche Literatur) wieder.

Allgemein gibt die mediale Berichterstattung rund um den Entscheidungsprozess der AZG Novelle die verschiedenen Standpunkte der Diskussion sehr deutlich wieder.

²⁶ Anspielung auf die Sozialpartnerschaftliche Einigkeit zur AZG Novelle

²⁷ Art. 23 ArbeitszeitRL verbietet die „Zurücknahme des allgemeinen Arbeitnehmerschutzniveaus“

Rolle der Sozialpartner

Einhellig wird die wichtige Rolle der Sozialpartner von verschiedenen Medien betont. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Martin Bartenstein, wird hierbei besonders häufig zitiert: „*„Ohne Sozialpartner wäre das nicht gegangen“, sagte Wirtschafts- und Arbeitsminister Martin Bartenstein (ÖVP). Der Gesetzesentwurf, "der auf Punkt und Beistrich mit den Sozialpartnern abgestimmt ist", wurde am Montag in die Begutachtung verschickt.*“ (Standard, 08.05.2007: 18)

An anderer Stelle wird die auf die veränderte Bedeutung der Sozialpartnerschaft hingewiesen: „*„Ein starkes Signal für die Lösungskompetenz der Sozialpartner“, so Wirtschaftsminister Martin Bartenstein.*“ (Standard, 04.05.2007: 19)

„*Die für heuer geplante 22. Novelle des Arbeitszeitgesetzes (AZG) bringt jedenfalls weitere Flexibilisierungen. Sie ist vom Wifo geplant, zwischen den Sozialpartnern akkordiert, vom Regierungsprogramm übernommen und vorige Woche vom Ministerrat abgesegnet worden. Kurz, die Sache ist so gut wie fix, und die Novelle soll am 1. Jänner 2008 in Kraft treten.*“ (Presse, 05.06.2007)

Kontroverσιelle Positionen der InteressenvertreterInnen

Bei der Wiedergabe der Positionen der InteressensvertreterInnen kommen neben Übereinstimmung auch kontroverσιelle Standpunkte zu Tage. Dies steht durchaus in Einklang mit der Debatte im Nationalrat (vgl. Kap. 5.3.7.) und dem Inhalt der von der Bundesarbeiterkammer abweichenden Stellungnahme der AK Tirol.

Die Präsidenten der ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenverbände zeigten sich mit der Novelle sehr zufrieden, „*Sieben Jahre haben die Sozialpartner an dem Arbeitszeitpaket gearbeitet. "Wir haben mit unserem Vorschlag eine win-win-Situation geschaffen", zeigte sich Hundstorfer erfreut. Das Arbeitszeitpaket bringe den Unternehmen neue Spielräume, meinte Leitl.*“ (Presse.com, 03.05.2007).

An anderer Stelle wird auch verhaltene Skepsis bis hin zu offener Kritik ausgedrückt: „*Ganz glücklich scheint man beim ÖGB aber mit der neuen Regelung jedoch nicht zu sein. "Die Produktivitätsgewinne aus Flexibilisierungen, die für die Unternehmen aus dem gestern vereinbarten Arbeitszeitpaket entstehen, müssen nun für eine generelle Kürzung der Arbeitszeit genutzt werden", forderte der Vorsitzende der GPAdjP, Wolfgang Katzian*“ (news.at, 4.5.2007 abgerufen am 22.4.2009).

Grundlegendere Kritik kommt von der FCG (Fraktion Christlicher Gewerkschafter): „*Mehr Arbeit*

für weniger Geld", lautet die Einschätzung des stellvertretende FCG-Vorsitzenden Alfred Gajdosik. "Wenn ich die Frohbotschaft von Präsident Hundstorfer lese, frage ich mich wo diese genau versteckt ist. Dadurch dass Betriebe in Zukunft die Normalarbeitszeit auf bis zu 12 Stunden ausdehnen können, wird es sicher keine zusätzlichen Arbeitsplätze geben. Auch die Regelung für die Teilzeitkräfte ist eine Zumutung. Hier wird es nie zu einer Auszahlung des Zuschlages kommen, da die Durchrechnungszeit ganze drei Monate beträgt. Auch die 4-Tage-Woche war bisher schon möglich und ist im Arbeitszeitgesetz geregelt", meinte er.“ (news.at, 4.5.2007 abgerufen am 22.4.2009).

Flexibilität und Sicherheit

Auch wenn das Schlagwort Flexicurity nicht genannt wurde, behandeln einige - medial rezipierte - Wortmeldungen die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit: „Sozialminister Erwin Buchinger hielt fest: *"Ein gelungenes Beispiel dafür, dass sich Wettbewerbsanforderungen der Wirtschaft und die Bedürfnisse nach sozialer Sicherheit unter einen Hut bringen lassen."*“ (Standard, 04.05.2007: 19). An anderer Stelle: „*Wirtschaftskammer-Präsident Christoph Leitl ist zufrieden: Das neue Paket bringe Unternehmen Flexibilität und Arbeitgebern Sicherheit.*“ (news.at, 4.7.2007 abgerufen am 22.4.2009)

Stimmen aus der Wirtschaft

„*Nicht wirklich glücklich ist aus entgegengesetzten Gründen auch die Industrie. Die Industriellenvereinigung (IV) hat erneut betont, dass sie die neue Sozialpartner-Vereinbarung lediglich "als ersten Schritt in die richtige Richtung" wertet. Die IV sehe die Vereinbarung positiv, rücke aber von ihren weiter reichenden Forderungen (zweijähriger Durchrechnungszeitraum) nicht ab, sagte IV-Generalsekretär Markus Beyrer vor Journalisten in Wien.*“ (news.at, 4.5.2007 abgerufen am 22.4.2009)

„*Auch Österreichs Einzelhandel hat mit der neuen Flexibilisierung der Arbeitszeit keine Freude. "Das bringt die Branche in eine schwierige Lage. Die Kosten werden steigen", sagt Rolf Gleissner, Handelsexperte der Wirtschaftskammer, dem Standard. Dorn im Auge ist dem Handel vor allem der Mehrarbeitszuschlag für Teilzeitbeschäftigte. Kleinere Betriebsstätten gerieten dadurch unter Druck, sagt Gleissner. Die Arbeitszeit werde dort vielfach von Kunden vorgegeben, Mehrarbeit ließe sich nicht verhindern.*“ (Standard, 05.05.2007: 17)

Wirtschaftsforschungsinstitute

Von den Forschungsinstituten, die üblicherweise mediale Kommentare zu aktuellen Gesetzesentscheidungen abgeben, wurde Zustimmung berichtet: *„Auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute begrüßen den Kompromiss: „In diesem Fall ist es vernünftiger, wenn die Sozialpartner entscheiden, als wenn es der Gesetzgeber tut“, sagt Helmut Hofer vom Institut für Höhere Studien (IHS). So könnten sich von Anfang an beide Seiten einbringen. Hofer verweist allerdings darauf, dass die „De-facto-Flexibilität“ in Österreich ohnehin schon immer hoch gewesen sei und sich daher in der Praxis nicht viel ändern dürfte. „Das Normalarbeitsverhältnis wird aufgewertet“, meint dagegen Wifo-Experte Alois Guger. Zum einen, weil Teilzeitarbeit für Arbeitgeber nicht mehr so attraktiv sei: Künftig müssen sie auch Teilzeitarbeitern für Mehrarbeit Zuschläge zahlen. Auch werde man künftig auf Schwankungen nicht mehr so häufig mit Kündigungen reagieren. Österreich liege damit im internationalen Trend: In den USA kämen die Betriebe ab vom „Hire-and-fire“-Prinzip und setzten mehr auf flexible Arbeitszeit. „Kündigungen sind teurer als Arbeitszeitanpassungen.““ (Presse, 04.05.2007).*

5.3.10. AZG in Bezug zu FC Konzepten setzen

Bei der Neuregelung des AZG sind zwar weniger Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen betroffen als bei der Arbeitslosenversicherung, die Konsequenzen sind aber nichtsdestotrotz von Relevanz.

5.3.10.1. Interne numerische Flexibilität

Interne numerische Flexibilität bezieht sich auf die geleisteten Arbeitsstunden innerhalb eines Betriebes. Als Indikatoren für diese Dimension der Flexibilität können unter anderem geleistete Normalarbeitsstunden, Überstunden sowie der Anteil an Teilzeitarbeit herangezogen werden (Wilthagen/Tros/Lieshot 2003:4).

Im Fall der Nutzung von Fluktuationskapazitäten beruht die interne numerische Flexibilität vor

allem auf einer temporären Anpassung des Arbeitsvolumens mit Hilfe von Arbeitszeitkonten und Beschäftigung sichernder Arbeitszeitreduktion. Im Gegensatz zu Entlassungen bei externer Flexibilität (*lay-offs*) kann die Beschäftigtenzahl in dieser Dimension trotz vorhandener Flexibilität konstant bleiben (Keller/Seifert 2004:228).

Wie weiter oben dargestellt wurde, ist die AZG Novelle 2007 von weitreichenden Möglichkeiten zur Erhöhung der Tages- und Wochenarbeitszeit gekennzeichnet. Es ist aber auch eine Verlagerung der arbeitszeitlichen Regelungsbefugnis von gesetzlicher und kollektivvertraglicher Ebene auf die betriebliche Ebene bzw. eine Ausweitung der einzelvertraglichen Möglichkeiten auszumachen. Bezüglich der Details wird auf die Kap. 3.3.4 bis 3.3.6 hingewiesen.

Die Anzahl und zeitliche Lage der geleisteten Arbeitsstunden hat also eine klare Erweiterung erfahren. Ebenso wurden einige Vereinfachungen bei der Regelung der Gleitzeit, der Vier-Tage-Woche und dem Abbau von Zeitguthaben beschlossen. Es kann von einer Steigerung der internen numerischen Flexibilität gesprochen werden.

5.3.10.2. Funktionale Flexibilität

Die funktionale Flexibilität erfährt hinsichtlich des gesteigerten Flexibilitätsgrades der Arbeitsorganisation eine Verbesserung. Durch den größeren Spielraum bei der Arbeitszeitgestaltung lässt sich die Arbeitsorganisation besser an die Markterfordernisse und KundInnenwünsche anpassen.

5.3.10.3. Arbeitsplatzsicherheit

Unter Umständen kann von einer Verringerung der Arbeitsplatzsicherheit gesprochen werden. In Betrieben ohne Betriebsrat sind künftig für gewisse Flexibilisierungen der Arbeitszeit einzelvertragliche Regelungen möglich. Es besteht zwar ein prinzipielles Benachteiligungsverbot, jedoch wird die in der Praxis schwierig zu überprüfen sein.

5.3.10.4. Einkommenssicherheit

Wie in Kap. 2.2.3. festgestellt wurde, steigt das Risiko von Armut trotz Erwerbsarbeit. Neben der

allgemeinen Problematik des Niedriglohnsektors ist dies auf die steigende Zahl der Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen. Die Einführung von Mehrarbeitszuschlägen für Teilzeitbeschäftigte stellt in diesem Sinn eine Verbesserung der Einkommenssicherheit dar. Mit dem Hinweis auf die Stellungnahmen des Begutachtungsverfahrens ist jedoch festzuhalten, dass es nach wie vor zu keiner Kostengerechtigkeit zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung gekommen ist.

5.3.10.5. Vereinbarungssicherheit

Diese Sicherheitsdimension erfährt mit der Neuregelung des AZG weitreichende Einschränkungen. In diesem Zusammenhang ist auf die Stellungnahme der AK Tirol (17/SN-67/ME XXIII. GP) hinzuweisen. Darin wird sehr gut aufgezeigt, dass sich die Arbeitszeitflexibilisierung in erster Linie an den betrieblichen Erfordernissen orientieren, ohne dass den Beschäftigten Gestaltungsmöglichkeiten für individuell gestaltbare länger Ruhe und Freizeitmöglichkeiten gegeben wird. Durch verlängerte und zerrissene Arbeitstage wird die Teilnahme am Familienleben und der damit verbundenen Verantwortungen deutlich erschwert. Die Flexibilitätsbedürfnisse der ArbeitnehmerInnen erfahren durch die Neuregelung keine besondere Berücksichtigung.

6. Fazit

Seit einigen Jahrzehnten sind wir mit weit reichenden Veränderungen in der Arbeitswelt konfrontiert. Die Flexibilisierung und Prekarisierung von Arbeitsbeziehungen bringen zum Teil negative Auswirkungen auf die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen mit sich. Gleichzeitig gibt es von Seiten der ArbeitgeberInnen Forderungen nach weiteren Flexibilisierungen und Deregulierungen der Arbeitsbedingungen, der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsgestaltung.

Die zunehmende Verbreitung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen als konkreter Ausdruck dieser Veränderungen ist hierbei von zentraler Bedeutung. Diese Beschäftigungsverhältnisse bieten einerseits den ArbeitgeberInnen zu weiten Teilen die geforderte Flexibilität und finanzielle Vorteile bei den Lohnkosten, auf der anderen Seite sinkt durch diese Form der Arbeitsverhältnisse das Niveau der sozialen Sicherung für einen Teil der Beschäftigten.

Mittels empirischer Daten wurden diese international beobachtbaren Entwicklungen auch für Österreich nachgewiesen.

Flexicurity

In diesem Kontext der Veränderungen in der Arbeitswelt und der unterschiedlichen Flexibilitäts- und Sicherheitsbedürfnisse entstand die Idee von Flexicurity.

Die Entstehungsgeschichte wurde exemplarisch anhand der Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Niederlanden nachgezeichnet und erläutert wie die Flexicurity Idee Bedeutung auf supranationaler (europäischer) Ebene erlangte.

In weiterer Folge wurde Flexicurity genauer beleuchtet. Demnach ist Flexicurity eine, in den letzten Jahren häufig rezipierte Idee, wie die verschiedenen Flexibilitäts- und Sicherheitsbedürfnisse von Unternehmen und Beschäftigten zu einem - der Theorie nach - für beide Seiten gewinnbringenden Ausgleich gebracht werden können.

Anhand der verschiedenen Definitionen von Flexicurity kann gezeigt werden, dass mit diesem Konzept sehr unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind, wie dieser Interessenausgleich

zwischen Kapital und Arbeit gestaltet werden kann. Dazu lässt sich abschließend festhalten, dass je nach Herkunft der VertreterInnen des jeweiligen Ansatzes unterschiedliche Schwerpunkte bei der proklamierten Ausgestaltung, sprich der Prioritätensetzung auf Flexibilität oder Sicherheit, bestehen. Somit ist zu konstatieren, dass eine Vielzahl von Flexicurity Ideen existieren und eine einheitliche Idee von Flexicurity nicht vorhanden ist.

Flexicurity in Österreich

Die Betrachtung der beiden Entscheidungsfindungsprozesse und deren Ergebnisse unter Flexicurity Gesichtspunkten, bringt verschiedenen Erkenntnisse zu Tage.

Vor allem vom zuständigen BM Bartenstein, aber auch anderen Akteuren und in Medienberichten wurden die beiden untersuchten Gesetze als Flexicurity-Policies bezeichnet. Es fand jedoch in keinem der beiden Entscheidungsfindungsprozesse eine Auseinandersetzung mit der Frage statt, was genau eine Policy zu einer Flexicurity-Policy macht.

Beide Novellen haben unbestritten Auswirkungen sowohl auf diverse Flexibilitätsdimensionen als auch auf einige Sicherheitsdimensionen. Dies liegt aber schlicht an den Regelungsbereichen und reicht nicht aus, um von einem „*Flexicurity-Paket*“²⁸ zu sprechen. Es wäre eine tiefergehende Diskussion zu den Folgen für die Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt bzw. für die Arbeitszeit der Novellen notwendig gewesen.

Wie die divergierenden Interessen von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen abgestimmt wurden ist in den beiden untersuchten Gesetzen unterschiedlich verlaufen.

Arbeitslosenversicherungsgesetz

Im Fall der AIVG Novelle wurde vom zuständigen Ministerium (BMWA) ein Vorschlag für die Neuregelung erarbeitet. Basis dieses Vorschlags war das Regierungsprogramm. Eine Interessenakkordierung zwischen der Regierung und den Verbänden fand nur in geringem Maße statt. Im Laufe des vorparlamentarischen und parlamentarischen Verfahrens kam es dann zu diversen Abänderungen des ursprünglichen Entwurfs, wobei die Argumente der Interessenvertretungen aus den Stellungnahmen des Begutachtungsverfahrens eine gewisse Berücksichtigung erfuhren.

²⁸ Stenographisches Protokoll XX. Sitzung der XXII GP: 278

Die Einbeziehung der freien DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung schlägt hinsichtlich des Ausbaus der Sicherheit sicher am positivsten zu Buche.

Die Einbeziehung der Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung - oder besser formuliert - die privilegierte Art und Weise der Einbeziehung, ist jedoch die andere Seite dieser Medaille. Es ist aber nur ein Teil der „Rechnung“ welche die ArbeitnehmerInnenorganisationen für die Einbeziehung der „Freien“ bezahlen mussten. Die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und Neuregelung des Status der privaten Arbeitsvermittlung wird längerfristige Verschlechterungen für die Lohnabhängigen bringen. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen krisenbedingten Entwicklungen am Arbeitsmarkt.

Die hinsichtlich der sozialen Sicherung wichtige ArbeitnehmerInnenforderung nach Anhebung der Ersatzraten beim Arbeitslosengeld wurde nicht erfüllt.

Die Veränderungen in der Bildungskarenz sind ambivalent zu bilanzieren. Auch wenn dieses Weiterbildungsinstrument verbessert wurde, gehen die Neuerungen nicht weit genug, dass mit großen Effekten gerechnet werden kann.

Arbeitszeitgesetz

Der Ministerialentwurf zur AZG Novelle basierte auf lang dauernden Verhandlungen zwischen den Sozialpartnerorganisationen, deren Ergebnisse Eingang in das Regierungsprogramm fanden. Dieser sozial-partnerschaftliche Aushandlungsprozess konnte aufgrund seiner Informalität nicht nachgezeichnet werden. Als Ausdruck dieser Akkordierung kann jedoch die gemeinsame Stellungnahme von BAK, ÖGB, WKÖ und LKÖ im Begutachtungsverfahren bewertet werden.

In der Folge wanderte der Ministerialentwurf unverändert durch die verschiedenen Instanzen des Gesetzwerdungsprozess und wurde ohne nennenswerte Abänderungen vom Nationalrat beschlossen.

Das Bild von der sozialpartnerschaftlichen Einigkeit wurde jedoch durch die ablehnende Stellungnahme der AK Tirol und diversen kritischen Pressemeldungen „getrübt“. Dies kann auch als Indiz dafür gewertet werden, dass die von der Regierung und den Präsidenten der großen Dachverbände propagierte Gleichwertigkeit von ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInneninteressen in der AZG Novelle nicht ganz zutrifft.

Die Aufwertung von Teilzeitarbeit durch die Einführung der Mehrarbeitszuschläge schlägt zweifelsfrei positiv zu Buche, führt jedoch nicht zu einer Gleichwertigkeit mit Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen. Weiters ist zu bezweifeln, dass es sich dabei tatsächlich um einen „Meilenstein für Frauen“²⁹ handelt. Hinzu kommt, dass sich bislang große Schwierigkeiten mit der Umsetzung dieses Zuschlags in der betrieblichen Praxis ergaben.

Hinsichtlich der angeblich erreichten win-win-Situation zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen kann festgehalten werden, dass sich die Flexibilisierungen der Arbeitszeit in erster Linie an den betrieblichen Erfordernissen orientieren und somit an den Bedürfnissen der Unternehmen. Die Flexibilitätsbedürfnisse der ArbeitnehmerInnen erfahren durch die Neuregelung keine besondere Berücksichtigung.

In ihren Auswirkungen schwer abzuschätzen sind die arbeitgeberfreundlichen Flexibilisierungsmöglichkeiten in Betrieben ohne Betriebsrat. Dies kann zu einem großen Druck auf bestehende Betriebsratskörperschaften führen bzw. die Neugründung von solchen deutlich erschweren.

Insgesamt lässt sich sagen, dass sich die österreichische Sozialpolitik ansatzweise in Richtung Flexicurity bewegt, jedoch ohne dass der Diskurs über diese Thematik auf einer breiten Ebene geführt wurde und wird.

²⁹ Hundsdorfer in Die Presse, 03.05.2007

7. Literaturverzeichnis

Arbeiterkammer (2009) Beschäftigung im Handel. Wien

Bellman, L. (1996) Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. Nürnberg.

Björklund, A. (2000) Going different ways: Labour market policy in Denmark and Sweden. In: Esping-Andersen, G./ Regini, M. (Hg.) Why Deregulate Labour Markets? New York, S. 148–180.

BMSK (2008) Armut und Wohlstand. Die Verteilung der Lebenschancen in Österreich. Ergebnisse der Erhebung von EU-SILC 2006. Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz

Bock-Schappelwein, J./Mühlberger, U. (2008) Beschäftigungsformen in Österreich: Rechtliche und quantitative Aspekte, in: WIFO Monatsberichte 12/2008, S. 941- 951

Brehme, W./Seifert, H. (2007) Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse. 4. IWH-IAB Workshop zur Arbeitsmarktpolitik. WSI-Diskussionspapier Nr. 156

Brinkmann, U./Dörre, K./ Röbenack, S. (2006) Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung 2006. Bonn

Bundesarbeiterkammer für Arbeiter und Angestellte (2006) Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 2006. Wien

BMWA (2007) Der Arbeitsmarkt im Jahr 2006. Analyse, Prognose, Forschung. Sektion II des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Wien

Crouch, C. (1994) Industrial relation and European state traditions. Oxford

Dörre, K. (2005) Prekarisierung contra Flexibilisierung. In: Kronauer, M./Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 53 - 71

Eder, A. (2009) Prekäre Beschäftigung in Österreich. Ausmaß und Auswirkungen auf die Formen politischer Interessenvertretung. Diplomarbeit, Innsbruck

Erlinghagen, M. (2005) Die mobile Arbeitsgesellschaft und ihre Grenzen. Zum Zusammenhang von Arbeitsmarktflexibilität, Regulierung und sozialer Sicherung. In: Kronauer, M./Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 31-52

Europäische Kommission (2007) Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity- Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit. Brüssel

Europäische Kommission (2008) Employment in Europe. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brüssel

European Expert Group on Flexicurity (2007) Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones. Ohne Ort

Ferrera, M./Hemerijck, A./Rhodes, M. (2001) The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy. In: Giddens, A. (Hg.) The Global Third Way Debate. Cambridge, S. 114 - 134

Fink, M./Riesenfelder, A./Tálos, E. /Wetzel, P. (2003). Neue Selbstständige in Österreich. Wien

Fink, M. (2003) Sozialstaat und atypische Beschäftigung. In: Rosenberger, S. / Tálos, E, (Hg.) Sozialstaatliche Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien, S. 135 - 149

Fink, M./Tálos, E. (2005) Flexibilisierung von Erwerbsarbeit. Defizite sozialstaatlicher Absicherung. Österreich, Deutschland, Großbritannien und Dänemark im Vergleich. In: Kronauer, M. /Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 385 – 420

Fink, M. (2006a) „Flexicurity“ as a Concept for Welfare State Reform? Findings from an

Examination of Different Welfare State Systems: Austria, Denmark and the UK Compared, Paper prepares for presentation at the workshop “New Spaces of European Governance”, University of Vienna, 5-7 May 2006.

Fink, M. (2006b) Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik und Schwarz-Blau/Orange, in: Tálos, E. (Hg.): Bilanz der ÖVP-FPÖ Regierung 2000-2006. Münster, S. 170 – 187

Flecker, J. (2005) Interne Flexibilisierung – von der Humanisierungsvermutung zum Risikobefund. In: Kronauer, M./Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 73-93

Flesch-Blachnik, S. (2006) Weibliche Teilzeitarbeit und ihre Ursachen. Fallbeispiele aus dem Dienstleistungsbereich. Diplomarbeit. Wien

GPA-DJP – Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier (2008) Leitfaden durch den Paragrafendschungel 2008 für freie DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen. Wien

Gómez-Salvador, R./Messina, J./Vallanti, G. (2004) Gross Job Flows and Institutions in Europe, European Central Bank Working Paper, No. 318. Frankfurt/M.

Gorter, C. (2000) Dutch miracle In: Esping-Andersen, G./ Regini, M. (Hg.) Why Deregulate Labour Markets? Oxford, S. 181 - 210

Grand, P. (2007) Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1998 – 2005 vor dem Kontext der europäischen Beschäftigungspolitik. Diplomarbeit. Wien

Herrmann, Ch. (2005). Selbstorganisierte Entgrenzung der Arbeitszeit? Flexible Arbeitszeiten und neue Formen der Arbeitsorganisation. In: Seifert, H. (Hg.) Flexible Zeiten in der Arbeitswelt. Frankfurt, S. 216 - 243

Hochrainer, K. (2004) Umverteilung der Erwerbsarbeit durch gesamtstaatliche Arbeitszeitpolitik -

ein zukunftsfähiges Instrument der Beschäftigungspolitik? Rekonstruktion und vergleichende Analyse am Beispiel ausgewählter europäischer Länder unter besonderer Berücksichtigung Österreichs. Dissertation. Wien

Jessop, B. (1992) Regulation und Politik. In: Demirovic, A./Krebs, H.P./Sablowski, Th. (Hg.) Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, S. 232 - 262

Jessop, B. (2007) Was folgt dem Fordismus? Zur Periodisierung von Kapitalismus und seiner Regulation. In: Röttger, B./Rego Diaz, V. (Hg.) Kapitalismus, Regulation, Staat. Hamburg, S. 255 – 274

Keller, B./Seifert, H. (2004) Flexicurity – the German trajectory. In: transfer 2/2004, S. 226-247

Keller, B./Seifert, H. (2005) Atypische Beschäftigungsverhältnisse und Flexicurity. In: Kronauer, M./Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 127-148

Keller, B./Seifert, H. (Hg.) (2007) Atypische Beschäftigung - Flexibilisierung und soziale Risiken. Berlin

Kittel, B. (2000) Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonten im Vergleich. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29 Jg. Nummer 4 S. 449 - 463

Klammer, U. (2004) Flexicurity in a life-course perspective. In: transfer 2/2004, S. 283 - 299

Klammer, U./Tillmann, K. (2001) Flexibilität und soziale Sicherung – eine vielschichtige Herausforderung für politische Gestaltung. In: Klammer, U./Tillmann, K. (Hg.) Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf, S. 1- 23

Kronauer, M./Linne, G. (2005) Flexicurity: Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss? In: Kronauer, M./Linne, G. (2005) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin, S. 9 – 28

- Lehndorff, St. (2003) The Long Good-Bye? Tarifvertragliche Arbeitszeitregulierung und gesellschaftlicher Arbeitszeitstandart. In: Industrielle Beziehungen, Jg. 10/ Heft 2, S. 273 - 295
- Lehndorff, St./Voss-Dahm, D. (2005) The delegation of uncertainty: flexibility and the role of the market in service work. In: Bosch, G./ Lehndorff, St. (Hg.) Working in the service sector – a tale from different worlds. London/New York, S. 257 - 280
- Lehndorff, St. (2005) Arbeitszeitregulierung unter Druck. Über die Suche nach einem neuen Flexibilitätskompromiss. In: Kronauer, M. /Linne, G. (Hg.) Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin S. 205 - 220
- Lehndorff, St. (2007). Stammland, Neuland, Niemandland: Der gegenwärtige Umbruch in der Arbeitszeitpolitik. In: Peter, Gerd (Hg.) Grenzkonflikte der Arbeit. Hamburg, S. 79 - 94
- Madsen, P. K. (2002) Security and Flexibility: Friends or Foes? Some observations from the case of Denmark. Paper presented at ILO Symposium Franc 2002.
- Madsen, K. (2003) 'Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark. In: Auer, P. / Cazes, S. (Hg.) Employment Stability in an Age of Flexibility, ILO. Geneva, S. 59–105
- Magnin, Ch. (2005) Prekäre Integration. Die Folgen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Institut für Höhere Studien. Reihe Soziologie Nr. 73, Wien
- Mückenberger, U. (1985) Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform 7 und 8/1985, S. 415-434 und S. 457-475.
- Mühlberger, U. (2000) Neue Formen der Beschäftigung. Arbeitsflexibilisierung durch atypische Beschäftigung in Österreich. Wien
- Obinger, H./Tálos, E. (2006) Sozialstaat Österreich, Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition. Wiesbaden

OECD (1986) Flexibility in the Labour Market: the Current Debate. A Technical Report. Paris, S.90-130

OECD (2004) Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, in: OECD (Hg.) Employment Outlook 2004. Paris, S. 61-125

ÖGPP (2008) 2. Armuts- und Reichtumsbericht für Österreich. Österreichische Gesellschaft für Politberatung und Politikentwicklung. Wien

Ostner, I. (1995) Wandel der Familienformen und soziale Sicherung der Frau oder: Von der Status- zur Passagensicherung. In: Döhring, D./Hauser, R. (Hg.) Soziale Sicherheit in Gefahr. Frankfurt/M, S. 80 – 117

Promberger, M. (2005) Wie neuartig sind flexible Arbeitszeiten? Historische Grundlinien der Arbeitszeitpolitik. In: Seifert, H. (Hg.) Flexible Zeiten in der Arbeitswelt. Frankfurt, S. 9 - 39

Regierungsprogramm (2000) Österreich neu regieren. Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode

Regierungsprogramm (2003) Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode

Regierungsprogramm (2006) Regierungsprogramm 2 0 0 7 - 2 0 1 0. Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode

Rodgers, G. (1989) Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In: Rodgers, G./Rodgers, J. (Hg), Precarious Jobs in Labour Market Regulation. Geneva, S. 1-16

Salengros, P./van de Leemput, C./Mukibangiey, L. (1989) Psychological and sociological perspectives on precarious employment in Belgium. In: Rodgers, G./Rodgers, J. (Hg.) Precarious Jobs in Labour Market Regulation. Geneva. S. 197 - 223

Schmid, G. (2002) Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt

Sozialpartner (2007) Wachstum und Beschäftigung, Wien

Spreitzer, S. (2006) Atypisch beschäftigt – Ihre Rechte. Herausgegeben vom Verein für Konsumenteninformation. Wien

Statistik Austria (2004) Arbeitskräfteerhebung 2003. Wien.

Statistik Austria (2007) Einkommen, Arbeit, Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2005, Wien

Statistik Austria (2008) Einkommen, Arbeit, Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2006. Wien

Struck, O./Köhler, Ch. (2004, 2. Aufl. 2005) Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland, Mering

Tálos, E. (1993) Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien

Tálos, E. (1999) Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien

Tálos, E. (1999) Atypische Beschäftigung in Österreich. In: Tálos, E. (Hg.) Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien, S. 252 - 284

Tálos, E. (2005) Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich von 1945 – 2005. Wien

Tálos, E. (2006) Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion. In: Dachs, H./Gerlich, P./Kramer, H./Lauber, V./Müller, W.C./Tálos, E. (Hg.) Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, S. 624 – 636

Tálos, E. (2008) Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Wien

Tálos, E./Fink, M. (2000) Atypische Beschäftigung und sozialstaatliche Regelungen. In: Soziale Sicherheit, 2/2000, S. 106 – 119

Tálos, E./Kittel, B. (2002) Gesetzgebung in Österreich: Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien

Tálos, E./Obinger, H. (2006) Schwarz-blaue Sozialpolitik. In: Tálos, E./Fink, M. (Hg.) Schwarz – Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Wien, S. 188 - 207

Tangian, A. S. (2004) Liberal and trade-unionist concepts of flexicurity: Modelling in application to 16 European countries. WSI Diskussionspapier Nr. 131, Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf

Tangian, A. S. (2005) Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators. Invited paper for presentation at the European Commission (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities). Brussels

Tangian, A. S. (2006) European flexicurity: concepts (operational definitions), methodology (monitoring instruments), and policies (consistent implementations). WSI Diskussionspapier 148, Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf.

Tangian, A. S. (2008) Towards Consistent Principles of Flexicurity. WSI-Diskussionspapier Nr. 159, Hans Böckler Stiftung. Düsseldorf

Thöny, T. (2008) Die Teilzeitbeschäftigung. Wien

Tomandl, Th. (1999) Sozialversicherung 2000, freie Dienstnehmer und „neue Selbstständige“. Wien

Vielle, P./Walthery, P. (2003) Flexibility and Social Protection. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin

Visser, J./Hemerijck, A. (1997) A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and the Corporatism in the Netherlands. Amsterdam

WIFO (2006) Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“. Wien

Wilthagen, T. (1998) Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? Paper written in the context of the TSER-project "Social Integration by Transitional Labour Markets".

Wilthagen, T./Tros, F./van Lieshout, H. (2003) Towards „flexicurity“: balancing flexibility and security in the EU member states. Invited paper for the 113th World Congress of the IIRA, Berlin, September 2003.

Wilthagen, T./Franz T. (2004) The concept of „flexicurity“: a new approach to regulating employment and labour markets. In: transfer 2/2004, S.166-186

Wilthagen, T./van Velzen, M. (2004) Auf dem Weg zu Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und Sicherheit, Diskussionspapier, Thematisches Seminar: Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen, Tilburg University.

Wörister, K. (2001) Atypische Beschäftigung in Österreich. In: Arbeit & Wirtschaft 4/2001, S. 20 - 26

Wroblewski, A. (2001) Leiharbeit in Österreich. Übergangslösung oder Sackgasse? Reihe Soziologie Nr. 48, Institut für Höhere Studien (IHS). Wien

Zajic, B./Putz, S. (2007) Arbeitsmarktlage 2006. AMS Österreich - Abteilung Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation. Wien

Zajic, B./Putz, S. (2008) Arbeitsmarktlage 2007. AMS Österreich - Abteilung Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation. Wien

graue Literatur

ÖGB (o.J.) Nichtveröffentlichte Daten des ÖGB

Parlamentskorrespondenz /02/27.11.2007/Nr. 917

Internet

AMS online - <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start> am 1.3.2009

bmask (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) <http://www.dnet.at/bali/>
am 21.4.2009

Missoc (2006) Comparative Tables on Social Protection in the 25 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2006/tables_part_5_de.pdf

news.at - <http://www.news.at/> am 3.4.2009

Tageszeitungen

Standard - der Standard

Presse - Die Presse

8. Anhang

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1a: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1999 - 2009

Tabelle 1b: Arbeitslose Jugendliche 2000 – 2008 (in Prozent)

Tabelle 2: Arbeitslosenquote im EU Vergleich 2000 – 2007

Tabelle 3: Jahresdurchschnittsbestand Langzeitarbeitsloser nach Altersgruppen 2000 bis 2008

Tabelle 4: Entwicklung der Langzeitarbeitslosen und Langzeitbeschäftigungslosen Bestand Jänner 2001 bis Dezember 2007

Tabelle 5a: Entwicklung der Erwerbstätigkeitsquote 2000 – 2008 (in Prozent)

Tabelle 5b: Entwicklung der Erwerbstätigkeitsquote 2000 - 2008 von Jugendlichen (in Prozent)

Tabelle 6: Entwicklung der unselbständigen Teilzeitarbeit 1995-2008

Tabelle 7: Entwicklung der Freien DienstnehmerInnen 1998-2006

Tabelle 8: Entwicklung der Neuen Selbständigkeit 1998-2006

Tabelle 9: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung 1997-2007

Tabelle 10: Entwicklung der befristeten Beschäftigung 1996-2007

Tabelle 11: Entwicklung der Leiharbeit 2002-2007

Tabelle 12: Armutsgefährdungsquote Österreich (mit Schwankungsbreite)

Tabelle 13: Armutsgefährdung und Erwerbstätigkeit von Personen im Erwerbsalter

Tabelle 14: Armutsgefährdung in prekären Beschäftigungsformen

Tabelle 15: Beitragsgrundlage, Beiträge und AIV-Leistungen für Selbständigen

Abkürzungsverzeichnis

AK – Arbeiterkammer
ALG – Arbeitslosengeld
AIV – Arbeitslosenversicherung
AIVG – Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS – Arbeitsmarktservice
AMSG – Arbeitsmarktservicegesetz
ASRÄG – Arbeits- und Sozialrechtsänderungsgesetz
ASVG – Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA – Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
AVRAG – Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz
AZG – Arbeitszeitgesetz
BAK – Bundesarbeiterkammer
BGBl – Bundesgesetzblatt
BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (jetzt bmwfj – Bundesministerium für Wirtschaft Familie und Jugend)
bmask – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMSK – Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (jetzt bmask)
BSVG – Bauern-Sozialversicherungsgesetz
BZÖ – Bündnis Zukunft Österreich
CEEP – European Centre of Employers and Enterprises providing Public services
DG EMPL – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
DLU – Deckung des Lebensunterhalts
DN – DienstnehmerIn
EBS – Europäischen Beschäftigungsstrategie
ECHP - European Community Household Panel
EG – Europäische Gemeinschaft
ESM – Europäischen Sozialmodells
EU - Europäische Union
EuGH – Europäischer Gerichtshof
EU-SILC – EU-Statistics on Income an Living Conditions
FCG – Fraktion Christlicher Gewerkschafter

FNV – Federatie Nederlandse Vakbeweging
FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs
GBP – Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte
GP – Gesetzgebungsperiode
GPA-DJP – Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier
GSVG – Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
IESG – Insolvenzentgeltsicherungsgesetz
IHS – Institut für Höhere Studien
IV – Industriellenvereinigung
KMU – Klein- und Mittlere Unternehmen
KV – Kollektivvertrag
LFS – Labour Force Survey
LKÖ – Landwirtschaftskammer Österreich
LZBL – Langzeitbeschäftigungslosigkeit
ME – Ministerialentwurf
NAV – Normalarbeitsverhältnis
NH – Notstandhilfe
NL – Niederlande
NR – Nationalrat
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development
ÖGB – Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖGPP – Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung
ÖVP – Österreichische Volkspartei
SN – Stellungnahme
SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs
SÖB – Sozialökonomische Betriebe
UEAPME – Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises
USA – United States of America
VP – Volkspartei
VwGH – Verwaltungsgerichtshof
WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich
WRR – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Abstract

Starting from a general description of the extensive changes in the working sphere, the thesis analyses the situation on the Austrian labour market and illustrates the negative effects of flexibilisation of industrial relations on the social security of the labour force by means of statistical data. In order to attain a better understanding of the impact of Flexicurity policies, a variety of flexibility and security dimensions are being worked out.

Flexicurity is introduced as a frequently cited idea about how the different flexibility and security needs by enterprises and employees can end up – theoretically – in a win-win-situation. Based on the developments of the labour market and social policies in the Netherlands the thesis traces the genesis of the Flexicurity concept and describes how the idea attained importance on the supranational (European) level. By using different definitions of Flexicurity the respective emphasis these conceptions about the reconciliation of interests between capital and labour put on either flexibility or security are being fleshed out.

The empirical part of the thesis focuses on the AIVG (unemployment insurance law) and AZG (working time law). Both laws were launched by the legislature as an essential part of the Austrian “Flexicurity pathway”. The policy analysis follows the two decision-making processes and asks to what extent the two amendments can be considered as Flexicurity Policies.

Zusammenfassung

Ausgehend von der allgemeinen Darstellung der weit reichenden Veränderungen in der Arbeitswelt wird die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt in den Blick genommen. Mittels statistischer Daten werden die negativen Auswirkungen der Flexibilisierung und Prekarisierung von Arbeitsbeziehungen auf die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen dargestellt.

Um ein besseres Verständnis für die von Flexicurity betroffenen Bereiche der Arbeitswelt und ihrer politischen Gestaltbarkeit zu erlangen bzw. um die betroffenen Bereiche für die empirische Arbeit operationalisieren zu können, werden verschiedene Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen herausgearbeitet.

Flexicurity wird vorgestellt als eine, in den letzten Jahren häufig rezipierte Idee, wie die verschiedenen Flexibilitäts- und Sicherheitsbedürfnisse von Unternehmen und Beschäftigten zu einem – der Theorie nach - für beide Seiten gewinnbringenden Ausgleich gebracht werden können. Die Entstehungsgeschichte von Flexicurity wird exemplarisch anhand der Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Niederlanden nachgezeichnet und es wird erläutert wie die Flexicurity Idee Bedeutung auf supranationaler (europäischer) Ebene erlangte.

Anhand verschiedener Definitionen von Flexicurity wird gezeigt, dass mit diesem Konzept sehr unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind, wie der Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit gestaltet werden kann. Je nach Herkunft der VertreterInnen des jeweiligen Ansatzes bestehen unterschiedliche Schwerpunkte bei der proklamierten Ausgestaltung, sprich der Prioritätensetzung auf Flexibilität oder Sicherheit.

Im Zentrum des empirischen Teils stehen die AIVG (Arbeitslosenversicherungsgesetz) und AZG (Arbeitszeitgesetz). Die beiden Gesetze wurden vom Gesetzgeber als wichtiger Teil des österreichischen „Flexicurity Weges“ bezeichnet. In Form einer Policyanalyse werden die beiden Entscheidungsfindungsprozesse im vorparlamentarischen und parlamentarischen Bereich rekonstruiert. Die beiden Gesetze werden mittels der Flexibilitäts- und Sicherheitsdimensionen analysiert und es wird der Frage nachgegangen, inwiefern bei den beiden Novellen von Flexicurity Policies gesprochen werden kann.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Florian Reiter
f.reiter@univie.ac.at

geboren am 29.11.1979 in Vöcklabruck/OÖ
Lebensgemeinschaft, zwei Töchter

Studium und Weiterbildung

09/90 – 06/98		Stiftsrealgymnasium, Lambach/OÖ
10/99 – 02/01		Studium BWL, WU-Wien
03/01 – 06/09		Studium Politikwissenschaft, Uni Wien
10/02 – 03/04	Wien; Studium	Studium der Politikwissenschaft, Uni Sozioökonomie, WU-Wien
07/04 – 02/06		Karenz / Kinderbetreuung
12/07	Klagenfurt	T-Gruppenseminar Uni
09/08	Warhanek (teamconsultingnetwork)	T-Gruppenseminar Dr.

berufliche Tätigkeiten

09/01 – 06/04	Verein Gin: persönliche Assistenz; Betreuung von Menschen mit Lernschwierigkeiten; Moderation und Leitung von Teambesprechungen
10/03 – 06/04	ÖHTB, Betreuung von Menschen mit Lernschwierigkeiten
07/04 – 02/06	Karenz / Kinderbetreuung
04/06 – 09/07	wissenschaftlicher Mitarbeiter am Instituts L&R Social Research
seit 10/07	Institut für Staatswissenschaft – Uni Wien; Tutor bei Univ.Prof. Emmerich Tálos
seit 05/08	Forschungsprojekt „Betriebsratsrealitäten“ im Auftrage der GPA-djp

ehrenamtliche Tätigkeiten

10/05 – 09/06	Vorstand der elternverwalteten Kindergruppe „Zwerglgarten“
09/06 - 12/06	Mitarbeit im „Referat für Grundlagen und Sozialpolitik“ der Caritas Zentrale Österreich
seit 01/07	Vorstand der elternverwalteten Kindergruppe „Tatzelwurm“; Verantwortlich für Finanzen, Förderungen, Buchhaltung und Lohnverrechnung

Weitere Qualifikationen

Fremdsprachen	Englisch, verhandlungsfähig Französisch, Maturaniveau Tschechisch, Grundkenntnisse
EDV	MS Office SPSS