



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Flexicurity“ und Gerechtigkeit – Arbeitsmarktpolitik und
politische Theorie

Verfasser

Mag. Andreas Bilgeri

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Dvorák

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 2 |
| Einleitung | 3 |
| 1. Methodik und Theorie | 7 |
| 2. Theorien der Gerechtigkeit | 14 |
| 2.1 Begriffe und Konzepte | 14 |
| 2.2 Abriss der normativen Gerechtigkeitstheorie..... | 16 |
| 2.3 John Rawls „Theorie der Gerechtigkeit“ | 18 |
| 3. Gerechtigkeit und Arbeitsmarktpolitik | 22 |
| 3.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik | 22 |
| 3.2 Der Arbeitsmarkt als Modell..... | 25 |
| 3.3 Arbeit und Gerechtigkeit..... | 30 |
| 3.3.1 Problemlagen..... | 30 |
| 3.3.2 Empirische Befunde..... | 31 |
| 3.3.3 Arbeit als Menschenrecht? | 33 |
| 4. Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik | 35 |
| 5. Flexicurity | 43 |
| 5.1 Das Konzept und seine Bedeutung | 43 |
| 5.2 Der Entscheidungsprozess und seine Akteure | 50 |
| 6. Flexicurity und Gerechtigkeit | 56 |
| 6.1 Flexicurity und Gerechtigkeitstheorie | 56 |
| 6.2 Gerechtigkeitsleitbilder im Policy-Entwicklungsprozess | 60 |
| 6.3 Koalitionen in der Europäischen Beschäftigungsstrategie | 65 |
| Fazit | 70 |
| Literaturverzeichnis | 73 |
| Anhang | 79 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| DG EMP | Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion |
| EES | European Employment Strategy |
| EMCO | Employment Committee |
| EPSCO | Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council |
| EPL | Employment Protection Legislation |
| ETUC | European Trade Union Confederation |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |

Einleitung

Die Wirtschaftskrise, um das Unvermeidliche gleich zu Beginn zu nennen, wird im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einiges an Veränderungen nach sich ziehen, soviel ist absehbar. Kündigungen lassen sich aufgrund der wirtschaftlichen Lage einfacher rechtfertigen und in der Politik zeichnet sich ein Umdenken ab, wie viel Verantwortung dem Staat im wirtschaftlichen Sektor zukommt. Doch gerade der Arbeitsmarkt ist ein Bereich, in dem der staatliche Einfluss zumindest in den europäischen Wohlfahrtsstaaten traditionell sehr hoch ist.

„Flexicurity“ als Strategie für den Arbeitsmarkt stammt aus den 90ern, wurde 2000 in den Lissabon-Prozess der Europäischen Union aufgenommen und in der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ weitergeführt. Sie wird ihre Tauglichkeit unter den herrschenden, verschärften Bedingungen also erst beweisen müssen. Dieses derzeitige Hauptinstrument einer gesamteuropäischen Beschäftigungspolitik soll vor allem die beiden Dinge erreichen, die in diesem Kofferwort verbunden sind: Flexibilität und Sicherheit. Mit der Flexibilität geht eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes einher, mit der Sicherheit durch weitgehende soziale Absicherungen der Arbeitnehmer eine gewisse Umverteilung innerhalb der Gesellschaft. Was oft als win-win-Situation verkauft wird, mag möglicherweise nur ein Kompromiss zwischen den vielfältigen europäischen Wohlfahrtssystemen sein, enthält aber auch die sehr verschiedenen Vorstellungen in der politischen Theorie, was „soziale Gerechtigkeit“ ist und wieviel Umverteilung („distributive Gerechtigkeit“) innerhalb einer Gesellschaft notwendig ist.

Der Arbeitsmarkt wird in der Öffentlichkeit immer noch sehr stark wörtlich als „Markt“ gesehen, obwohl jeder Staat nicht unerhebliche Mittel investiert, um diesen Bereich zu gestalten und ihn auf die Bedürfnisse der Wirtschaft, in zunehmendem Maße aber auch der Menschen, maßzuschneidern. Die Arbeit, das heißt vielmehr die Beschäftigung der Menschen innerhalb eines gesellschaftlichen Systems und deren Möglichkeit ihr Überleben zu sichern, ist auch zunehmend ein Gerechtigkeitsproblem. Arbeitslosigkeit ist ungleich verteilt und destabilisiert eine Gesellschaft. Insbesondere hohe Jugendarbeitslosigkeit, das heißt die Arbeitslosigkeit jener Gruppe, die eine der schwächsten aber gleichzeitig wichtigsten Gruppe auf dem Arbeitsmarkt darstellt, ist ein politisches und ökonomisches Problem. Gleichzeitig wird sie in der Öffentlichkeit und vor allem von den Betroffenen als ein großes moralisches

Problem wahrgenommen. Dass Gerechtigkeit die Grundlage für jedes gesellschaftliche Modell und insbesondere eines modernen sozialliberalen Wohlfahrtsstaat darstellt, darauf hat einer der einflussreichsten Theoretiker in diesem Bereich, John Rawls, hingewiesen.

In dieser Arbeit werden theoretische Ansätze über Gerechtigkeit auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik angewendet. „Flexicurity“ als relativ neues und einflussreiches Arbeitsmarktkonzept dient dabei als ein konkretes Fallbeispiel. Es sollen Analogien zwischen den Gerechtigkeitstheorien und den Vorstellungen, die in der Gestaltung des Konzepts eine Rolle spielen, aufgezeigt werden. Insbesondere wird ein Fokus auf Widersprüche oder Unvereinbarkeiten von Gerechtigkeitstheorien mit dem Arbeitsmarktkonzept gelegt. Es stellt sich die Frage, welche Gerechtigkeitstheorie hier zugrunde liegt und ob es sich auch in dieser Form möglicherweise um einen Hybrid zwischen liberalen und sozial ausgerichteten Auffassungen einer gerechten Gesellschaft handelt. Als Basis der Untersuchung soll jene Ausarbeitung des „Flexicurity“-Konzepts dienen, das aktuell von der Europäischen Union verwendet wird. Diese Arbeit bezieht sich also räumlich auf den EU-Raum und ist methodisch gesehen eine Kombination aus Politischer Theorie und Policy-Forschung. Die Methodik wird im Detail im folgenden ersten Kapitel erläutert.

Die entsprechenden Fragen lauten: Wie hat eine gerechte Arbeitsmarktpolitik auszusehen und entspricht das Flexicurity-Modell diesen Anforderungen? Wo liegen in Bezug auf Gerechtigkeit die Problemfelder, die „Ungerechtigkeiten“ auf dem Arbeitsmarkt? Welche Auffassungen von Gerechtigkeit liegen dem Konzept zugrunde und welche Akteure im Gestaltungsprozess von Flexicurity vertreten welche Positionen?

Die größte Schwierigkeit bei diesem Vorhaben ist es, den Konnex zwischen politischer Philosophie und konkreter Arbeitsmarktpolitik zu finden. Die beiden Bereiche liegen sehr weit auseinander und die Anwendung von Gerechtigkeitstheorien ist im Allgemeinen durch ihre sehr normativen Inhalte schwierig. Hier können die theoretischen Ansätze zur Arbeitsmarktpolitik als Brücke dienen. Einen prominenten Platz bekommt auch John Rawls Theorie der Gerechtigkeit (1996). Sie bietet sich nicht nur wegen ihres starken Einflusses in der politischen Philosophie an, sondern auch, weil Rawls Verteilungsfragen in den Vordergrund stellt und sie eine theoretische Begründung für den liberalen Wohlfahrtsstaat darstellen soll. Daneben sind es vor allem die Konzepte und Systematiken, die durch die

empirische Gerechtigkeitsforschung entwickelt wurden, die angewendet werden können um im Besonderen die Gerechtigkeitsparadigmen der politischen Akteure zu identifizieren.

In einem sehr weiten Sinne wird in dieser Arbeit die normative Seite des Wohlfahrtsstaates von der Seite eines konkreten Politikfeldes angeschnitten. Ein engeres Verständnis der Thematik umfasst die Gerechtigkeitsleitbilder einer europäischen Beschäftigungspolitik. Die Verknüpfung liegt in den normativen Leitideen eines potentiellen europäischen Wohlfahrtsstaatsmodells, das sich derzeit in Ausverhandlung befindet. Über den Entwicklungsprozess von Flexicurity ist eine Annäherung an diese Paradigmen möglich.

In den folgenden Kapiteln wird nach dem methodischen Einstieg zunächst ein Überblick über Gerechtigkeit und ihre Rolle in der politischen Theorie gegeben. Das Hauptaugenmerk liegt dabei, wie erwähnt, auf John Rawls sehr einflussreicher Gerechtigkeitstheorie. Der Konnex zur Arbeitsmarktpolitik wird im anschließenden Kapitel mit Hilfe von Arbeitsmarkttheorien und ihren Vorstellungen einer „gerechten“ Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Ebenso wird hier auf allgemeine Probleme und „Ungerechtigkeiten“ auf dem Arbeitsmarkt eingegangen. Die Gerechtigkeitsleitbilder, die auf dem Arbeitsmarkt wirksam sein können, werden im vierten Kapitel behandelt. Der fünfte Teil der Arbeit beschreibt in kurzer Form das Flexicurity-Konzept und seine Entstehung im Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union, um es dann im darauffolgenden auf seine gerechtigkeitstheoretischen Implikationen zu prüfen.

Ein Hybrid aus dem Bereich der politischen Theorie und dem der Politikfeldanalyse mag ungewöhnlich sein, aber sie hat das Potential, Problemfelder aufzudecken, die in klassischen Analysen nicht sichtbar werden. Gerechtigkeit ist nicht nur eines der wichtigsten Themen der politischen Philosophie, es handelt sich auch um ein Konzept oder einen Begriff, der in der Öffentlichkeit eine starke Mobilisierungsfunktion besitzt. Nicht wenige Politiker sind sich dessen bewusst und verwenden ihn deshalb gezielt. In vielen Fällen handelt es sich dabei um Reaktionen auf ein Ungerechtigkeitsgefühl in der Öffentlichkeit. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten sind außerdem Veränderungen in den Verteilungsarrangements notwendig. Da in diesen Fällen weniger die Verteilung von Gütern als die Verteilung von Lasten im Zentrum steht, ist Gerechtigkeit verstärkt Teil eines öffentlichen Diskurses (vgl. Liebig/May 2009: 7). Hieraus können sehr konkrete politische Gestaltungsprozesse entstehen. Das Thema Gerechtigkeit ist deshalb keinesfalls nur ein

abstrakter philosophischer Begriff, sondern ein wichtiges Analysefeld im Zusammenhang mit politischer Gestaltung.

Das Interesse an diesem Bereich nimmt nicht zuletzt aus diesen Gründen gerade innerhalb der Sozialwissenschaften stark zu. Paul Nolte spricht von einer „Renaissance“ der Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert (vgl. Nolte 2005: 16). Laut Liebig wird dabei zunehmend erkannt, „dass Konflikten um die Institutionalisierung und den Wandel von Gerechtigkeitsprinzipien sowie den darauf bezogenen Gerechtigkeitsüberzeugungen möglicherweise eine Schlüsselrolle für die Analyse der Entwicklungsdynamik moderner Gesellschaften zufallen könnte“ (vgl. Liebig/May 2009: 8).

1. Methodik und Theorie

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Anwendung normativer politischer Theorien zu Gerechtigkeit auf ein sehr spezifisches Gebiet, nämlich das der europäischen Arbeitsmarktpolitik. Dabei hat sich schnell herausgestellt, dass rein normative Theorien nicht ausreichend sind, um ein Modell zu analysieren, das sich ständig in Veränderung befindet und Teil eines politischen Ausverhandlungsprozesses ist. Deshalb wurde auf die Ergebnisse und Theorien einer empirischen sozialwissenschaftlichen Gerechtigkeitsforschung zurückgegriffen, die hier mit dem Methodenschatz der Politikfeldanalyse kombiniert werden. Dieses Kapitel erläutert den methodischen Mix, seine Vorteile und seine Anwendung.

Ein Ziel dieser Arbeit ist es, die Problemfelder in der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit Gerechtigkeit hervorzuheben, gleichzeitig aber auf die Gestaltung des Politikfeldes einzugehen. Flexicurity als eine konkrete und aktuelle Form der Arbeitsmarktpolitik, die darüber hinaus an sich selbst einen hohen ausgleichenden Anspruch stellt, ist insofern ein Beispiel, anhand dessen diese Problemfelder hervorgehoben werden können. Auch das Modell selbst soll einen gerechtigkeitstheoretischen Testlauf erhalten. Die methodischen Grundlagen und der theoretische Hintergrund sind somit eine Kombination aus politischer Philosophie, einer empirischen Gerechtigkeitsforschung und den Methoden und Instrumenten der Politikfeld- oder „Policy-Analyse“.

Das Thema Gerechtigkeit ist in der wissenschaftlichen Landschaft mittlerweile in verschiedenen Formen anzutreffen. Seit der Antike ist die Frage nach der Ausformung und Anwendung von Gerechtigkeit in einer Gesellschaft ein zentrales Thema der politischen Philosophie und Theorie. In einem solchen normativen Ansatz wird danach gefragt, wie Gerechtigkeit in einer Gesellschaft zu erreichen ist, welchen Maßstäben sie dafür aufgrund von moralischen Erwägungen zu folgen hat und welche Regeln für die Verteilung der Güter und Lasten anzuwenden sind (vgl. Liebig/Lengfeld 2002a: 8). Es sind dies die Theorien, die ihren Blick auf die gerechte Ausgestaltung einer Gesellschaft richten.

In der Gegenwart hat sich jedoch eine weitere Art der Gerechtigkeitsforschung entwickelt, die am gegenteiligen Ende ansetzt. Die empirische Gerechtigkeitsforschung fragt nach den Empfindungen und Wahrnehmungen in der Bevölkerung, die auf diese Art und Weise eine

teils unterschätzte Wirkung auf die Politik haben (vgl. Liebig/Lengfeld 2002b: 56-76, Liebig et al. 2004b, Schmidt 2000). Während der normative Ansatz auf der Suche nach der Gerechtigkeit selbst ist, geht es im empirischen Ansatz darum, „was tatsächlich in einer Gesellschaft als gerecht oder ungerecht gilt, warum Menschen bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen haben und was daraus in ihrem Verhalten folgt“ (Liebig/May 2009: 3). Diese sozialwissenschaftliche Art der Beschäftigung mit dem Thema Gerechtigkeit entwickelte sich aus einer sozialpsychologischen Gerechtigkeitsforschung heraus (vgl. Liebig et al. 2004a: 14, Adam/Yazdani 1999, Wegener 1999). In den letzten Jahren hat sich dieser Forschungsansatz jedoch stark erweitert und wird nicht mehr nur als reine Einstellungsforschung betrieben, sondern auch als Institutionen- sowie als Diskursanalyse (vgl. Liebig et al. 2004a: 11). Der relativ frische diskursanalytische Zweig befasst sich dabei mit Gerechtigkeitssemantiken in politischen und öffentlichen Diskursen und deren legitimatorischer Einsatz in der Politik. Für das vorliegende Thema ist vor allem der institutionelle Ansatz von Interesse.

Ziel einer institutionenanalytischen Gerechtigkeitsforschung ist es, aufzuzeigen, „welche normativen Leitkonzepte Institutionen in ihre Baupläne inkorporieren, wie Verteilungsentscheidungen zustande kommen, welche faktischen Verteilungsergebnisse erzeugt werden und wie der Motivhaushalt von sozialen Akteuren durch den Bezug auf normative Standards beeinflusst wird“ (Liebig et al. 2004a: 12). Eine Grundannahme besteht darin, dass staatliche Institutionen als eine Art „geronnene Gerechtigkeitsvorstellungen“ (Sesselmeier 1998: 369) charakterisiert werden können. Sie sind das Ergebnis von politischen Entscheidungsprozessen durch politische Akteure, weshalb die zu einem gewissen Zeitpunkt dominanten oder zumindest mehrheitsfähigen Gerechtigkeitsvorstellungen sich auf ihre Ausgestaltung auswirken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich im gleichen Maße um historisch gewachsene Ordnungen handelt, die sich umgekehrt auf die Gerechtigkeitsvorstellungen in einer Gesellschaft auswirken (vgl. Liebig/May 2009: 5). Sie nehmen Einfluss, „indem sie alternative Arrangements ausblenden, Vorstellungen von Angemessenheit transportieren und Sozialisationseffekte auslösen“ (Liebig et al. 2004a: 12). Die Vorstellungen davon, welches Ausmaß an staatlicher Unterstützung als notwendig und gerecht angesehen wird, unterscheiden sich daher in einem skandinavischen Wohlfahrtsstaat und den liberal-ökonomischen USA sehr stark. „Aufgrund dieser Interdependenz sind Gerechtigkeitsvorstellungen immer historisch und gesellschaftlich determiniert, auch wenn

keine homogenen Vorstellungen (mehr) in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft bestehen“ (Sesselmeier 1998: 369).

Die besondere Verknüpfung von Institutionen – im vorliegenden Fall die Institution Arbeitsmarkt – und Gerechtigkeitsvorstellungen ergibt sich daraus, dass staatliches Handeln per se darauf ausgerichtet ist, „korrigierend in Marktverteilungen einzugreifen, um Verteilungsergebnisse hervorzubringen, die gegenüber denen des Marktes zu bevorzugen sind“ (Liebig et al. 2004a: 12). Eine solche Korrektur benötigt eine normative Grundlage, da sie ein Verfahren oder Ergebnis einer Verteilung als besser bzw. „gerechter“ beurteilt als andere. Die so entstandenen Institutionen können daher „als dauerhafte Arrangements verstanden werden, die die Verteilung von Ressourcen und Lebenschancen beeinflussen oder selbst Verteilungsentscheidungen herbeiführen“ (Liebig et al. 2004a: 11). Hieraus ergeben sich die Fragen nach diesen normativen Standards, nach ihrer Herkunft und nach ihren Unterstützern, was im Folgenden für das „Flexicurity-Konzept“ geklärt werden sollen.

Auf die konkreten Gerechtigkeitsprinzipien wird im vierten Kapitel eingegangen. Hier sollen diesbezüglich nur mehr zwei Unterscheidungen getroffen werden. Betreffend die Analyseebene stellt sich die Frage, ob eine Gesamtverteilung untersucht wird oder das Ergebnis für den jeweils Einzelnen. Je nachdem wird von einer Makro- oder einer Mikrogerechtigkeit gesprochen (vgl. Sabbagh 2002: 24-26). Ferner sind noch zwei Ansätze der empirischen Gerechtigkeitsforschung zu unterscheiden: der „Equity-„ und der „Mehrprinzipienansatz“. Während der erste von einem einzigen Prinzip für das gesamte Gerechtigkeitsempfinden einer Person ausgeht, das auf Ausgewogenheit (= equity) basiert, ist der zweite Ansatz auf eine Koexistenz verschiedener Gerechtigkeitsprinzipien ausgerichtet, die jeweils entsprechend dem personalen und situativen Kontext angewendet werden (vgl. Adam/Yazdani 1999: 150). Für die vorliegende Analyse sind die höhere Ebene der Makrogerechtigkeit und der Mehrprinzipienansatz zu bevorzugen.

Es wurde in mehreren Beiträgen bereits auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die entstehen, wenn empirische und normative Gerechtigkeitsforschung zu einer interdisziplinären verschmolzen werden sollen (vgl. Sabbagh 2002, Haase 2002). Ein grundsätzliches Problem ergibt sich aus dem Verständnis des Charakters der Gerechtigkeit selbst. Während die empirischen Theorien davon ausgehen, „dass Gerechtigkeitsauffassungen prinzipiell abhängig

vom Betrachter sind, gründen normative Theorien der Gerechtigkeit auf der Überzeugung, dass ein intersubjektiver Konsens über die adäquate Gerechtigkeitskonzeption gefunden werden kann“ (Haase 2002: 54-55). In dieser Arbeit spielt dieser Zwiespalt allerdings eine untergeordnete Rolle, da gerade ein institutionenanalytischer Zugang weniger auf empirische Daten als auf normative Wertideen ausgerichtet ist. Es treffen sich hier die subjektiven Gerechtigkeitsvorstellungen der Akteure mit den normativen Ansätzen, die gewissermaßen als „temporärer intersubjektiver Konsens“ in Institutionen eingelegt sind. Dahingehend kann auch die Arbeitsmarktpolitik von beiden Seiten analysiert werden: Zum einen anhand der durch die Akteure eingebrachten Leitideen und zum anderen aus einer Analyse der Institutionen im Ganzen nach normativen Kriterien. Auch wenn sozialstaatliche Institutionen wie der Arbeitsmarkt durch empirische Gerechtigkeitsurteile zustande gekommen sind, müssen sie einer normativen Betrachtung standhalten können. Das komplexe Verhältnis der beiden Bereiche beschreibt Schmidt aufgrund der unterschiedlichen Forschungsfragen und der unterschiedlichen Ansprüche an die Befunde zwar als „inkommensurabel“ aber gleichzeitig in einem „Komplementärverhältnis“ zueinander stehend (vgl. Schmidt 2000: 52-53).

In diesem aus der gleichen Thematik begründeten Komplementärverhältnis verstecken sich aber auch eine Beziehung und ein gewisser Austausch. Empirische Arbeiten im Feld der Gerechtigkeitsforschung haben Bedarf an normativen Theorien „zur Identifizierung und konzeptionellen Klärung von Gerechtigkeitsprinzipien“ (Sabbagh 2002: 52). Empirische Ergebnisse wiederum ermöglichen der normativen Seite die Überprüfung ihrer Theorien und Konzepte zur Herstellung von Gerechtigkeit und inwiefern diese in einer Gesellschaft auch akzeptiert werden (vgl. Sabbagh 2002: 52). Für die Analyse des Entwicklungsprozesses von Flexicurity werden aus diesen Gründen sowohl normative Ansätze herangezogen, wie auch die Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung eingebracht. Es wird darauf verzichtet wie Merkel (2001) die Diskussionsstränge der politischen Philosophie als Leitideen mit jenen der empirischen Gerechtigkeitsforschung zu verknüpfen, auch wenn an geeigneter Stelle kurz auf solche Anknüpfungspunkte eingegangen werden soll. Der normative Maßstab wird in Form von John Rawls einflussreicher Gerechtigkeitskonzeption angesetzt werden.

Da es sich mit Arbeitsmarktpolitik um ein sehr konkretes Politikfeld handelt, wäre es falsch, die theoretischen Ansätze der Policy-Analyse auszuschließen. Die eben skizzierte Form der institutionenanalytischen Gerechtigkeitsforschung umschließt zwei Dinge: Erstens einen

Fokus auf die Wertvorstellungen, die in Institutionen wirksam sind und zweitens die Rolle der Akteure, denen es möglich ist, diese Institutionen – ebenfalls in Bezug auf deren Leitideen – zu verändern. Daher bietet es sich an, Theorien aus der Politikfeldanalyse mit einzubeziehen, die ebenfalls diese beiden Konzepte beinhalten.

Betreffend die Akteure hat sich seit einiger Zeit ein Theorienzweig der Policy-Analyse herausgebildet, der sich auf deren Rolle spezialisiert. Die gemeinsame Grundannahme der hier vertretenen Ansätze besteht darin, dass „sowohl die Herausbildung als auch die Resultate einer bestimmten öffentlichen Politik aus den komplexen Interaktionen relevanter Akteure abgeleitet werden“ (Schneider/Janning 2006: 85). Vorderhand würde sich daher ein „akteurszentrierter Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995) als ergänzender Analyseansatz anbieten.

Da jedoch die Gerechtigkeitsleitbilder der Akteure das zentrale Forschungsinteresse bilden, ist als methodologische Grundlage ein Ansatz zu bevorzugen, der den Aspekt der so genannten „belief systems“ stärker berücksichtigt. Im „Advocacy Coalition“-Ansatz nach Sabatier (1993) „werden grundlegende moralische Wertbindungen, religiöse und ideologische Überzeugungen sowie grundlegende Politikverständnisse, die den „tiefen Kern“ der Einstellungen und Programmpositionen von Policy-Akteuren prägen, für die Ausbildung von stabilen Programmkoalitionen verantwortlich gemacht“ (Schneider/Janning 2006: 97). Die Akteure, die solchen „belief systems“ anhängen, bilden im Politikentwicklungsprozess Koalitionen, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Die Vorteile dieser Theorie liegen in der Verknüpfung konkreter Akteure und der Bedeutung von Ideen im Politikentwicklungsprozess. Für diese Arbeit sollen Gerechtigkeitsleitbilder als solche Ideen oder als Teil von „belief systems“ untersucht werden.

In der Auswahl dieses Ansatzes wird Mikkel Mailand (2010) gefolgt, der ebenfalls bereits den Advocacy-Coalition-Ansatz für die Analyse der Politikentwicklung des Flexicurity-Konzepts verwendet hatte. Er kommt – um vorzugreifen – allerdings zu dem Ergebnis, dass Koalitionen, obwohl in der europäischen Beschäftigungsstrategie durchaus existent, in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben (vgl. Mailand 2010: 253). Da in dieser Arbeit der Aspekt der „advocacy“ mehr betont werden soll als jener der „coalition“, das

heißt die Gerechtigkeitsleitbilder der unterschiedlichen Akteure, lohnt es sich dennoch erneut diese Vorgehensweise zu wählen.

Der Advocacy-Coalition-Ansatz stellt allerdings einige Vorbedingungen, die einzulösen sind. Als problematisch erweist sich das langfristige Zeitfenster. Es wird davon ausgegangen, dass ein Policy-Wandel nur verstanden werden kann, wenn der Zeitraum zehn Jahre oder mehr beträgt (vgl. Sabatier 1993: 119). Da der Politikfindungsprozess rein auf Flexicurity bezogen weit kürzer war, ist die Methode nur dann anwendbar, wenn das Konzept als Teil einer längerfristigen Entwicklung auf Ebene der Europäischen Union gesehen wird. Hier hat Mailand bereits darauf hingewiesen, dass Flexicurity in Form seiner Einzelteile, das heißt stärkere Flexibilisierung und bessere soziale Absicherung, bereits vor dem Auftauchen des Konzepts in die Europäischen Beschäftigungsstrategie Eingang gefunden hatte (vgl. Mailand 2010: 244). Eine zweite Annahme besteht darin, dass Policy-Subsysteme betrachtet werden sollten, um zu sinnvollen Ergebnissen zu kommen. Ein solches Subsystem ist mit dem Bereich der Europäischen Beschäftigungsstrategie, also einer EU-weiten Arbeitsmarktpolitik und den hierin agierenden Akteuren gegeben. Die dritte Annahme ist einer der Gründe warum diese Methode gewählt wurde. Sie besagt, „daß staatliche Maßnahmen in der gleichen Art konzeptualisiert werden können wie handlungsleitende Orientierungen oder ‚belief systems‘, d.h. als Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese zu realisieren sind“ (Sabatier 1993: 120).

Als Akteure wurden die Institutionen und Interessensverbände im Rahmen des europäischen Politikgestaltungsprozesses einer Europäischen Beschäftigungsstrategie identifiziert. Das umfasst die Entscheidungsträger aber im gleichen Ausmaß auch jene Institutionen, die Einfluss auf die Ausgestaltung des Flexicurity-Konzepts nehmen konnten. Dabei handelt es sich neben der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament auch um das „Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion“ (DG EMP) der Europäischen Kommission, das „Employment Committee“ (EMCO) und die europäischen Sozialpartner vertreten durch die „European Trade Union Confederation“ (ETUC) und BusinessEurope. Um den Rahmen einer Diplomarbeit einzuhalten, wurde auf eine Einbeziehung der Positionen der Mitgliedsstaaten als Einzelakteure verzichtet. In Alternative dazu können diese aber in Akteursgruppen anhand der Ausgestaltung ihrer Wohlfahrtsstaatssysteme eingeteilt werden, worauf ebenfalls in einem späteren Kapitel

eingegangen wird. Es handelt sich somit vor allem um institutionelle und kollektive Akteure. Der verwendete Akteursbegriff ist also relativ eng gesetzt.

Die Analyseebene fällt hingegen sehr hoch aus und ist auf der Makroebene anzusiedeln. Spätestens wenn die Theorien aus der politischen Philosophie in Anwendung kommen, gerät der Abstraktionsgrad der Arbeit sehr hoch. Es wird methodische, theoretische und analytische Literatur zu den beschriebenen Themen herangezogen sowie Dokumente der Europäischen Union und der relevanten Akteure. Das Ergebnis ist die Herausarbeitung der im Politikgestaltungsprozess zum Flexicurity-Konzept wirksamen Gerechtigkeitsleitbildern oder um in der Methode zu sprechen, den „belief systems“ der beteiligten Akteure und Akteurskoalitionen. Gleichzeitig wird aber auch die normative Seite der Gerechtigkeitsforschung mittels der Theorie von John Rawls in der Analyse zum Zug kommen. Das Ziel soll eine Verknüpfung der beiden Themen Gerechtigkeit und Arbeitsmarktpolitik anhand eines konkreten Beispiels und einer aktuellen Entwicklung sein.

2. Theorien der Gerechtigkeit

2.1 Begriffe und Konzepte

Gerechtigkeit als ein Thema der politischen Philosophie beinhaltet grundlegende Fragen über die und innerhalb einer Gesellschaft. Es geht um die Ausformung der Gesellschaft selbst, um ihre moralischen Grundlagen und in einem sehr hohen Grad um Verteilungsfragen. Die Bedeutung von Gerechtigkeit für das menschliche Zusammenleben ist daher unumstritten, die Begründung, die Verwirklichung und die Definition gerade deswegen umso mehr.¹ Auch in der ersten Definition, die hier gegeben werden soll, stammend aus einem politikwissenschaftlichen Lexikon, wird Gerechtigkeit an erster Stelle lediglich bezeichnet als

„Maßstab zur Beurteilung von Personen und Institutionen, von Staat und Gesellschaft. G. gilt als Kardinaltugend menschlichen Handelns und erfüllt eine unbedingte Legitimationsfunktion in bezug auf Herrschaft und Güterverteilung. [...]“ (Nohlen et al. 1998: 214-215).

Wie diese Definition zeigt, handelt es sich um ein sehr weitreichendes philosophisches Konzept, das die normativen Debatten der politischen Theorie dominiert. Fragen der Gerechtigkeit haben aber ebenso großen Einfluss auf das politische Geschehen, denn sie gewinnen in der Öffentlichkeit leicht Aufmerksamkeit. Gerechtigkeit ist in politischen Debatten ein gleichzeitig anspruchsloses, wie auch zugkräftiges Argument.

Etwas konkreter bezeichnet Gerechtigkeit „wer wem was aus welchen Gründen innerhalb eines gesellschaftlichen Kontexts schuldet“ (Forst 1992: 198). Schulden in dem Sinne, dass Pflichten, die sich aus Gerechtigkeitsgründen ergeben, im Gegensatz zu Tugendpflichten nicht nur erhofft oder erbeten, sondern verlangt werden können (vgl. Höffe 2004: 29). Durch Gerechtigkeit soll die Willkür aus der Gesellschaft und den zwischenmenschlichen Verhältnissen entfernt werden, darunter auch die Willkür bei der Verteilung gesellschaftlicher Güter (vgl. Forst 1992: 198).

¹ Bekanntestes und modernstes Beispiel ist die von John Rawls ausgelöste Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus, in der auch sehr stark klassischere Gerechtigkeitstheorien von Kant, Hegel und Aristoteles gegeneinander ins Feld geführt werden. vgl. Honneth 1993

Zunächst soll hier auf einige grundlegende Unterscheidungen und Konzepte innerhalb der Gerechtigkeitstheorien eingegangen werden, um dann einen historischen Überblick zu beginnen, der bei der einflussreichen Gerechtigkeitstheorie von John Rawls ausführlich endet. Es handelt sich um Elemente der Gerechtigkeitstheorien, die auch in den folgenden Teilen der Arbeit eine große Rolle spielen werden. Zunächst die „Verfahrensgerechtigkeit“, die speziell in liberalen Theorien einen prominenten Platz einnimmt. Hier geht es darum, ein System zu schaffen, in dem die Prozesse die Gleichheit garantieren, das somit unparteilich ist und eben Willkür ausschließt. Die Gerechtigkeit richtet sich dabei nicht auf die Inhalte oder die Ergebnisse sondern auf die Zuständigkeiten, Abläufe und Formen der Verfahren (vgl. Höffe 2004: 46). Es wird davon ausgegangen, dass ein durch ein gerechtes Verfahren zustande gekommenes Ergebnis ebenfalls gerecht ist und stellt somit eine der pflegeleichtesten Gerechtigkeitsformen dar.

Eines der wichtigsten Konzepte, auch im Zusammenhang mit den folgenden Ausführungen, ist die „Verteilungsgerechtigkeit“ oder auch „distributive Gerechtigkeit“. Hier wird eine proportionale Form der Gleichheit benötigt, um die Güter, Rechte und Pflichten innerhalb einer Gesellschaft gerecht zu verteilen, denn gerade die völlige Gleichheit wäre ungerecht. Problem und Streitpunkt dieser Verteilung sind die Kriterien, nach denen sie erfolgen soll: Zählen die Leistungen oder die Bedürfnisse der Mitglieder und wird eine „equality of opportunity“ (Liberalismus) oder eine „equality of result“ (Sozialismus) angestrebt (vgl. Nohlen et al. 1998: 214-215)? „[D]aher benötigt die gerechte Verteilung einen Maßstab, der die gerechtigkeitsrelevante Gleichheitshinsicht definiert“ (Kersting 1999: 47). Kersting sieht hier eine Gleichheit von Verhältnissen als notwendig an, entsprechend der Grundformel: „Gleiches Gleichen, Ungleiches Ungleichen“ (Kersting 1999: 47).

Eng verknüpft mit der Verteilungsgerechtigkeit ist die so genannte „soziale Gerechtigkeit“ (vgl. Kersting 2000, Becker/Hauser 2004, Miller 2008). Der Begriff ist gemeinsam mit der sogenannten „sozialen Frage“ im 19. Jahrhundert aufgetaucht und fand unterschiedlich starken Anklang, wie auch sehr unterschiedliche Auslegungen, um im heutigen politischen Sprachgebrauch teilweise zu einer recht leeren Worthülse zu verkommen. In den theoretischen Debatten über Verteilungsgerechtigkeit, über Sozial- oder Wohlfahrtsstaat gewinnt der Begriff derzeit allerdings wieder an Popularität und Substanz (vgl. Höffe 2005).

Die Vorstellung einer sozialen Form von Gerechtigkeit ist eng mit der Idee des Wohlfahrtsstaates verbunden. Hierbei werden normative Erwartungen an die gesellschaftliche Verteilung von Gütern und Lasten gestellt (vgl. Liebig/May 2009: 4). Als programmatische Forderung ist soziale Gerechtigkeit sogar erst dem 20. Jahrhundert zuzuordnen und hat in dessen Verlauf eine Transformation erlebt. Während in den 60ern und 70ern darunter vor allem eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen verstanden wurde, geht es in der aktuellen Debatte „um eine gerechte Verteilung von Chancen, also den Möglichkeiten, seine eigenen Lebenspläne zu verwirklichen. Dies umfasst nicht nur die materielle Absicherung oder einen Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand, sondern vor allem auch den Zugang zu Bildung, Kultur und die Ermöglichung politischer Teilnahme“ (Liebig/May 2009: 4).

2.2 Abriss der normativen Gerechtigkeitstheorie

Die Vorstellung von Gerechtigkeit, die Aristoteles in seiner „Nikomachischen Ethik“ aufbaut, gilt als grundlegend für nachfolgende Konzepte und häufigster Ausgangs- und Bezugspunkt (vgl. Dornheim et al. 1999: 9). Es handelt sich, wie bei Platon, um eine Tugendethik und Gerechtigkeit ist bei ihm stark mit dem menschlichen Handeln und auch mit dem Streben nach Glückseligkeit verknüpft. Gerade aufgrund ihrer Intersubjektivität ist sie die oberste Tugend. Auf ihn geht auch die bis heute wesentliche Unterscheidung zwischen distributiver (austeilender) und kommutativer (ausgleichender) Gerechtigkeit zurück (vgl. Höffe 2004: 22-23). Während distributive oder Verteilungsgerechtigkeit eine ungleiche Behandlung zulässt, ist die kommutative Gerechtigkeit dort anzutreffen wo ein gleicher Austausch verlangt wird. Das betrifft Geschäftsbeziehungen als Tauschgerechtigkeit aber ebenso die Wiedergutmachung im Strafrecht als korrektive Gerechtigkeit (vgl. Kersting 2000: 23).

Mit den Vertragstheoretikern, allen voran Hobbes, wird Gerechtigkeit als Teil einer notwendigen Ordnung gesehen, die über einen Vertrag etabliert wird (vgl. Dornheim et al. 1999: 10). Nur innerhalb der Vertragsbeziehung kann sie existieren. Sie wird gewissermaßen institutionalisiert und bekommt einen formalen Charakter. Die wichtigste Veränderung besteht in der Lösung von gott- oder naturgegebenen Gerechtigkeitseinstellungen hin zu positivem Recht, also einem Recht, das innerhalb einer Gesellschaft gesetzt wurde und dort wirksam ist. Neben einem solchen Rechtspositivismus, dessen Gerechtigkeitsskeptische

Auffassungen bis heute wirksam sind, entstand mit dem Vernunftrecht Kants wiederum eine sehr einflussreiche überpositive Fundierung der Gerechtigkeit. Die politische Philosophie der Neuzeit ersetzte das hermeneutisch-tugendethische Gerechtigkeitskonzept des Aristoteles durch ein vernunftrechtlich-prinzipientheoretisches (vgl. Kersting 1999: 48). Ein anderes Element aus Kants Theorien, das sich in einigen gerechtigkeitsrechtlichen Debatten niederschlägt, ist seine Trennung des Gerechten und des Guten, von Recht und Moral (vgl. Kersting 1999: 48).

Der Kantischen Moralphilosophie steht die utilitaristische Gerechtigkeitsauffassung entgegen. Während Kants Ethik deontologisch ist, das heißt einem System von allgemeingültigen Normen folgt, ist der Utilitarismus teleologisch und orientiert sich an der Qualität der Folgen moralischer Handlungen (vgl. Kersting 2001: 82-83). An erster Stelle stehen hierbei der Gesamtnutzen und die allgemeine Wohlfahrt. Ziel ist die größtmögliche Befriedigung für die Gesamtheit der Mitglieder einer Gesellschaft. Häufig kritisiert wird, dass hier das Glück oder Unglück der Mitglieder gegeneinander aufgerechnet werden kann und durch das Nutzenprinzip der Zweck die Mittel oft heiligt. In seiner klassischen Form ist der Utilitarismus durch Jeremy Bentham und John Stuart Mill geprägt und beeinflusste vor allem den englischsprachigen Raum. Unter den vielen Kritikern des Utilitarismus ist John Rawls der Bekannteste.

Liberale und libertäre Auffassungen von Gerechtigkeit orientieren sich am Rechtspositivismus und von Hayek erklärt „soziale Gerechtigkeit“, die wie erwähnt vor allem Verteilungsfragen in den Mittelpunkt stellt, zur Illusion. Der Markt ist in seiner Auffassung unverantwortlich, er ist weder gerecht noch ungerecht (vgl. Kersting 2001: 54). Radikal-liberale Positionen wie jene von Robert Nozick sehen Umverteilung selbst als eine Form von Ungerechtigkeit an, da sie eine Enteignung voraussetzt (vgl. Kersting 2001: 166).

2.3 John Rawls „Theorie der Gerechtigkeit“

Eine neuere und sehr stark rezipierte Gerechtigkeitstheorie stammt von John Rawls, der den Theorien über Gerechtigkeit mit seiner eigenen „theory of justice“ (Rawls 1996) wieder zu mehr Aufmerksamkeit verhalf. Der Einfluss seines Werkes wird sehr hoch eingeschätzt und es soll eine unvermutete „Renaissance“ der im 20. Jahrhundert leicht erkalteten politischen Theorie ausgelöst haben (vgl. Kersting 2001: 19). Die Rezeption seiner Theorie hat tatsächlich zu Debatten geführt, die sehr weitläufig den Charakter gegenwärtiger Gesellschaftsmodelle zu ergründen suchen und mit dem Kommunitarismus zu eigenen Denkrichtungen wurden. Der Begriff Renaissance trifft auch dahingehend zu, da er in seiner Theorie stark auf die klassische politische Philosophie zurückgreift, insbesondere auf die des „Kontraktualismus“. Die Absichten, die Rawls mit seinem Werk ursprünglich verfolgte, drückt Wolfgang Kersting folgendermaßen aus:

„Rawls’ Gerechtigkeitstheorie ist der anspruchsvolle philosophische Ausdruck eines sozialliberalen politischen Programms; sie bietet eine Verteidigung des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus und seiner rechtlichen und politischen Institutionen“ (Kersting 2001: 21)

Theoretisch ist Rawls klar dem Liberalismus zuzuordnen und sieht sich selbst in seiner Theorie besonders stark von Kant beeinflusst (vgl. Rawls 1996: 12). Seine Gerechtigkeitstheorie soll vor allem eines leisten, nämlich eine brauchbare Alternative zu den bislang vorherrschenden Gerechtigkeitskonzepten zu bilden (vgl. Rawls 1996: 19). Dabei handelt es sich vorrangig um den Utilitarismus und den Intuitionismus. In ersterem steht der gesamtgesellschaftliche Nutzen an erster Stelle, also auch vor den Freiheiten einiger einzelner. Besonders die weit verbreitete utilitaristische Wohlfahrtsökonomik ist Rawls hier ein Dorn im Auge. Das zweite Konzept geht davon aus, dass es keinen einheitlichen Maßstab für die Ableitung von Gerechtigkeitsgrundsätzen oder für ihre Gewichtung gäbe (vgl. Rawls 1996: 52).² Beide Theorien können nach Rawls allerdings nicht überzeugen. Der Intuitionismus neigt durch seine Vielzahl an Grundsätzen zur Unübersichtlichkeit und ist schwer festlegbar, während der Utilitarismus durch seinen einzigen Grundsatz nicht nur gegen intuitive Gerechtigkeitsempfindungen verstößt, sondern auch gegen die Freiheit an sich.

² Diese Auffassung des Intuitionismus durch Rawls bezeichnet er selbst als allgemeiner als üblich. Sie wirkt aber trotz seiner nachfolgenden Kritik sehr fundiert und bietet auch ausführliche Literaturangaben.

Hierzu drückt sich Rawls sehr deutlich aus: „Es ist mit der Gerechtigkeit unvereinbar, daß der Freiheitsverlust einiger durch ein größeres Wohl anderer gutgemacht werden könnte“ (Rawls 1996: 46). Rawls sucht also nach einer Gerechtigkeitstheorie, die mit liberalen Grundsätzen übereinstimmen kann.

Hierzu greift er das Konzept des Gesellschaftsvertrages auf, das vor allem von Hobbes, Locke, Rousseau und auch Kant bekannt ist und verwendet wurde, um das Entstehen einer staatlichen Ordnung, aber auch ihre moralischen Grundlagen zu erklären. Allerdings stellt er fest, dass seine Gerechtigkeitstheorie „die herkömmliche Vorstellung des Gesellschaftsvertrags verallgemeinert und auf eine höhere Abstraktionsebene hebt“ (Rawls 1996: 19). Er spielt hier auf eine der größten Besonderheiten seiner Konzeption an, nämlich den so genannten „Schleier des Nichtwissens“ oder im englischen Original „veil of ignorance“, der seinen Urzustand wesentlich von den Natur- oder Urzuständen seiner Vorgänger unterscheidet. Außerdem steht bei ihm auch keine komplette Staatsordnung im Vordergrund sondern vorderhand nur die Übereinkunft auf Gerechtigkeitsgrundsätze.

In Rawls Vertragstheorie und dem dazugehörigen Gedankenspiel kommen die Individuen zusammen und beschließen gemeinsam ihre Gesellschaftsordnung. Alle befinden sich jedoch unter dem erwähnten „Schleier des Nichtwissens“, der den Beteiligten ihren eigenen sozialen Status aber auch ihre Fähigkeiten und Begabungen in der zu planenden Gesellschaft unbekannt macht. Durch diese Voraussetzungen würden sie sich, auch zu ihrem eigenen Nutzen, auf Gerechtigkeitsgrundsätze einigen, die für alle „fair“ sind. Daraus leitet sich auch der eigentliche Titel seiner Theorie „Gerechtigkeit als Fairneß“ ab. Die Menschen in Rawls Urzustand erfüllen allerdings auch die spezifischen Voraussetzungen vernünftig zu sein und keine aufeinander gerichteten Interessen zu haben. Das allgemeine Nutzenprinzip des Utilitarismus wird für ihn hierdurch in der Entscheidungsfindung ausgeschlossen, da jeder seinen eigenen Interessen folgt (vgl. Rawls 1996: 31). Es wird auch nicht die konkrete Ausgestaltung der Institutionen oder gar eine Verteilung vereinbart, sondern nur die Gerechtigkeitsgrundsätze nach denen sich diese zu richten haben. Gerade dieser Minimalismus soll garantieren, dass hier Gerechtigkeitsgrundsätze entstehen, die voraussetzungslos und allgemein gültig sein können. Auch dem Wertepluralismus innerhalb einer Gesellschaft soll so entsprochen werden, wodurch Rawls Theorie auch als eine „Konsenstheorie der Gerechtigkeit“ bezeichnet wird (vgl. Arenhövel 1998: 246).

Unter den beschriebenen Voraussetzungen wird also eine „gerechte Ordnung“ beschlossen und die Grundsätze, die hier entstehen, sind nach Rawls Auffassung mit hoher Wahrscheinlichkeit die Folgenden:

„(1) Jede Person hat ein gleiches Recht auf das umfassendste System gleicher Grundfreiheiten, das mit demselben System von Freiheiten für alle vereinbar ist.

(2) Soziale und ökonomische Ungleichheiten sind zulässig, wenn sie (a) zum größten zu erwartenden Vorteil für die am wenigsten Begünstigten und (b) mit Positionen und Ämtern verbunden sind, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit offen stehen“³

Das erste dieser beiden Prinzipien garantiert gleiche Grundrechte für alle und wird als Gleichheitsprinzip bezeichnet. Das zweite, so genannte Differenzprinzip dient dazu, Ungleichheiten zu legitimieren indem sie den am wenigsten begünstigten Mitgliedern der Gesellschaft nützen. Es soll hier jeweils die rechtlich-politische und die sozial-ökonomische Gerechtigkeit sichergestellt werden (vgl. Kersting 2001: 50-51). Obwohl das Prinzip, das sich auf die Grundfreiheiten bezieht, an erster Stelle steht, bedeutet das zweite Prinzip nicht nur eine Abgrenzung vom Utilitarismus sondern auch von härteren liberalistischen Positionen und hat wohlfahrtsstaatliche Konsequenzen, denn es impliziert „sozial- und wirtschaftspolitische Institute, die als Gerechtigkeitsaufsicht des Marktes tätig sind und von der sozioökonomischen Ungleichheit den Nachweis allgemeiner Vorteilhaftigkeit verlangen“ (Kersting 2001: 52).

In Fragen der Verteilung handelt es sich laut Rawls bei seiner Theorie um eine „reine Verfahrensgerechtigkeit“ (Rawls 1996: 106). Hauptträger dieser Art der Gerechtigkeit ist ein „gerechtes System von Institutionen“ (Rawls 1996: 108), das in Zusammenhang mit den genannten Grundsätzen die gerechte Verteilung in einer Gesellschaft regeln und gewährleisten soll. Über die Rolle der Gerechtigkeit in einer Gesellschaft schreibt er gleich zu Beginn seines Buches: „Die Gerechtigkeit ist die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen“ (Rawls 1996: 20).

³ Zit. nach Arenhövel 1998: 248. Diese Version der Gerechtigkeitsprinzipien, ist jene die Rawls in späteren Aufsätzen verwendet. In der „Theorie der Gerechtigkeit“ finden sich mehrere Formen da sie mit der Argumentation weiterentwickelt werden.

Rawls Theorie löste eine weitreichende Debatte aus. Es bildete sich eine breite Front aus Kritikern, die aber keinesfalls als homogen bezeichnet werden kann. Neben libertären Kritikern wie Nozick, die den egalitären Liberalismus klarerweise als Eingriff in die Freiheiten der Bürger sahen (vgl. Kersting 2001: 165), meldeten sich Wissenschaftler aus den unterschiedlichsten theoretischen Denkrichtungen unter denen einige eine Gemeinsamkeit aufwiesen. Ihre Kritik an Rawls bestand in einer Rückbesinnung auf die Gemeinschaft als Gegengewicht zum Individualismus in Rawls Gerechtigkeitstheorie, was als „Kommunitarismus“ namensgebend für die gesamte Debatte wurde (vgl. Honneth 1993). Was die sogenannten Kommunitaristen grundsätzlich verband, war laut Honneth die „vor allem gegen Rawls gerichtete Idee, daß es immer der vorgängigen Rückbesinnung auf einen Horizont gemeinschaftlich geteilter Werte bedarf, wenn über Fragen der gerechten Ordnung einer Gesellschaft sinnvoll entschieden werden soll“ (Honneth 1993: 8). Die bekanntesten zu den Kommunitaristen zu zählenden Theoretiker und Rawls-Kritiker sind Michael Sandel (1984), Alasdair Macintyre (1993), Charles Taylor (1993) und Michael Walzer (1992).

Diese kritische Rezeption war, wie erwähnt, von großer Bedeutung für die Wiederbelebung der politischen Philosophie im 20. Jahrhundert sowie für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema Gerechtigkeit und den normativen Grundlagen einer Gesellschaft. Auch in der empirischen Gerechtigkeitsforschung fand eine Rezeption statt. Insbesondere die Vorrangregeln zwischen Gerechtigkeitsprinzipien stießen auf Interesse (vgl. Haase 2002: 55). Nullmeier erklärt sogar, dass die als Antwort auf Rawls entwickelte Theorie der Gerechtigkeitssphären von Michael Walzer (1992) die Herausbildung einer empirischen soziologischen Gerechtigkeitsforschung erst angestoßen hat (vgl. Nullmeier 1997: 214). Dahingehend ist sie auch für die weitere Analyse von „Flexicurity“ zum einen als normative theoretische Basis von Nutzen und zum anderen als ein Maßstab. Trotz aller teils fundierten Kritik an Rawls Theorie, speziell was ihre Vorannahmen betrifft, ist sie das einflussreiche und weitrezipierte Zentrum einer Debatte, weshalb sie hier als Grundlage verwendet werden soll. Es sei vorweg erwähnt, dass eine liberale Gerechtigkeitstheorie mit Ausrichtung auf die Begründung eines Wohlfahrtsstaates der Entwicklung eines gesamteuropäischen Wohlfahrtstaatsmodells nicht allzu fern steht.

3. Gerechtigkeit und Arbeitsmarktpolitik

3.1 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

„Arbeitsmärkte als gesellschaftliche Institutionen haben zwei zentrale Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen: Sie vermitteln Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften (Ausgleichsfunktion) und verteilen damit zugleich individuelle und gesellschaftliche Chancen materieller und immaterieller Art auf die Arbeitskräfte und die übrigen Individuen (Verteilungsfunktion)“ (Keller 1997: 303).

Wir erkennen hier bereits die Unterscheidung von Aristoteles zwischen ausgleichender und austeilender Gerechtigkeit wieder. Diese direkte Übertragung gerechtigkeitstheoretischer Konzepte auf den Arbeitsmarkt mag zu einfach erscheinen, tatsächlich müssen aber gerade an diesen Schnittstellen Gerechtigkeitsprinzipien angesetzt werden. Die Ausgleichsfunktion entspricht der kommutativen Gerechtigkeit nach Aristoteles, die dafür zu sorgen hat, dass Leistung und Gegenleistung gleichwertig sind und ist relativ unumstritten. Problematischer ist die Deutung der Verteilungsfunktion auf dem Arbeitsmarkt. Im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit muss gefragt werden: Was wird hier nach welchen Kriterien verteilt? Ist es die Arbeit als Gut, das verteilt werden muss oder die Chance auf Arbeit? Zielt die verfolgte Politik auf Chancengleichheit oder Ergebnisgerechtigkeit? Diese Fragen sollen im dritten Abschnitt dieser Arbeit geklärt und dabei auch einige der Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik identifiziert werden.

Ein Arbeitsmarkt lässt sich nicht mit anderen Märkten im ökonomischen Sinn vergleichen und die beiden obengenannten Funktionen arbeiten nicht reibungsfrei (vgl. Keller 2008: 267). Er weist einige Besonderheiten auf, insbesondere Institutionen und Regeln, die zu einem großen Teil von politischer Seite gesetzt werden und somit gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen sollten. Die hierdurch entstandenen Strukturen und die Maßnahmen, die für die Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt verwendet werden, unterscheiden sich in den verschiedenen Ländern sehr stark, was in Analysen immer miteinbezogen werden sollte. Die Arbeitskraft ist auch keinesfalls eine Ware im herkömmlichen Sinn, denn sie ist untrennbar mit ihrem Anbieter verbunden (vgl. Keller 2008: 268). Sie wird quasi permanent und nicht speziell für den Verkauf erzeugt, sie ist nicht lager- oder akkumulierbar und wird für den „Verkäufer“ wertlos, wenn keine Nachfrage

herrscht. Der Anbieter steht somit unter Verkaufszwang und sieht sich einer umgekehrten Konkurrenzsituation ausgesetzt, in der die Zahl der Anbieter jene der Nachfrager übersteigt. Diese Bedingungen bestimmen das „normative Dilemma der Konstruktion Arbeitsmarkt“ (Fischer/Heier 1983: 12). Dementsprechende Schwächen weisen ökonomisch ausgerichtete Theorien über die Vorgänge am Arbeitsmarkt auf. Wichtiger für den vorliegenden Zweck werden politisch-institutionalistische Sichtweisen sein, die auch auf die gesellschaftlichen Auswirkungen einer Arbeitsmarktpolitik eingehen.

Es findet sich folgende Definition von Arbeitsmarktpolitik: „i.e.S. die institutionellen, prozessualen und entscheidungsinhaltlichen Dimensionen des polit. Handelns, das darauf gerichtet ist, Art und Umfang der ‚passiven‘ wie der ‚aktiven‘ A.[rbeitsmarktpolitik] verbindlich zu regeln“ (Nohlen et al. 1998: 46). Als passive Arbeitsmarktpolitik werden die kompensatorischen Leistungen für Einkommensausfälle bei Arbeitslosigkeit bezeichnet. Aktive Arbeitsmarktpolitik beinhaltet „die – nach sozialen Gruppen, Regionen und Industrien differenzierten – Maßnahmen zur Beeinflussung der Beziehungen zwischen Angebot und der Nachfrage auf und zwischen über- und innerbetrieblichen Arbeitsmärkten“ (Nohlen et al. 1998: 46). In dieser Definition einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ist bereits der Hinweis auf das Differenzprinzip von Rawls zu erkennen – hier nicht nur in Bezug auf Individuen sondern auch auf Regionen und Industrien.

In einer weiten Definition kann Arbeitsmarktpolitik als „Beschäftigungspolitik“ verstanden werden und beinhaltet so „die Gesamtheit der Maßnahmen, welche das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitskraftnachfrage sowie die Beziehung zwischen beiden Größen gesamtwirtschaftlich [...] zu steuern versuchen“ (Schmidt 1992: 35). Während Arbeitsmarktpolitik im oben beschriebenen engeren Sinne eine Vermittlungsfunktion zwischen Angebot und Nachfrage einnimmt, zielt Beschäftigungspolitik auf die Verringerung oder Abwendung konjunktureller oder struktureller gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte, wie etwa Arbeitslosigkeit (vgl. Schmidt 1992: 35).

Auf die westliche Welt bezogen beginnt die Geschichte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auf nationaler Ebene wurden Systeme zur Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung entwickelt, die seit der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre durch staatliche Stützung der gesamtwirtschaftlichen

Nachfrage unterstützt wurde. In den 50er und 60er Jahren werden diese Systeme ausgebaut und in vielen Ländern durch Konjunktur- und Beschäftigungspolitik ergänzt. Schmidt sieht hier zwei Phasen, auf die in den 70ern eine dritte folgt. Aktive wie auch kompensatorische Arbeitsmarktpolitik werden wiederum erweitert, allerdings gerät die Beschäftigungspolitik durch die zunehmende Dominanz liberaler Vorstellungen immer mehr in Bedrängnis (vgl. Schmidt 1992: 35).

Die Rezession der 70er Jahre führte zu einer verstärkten Anwendung beider Komponenten der Arbeitsmarktpolitik, wobei die passive seit damals aufgrund hartnäckiger struktureller Arbeitslosigkeitsraten in den meisten Wohlfahrtsstaaten tendenziell überlastet war (vgl. Schmidt 1992: 35-36). Dahingehend gewinnt die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer Erfolge bei der Verminderung der Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zunehmend an Bedeutung. In einigen europäischen Ländern wurde außerdem versucht, die Problematiken auf dem Arbeitsmarkt mittels einer angebotsseitigen Politik zu lösen und das Arbeitskräfteangebot durch Erschwerung von Einwanderung, Frühverrentung älterer Arbeitnehmer oder Arbeitszeitpolitik zu lösen (vgl. Schmidt 1992: 36).

Für Sengenberger nimmt der Arbeitsmarkt eine ganz besondere Stellung innerhalb der Gesellschaft ein und bildet „die zentrale gesellschaftliche Instanz nicht nur der Vermittlung von Angebot und Nachfrage von Arbeitskraft, sondern zugleich der Verteilung des erwirtschafteten Ergebnisses auf die Arbeitskräfte in Form von Arbeitseinkommen und Zuweisung individueller und sozialer Lebenschancen“ (Sengenberger 1987: 44). In dieser Sichtweise des Arbeitsmarktes als Verteilungsprozess werden nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch sozialer Status, Prestige oder Risiken wie Arbeitslosigkeit verteilt. Davon ist nicht nur jener Teil der Bevölkerung betroffen, der aktiv auf dem Arbeitsmarkt tätig ist. Auch die wirtschaftliche und soziale Stellung der Nichterwerbstätigen wird in einem nicht unwesentlichen Ausmaß von der Tätigkeit ihrer Angehörigen bestimmt (vgl. Sengenberger 1987: 44).

3.2 Der Arbeitsmarkt als Modell

Eine hilfreiche Brücke zwischen Gerechtigkeitstheorie und Arbeitsmarktpolitik können für den vorliegenden Zweck Arbeitsmarkttheorien bilden.⁴ Sie tragen verschiedene Auffassungen der Funktionsweise eines Arbeitsmarktes in sich und wie und ob Arbeit innerhalb einer Gesellschaft verteilt werden kann. Sie gehen in sehr unterschiedlichem Ausmaß auf die Institutionen, die in diesen Prozessen aktiv werden, ein. Die Verwendung von Elementen aus diesen Theorien im Flexicurity-Konzept kann Aufschluss darüber geben, welche Vorstellung von Verteilung und Gerechtigkeit vorherrscht oder zumindest verwandt ist.

Einige, insbesondere die sogenannten „neoklassischen“ Ansätze in ihrer frühen Form, sehen den Arbeitsmarkt als Markt im ökonomischen Sinn an (vgl. Keller 2008: 270-273, Fischer/Heier 1983: 40-58, Sesselmeier et al. 2010: 73-92). Hier wird Arbeitskraft zwischen Angebot und Nachfrage gehandelt. Der Preis ist der flexible Reallohn. Dieser pendelt sich auf dem selbstregulierenden Markt auf einem Gleichgewichtslohnsatz ein, wodurch dem Staat lediglich ordnungspolitische Aufgaben zukommen. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird in diesem so genannten „Lohnwettbewerbsmodell“ als unnötig angesehen. Die Grundannahmen dieses wenig differenzierenden Ansatzes, werden häufig aufgrund ihrer „mangelnden Realitätsnähe“ (Keller 2008: 272) kritisiert. Die auf dem Arbeitsmarkt wirkenden Institutionen sind völlig außer Acht gelassen und es wird von vollständiger Konkurrenz und vollständiger Information bei allen Teilnehmern ausgegangen. Arbeitslosigkeit ist im neoklassischen Basismodell nicht vorgesehen, da der Reallohn hier durch ein übermäßiges Angebot an Arbeitskraft bis zum Eintritt von Vollbeschäftigung sinkt (vgl. Fischer/Heier 1983: 53). Durch das Modell des allgemeinen Gleichgewichts in den neoklassischen Ansätzen kann „unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit nur durch überhöhte Reallöhne aufgrund zu starker Regulierung (z.B. durch Lohnnebenkosten) entstehen. Auf einem Markt mit vollständiger Konkurrenz könne es demnach keine Arbeitslosigkeit geben, es sei denn sie erfolgt auf freiwilliger Basis (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 66).

⁴ Die Auswahl der folgenden Theorien orientiert sich an Keller 2008. Es existieren noch unzählige weitere Theorien und Modifikationen – diese Auswahl scheint für politikwissenschaftliche Ansätze aber am geeignetsten. Zur weiteren Vertiefung wird empfohlen: Fischer/Heier 1983, Sesselmeier et. al. 2010, Wagner/Jahn 2004

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive gesehen, herrscht in diesem Modell grundsätzlich Chancengleichheit, da alle Teilnehmer auf diesem Markt über die gleichen Informationen und vollständige Markttransparenz verfügen. „Diese Chancengleichheit bezieht sich allerdings nur auf die Position im Markt, d.h. das Individuum kann frei über seine Ressourcen verfügen und kontrahieren, mit wem es will. Die Anfangsausstattung mit Gütern findet nicht im Markt statt, sondern wird extern bestimmt. Fragen distributiver Gerechtigkeit werden somit nicht berücksichtigt, außer über mögliche Veränderungen der Anfangsausstattung“ (Sesselmeier et al. 2010: 75).

Das neoklassische Modell blieb lange Zeit aufgrund mangelnder Alternativen sehr einflussreich und ist infolge seiner Einfachheit bis heute noch sehr verbreitet. Mit verschiedenen Erweiterungen des Basismodells wurde versucht, auf die genannten Schwächen einzugehen. Gleichzeitig entwickelte sich unter Nationalökonomern eine Richtung, die soziologische, psychologische und institutionelle Faktoren in ihren Modellen stärker berücksichtigt (vgl. Fischer/Heier 1983: 61). Die wichtigsten Unterschiede in den weiteren Theorien und Kontroversen in der Arbeitsmarktökonomik sind in der Frage zu finden, welches Ausmaß die Mängel und Unvollkommenheiten des reinen Marktmechanismus ausmachen und welche Bedeutung Institutionen auf dem Arbeitsmarkt einnehmen (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 73).

Zu den bekannteren Weiterentwicklungen des neoklassischen Basisansatzes gehört der „Humankapitalansatz“, der stärker auf die Heterogenität der Arbeitskräfte eingeht (vgl. Keller 2008: 273-277, Fischer/Heier 1983: 181-186, Sesselmeier et al. 2010: 145-148). Es wird davon ausgegangen, dass jeder in sein persönliches Humankapital in Form von Ausbildung Investitionen tätigt, um seinen Marktwert zu erhöhen. Das führt zu Unterschieden in Produktivität und Marktverhalten der Anbieter. Eine vorgenommene Unterscheidung ist jene zwischen allgemeinem und spezifischen Humankapital, das heißt solches das überbetrieblich und solches das im jeweiligen Betrieb erlernt und notwendig ist. Das Modell kann einen Teil der Einkommensvarianz erklären, ignoriert aber weitere Einflussfaktoren auf die Einkommensverteilung.⁵ Kritik an diesem Ansatz weist auf die Angebotsorientiertheit hin. Diese führt dazu, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich am Modell orientieren,

⁵ Keller nennt als weitere Faktoren sozialer Hintergrund, Schulqualität, Geschlecht, Rasse, Religion, Glück und soziale Kontakte. vgl. Keller 2008: 276.

vor allem ins Humankapital der „Anbieter“ in Form von Mobilitäts- und Qualifikationsförderung investieren. Außerdem kann auch hier nur freiwillige Arbeitslosigkeit erklärt werden und Bildung wird als ein rein aus ökonomischen Gründen betriebener Lebensfaktor angesehen (vgl. Keller 2008: 277).

Segmentationstheorien (vgl. Keller 2008: 288-293, Sesselmeier et al. 2010: 273-296, Sengenberger 1987) stehen in der Tradition einer institutionalistischen Schule und verstehen sich als Alternative zu den angebotsorientierten neoklassischen Ansätzen. In ihnen wird auf die Strukturen auf dem Arbeitsmarkt eingegangen, die die Prozesse auf diesem langfristig beeinflussen, wie institutionalisierte Regeln und politische Einflüsse. Gemeinsame Grundannahme ist die Segmentierung des Gesamtarbeitsmarktes in „intern einigermaßen homogene, gegeneinander abgeschirmte Teilarbeitsmärkte mit unterschiedlichen Funktionsweisen und Anpassungsformen“ (Keller 2008: 288). Es handelt sich dabei nicht um eine einzelne eigenständige Theorie, sondern um eine Mehrzahl von Theorien, die gewisse Gemeinsamkeiten aufweisen. Im Gegensatz zu den „deduktiven“ neoklassischen Ansätzen, die aus einer allgemeinen Theorie spezielle Arbeitsmarktprobleme erklären, sind Segmentationstheorien „induktiv“ angelegt. Sie gehen den durch empirisches Material belegten Phänomenen auf dem Arbeitsmarkt nach und versuchen diese daraufhin zu verallgemeinern (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 273-274).

Die Anzahl der Teilarbeitsmärkte unterscheidet sich in den verschiedenen Theorien. Eine einfache Teilung trennt zwischen einem „internen“ und einem „externen“ Arbeitsmarkt. Während auf dem externen Arbeitsmarkt ein Lohnwettbewerb nach neoklassischem Modell stattfindet, ist der interne, das heißt innerbetriebliche Arbeitsmarkt, gegen die Konkurrenz von außen abgeschirmt. Er verfügt über seine eigenen Institutionen und Regeln, die sich auf die Lohnbestimmung, Entlassungen und Beförderungen auswirken und relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse bieten. Auch Veränderungen auf dem externen Markt wirken sich kaum auf den internen Markt aus (vgl. Keller 2008: 289). „Mit der Internalisierung der Vorteile stabiler Arbeitsverträge korrespondiert die Externalisierung der Nachteile instabiler Beschäftigungsverhältnisse“ (vgl. Keller 2008: 293).

Eine etwas erweiterte Teilung geht stärker auf die Merkmale von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften ein und unterteilt den Gesamtarbeitsmarkt in drei Typen von

Teilarbeitsmärkten: Erstens den „(berufs-)fachlichen Teilarbeitsmarkt“, der sich durch erworbene fachliche Qualifikationen abtrennt, zweitens der „betriebsinterne Teilarbeitsmarkt“, wo bereits beschäftigte Personen solchen des externen Marktes vorgezogen werden und drittens der „unspezifische, unstrukturierte (Jedermanns-)Teilarbeitsmarkt“, an dem die Arbeitskräfte mit geringen und ohne fachliche oder betriebsspezifische Qualifikationen teilnehmen (vgl. Keller 2008: 290-291).

Der Wert dieser Ansätze liegt in der Erklärung von Arbeitsmarktstrukturierung und deren Verfestigung. Vertreter der Segmentationstheorien befürworten grundsätzlich „quantitative und qualitative Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Strukturen und Prozesse der Segmentation berücksichtigen muss“ (Keller 2008: 293). Eine somit betriebene Arbeitsmarktstrukturpolitik zielt auf die Verbesserung der Chancen von Problemgruppen, die größtenteils dem drittgenannten Teilarbeitsmarkt zugehörig sind (Keller 2008: 293). Obwohl als Alternative gedacht, fließen auch hier Elemente der Neoklassik mit ein. Insbesondere der Humankapitalansatz findet in der Strukturierung der Arbeitsmärkte nach Qualifikationen Eingang (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 293).

Die Insider-Outsider-Theorien (vgl. Keller 2008: 294-297, Sesselmeier et al. 2010: 231-237) gehen davon aus, dass ein Teil der Arbeitnehmerschaft Macht auf dem Arbeitsmarkt zur Lohnsetzung besitzt. Diese Gruppe sind die sogenannten „Insider“, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis zu finden sind. Davon unterscheiden sich die „Outsider“, das heißt nichtbeschäftigte Personen und diejenigen, die sich in einer Art Einarbeitungsphase befinden, die „Entrants“ (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 231). Eine Grundannahme ist, dass die internen Ausbildungskosten durch Ausscheiden eines Mitarbeiters zu verlorenen Kosten werden. Durch Ausnutzung dieser Umstände gewinnen die Insider, die solche Kosten quasi bereits in sich tragen, genügend Macht, um auf die Lohngestaltung Einfluss zu nehmen. So können sie ihren eigenen Nutzen auf Kosten der anderen beiden Gruppen maximieren. In einer erweiterten Variante spielt auch die Organisiertheit der Insider eine wichtige Rolle wodurch Institutionen in die Theorie miteinbezogen werden. (vgl. Keller 2008: 296-297) Die Theorie wird laut Keller „in der ordnungspolitischen Auseinandersetzung häufig herangezogen, um Forderungen nach Flexibilisierung und Deregulierung zu begründen“ (vgl. Keller 2008: 297).

Zu erwähnen ist noch die keynesanische Auffassung einer Beschäftigungspolitik (vgl. Keller 2008: 298-300), in der der Lohn nicht primär als Kostenfaktor für Unternehmen, sondern als Instrument zur Nachfragesteigerung gesehen wird. Während die neoklassischen Ansätze angebotsorientiert und mikroökonomisch ausgerichtet sind, orientiert sie sich an der Nachfrageseite und hat einen makroökonomischen Blickwinkel. Die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist in Abhängigkeit der Nachfrage auf dem Gütermarkt und somit diesem wie auch dem Geldmarkt nachgeordnet (vgl. Keller 2008: 298). Arbeitslosigkeit ist hier nicht „freiwillig“, sondern wird durch mangelnde Nachfrage auf den Gütermärkten ausgelöst (vgl. Sesselmeier et al. 2010: 66). Der Staat ist in diesem Modell auch nicht mehr ein reiner Störfaktor sondern durch die eigene Ausgabenpolitik für das Ziel der Vollbeschäftigung mitverantwortlich (vgl. Keller 2008: 300).

Beinahe alle der vorgestellten Theorien haben das Problem, dass die Entstehung von Arbeitslosigkeit nicht ausreichend erklärt ist und auch kaum Instrumente zu ihrer Bekämpfung geliefert werden. Die Segmentationstheorien und die Insider-Outsider-Ansätze gehen allerdings auf gewisse Gerechtigkeitsprobleme auf dem Arbeitsmarkt ein und betonen die Existenz von schwächeren Gruppen und die Notwendigkeit einer entsprechenden Förderung.

Die Entwicklung dieser Theorien (vgl. Fischer/Heier 1983) weist auf die Veränderungen in der politischen Sichtweise auf den Arbeitsmarkt hin. Das Ziel war zunächst, die Schwächen des Arbeitsmarktes mit staatlichen Instrumenten auszugleichen. Ab den 80er Jahren wurde jedoch die Frage diskutiert, ob ein Eingreifen in die Prozesse des Arbeitsmarktes überhaupt stattfinden soll. Die in diese Richtung führende neoklassische Argumentation bestand darin, dass die Überregulierung auf diesem Markt der Grund für sein Nichtfunktionieren und somit auch für Arbeitslosigkeit sei (vgl. Sengenberger 1987: 14-15). Es war gleichzeitig auch eine Veränderung im theoretischen Mainstream zu erkennen, die durch eine Verlagerung von einer nachfrageorientierten Wirtschafts- (makroökonomische Sicht) hin zu einer Angebotspolitik auf dem Arbeitsmarkt (mikroökonomische Sicht) gekennzeichnet war (vgl. Sesselmeier/Somaggio 2009: 21).

3.3 Arbeit und Gerechtigkeit

3.3.1 Problemlagen

Leo Montada (1997) hat sich mit den gerechtigkeitstheoretischen Implikationen auf dem Arbeitsmarkt und speziell mit dem Problem der Arbeitslosigkeit beschäftigt. Als eine der ersten Besonderheiten weist er darauf hin, dass es unterschiedliche Möglichkeiten für sozialen Austausch innerhalb einer Gesellschaft gibt: die Verteilung, den Vertrag und die Vergeltung. Im Bereich der Erwerbsarbeit ist das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Marktwirtschaften grundsätzlich als vertraglicher Austausch im Sinne von Ausgewogenheit organisiert. „Dieser Austausch wird aber durch politische, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen so stark mitbedingt und reguliert, daß Erwerbsarbeit auch unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit zu bewerten ist.“ (Montada 1997: 12). Das Problem besteht hier darin, die Auffassung eines Vertrags mit jener der Verteilung unter einen Hut zu bringen, was die politische und öffentliche Meinung gegenüber Arbeitsmarktpolitik und ihrer Legitimation prägt. Die Frage, ob hier Verteilungsgerechtigkeit angebracht ist, oder lediglich die Sicherheit des Marktes gewährleistet werden soll zieht einen Grat zwischen sozialen und liberalen Positionen. Und auch hier lässt sich wiederum die aristotelische Trennung zwischen der ausgleichenden und austeilenden Gerechtigkeit erkennen.

Montada wirft zudem einen eher ausgefallenen, in gewisser Weise etwas zynischen Blick auf die Problematik der Verteilungsgerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Für ihn besteht hier dahingehend ein Gerechtigkeitsproblem, dass nicht Arbeit, sondern Arbeitslosigkeit ungleich verteilt ist, oder zumindest das Risiko der Arbeitslosigkeit (vgl. Montada 1997: 16). Diese Ungleichverteilung zieht sich über Regionen, Branchen und vor allem soziale Kategorien. Besonders Frauen sind benachteiligt, aber auch Berufsanfänger, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose (vgl. Montada 1997: 16).

Seit der berühmten österreichischen Studie über die Arbeitslosen von Marienthal (Jahoda et al. 1994 [1933]) sind auch die individuellen, psychischen Folgen von Arbeitslosigkeit bekannt. Depression, Apathie und Fatalismus sind die Auswirkungen von langanhaltendem Ausschluss aus dem Erwerbsleben, zu denen mittlerweile auch negative physische Folgen gezählt werden (vgl. Liebig 2004: 198, Schlothfeldt 1999: 22-32). Liebig (2004) ergänzt hier

eine zusätzliche Dimension, die uns wieder auf das Thema Gerechtigkeit zurückführt: Erwerbsarbeit ist demnach zentral für die Entwicklung von Moralvorstellungen, die nicht mit der Jugendzeit abgeschlossen ist, sondern die in dieser wichtigen Lebensphase weitergeführt wird. Langanhaltende Arbeitslosigkeit und Fatalismus wirken sich negativ auf die Fähigkeit aus, eindeutige moralische Präferenzen zu äußern (vgl. Liebig 2004: 217). Durch hohe Arbeitslosigkeitsraten, die verschärfte Verteilungskonflikte mit sich bringen, kann hier eine Gefahr für demokratische Gesellschaften entstehen.

Neben solchen normativen Problematiken ist der ökonomische Schaden durch Arbeitslosigkeit noch nicht benannt. Gesamtgesellschaftliche Kosten entstehen nicht nur durch die Ausfallzahlungen, sondern durch den Verlust von Fähigkeiten und Fertigkeiten, durch erhöhte Krankheitsraten und die daraus entstehenden Kosten (vgl. Montada 1997: 10).

3.3.2 Empirische Befunde

Wie im methodologischen Bereich erklärt, beschäftigt sich eine empirische Gerechtigkeitsforschung mit den Gerechtigkeitsvorstellungen in der Bevölkerung und verfolgt dabei Strukturen und Veränderungen. Die Ergebnisse, von denen einige hier vorgestellt werden sollen, werden durch sozialwissenschaftliche empirische Untersuchungen erlangt. Da sich die Gerechtigkeitseinstellungen in der Bevölkerung und solche, die in staatlichen Institutionen angewendet werden, gegenseitig beeinflussen, können bisherige Befunde der Gerechtigkeitsforschung im Bereich Arbeitsmarktpolitik für die weitere Analyse von großem Nutzen sein.

Im Speziellen wird Massenarbeitslosigkeit als ungerecht wahrgenommen, wie diesbezügliche empirische Ergebnisse zeigen. Nicht nur von den Betroffenen, sondern auch von Nichtbeteiligten und teilweise sogar von denjenigen, die die Entlassungen vornehmen mussten (vgl. Montada 1997: 13). Entlassungen und auch Lohnkürzungen werden in der Bevölkerung nur unter zwei Bedingungen als legitim angesehen: Erstens wenn sie wirtschaftlich notwendig, also zum Weiterbestand des Unternehmens und zur Sicherung der restlichen Arbeitsplätze notwendig sind und zweitens wenn sie durch soziale Maßnahmen „abgefedert“ werden (vgl. Struck et al. 2006: 141-142).

Ein weiteres interessantes Ergebnis aus derselben Untersuchung aus dem Jahr 2006 ist, dass sich die starken Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die eine erhöhte Flexibilität mit sich bringen und allgemein als die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ bezeichnet werden, noch nicht auf die Gerechtigkeitsurteile der Bevölkerung ausgewirkt haben. Struck et.al. unterscheiden zwischen zwei gerechtigkeitsbezogenen Auffassungen von Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Struck et al. 2006: 139-141): Zum einen existiert die Vorstellung des „alten Arbeitsvertrags“, in dem Beschäftigungssicherheit gegen hohe Arbeitsleistung getauscht wird. In diesem Tauschgeschäft sichert der Arbeitgeber die Beschäftigten gegen Marktrisiken ab. Zum anderen gibt es die Vorstellung des „neuen Arbeitsvertrags“, der als Tauschverhältnis zwischen gleichwertigen Vertragspartnern angesetzt ist, und in dem das Vertragsverhältnis zum eigenen Vorteil jederzeit gekündigt werden kann. Struck et al. sehen hier jeweils eine „organisationsbezogene“ und eine „marktbezogene“ Gerechtigkeitsideologie. Je nach vorherrschender Ideologie dürften die Reaktionen auf den Abbau von Mitarbeitern oder Löhnen unterschiedlich ausfallen. Obwohl der „neue Arbeitsvertrag“ sich in der öffentlichen und politischen Diskussion auf dem Vormarsch befindet, orientieren sich die Urteile in der großen Mehrheit der Befragten zu Entlassungen und Lohnkürzungen an dem „alten“ Modell (vgl. Struck et al. 2006: 141-142). Es ist also nach wie vor das Ideal des „Normalarbeitsverhältnisses“ dominant. Hierdurch wird deutlich, dass Gerechtigkeits-einstellungen in der Bevölkerung eine relativ hohe Stabilität aufweisen (vgl. Struck et al. 2006: 144). Wie im Weiteren noch zu sehen ist, haben gerade diese Umstände auch zu Widerständen gegen das Flexicurity-Modell geführt.

Diese in Deutschland durchgeführte Studie zeigt außerdem die immer noch große Bedeutung von Beschäftigungsstabilität. Etwa 70% der Erwerbspersonen sprachen sich für den Erhalt oder sogar Ausbau des Kündigungsschutzes aus (vgl. Struck et al. 2006: 118). Wie eingangs erwähnt, werden solche Gerechtigkeitsvorstellungen aber ebenso durch die Verfahren in den jeweiligen Institutionen geprägt. Obwohl sie sich nur langsam wandeln, kann es durchaus sein, dass Flexibilisierung, geringerer Kündigungsschutz und weniger Arbeitsplatzsicherheit sich langfristig auch in den Gerechtigkeitsurteilen der Bevölkerung widerspiegeln werden.

3.3.3 Arbeit als Menschenrecht?

Eine weitere Debatte, die in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden soll, ist jene um „Arbeit als Menschenrecht“ (Röhrig 2003). Hier entspricht Arbeitslosigkeit ebenfalls Ungerechtigkeit und wird als ein normatives Problem angesehen. Es sind in der Geschichte der Menschenrechte dementsprechende Forderungen immer wieder aufgetaucht und haben durch die zentrale Rolle von Erwerbsarbeit in der Gegenwart an Gewicht gewonnen (vgl. Röhrig 2003: 8-10).

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen wird unter Artikel 23 das Folgende festgehalten:

- „1. Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.
4. Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.“ (UN 1948)

Allerdings lässt sich die Formulierung „Recht auf Arbeit“ auf sehr unterschiedliche Art und Weise interpretieren. Sieht man es als objektives Recht an, hat es lediglich zur Folge, dass Vollbeschäftigung zum mehr oder weniger erreichbaren Ziel des jeweiligen Staates werden muss. Durch den Status von Arbeit als ein subjektives Menschenrecht ergäbe sich hingegen ein einklagbares Recht auf Arbeit. Jedoch ist auch hier wiederum eine unterschiedliche Deutung möglich, die daraus entweder das Recht auf einen Arbeitsplatz oder einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ableitet (vgl. Röhrig 2003: 12). Es besteht also nach wie vor eine Kontroverse, wobei zu beachten ist, dass die Garantie eines Arbeitsplatzes auch mit Freiheitsrechten in Widerspruch geraten und die ökonomische und politische Machbarkeit weit übersteigen kann (vgl. Körner 2004: 13).

Das Problem dreht sich allerdings weniger um praktische Auslegungen als vielmehr um die „normativen Konsequenzen der strukturellen Arbeitslosigkeit“ (Schlothfeldt: Arbeit 155-156 in Hautmann S. 156). Die grundsätzliche Aussage durch die Aufnahme von Arbeit in den Menschenrechtskanon ist vor allem jene, dass Arbeit für ein menschenwürdiges Leben, für die soziale Anerkennung in und die Teilhabe an einer Gesellschaft notwendig ist. Ansätze, die in diese Richtung gehen, betonen ein Recht auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt (vgl. Schlothfeldt 1999, Pfannkuche 1996), die soziale Partizipation und Anerkennung (vgl. Honneth 1994) oder die Verwirklichungschancen eines Individuums (vgl. Sen 2009). Verwandt ist auch die im Vergleich dazu recht neue Forderung nach dem Recht auf sinnvolle Arbeit (vgl. Schwartz 1994).

4. Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik

Wie oben angeführt braucht Gerechtigkeit Maßstäbe, nach denen sie agieren kann. Diese Maßstäbe werden in einer Gesellschaft ausverhandelt und sind Teil politischer Anschauungen und Auseinandersetzungen. Für die weitere Analyse muss ein Schritt von den rein normativen Theorien weggenommen werden und es sollen Kategorien für die Analyse der Gerechtigkeitsleitbilder gefunden werden, die im Flexicurity-Prozess identifiziert werden können. Wie in der Methodik erläutert, wird davon ausgegangen, dass in staatlichen Institutionen, insbesondere in jenen, denen eine Verteilungsaufgabe zukommt, Gerechtigkeitsvorstellungen eingebaut sind. Diese Vorstellungen werden im Zuge eines politischen Ausgestaltungsprozesses durch die jeweiligen Akteure in diese Institutionen hineingetragen. Im Sinne einer institutionenanalytischen Gerechtigkeitsforschung können diese Gerechtigkeitsvorstellungen analytisch identifiziert werden. Zu diesem Zweck werden Gerechtigkeitsprinzipien identifiziert, die den Akteuren und ihren Haltungen als normative Leitidee ihres Handelns zugeordnet werden sollen.

In der empirischen Einstellungsforschung werden im Zusammenhang mit Verteilungsgerechtigkeit drei Grundprinzipien unterschieden, die angewandt werden können. Das erste Prinzip folgt einer leistungsabhängigen Verteilung, das heißt jeder erhält entsprechend seiner erbrachten Leistung. Das zweite Prinzip orientiert sich an den Bedürfnissen und verteilt anhand dessen, was benötigt wird. Ein drittes Prinzip folgt einer gleichen Verteilung für alle. Das Leistungs-, das Bedarfs- und das Gleichheitsprinzip sind die klassischen Wertvorstellungen die bei Verteilungen oder zur Bewertung von solchen herangezogen werden (vgl. Adam/Yazdani 1999: 153-155). Um ein möglichst einfaches Beispiel zu wählen: Die Aufteilung eines Kuchens kann entweder nach gleich großen Teilen erfolgen, es kann die Person mehr erhalten, die den größten Beitrag zum Backen des Kuchens geleistet hat, oder die Person, die den größten Hunger glaubhaft machen kann. Doch auch auf höheren Ebenen und bei komplexen Verteilungssystemen im sozialstaatlichen Bereich sind diese Prinzipien als Handlungs- und Entscheidungsgrundlage anzutreffen.

Eine der wichtigsten Feststellungen hierbei ist, dass diese Prinzipien nicht universal, sondern „in Abhängigkeit zu den institutionellen bzw. individuellen Zielen sowie der Art der sozialen Beziehungen angewandt werden“ (Liebig/May 2009: 6). Es ist recht selten, dass Menschen

nur auf ein einziges Gerechtigkeitsprinzip in allen gesellschaftlichen Teilbereichen zurückgreifen. Die Gerechtigkeitsnorm entspricht meist dem Ziel des jeweiligen Bereiches. So dominiert in privaten Beziehungen das Gleichheitsprinzip, im Gesundheitsbereich das Bedarfs- und in der Ökonomie das Leistungsprinzip (vgl. Liebig/May 2009: 6).

Gerechtigkeitsprinzipien werden vorrangig in Verteilungsprozessen angewandt. Wie bereits in den normativen Theorien kann auch hier zwischen einer distributiven (Verteilungs-) und einer prozeduralen (Verfahrens-) Gerechtigkeit unterschieden werden. Die distributive Gerechtigkeit regelt Verteilungskonflikte in einer Gesellschaft und hat deshalb Maßstäbe anzulegen, die allgemein anerkannt werden können. Was bewertet wird, ist das Ergebnis einer Verteilung materieller oder immaterieller Güter und Lasten (vgl. Struck et al. 2006: 21). Die prozedurale Gerechtigkeit hingegen setzt auf faire Verfahren, die nach festgelegten und gerechten Regeln ablaufen. Diesbezüglich kann ein unvorteilhaftes Ergebnis eher akzeptiert werden, wenn das Verfahren nach als gerecht akzeptierten und transparenten Maßstäben abläuft (vgl. Liebig/May 2009: 5).

In den wissenschaftlichen Beiträgen, die sich mit dem Zusammenhang von Gerechtigkeit und wohlfahrtsstaatlicher Politik, aber auch speziell mit Arbeitsmarktpolitik auseinandersetzen, werden ausgehend von diesen Prinzipien „Leitbilder“ (Gronbach 2009) oder „Paradigmen“ (Leisering 2004) identifiziert. Solche liegen dem politischen Diskurs, den Institutionen und den normativen Vorstellungen der Akteure zugrunde. Leisering verfolgt den Ansatz von Gerechtigkeitsparadigmen, die in den normativen Diskursen über den Umbau des Sozialstaates eine Rolle spielen (vgl. Leisering 2004: 30). Die Gerechtigkeitsvorstellungen werden hier als „sozial kontextuierte Wertideen“ verstanden. Grundlage bildet der Diskurs in der BRD. Die vier Paradigmen, die Leisering identifiziert, sind allerdings auf einen europäischen Diskurs übertragbar und sollen hier verwendet werden. Gegenüber den klassischen Gerechtigkeitsprinzipien der empirischen Einstellungsforschung haben sie den Vorteil, dass sie stärker policy-orientiert sind. Es handelt sich dabei um die „Bedarfsgerechtigkeit“, „Leistungsgerechtigkeit“, „produktivistische“ Gerechtigkeit und um die relativ neue „Teilhabegerechtigkeit.“

Die ersten beiden Gerechtigkeiten entsprechen zwei der obengenannten Prinzipien und sind ebenfalls Teil einer Verteilungsgerechtigkeit. Sie definieren „institutionelle Zuteilungsregeln“

(Leisering 2004: 33). Die produktivistische oder auch funktionalistische Gerechtigkeit hingegen zielt auf eine Erhöhung des Verteilungsvolumens im Gesamten (vgl. Leisering 2004: 34). Eine Teilhabegerechtigkeit unterscheidet sich von allen anderen indem sie nicht die Verteilung ins Auge fasst, sondern gesellschaftliche Zugangs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Das Gleichheitsprinzip tritt im sozialstaatlichen Bereich vor allem als Start- oder Chancengleichheit und somit als Teil eines solchen Teilhabepinzips auf. Es handelt sich dabei um eine relative Gleichbehandlung und nicht um eine absolute. Eine solche theoretische Differenzierung ist jedoch nur als Abgrenzung von einem sozialistischen Egalitarismus zu verstehen und spielt in der Sozialstaatsdebatte keine wirkliche Rolle (vgl. Nullmeier 1997: 214).

Es soll auf diese vier Prinzipien noch einmal im Einzelnen eingegangen werden: Das Leistungsprinzip ist auch unter der Bezeichnung Beitragsprinzip zu finden. Wird nach diesem Gerechtigkeitsleitbild vorgegangen, dann wird die Zuteilung von Gütern und Lasten von der Leistung einer Person abhängig gemacht. Maßstab für die Leistung ist der Vergleich mit Anderen, ein Selbstbezug oder eine strukturelle Vorgabe des Systems (vgl. Struck et al. 2006: 21). Es gilt als „Rechtfertigungsinstanz legitimer sozialer Ungleichheiten in modernen Gesellschaften“ (Gronbach 2009: 36), da diese Ungleichheiten den Leistungen zwischen Individuen und Gruppen entsprechen. Dem Prinzip wird eine wettbewerbs- und wirtschaftsfördernde Wirkung zugesprochen, wodurch es auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene zum Vorteil aller Mitglieder wirkt. In dieser Form kann es als der Kern liberaler bzw. neoliberaler Leitvorstellungen interpretiert werden (vgl. Döring 1998: 218).

Bedarfsgerechtigkeit hingegen besagt, „dass Ansprüche auf Ressourcen nach – unterschiedlich definierbaren – sozial zugeschriebenen, vor allem staatlich festgelegten Bedarfen bemessen werden sollen“ (Leisering 2004: 33). Die Schwierigkeiten liegen hier vor allem in der Konkretisierung dieses Bedarfs und nach welchen Kriterien er bemessen und anerkannt wird. In einem engen Verständnis geht es hier um ökonomische Notlagen und um die „Sicherung einer minimalen oder ‚angemessenen‘ Deckung von Grundbedürfnissen“ (Liebig/May 2009: 5). Als sozialstaatliches Argumentationsparadigma ist die Bekämpfung von Armut eines der zentralen Themen wenn es um die Bedarfsgerechtigkeit geht. Vermehrt wird aber auch die Exklusion aus der Gesellschaft angesprochen (vgl. Leisering 2004: 35).

Ein drittes Verteilungsparadigma sieht Leisering in einer „produktivistischen“ oder „funktionalistischen“ Gerechtigkeit. Sie tritt auch unter dem Namen Effizienzprinzip (vgl. Struck et al. 2006: 24) auf. Hierbei „gelten soziale Verhältnisse, etwa Ungleichheit am Markt, als gerecht, wenn sie mittel- und langfristig Nutzen stiften, nämlich die Wohlfahrt aller maximieren“ (Leisering 2004: 33). Aus der Warte einer normativen Gerechtigkeitstheorie handelt es sich hierbei um eine utilitaristische Sichtweise. Eine konkrete Anwendung wäre die Familiendebatte. Familien mit vielen Kindern tragen zum Fortbestand und Funktionieren einer Gesellschaft bei und sollten nach diesem Prinzip belohnt und von Lasten befreit werden (vgl. Liebig/May 2009: 7).⁶ Ist es in dieser Form als Argument für wohlfahrtsstaatliche Leistungen eingesetzt, kann das Paradigma ebenso dagegen eingebracht werden indem gegen soziale Leistungen und hohe Lohnnebenkosten argumentiert wird, um durch erhöhte Wirtschaftsleistung ein in der Zukunft höheres Allgemeinwohl zu erzielen. In einer politischen Auseinandersetzung ist ein solches Paradigma seit den 90ern in Verbindung mit neoliberalen Anschauungen wieder von Bedeutung (vgl. Leisering 2004: 34).

Das vierte Paradigma unterscheidet sich von den bisherigen vor allem dadurch, dass es nicht die Verteilung in den Vordergrund, sondern eine gesellschaftliche Forderung stellt, die in den letzten Jahren vermehrt Zuspruch findet. Eine sogenannte Teilhabegerechtigkeit hat zum Ziel „Benachteiligungen aufgrund zugeschriebener Merkmale des Geschlechts, der Ethnizität, des Alters und der Generationenzugehörigkeit auszugleichen und eine gesellschaftliche Teilhabe im Sinne der rechtlichen Gleichstellungen, sozialen Anerkennung und Beteiligung am sozialen, kulturellen und ökonomischen Leben zu garantieren“ (Liebig/May 2009: 7). Das Konzept definiert nicht wie das Leistungs- und Bedarfsprinzip „institutionelle Zuteilungsregeln“ (Leisering 2004: 33) als Teil einer Verteilungsgerechtigkeit sondern arbeitet mittels eines Zielprinzips. In der bisherigen Praxis wurde es vor allem zur Verteilung gesellschaftlicher Bildungsgüter und Chancen, also immaterieller Güter angewendet (vgl. Gronbach 2009: 36-37).

Unter diesen vier Paradigmen gewinnt nach Leisering die Teilhabegerechtigkeit immer mehr an Bedeutung und verdrängt teilweise andere Gerechtigkeitsideale in der konkreten politischen Auseinandersetzung. „Generell scheinen auf sozioökonomische Verteilung zielende Gerechtigkeitsvorstellungen im Rückmarsch zugunsten einer Sensibilität für ‚neue‘

⁶ Wobei die entsprechenden Zuwendungen auch mit einem Bedarf argumentiert werden können.

Ungleichheiten und diesbezüglicher Vorstellungen von Teilhabegerechtigkeit“ (Leisering 2004: 37). Als Beispiele für solche Ungleichheiten, in denen diese Form der Gerechtigkeit angewandt wird, nennt er die bereits erwähnte Problematik der Familiengerechtigkeit, die Geschlechtergerechtigkeit, eine neue Debatte um die Gerechtigkeit zwischen den Generationen sowie die Realisierung von Teilhabe durch Grundsicherungsmodelle (vgl. Leisering 2004: 37).

Damit einher geht ein neues Verständnis von sozialer Gerechtigkeit, das weniger eine Form von Umverteilung nach Bedarf, sondern „die Verbesserung der Chancenstrukturen zum Gegenstand hat“ (Liebig/May 2009: 7). Es stellt sich die Frage nach den Gründen für eine solche Veränderung. Die Idee einer Bedarfsgerechtigkeit basiert auf einer Gesellschaft, deren Selbstverständnis in einer Solidargemeinschaft besteht. Für das Leistungsprinzip wiederum sollten die individuellen Leistungen der Gesellschaftsmitglieder erfassbar sein. Durch mehrere Entwicklungen, wie die zunehmende Globalisierung und die Verfeinerung der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaften in der westlichen Welt, verlieren beide Annahmen ihre Grundlage. Durch erhöhte Mobilität und Kommunikation lösen sich traditionelle Gemeinschaften zunehmend auf. Arbeitsabläufe werden immer abstrakter, die Tätigkeiten Einzelner immer mehr verwoben und die Leistung des Einzelnen somit kaum vergleichbar (vgl. Liebig/May 2009: 8). Der Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik scheint für Liebig daher „nur folgerichtig“ (Liebig/May 2009: 8). Eine schwer zu beantwortende Frage ist nun, ob diese Veränderungen die Sozialsysteme neu gestalten werden und diese wiederum die gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen oder ob im umgekehrten Fall aufgrund eines solchen sozialen Wandels veränderte Gerechtigkeitsleitbilder in der Gesellschaft ihren Weg in die Institutionen gefunden haben.

Neben der Leistungs-, der Bedarfs-, der produktivistischen und der Teilhabegerechtigkeit sind in der Literatur weitere Prinzipien zu finden, wie das „Anrechtsprinzip“, das nicht aktuell erbrachte Leistungen sondern in der Vergangenheit erworbene oder durch Tradition begründete Anrechte nach Status oder Position berücksichtigt (vgl. Liebig/May 2009: 5). Struck fügt außerdem noch ein Verantwortlichkeitsprinzip hinzu. Das Verantwortlichkeitsprinzip ist eine Erweiterung des Beitrags- oder Leistungsprinzips. Eine Verteilung ist hier dann gerecht, wenn sie ebenfalls proportional zu den Einsätzen aber zudem nur relativ zu den

Möglichkeiten durchgeführt wird (vgl. Struck et al. 2006: 23). Wer mehr leistet, dem wird dieser Mehrwert proportional zu seinen Möglichkeiten im Vergleich zu anderen zugeteilt.

Gronbach identifiziert für die Arbeitsmarktpolitik in der BRD drei dieser vier Paradigmen als „soziale Gerechtigkeitsleitbilder“ (2009). Die folgende von ihr stammende Tabelle wurde vereinfacht und kann als Überblick nützlich sein:

| Norm | Teilhabe | Leistung | Bedarf |
|-------------------------|---------------------------------------|---|----------------------------|
| Ziel | gesellschaftliche Integration | Lebensstandardsicherung | Existenzsicherung |
| Wert/ Leitidee | Stärkung sozialer Integrationschancen | Äquivalenzbeziehung | Solidarischer Ausgleich |
| Verteilungsmodus | Universell | Selektiv | Bedarfsabhängig |
| AdressatInnen | gesamte Bürgerschaft | versicherungspflichtige ArbeitnehmerInnen | einkommensarme BürgerInnen |

Quelle: vereinfacht nach Gronbach S. 40

Wie bereits erwähnt, sind diese Prinzipien nicht singulär oder universal, meist nicht einmal in Reinform im Einsatz. Gerade im Bereich des Sozialstaats, der stark auf Gerechtigkeitsbezüge zurückgreift, findet sich ein „Konglomerat unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzeptionen“ (Nullmeier/Vobruba 1994: 11). Sozialstaatliche Maßnahmen orientieren sich nicht nur am Prinzip des Bedarfs, sondern im gleichen Maße auch an Leistungsgerechtigkeit. Eine Arbeitslosenversicherung beispielsweise trägt auf den ersten Blick vor allem das Leistungsprinzip in sich. Die Höhe der Ersatzleistung orientiert sich am zuvor erwirtschafteten Gehalt bzw. an den dadurch eingezahlten Beiträgen. Andererseits bestand der ursprüngliche Sinn einer solchen Versicherung darin, für jene Personengruppen vorzusorgen, denen das aufgrund ihrer ökonomischen Lage privat nicht möglich ist. Die Ersatzleistungen werden dementsprechend angepasst. Die Relation des Arbeitslosengeldes orientiert sich daher nicht nur am letzten Gehalt sondern beispielsweise bei Kindern auch an einem zusätzlichen Bedarf (vgl. Nullmeier/Vobruba 1994: 25). Eine Identifizierung der Prinzipien in konkreten Maßnahmen geht also, wie dieses Beispiel zeigt, sehr stark ins Detail. In dieser Arbeit werden die Prinzipien daher in erster Linie in Form von Paradigmen nach Leisering untersucht.

Verschiedenartige Wohlfahrtsstaatssysteme haben auch unterschiedliche Prinzipienensets mit jeweiligen Prioritäten in Verwendung, die zu einem nicht unwesentlichen Teil historisch geprägt sind, sich aber nach wie vor in Veränderung befinden. Hilfreich kann hierbei die klassische Unterscheidung von Esping-Andersen (1990) sein, in der zwischen einem

liberalen, einem konservativen und einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsentyp unterschieden wird. In liberalen Staaten, für die in Europa Großbritannien als Beispiel gilt, ist die Sozialpolitik entsprechend der gesamten Volkswirtschaft flexibel angelegt. Der Staat konzentriert sich auf eine makroökonomische Stabilitätspolitik und den Marktmechanismen wird eine selbstregulierende Funktion zugesprochen. Die finanzielle staatliche Unterstützung fällt nicht zu hoch aus, garantiert aber mindestensichernde Leistungen (vgl. Esping-Andersen 1990: 26, Sesselmeier/Somaggio 2009: 23). Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat ist als universalistischer Staat angelegt, in dem die Gleichheit eine hohe Priorität einnimmt. In der Arbeitsmarktpolitik liegt der Fokus auf der Absicherung gegenüber Arbeitsmarktrisiken und auf einer marktunabhängigen Existenzsicherung. Der Staat ist hier sehr präsent und hat die Aufgabe der Koordinierung der Verteilungsprozesse übernommen (vgl. Esping-Andersen 1990: 27, Sesselmeier/Somaggio 2009: 23). Konservative Regime zeichnen sich durch eine enge Koordination zwischen dem Staat, den Gewerkschaften und den Industrieverbänden auf. Der Arbeitsmarkt ist dadurch relativ starr und Lohnflexibilität wird durch die Gewerkschaften eingeschränkt. Die durch den Markt erzeugten Statusunterschiede von Arbeitnehmern werden durch die Arbeitsmarktpolitik weitgehend reproduziert, wodurch es häufig zu Arbeitsmarktsegmentation kommt (vgl. Esping-Andersen 1990: 27, Sesselmeier/Somaggio 2009: 24).

Eine wirkliche Zuteilung der oben genannten Prinzipien ist nicht möglich, aber liberale und konservative System bevorzugen eine Leistungsgerechtigkeit mit ihrem Äquivalenzprinzip, während sozialdemokratisch geprägte Regime dem Egalitätsprinzip Priorität zuweisen und so sowohl auf den Bedarf als auch auf die Teilhabe eingehen (vgl. Gronbach 2009: 38). Das kurz angesprochene Anrechtsprinzip dürfte für konservative Wohlfahrtsstaaten nicht untypisch sein.

| Sektor | Liberal | konservativ | sozialdemokratisch |
|--------------------------|----------------------|-----------------------------|---|
| Arbeitsmarkt | flexibel | rigide | flexibel mit starken Sanktionen |
| Lohnsystem | flexibel | rigide | zentralisierte und koordinierte Verhandlungen |
| Soziale Sicherung | als Mindestsicherung | fürsorgend, statuserhaltend | fürsorgend |

Quelle: nach Sesselmeier/Somaggio 2009: 25

Wie diese Leitbilder in welcher Relation und Hierarchie zueinander angewendet werden, ist immer Teil der politischen Auseinandersetzung und des gesellschaftlichen Diskurses. Die Geschwindigkeit solcher Veränderungen darf aber nicht überschätzt werden, da es sich immerhin um Institutionen handelt. Selbst gegenüber der bereits in den 90ern verkündeten „Sozialstaatskrise“ weist das alte Modell nach wie vor eine erstaunliche Resistenz auf. Diese lässt sich zurückführen auf die gesellschaftliche Bedeutung „institutionell gestützter sozialer Normen und Werte“ (Nullmeier 1997: 211).

Eine zunehmende Bedeutung von aktiver Arbeitsmarktpolitik kann jedoch mit der beschriebenen Hinwendung zur Teilhabegerechtigkeit verknüpft werden. „In der gerechtigkeitspolitischen Dimension verschiebt der Aktivierungsdiskurs den Fokus von der (um-)verteilungsgerechten zur gesellschaftlichen Teilhabe (oder besser: Teilnahme) am Arbeitsmarkt“ (Gronbach 2009: 41). Rainer Forst, wiederum ein normativer Theoretiker, weist hierbei allerdings auf die Gefahr hin, dass diese Teilhabegerechtigkeit als rein güter- und empfängerzentriert gesehen wird, als reines Mittel der Verteilung und die politische Teilnahmemöglichkeit nicht miteinschließt (vgl. Forst 2005: 30). Es ist auch immer zu erwähnen, dass es sich bei Gerechtigkeit nicht um eine Form der Fürsorge handelt (auch der Begriff Wohlfahrt wird dem nicht gerecht) sondern um Rechte, die sich Personen in einer Gesellschaft gegenseitig schulden (vgl. Forst 2005: 27).

5. Flexicurity

5.1 Das Konzept und seine Bedeutung

„Flexicurity“ ist jenes Konzept der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, das sich in den letzten Jahren als Mittel gegen neue Herausforderungen und Bedürfnisse auf dem Arbeitsmarkt in Europa vor allem auf Betreiben der Europäischen Union durchgesetzt hat (vgl. Wilthagen/Tros 2004, Viebrock/Clasen 2009, Kronauer/Linne 2005). Das Modell stammte ursprünglich aus den Niederlanden und wurde dort wie auch in Dänemark in den 90ern erfolgreich eingesetzt (vgl. Madsen 2004, Mailand 2010: 241). Der Name setzt sich zusammen aus „flexibility“ und „security“ und das entsprechende Ziel ist es, auf dem Arbeitsmarkt mehr Flexibilität zu ermöglichen und gleichzeitig den Arbeitnehmern mehr Sicherheit zu bieten. Die Kombination dieser beiden Ziele ist das Hauptcharakteristikum einer solchen Politik, die in teils sehr unterschiedlichen Ländern und Wohlfahrtssystemen zum Einsatz kommt oder kommen soll. Der eingängige Begriff wird vor allem mit einer Politik des Interessenausgleiches zwischen Arbeitgebern und –nehmern in Verbindung gebracht und häufig als eine Art win-win-Situation vermittelt, die sich aus der Annahme ergibt, dass Flexibilität und Sicherheit nicht widersprüchlich sein müssen (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 307).

Es sind mehrere Herausforderungen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die von der Europäischen Kommission als Gründe für den Bedarf einer neuen Arbeitsmarktpolitik, die auf ebendiese eingehen kann, genannt werden. Dazu gehört das oben beschriebene Problem der segmentierten Arbeitsmärkte, die europäische und internationale Wirtschaftsintegration, neue Technologien insbesondere im Informations- und Kommunikationsbereich und die Probleme der demografischen Alterung gemeinsam mit niedrigen durchschnittlichen Beschäftigungsquoten und einer immer noch hohen Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. Europäische Kommission 2007: 3). Unter diesen Bedingungen verliert eine permanente Anstellung immer mehr an Bedeutung und die Unternehmen verlangen nach mehr Flexibilität in der Beschäftigung. Dieser Ruf wird besonders laut in Staaten mit hohem Kündigungsschutz, der als schädlich für die Arbeitsmarktpolitik gesehen wird und vermehrt zu atypischen Beschäftigungsformen mit geringer sozialer Sicherheit führe (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 307). Eine Reform des Wohlfahrtsstaatsmodells wurde als notwendig angesehen. Die Antwort der Europäischen

Union auf diese Herausforderungen war die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Damit einhergehend und einprägsamer hatte „Flexicurity“ seinen Auftritt auf der europäischen Bühne.

Wilthagen und Tros, die sich vielfach und bereits sehr früh mit dem Konzept auseinandergesetzt haben, definieren es folgendermaßen:

„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)

Diese Definition weist bereits auf einige wichtige Charakteristika aber auch Probleme des Konzepts hin. Die Synchronität ist dahingehend von Wichtigkeit, dass Sicherheitsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt häufig reaktiv erfolgen und erst mit Verzögerungen auf neue Bedingungen eingehen. Um von einem einzigen Konzept „Flexicurity“ zu sprechen, müssen keineswegs einfach nur die Folgen erhöhter Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt durch Sicherheit abgedeckt, sondern gleichzeitige und koordinierte Maßnahmen gesetzt werden (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 170). Was im Folgenden noch wichtig sein wird, ist der Bezug auf die „schwächeren Gruppen“ in- und außerhalb des Arbeitsmarktes auf die besonders Acht gegeben und für die soziale Sicherheit gewährleistet werden muss. Insgesamt ist wohl der Fokus auf Beschäftigungssicherheit anstelle von Arbeitsplatzsicherheit eines der wesentlichsten Merkmale des Gesamtkonzepts.

In einer weiteren Definition von Wilthagen und Tros wird auf die verschiedenen Arten von Flexibilität und Sicherheit hingewiesen, die im „Flexicurity“-Konzept gegeneinander gehandelt werden (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 170-171). Sie dient vor allem zur wissenschaftlichen Analyse des Policy-Modells, in der die Maßnahmen als ein „trade-off“ gesehen wird, bei dem verschiedene Arten von Sicherheit gegen andere Arten von Flexibilität ausgetauscht werden (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 171). Die Sicherheiten umfassen Arbeitsplatzsicherheit (job security), Beschäftigungssicherheit (employment security), Einkommenssicherheit (income security) und Vereinbarkeitssicherheit (combination security). Letztere meint die gesicherte Möglichkeit, Arbeit mit privaten Bedürfnissen kombinieren zu

können. Die Arten von Flexibilität im Austauschprozess sind extern-numerische sowie intern-numerische Flexibilität, Lohnflexibilität (wage flexibility) und funktionelle Flexibilität (functional flexibility). Während intern-numerische Flexibilität sich auf die Veränderung der Arbeitszeiten bezieht, handelt es sich bei der extern-numerischen Flexibilität um den klassischen Arbeitswechsel zwischen Betrieben. Hinter dem Begriff Lohnflexibilität verstecken sich Anpassungen des Arbeitsentgelts entsprechend der Auftragslage. Funktionelle Flexibilität beschreibt die Möglichkeit, innerhalb einer Arbeitsstelle andere Aufgaben übernehmen zu können (vgl. Fink 2006: 64-65). In dieser Form wird das Konzept auch als „flexibility-security-nexus“ (Wilthagen/Tros 2004: 167) bezeichnet. Die folgende Tabelle von Wilthagen und Tros ist von ihnen als Hilfsmittel gedacht, um die Verbindungen zwischen gewissen Formen von Flexibilität und Sicherheit zu verfolgen (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 171).

| Flexibility/security | Job security | Employment security | Income security | Combination security |
|----------------------|--------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| External-numerical | | | | |
| Internal-numerical | | | | |
| Functional | | | | |
| Variable pay | | | | |

Quelle: Wilthagen/Tros 2004: 171

Das Modell bringt auch ein verändertes Verständnis der Prozesse auf dem Arbeitsmarkt zum Ausdruck. Während in den 80ern Regulationen und dementsprechende Institutionen als Hindernis für das Wirtschaftswachstum gesehen wurden und Regierungen zu deregulierenden Maßnahmen griffen, hat sich die Sichtweise in der ersten Hälfte der 90er verändert (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 171-172). Sozialpolitik und sozialpolitische Institutionen wurden weit positiver eingeschätzt, was mit „Flexicurity“ seinen Ausdruck fand. Dementsprechend wird das Konzept wissenschaftlich und theoretisch als eine Form von „synchronisation of economic and social policy“, „post-deregulation strategy“ (vgl. Keller/Seifert 2004: 244) oder sogar als „third way strategy“ gesehen (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 307, Wilthagen/Tros 2004: 172, Keller/Seifert 2004: 244, Madsen 2004: 189). Als dritter Weg liegt es zwischen der Flexibilität liberaler Marktwirtschaften und den sozialen Sicherungsmaßnahmen der Wohlfahrtsstaaten skandinavischen Typs.

Die Europäische Union hat das Konzept wie erwähnt aufgegriffen, es in den Lissabon-Prozess sowie in die Europa 2020-Strategie einbezogen und es zum Teil der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ gemacht. Um maßgeschneiderte „Flexicurity“-Modelle für die sehr unterschiedlichen Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, wies die Kommission auf sogenannte „Pfade“ hin, die beschritten werden können. Eine grundlegende Empfehlung ist diejenige zum Dialog und Vertrauen zwischen den Sozialpartnern (vgl. Europäische Kommission 2007: 9).

„Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen“ bilden die erste von vier Komponenten des Flexicurity-Konzeptes der Kommission. Sie fügt hinzu, dass dies aus der Sicht von Arbeitgebern und -nehmern sowie von „Insidern“ und Outsidern“ gegeben sein muss. Als entsprechende Mittel werden moderne Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Formen der Arbeitsorganisation genannt (vgl. Europäische Kommission 2007: 6). Die zweite Komponente beinhaltet „Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens“ und somit die ständige Investition in das „Humankapital“ der Arbeitnehmer, um Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Komponente drei setzt auf „wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ um die Dauer der Arbeitslosigkeit möglichst gering zu halten und den Übergang zur neuen Anstellung zu erleichtern. „Moderne Systeme der sozialen Sicherheit“ sind die vierte und letzte Komponente. In diesem Paket stecken angemessene Einkommenssicherung, Beschäftigungsförderung, erleichterte Arbeitsmarktmobilität und Sozialschutzleistungen (vgl. Europäische Kommission 2007: 6). Die Definition einer von der EU eingesetzten Expert Group beschreibt Flexicurity als eine „policy strategy to enhance, at the same time and in a deliberate way, the flexibility of labour markets, work organisations and employment relations on the one hand, and security — employment security and social security — on the other“ (European Expert Group on Flexicurity 2007: 11).

Auffallend ist die Betonung der „gefährdeten“ Gruppen und der „Outsider“ auf dem Arbeitsmarkt. Das häufig anzutreffende und stark diskutierte Argument für Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt sind die negativen Auswirkungen von strikten Arbeitsschutzgesetzen. Studien der OECD ergeben, dass diese zwar die Zahl der Kündigungen verringern, gleichzeitig aber den Übergang von Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis erschweren können (vgl. OECD 2007: 69-72). Ein Großteil der Änderungen in der Arbeitsschutzgesetzgebung und der Deregulierung aufgrund ökonomischer Bedürfnisse trug

sich in den vergangenen Jahren nicht bei den regulären sondern bei den atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 311). Die Folge sind segmentierte Arbeitsmärkte, in denen eine Gruppe hohen, eine andere hingegen geringen Schutz genießt.

Vorbehalte gegenüber dem Modell sind vor allem dahingehend vorhanden, dass eines der beiden Elemente überwiegen kann, vorwiegend jenes der Flexibilität, und die angestrebte Sicherheit mehr oder weniger als Feigenblatt dienen soll. Sogar Wilthagen und Tros bezeichnen die Hoffnungen der Europäischen Kommission hinsichtlich der Balance zwischen den beiden Elementen als „optimistisch“ (Wilthagen/Tros 2004: 169). Erste diesbezügliche Analysen sehen die Ausgewogenheit auch keinesfalls als gegeben an (vgl. Tangian 2007: 554). Es herrscht die teils begründete Vorstellung vor, dass Flexibilität seine Befürworter vorrangig unter den Arbeitgebern hat. Doch aufgrund veränderter Lebensverhältnisse und zur Vereinbarkeit mit anderen Lebensbereichen, soll auch unter Arbeitnehmern ein höheres Maß an Flexibilität zunehmend geschätzt werden (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 169).

Fraglich ist, inwiefern das in den Niederlanden und Dänemark angewendete Modell auf andere Staaten übertragbar ist. Nationale Mentalitäten, bereits vorhandene gefestigte Strukturen und deren politische Bedeutung können nicht zu unterschätzende Hindernisse für die Einführung eines funktionierenden Flexicurity-Systems darstellen (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 319-320). Die von der Kommission benannte Vorbedingung eines sozialen Dialogs kann ebenfalls in manchen Ländern aufgrund fehlender Traditionen schwerer eingelöst werden, als in anderen (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 320). Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Unbestimmtheit des Ansatzes, der einerseits seinen Erfolg ausmacht, andererseits aber auch zu starken Schwierigkeiten in der Umsetzung führen kann (vgl. Burrioni/Keune 2011: 78-79, Auer 2010: 374). Die Gefahr besteht, dass die Akteure ihre alten Positionen, wie die Bevorzugung von jeweils Flexibilität oder Sicherheit, in das Konzept hineininterpretieren und dahingehend keine tatsächlichen Änderungen stattfinden. Burrioni und Keune weisen außerdem darauf hin, dass Komplementarität, wie sie hier im Fall von Flexibilität und Sicherheit erhofft wird, selten geplant herbeigeführt werden kann, sondern eines langwierigen Ausverhandlungsprozesses bedarf (vgl. Burrioni/Keune 2011: 82-83, Madsen 2004: 206). Des Weiteren liege dem Konzept in mehrfacher Weise eine vereinfachte Betrachtungsweise

zugrunde. Nicht nur die Heterogenität des Arbeitsmarktes, sondern auch jene von Flexibilität und von Sicherheit wird übersehen (vgl. Burroni/Keune 2011: 84-86).

Andererseits kann Flexicurity auch als eine Wiederkehr der Wertschätzung des Sozialsystems und als eine Art Rückkehr des wohlfahrtsstaatlichen Systems gesehen werden (vgl. Wilthagen/Tros 2004: 172). Die neoliberalen Tendenzen der 90er Jahre, die sich nicht nur positiv auf die Wirtschaftsleistung ausgewirkt haben, werden hier durch die soziale Sicherung kompensiert. Burroni und Keune sehen das Positive des Konzeptes oder vielmehr des entsprechenden Diskurses darin, dass ihm gelingt, die Diskussion um Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat auf eine neue, verbreiterte Grundlage zu stellen. „In our view the flexicurity approach is an interesting attempt to overcome some of the limits of the deregulation discourse of the 1980 and 1990s and to broaden the debate on labour market and welfare state reform” (Burroni/Keune 2011: 78).

Das Konzept erlangte seit seiner Einführung in die europäische Politik sehr hohe Popularität, was wahrscheinlich mit seiner eigenen Flexibilität und der erwähnten Unbestimmtheit zu tun hat. Durch den Kompromisscharakter ist es auf viele Systeme anwendbar und trifft offenbar den politischen Nerv der Zeit. Neben der Kommission und einzelnen Regierungen innerhalb der Europäischen Union haben es auch internationale Organisationen aufgegriffen. Während die OECD in den 90ern noch für Flexibilisierung und Deregulierung eintrat (vgl. OECD 1994), wird ein Jahrzehnt später sozialpolitisch ausgerichtete Politik nicht mehr nur als markthemmend gewertet und auch Kündigungsschutz als eine Möglichkeit gesehen, die Mängel des Marktes zu korrigieren (vgl. OECD 2004: 62). In ihrer überarbeiteten Beschäftigungsstrategie aus dem Jahr 2006 werden zwei „roads to success“ als policy-packages identifiziert: Der eine führt über hohe Arbeitsmarktflexibilität und geringe welfare benefits, der andere über die Kombination von Flexibilität und Sicherheit mit Unterstützung aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. OECD 2006: 16-17). Der zweite Weg und der Ansatz der Europäischen Kommission weisen dahingehend sehr starke Parallelen auf (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 323).

Die International Labour Organisation (ILO) scheint deshalb Geschmack an Flexicurity gefunden zu haben, weil es sich in Teilen mit ihrem „Decent Work Programme“ deckt. Viebrock und Clasen erkennen bei der ILO einen gewissen Enthusiasmus gegenüber dem

Konzept aber gleichzeitig auch eine verbliebene Skepsis aufgrund der Vagheit und seiner möglichen Instrumentalisierung für Deregulierungsmaßnahmen (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 323). Peter Auer, Leiter der Arbeitsmarktforschung der ILO, sieht den Begriff bereits als zu umstritten an und schlägt mit „labour market security“ einen neuen Namen und eine damit einhergehende stärkere Betonung von Beschäftigungssicherheit vor (vgl. Auer 2010: 382).

Die Kombination von Flexibilität und Sicherheit zeichnet sich als eine neue Entwicklung ab, die eine Art Gegentendenz zur dominanten Deregulierung und Flexibilisierung während der 90er Jahre war. Wie bereits erwähnt, war eine der ursprünglichen Aufgaben der Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die Arbeitnehmer gegen die Unsicherheiten des Marktes abzusichern und sie vor den Machtungleichgewichten zwischen Arbeitnehmern und –gebern zu schützen. In einigen Ländern entwickelte sich daraus eine Politik, die Vollbeschäftigung zum Ziel hatte und diese durch Nachfragepolitik und öffentliche Beschäftigung zu erreichen versuchte. Seit Ende der 70er hatte sich allerdings eine Tendenz in der Politik abgezeichnet, sich vom Sicherheitsparadigma ab- und einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zuzuwenden. Unter anderem aufgrund der zunehmenden Globalisierung wurde von Seiten der Wirtschaft eine stärkere Flexibilisierung zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingefordert. Auch der Arbeitsmarkt sollte durch stärkere Deregulierung und Flexibilisierung mehr auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber angepasst werden (vgl. Burroni/Keune 2011: 76). Mit Flexicurity hat es nun einer der Ansätze auf die politische Bühne geschafft, die versuchen, diese beiden vorangegangenen Entwicklungen zu vereinen. Zurückführen lässt sich ein solcher Paradigmenwechsel einerseits auf die Bedenken aufgrund negativer sozialer aber auch ökonomischer Folgen. Andererseits weist er aber auf ein neu erwachtes Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen Wettbewerbsfähigkeit und dem sozialen Zustand einer Gesellschaft hin (vgl. Burroni/Keune 2011: 77).

Dahingehend hat sich in diesem Kapitel ein Grundcharakteristikum des Ansatzes herauskristallisiert, das für die weitere Analyse wichtig sein kann. Es handelt sich um eine Synthese von verschiedenen Denkrichtungen, die in der Vergangenheit als unvereinbar gegolten haben und nun zusammengefügt wurden. Dieser Kompromiss, der dadurch nicht nur der Europäischen Union als zusammenführenden Staatenbund sondern auch einigen Staaten, womöglich für innenpolitische Kompromisse, sehr gelegen kommt, kann auch auf einer normativen Ebene identifiziert werden.

5.2 Der Entscheidungsprozess und seine Akteure

Um die Suche nach den Gerechtigkeitsvorstellungen innerhalb des Flexicurity-Ansatzes durchzuführen, werden im Folgenden der Entwicklungsprozess und die Rolle der entsprechenden Akteure aufgezeigt. Das Interesse liegt, wie im methodischen Kapitel erläutert, auf den „belief systems“, die eine Koalition formen und zusammenhalten. Obwohl es sich bei Flexicurity um ein politisch wie auch in der Politikfeldforschung populäres Konzept handelt, liegen kaum Forschungen vor, unter welchen Umständen es zustande kam und wie der Entscheidungsprozess innerhalb der Europäischen Union ablief. Eine Ausnahme stellt Mikkel Mailand (2010) dar, der sich mit dem Weg zu den „common principles“ anhand von Schlüsselinterviews und Dokumenten der Akteure auseinandergesetzt hat. Er stellte dabei fest, dass zwei Bereiche des ursprünglichen Konzepts abgeschwächt wurden: Zum einen die stärkere Betonung von Beschäftigungssicherheit gegenüber Arbeitsplatzsicherheit und zum anderen die Verminderung der Unterschiede zwischen Insidern und Outsidern auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Mailand 2010: 242).

Der Schlüsselmoment, in dem Flexicurity sich endgültig als das Arbeitsmarktkonzept der Europäischen Union durchgesetzt hat, ist die Annahme der „common principles“ durch den Europäischen Ministerrat im Jahr 2007 (Rat der Europäischen Union 2007). Der Beschluss, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer zu koordinieren, stammte allerdings bereits aus dem Jahr 1997. Mit der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“⁷ sollte dieses Ziel umgesetzt werden. In den ersten Leitlinien aus dem Jahr 1998 und den darauf folgenden Revisionen 2003 und 2005 gab es bereits Hinweise auf eine angestrebte Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit (vgl. Mailand 2010: 244). Auf Aufforderung des Europäischen Rates formulierte die Kommission 2006 die „common principles“ oder „Gemeinsamen Grundsätze“, die Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden sollten (vgl. Mailand 2010: 244). Der Prozess lief keineswegs ohne Widerstände ab. Vorbehalte gegenüber dem Konzept betrafen vor allem die bereits angesprochene Kritik, dass unter dem Deckmantel Flexicurity im Grunde Liberalisierungsmaßnahmen durchgesetzt werden sollten (vgl. Mailand 2010: 242).

⁷ Im Folgenden abgekürzt als EES = „European Employment Strategy“

Einer der wichtigsten Akteure und Befürworter von “Flexicurity” war das “Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion” der Europäischen Kommission⁸. Der Ansatz wurde offenbar als eine Möglichkeit gesehen, die etwas eingeschlafene Europäische Beschäftigungsstrategie wiederzubeleben (vgl. Mailand 2010: 244). Seinen Auftritt auf der europäischen Bühne und in Arbeitspapieren der EU hatte Flexicurity während eines informellen Treffens der Arbeits- und Sozialminister in Villach im Zuge der österreichischen Ratspräsidentschaft im Jänner 2006 (vgl. Fink 2006: 63). Im Herbst desselben Jahres wurde ein „Green Paper“ veröffentlicht, in dem DG EMP seine Vorstellungen des Konzepts spezifizierte (Europäische Kommission 2006). Der Schwerpunkt lag hier auf dem Übergang von reiner Arbeitsplatzsicherheit hin zu Beschäftigungssicherheit. Gerade dieser Punkt stieß aber bei mittel- und südeuropäischen Regierungen und Gewerkschaften auf Ablehnung. Auch das Vereinigte Königreich zeigte sich sehr skeptisch. Trotzdem wurde auf Einladung der österreichischen EU-Präsidentschaft in diesem Jahr eine Arbeitsgruppe im Beschäftigungsausschuss⁹ (EMCO) ins Leben gerufen (vgl. Mailand 2010: 244-245).

Im Sommer 2006 wurde eine Expertengruppe eingesetzt, um das Konzept weiter auszuarbeiten (European Expert Group on Flexicurity 2007). Das Ziel bestand zunächst darin, „Pfade“ (pathways) zu entwickeln, denen die Mitgliedsländer folgen und ihre eigenen Arbeitsmarktsysteme anpassen konnten (vgl. Mailand 2010: 245). Es war leicht ersichtlich, dass diese vier Pfade, auf die Wohlfahrtssysteme der Mitgliedsländer zugeschnitten waren, nicht unähnlich der bereits beschriebenen Einteilung von Esping-Andersen (1990). Offenbar gab es bereits innerhalb der Expertengruppe Probleme sich zu einigen, da den Vertretern der ETUC der Bericht zu sehr auf die Schwächung von Kündigungsschutz ausgerichtet war (vgl. Mailand 2010: 246).

Im Verlauf des Jahres 2007 zeigte sich der größte Widerstand gegenüber dem Flexicurity-Konzept. Deutschland, das in der ersten Jahreshälfte 2007 die Ratspräsidentschaft innehatte, wandte sich gemeinsam mit den darauffolgenden Präsidentschaftsländern Portugal und Slowenien an die Kommission, um einzelne Aspekte betreffend numerische Flexibilität und

⁸ Auf Deutsch „Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration“; wird im Folgenden mit DG EMP abgekürzt.

⁹ Der im Jahr 2000 durch Beschluss des Rates eingerichtete Beschäftigungsausschuss (Employment Committee, im Weiteren als EMCO abgekürzt) hat seine Haupttätigkeit im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und arbeitet ein jährliches „Beschäftigungspaket“ aus. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind in ihm durch jeweils zwei Mitglieder und zwei stellvertretende Mitglieder vertreten.

Arbeitsplatzsicherheit herauszunehmen, was keinen Erfolg hatte (vgl. Mailand 2010: 246). Auch die südeuropäischen Mitgliedsländer und die EMCO-Vertreter einiger neuer Mitgliedsstaaten sowie Frankreichs waren skeptisch gegenüber einer in ihren Augen zu liberalen Grundlage des Konzepts (vgl. Mailand 2010: 246). Diese starke Opposition wurde abgeschwächt durch den französischen Regierungswechsel im Mai 2007. Die neue Regierung zeigte größere Offenheit gegenüber Arbeitsmarktreformen und weniger Vorbehalte gegenüber Flexicurity. Dadurch wurde auch die deutsche Position beeinflusst, die sich von der Skepsis hin zur Unterstützung wandelte. Bis zum Frühjahr 2007 standen auch Großbritannien und die Niederlande hinter dem Konzept (vgl. Mailand 2010: 246).

Als die Expertengruppe im Juni 2007 ihren Bericht präsentierte (European Expert Group on Flexicurity 2007), zeigte sich dieser ausgewogener als aufgrund bisheriger Publikationen erwartet, was die Kritik weiter abschwächte (vgl. Mailand 2010: 246). Kurz darauf folgte eine Mitteilung der Kommission, die ebenfalls die Pfade und acht „Gemeinsame Grundsätze“ enthielt (Europäische Kommission 2007). Die nun auftretenden Vorbehalte bezogen sich vor allem auf die Pfade, die als eine Art länderspezifische Richtlinien wahrgenommen wurden (vgl. Europäische Kommission 2007: 247).

Während es bis zu diesem Zeitpunkt vor allem ländertypische Vorbehalte waren, die im Zusammenhang mit den unterschiedlich ausgeprägten Wohlfahrtsstaatstypen gesehen werden können, treten nun das Europäische Parlament und die europäischen Sozialpartner auf den Plan. Das Parlament zeigte sich zwar nicht ablehnend, stellte aber bezüglich der Insider-Outsider-Problematik fest: „The basic assumption by the Commission, that the risks and benefits need to be spread among workers with protected contracts and those who do not have such contracts (insiders and outsiders) is regrettable“ (European Parliament 2007: 17). Diesbezüglich plädierte das Parlament auch für eine stärkere Miteinbeziehung der europäischen Sozialpartner. Unter diesen zeigte sich die ETUC erwartungsgemäß skeptisch gegenüber der Mitteilung der Kommission, während BusinessEurope sehr positiv reagierte. Trotz innerer Widerstände in der ETUC einigten sich die Sozialpartner in einer gemeinsamen Publikation zu den Herausforderungen der europäischen Arbeitsmärkte auf eine positive Stellungnahme gegenüber Flexicurity (vgl. ETUC et al. 2007: 53).

Der Rat einigte sich im Dezember 2007 auf die Annahme der Gemeinsamen Grundsätze. Allerdings nicht ohne einige Änderungen vornehmen zu lassen. Zunächst scheinen die „pathways“ in der endgültigen Version der „common principles“ aufgegeben worden zu sein, da der Widerstand gegen die als bevormundet wahrgenommenen „Pfade“ durch einzelne Mitgliedsstaaten zu groß war. Den Änderungen fiel auch die Erwähnung der Insider-Outsider Problematik zum Opfer. Laut den von Mailand verwendeten Interviews schienen vereinzelte Mitgliedsstaaten und die ETUC solche Bestandteile abgelehnt zu haben (vgl. Mailand 2010: 251). Mailand interpretiert all diese Änderungen als Beispiel dafür, wie Zugeständnisse gegenüber den beteiligten Akteuren gemacht wurden, um das Flexicurity-Konzept und die „common principles“ gemeinschaftsfähig zu machen (vgl. Mailand 2010: 251). Der Erfolg der früheren Skeptiker bestand darin, die starke Betonung des Übergangs von Arbeitsplatz- zu Beschäftigungssicherheit sowie den Hinweis auf die Unterschiede zwischen Insidern und Outsidern auf dem Arbeitsmarkt abgeschwächt zu haben. Vorbehalte waren jedoch nach wie vor bei einigen kontinentalen und südeuropäischen Gewerkschaften und dem Europäischen Parlament zu finden (vgl. Mailand 2010: 252). Dass das Modell durchgesetzt werden konnte, führt Mailand hauptsächlich auf die Rücknahme der „anti-job-security elements“ und auf die Wirkung eines Dominoeffekts zurück, der die Skeptiker einen nach dem anderen umfallen ließ. Der wichtigste Dominostein in diesem Prozess war Frankreich durch den Regierungswechsel im Frühjahr 2007 (vgl. Mailand 2010: 252).

In der „Europa 2020“-Strategie, die für das neue Jahrzehnt die Lissabon-Strategie abgelöst hat, wird als erstes Ziel die Erhöhung der Beschäftigung auf 75% aller Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren genannt. Flexicurity soll mit zu diesem Ziel beitragen und ist nach wie vor Teil der EES. In der im November 2010 veröffentlichten „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ werden die Flexicurity-Strategien als bestes Mittel bezeichnet, um die Arbeitsmärkte zu modernisieren (Europäische Kommission 2010). Sie sollen überarbeitet und gestärkt werden, wobei der Fokus auf der Reduzierung von Segmentierung und der Unterstützung von Übergängen im Erwerbsleben liegen soll (vgl. Europäische Kommission 2010: 3).

Mailand sieht für die Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie im Sinne des Advocacy-Coalition-Ansatzes eine „minimalist“ und eine „regulation coalition“ (vgl. Mailand 2010: 243). Zur ersteren gehören tendenziell die nördlichen Mitgliedsländer: Großbritannien,

Dänemark, die Niederlande, Irland, Schweden aber auch Spanien und späterhin Polen. Der Name der Koalition bezieht sich auf ihr Ziel Arbeitsmarktregulierungen zu minimalisieren und Richtlinien zu vereinfachen (vgl. Mailand 2010: 243). Die Regulierungskoalition hingegen, deren Kern aus Belgien, Frankreich, Luxemburg, Griechenland und dem „Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion“ der Europäischen Kommission (DG EMP) bestand, war im Gegensatz dazu offen für Eingriffe in den Arbeitsmarkt und für Verbesserungen der Qualität der Arbeitsplätze (vgl. Mailand 2010: 243). Interessanterweise scheinen diese beiden Koalitionen im Entwicklungsprozess von Flexicurity gespalten. Einige der größten Skeptiker waren ursprünglich in den Reihen der „regulation coalition“ zu finden und es gab minimalistisch orientierte Mitgliedsländer, wie Großbritannien und die Niederlande, die das Konzept unterstützten (vgl. Mailand 2010: 253). Es ist daraus zu schließen, dass für einige Mitgliedsländer hier die Frage nach mehr oder weniger Regulierung, nicht die Hauptfrage darstellte. Der Grund dürfte sein, dass Flexicurity sowohl weniger Regulierung, damit höhere Flexibilität, als auch mehr Regulierung durch mehr Sicherheit bedeutet. Die Koalitionen orientieren sich also an zusätzlichen Aspekten, zu denen sehr stark eine Debatte um den Kündigungsschutz, das Thema Insider und Outsider auf dem Arbeitsmarkt und die Frage Arbeitsplatz- oder Beschäftigungssicherheit gehörten. Ob hierbei „belief systems“ – konkret im Sinne von Gerechtigkeitsvorstellungen – eine Rolle spielten, soll in den weiteren Kapiteln behandelt werden.

Die in der Kritik bereits angeführte Unklarheit des Begriffs hat nach Burroni und Keune dazu geführt, dass beinahe alle Akteure – Kommission, Rat, Parlament, ETUC, BusinessEurope – Flexicurity als Politikansatz für den Arbeitsmarkt gutheißen, dabei aber unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was es heißt, das Konzept umzusetzen (vgl. Burroni/Keune 2011: 78). Es ist in dieser Weise möglich, die alten Positionen unter dem neuen Konzept weiterzuführen. Das betrifft die Mitgliedsländer und vor allem die europäischen Sozialpartner, die sich nicht nur in Details, sondern in sehr zentralen Punkten des Konzepts uneinig sind. In den Dokumenten, die zu Flexicurity veröffentlicht wurden, könnte die grundsätzliche Einschätzung der Problemlage nicht unterschiedlicher sein. Während BusinessEurope einen Mangel an Flexibilität sieht, durch den die Wirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit verliert, identifiziert ETUC eine zu hohe Flexibilität, die zu Prekarisierung führt (vgl. Burroni/Keune 2011: 79). Für beide Probleme wird „Flexicurity“ als Lösung genannt.

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik wird die „offene Methode der Koordinierung“ angewandt. Hierbei setzt die Union auf breit gefasste Ziele um gemeinsame Punkte in den politischen Linien der Mitgliedsländer zu finden. Besonders häufig ist diese Methode bei „soft law issues“ anzutreffen, bei denen kein gemeinsamer rechtlicher Rahmen besteht (vgl. Auer 2010: 374). Es kommen der Europäischen Union zwar koordinierende Aufgaben zu, die Umsetzung liegt jedoch bei den Mitgliedsländern. Strategien, die nicht von den Mitgliedsländern mitgetragen werden, sind daher nicht umzusetzen, was zum umstrittenen Kompromisscharakter des Flexicurity-Konzepts geführt hat. Wie Auer betont, ist es auch für die Sozialpartner ab einem gewissen Punkt der Institutionalisierung kaum möglich, solchen Reformprozessen nicht mehr zu folgen (vgl. Auer 2010: 373). Aber gerade in so einem Prozess, in dem dermaßen verschiedene Idealbilder eines Arbeitsmarktes aufeinandertreffen, kann es ergiebig sein, die wirksamen Paradigmen im politischen Diskurs genauer zu betrachten. Die für das folgende Kapitel vorbereitete Frage soll daher klären, welche Gerechtigkeitsleitbilder in dem eben beschriebenen Prozess zur Anwendung kamen und so in das Konzept Flexicurity inkorporiert worden sind.

6. Flexicurity und Gerechtigkeit

6.1 Flexicurity und Gerechtigkeitstheorie

Das Flexicurity-Konzept soll nun anhand des bislang Erläuterten in Bezug auf Gerechtigkeitstheorien untersucht werden. Ein wesentliches Problem ergibt sich dahingehend, dass die Frage, ob Flexicurity gängigen Gerechtigkeitskonzeptionen entspricht, sich zwischen dem normativen Anspruch des Modells und den empirischen Tatsachen bewegt. Die folgenden Erläuterungen müssen sich auf das Modell und nicht die praktischen Folgen von Flexicurity beschränken und orientieren sich an den Ausführungen der Europäischen Kommission.

Beginnen wir mit der subjektiven Sichtweise auf das Problem der Arbeitslosigkeit. Wie erwähnt wird nicht selbstverschuldete Arbeitslosigkeit, speziell wenn viele Menschen davon betroffen sind, als Ungerechtigkeit wahrgenommen. Erzwungene Flexibilisierung und die Schwächung des Arbeitnehmerschutzes in Form von Deregulierung können daher wohl ebenfalls nur schwer auf Akzeptanz hoffen. Die von Gewerkschaften organisierten Proteste 2007, die direkt gegen Flexicurity gerichtet waren (vgl. Mailand 2010: 248), sind auf solche Vorbehalte zurückzuführen. Allerdings sind die intuitiven Empfindungen in der Bevölkerung nicht statisch. Sie verändern sich durch Individualisierung und Wertewandel zunehmend und die Vorstellung vom lebenslangen sicheren Arbeitsplatz schwindet. Auch die Europäische Kommission führt eine solche wachsende Akzeptanz in Form von Eurobarometer-Ergebnissen als Argument für Flexicurity in ihrer Mitteilung an (vgl. Europäische Kommission 2007: 4). Hätte das Ideal des „Normalarbeitsverhältnisses“ in Zukunft weiterhin Bestand, „wäre hingegen zu erwarten, dass Flexibilisierungsprozesse informelle Verpflichtungen verletzen und als ungerecht empfunden werden.“ (Struck et al. 2006: 12).

Andererseits ist Arbeitsplatzsicherheit für viele Arbeitnehmer nach wie vor von großer Bedeutung (vgl. Struck et al. 2006: 144). Entlassungen als gewinnorientierte Maßnahmen werden nicht akzeptiert, wobei ungerechtfertigter Personalabbau sich negativ auf die Arbeitsmoral der verbliebenen Mitarbeiter auswirkt. Beschäftigte erwarten von ihren Arbeitgebern nach wie vor eine gewisse Absicherung gegenüber den Marktrisiken. Struck et al. haben in ihrer Studie festgestellt, dass diesbezüglich sogar ein übergreifender

gesellschaftlicher Grundkonsens besteht. Eine Pluralisierung von Wertvorstellungen, die für moderne Gesellschaften vielfach eingeräumt wird, hat zentrale Bereiche der Erwerbsarbeit, wie Beschäftigungs- und Lohnsicherheit bisher noch nicht erreicht (vgl. Struck et al. 2006: 14-15).

Diese beiden Befunde müssen sich nicht gegenseitig ausschließen. Es scheint in der Bevölkerung, vermutlich gerade unter jüngeren Menschen, einerseits ein Bedürfnis nach höherer persönlicher Gestaltungsfreiheit zu geben, während andererseits eine Absicherung vor Marktrisiken und ein sicherer Arbeitsplatz gewünscht wird. Die Diskrepanz besteht darin, dass sich Lebensumstände vergleichsweise schnell ändern, während Gerechtigkeitsleitbilder eine sehr hohe Stabilität aufweisen und sich nur über lange Zeiträume verändern (vgl. Struck et al. 2006: 144). Es ist davon auszugehen, dass es hier auch in Zukunft noch Differenzen geben wird.

Was die Zuordnung zu einer der beschriebenen Arbeitsmarkttheorien betrifft, so fällt bei Betrachtung der vier Flexicurity-Komponenten bereits die weite begriffliche Ausschöpfung auf. Neben dem Hinweis auf das „Humankapital“ (Europäische Kommission 2007: 6) finden sich in der Mitteilung der Kommission auch die Probleme von In- und Outsider sowie der Segmentierung der Arbeitsmärkte (vgl. Europäische Kommission 2007: 6-7). Grundsätzlich orientiert sich Flexicurity am Humankapitalansatz. Mittel werden dazu eingesetzt, um das „Humankapital“ der Arbeitslosen oder der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten mittels aktiver Arbeitsmarktpolitik zu fördern. Diese Vorstellung von Humankapital kann gerechtigkeitstheoretisch dahingehend gelesen werden, dass eine gerechte Verteilung von Chancen erzielt werden soll.

Gleichzeitig werden die genannten Probleme von Arbeitsmarktsegmentation und In- und Outsider angesprochen, die durch Flexicurity bekämpft werden sollen. Die beiden Begriffe werden als zusammengehörig dargestellt, obwohl sie unterschiedlichen Theorieansätzen entspringen. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Segmentationstheorien von einer benachteiligenden (ungerechten) Struktur ausgehen, während Insider-Outsider-Ansätze vor allem die Macht von Insidern als benachteiligend für die Outsider darstellen. Im Grunde genommen ist diese Theoriekombination bereits eine „Proto-Flexicurity“. Denn während die Segmentationstheorien die Förderung und in Folge auch Sicherung schwächerer Gruppen auf

dem Arbeitsmarkt als notwendig erachten, gelten Insider-Outsider-Theorien als starkes Argument für Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen. Es handelt sich also um einen Mix verschiedener Ansätze mit dem Humankapitalansatz als Basis. Die arbeitsmarkttheoretische Grundlage des Konzepts ist neoklassisch mit struktursensiblen Versatzstücken.

Das Problem der Arbeitslosigkeit stellt allerdings in den zur Flexicurity angewandten Arbeitsmarkttheorien eine Lücke dar und ist teilweise nicht zu erklären oder zumindest nicht zu lösen. Humankapitaltheorien sehen hier lediglich das Defizit der fehlenden Investition in die eigenen Fähigkeiten. In den Segmentationstheorien wird das Problem vorrangig als Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt angesehen oder mit dem Insider-Outsider-Ansatz als mangelnde Flexibilität. In diesem Bereich ist somit auch im Flexicurity-Ansatz ein gewisses Defizit zu verorten. Da Arbeitslosigkeit normativ wie auch empirisch als Gerechtigkeitsproblem angesehen wird, hat der Ansatz diesbezüglich einen gerechtigkeitsbezogenen „toten Winkel“.

Es sollte aber bedacht werden, dass es sich bei Flexicurity nicht um eine ausgearbeitete Arbeitsmarkttheorie handelt, sondern lediglich um eine „Strategie“ (Europäische Kommission 2007: 5), die in den unterschiedlichen politischen Systemen der Mitgliedsstaaten anwendbar sein soll. Gerade die Vielfalt der Arbeitsmarkttheorien, die hier zu finden sind, weist darauf hin, dass hier ein Ausgleich unter den verschiedenen Systemen geschaffen werden sollte. Das Gleiche kann also auch für die verschiedenen Vorstellungen einer „gerechten“ Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Wohlfahrtssystemen gelten.

Befragen wir nun als Nächstes die Rawlssche Theorie zur Gerechtigkeit im Zusammenhang mit dem Flexicurity-Konzept. Wie gleich eingangs in der ersten Definition von Gerechtigkeit erwähnt, ist sie unter anderem ein Maßstab zur Beurteilung von Institutionen. Auch bei Rawls nimmt die gerechte Institution eine zentrale Stellung ein. Nehmen wir den Arbeitsmarkt als eine solche Institution, so muss er entsprechend den beiden Prinzipien funktionieren. Es ist vorrangig das zweite Prinzip von Rawls, das „Differenzprinzip“, von Interesse, das sozioökonomische Ungleichheiten legitimiert, sofern sie „(a) zum größten zu erwartenden Vorteil für die am wenigsten Begünstigten und (b) mit Positionen und Ämtern verbunden

sind, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit offen stehen“ (Arenhövel 1998: 248).

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entsprechen solchen Ungleichheiten, sei es in Form von Arbeitslosengeld oder aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Im Bereich der Flexicurity kommen noch weitere soziale Sicherungsmaßnahmen hinzu. Der Anspruch an eine Arbeitsmarktpolitik ist nach Rawls der größte zu erwartende Vorteil für die am wenigsten Begünstigten. Normativ gesehen entsprechen diese Maßnahmen einem solchen Ziel und auch der ausdrückliche Bezug auf die Segmentationstheorien spricht eine solche Sprache. Befürworter von Flexicurity sehen die Flexibilisierungsmaßnahmen als eine Hilfe für die „Outsider“ auf dem Arbeitsmarkt, die den „am wenigsten Begünstigten“ entsprechen. Schwierig ist allerdings festzustellen, ob auch in der Praxis diese Gruppen Vorteile ziehen und der Arbeitsmarkt auch in der Anwendung, die in einer Verfahrensgerechtigkeit zentral ist, eine „gerechte Institution“ darstellt.

Der genannte Ansatz der Chancengleichheit ist ebenfalls ein Grundpfeiler von Rawls Form einer Verteilungsgerechtigkeit. Die Chancengleichheit bei Flexicurity wird vor allem durch Investitionen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und in das Humankapital gewährleistet. Hier gilt es allerdings die Kritik an Humankapitalansätzen wieder aufzugreifen. Ist Chancengleichheit tatsächlich ausreichend, um eine gerechte Institution Arbeitsmarkt zu schaffen? Reicht es nur in das Angebot auf dem Arbeitsmarkt zu investieren? Welche Antworten die Politik in Zukunft auf diese Fragen geben wird, hängt wohl auch vom Erfolg oder Nichterfolg von Flexicurity unter den aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen ab.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass das Flexicurity-Konzept und Rawls Gerechtigkeitstheorie, die versucht, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat unter einen Hut zu bringen, alleine dadurch bereits gewisse Parallelitäten aufweisen. Es liegt hier eine gemeinsame Auffassung einer Gesellschaftsordnung vor und Flexicurity kann geradezu die Ausformung einer sozialliberalen Politik Rawlsscher Prägung sein, um es überspitzt zu sagen. Das führt allerdings dazu, dass die Kritik an Rawls auch hier angebracht ist. Die kommunitaristische Kritik zielt auf die Isolierung der Individuen und die fehlende Berücksichtigung ihrer Einbettung in der Gesellschaft. Ähnliches kann auch an einer

Vorstellung eines Individuums, das mit Humankapital und einem sozialen Sicherheitsnetz ausgestattet auf sich allein gestellt ist, bemängelt werden.

Flexicurity entspricht in seiner theoretischen Form also weitgehend der Rawlsschen Vorstellung eines liberalen Wohlfahrtsstaats. Das Gerechtigkeitsprinzip, das in der Ungleichbehandlung innerhalb der Verteilungsgerechtigkeit angewendet wird, orientiert sich an den Bedürfnissen der schwächeren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Hier wird allerdings auch ein Definitionsproblem auftauchen. Denn wer gehört zu dieser Gruppe und wie wird sie definiert? Hauptorientierung bildet die Vorstellung der Segmentation und die schwächere Gruppe besteht aus jenen, die nicht über ausreichendes Humankapital verfügen. Gesellschaftliche Probleme, die sich auf den Arbeitsmarkt mit auswirken, werden so auf dieses Kriterium reduziert. Auch dadurch kann wiederum ein Gerechtigkeitsproblem entstehen.

6.2 Gerechtigkeitsleitbilder im Policy-Entwicklungsprozess

In diesem Kapitel soll den Gerechtigkeitsleitbildern nachgegangen werden, die den Politikentwicklungsprozess des Flexicurity-Konzepts geprägt haben. Es handelt sich dabei um die Analyse der Lösung eines Verteilungsproblems. Der Arbeitsmarkt als staatlich regulierte Institution ist nicht nur Vermittlungsinstanz, sondern verteilt Arbeitseinkommen und Chancen (vgl. Sengenberger 1987: 44). Laut Rüb wird der Sozialstaat durch „grundlegende soziale Gerechtigkeitskonzeptionen zusammengehalten, die sich durch ein System spezifischer Institutionen mit jeweils spezifischen sozialen Normen ausdifferenzieren und einen gewissen Grad an Dauerhaftigkeit verkörpern“ (vgl. Rüb 1998: 319). Es ist daher legitim zu fragen, welches die Normen sind, die in diesem Zusammenhang wirksam wurden.

Eine einfache Möglichkeit bestände darin, die drei Gerechtigkeitsparadigmen Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Teilhabegerechtigkeit über das dänische „magische Dreieck“ (vgl. Madsen 2004: 189) bestehend aus Flexibilität, sozialer Sicherung und aktiver Arbeitsmarktpolitik zu legen. In diesem Sinne würde das Leistungsprinzip der Flexibilität zugrunde gelegt, das Bedarfsprinzip der sozialen Sicherung und die Teilhabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Tatsächlich lassen sich zumindest Verwandtschaften der jeweiligen

Paarungen erkennen. Nicht zuletzt in der Unterstützung durch die Akteure, die meist eines der jeweiligen Paare bevorzugen. Möglich ist eine solche Aufstellung nur in einem sehr weiten Verständnis der Begriffe. Die Gerechtigkeitsleitbilder müssen hierzu als Paradigmen in einem politischen Diskurs verstanden werden und nicht als Gerechtigkeitsprinzipien in Anwendung.

| Komponente | Gerechtigkeitsparadigma | Befürworter |
|----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Flexibilität | Leistungsprinzip | BusinessEurope, GB |
| Soziale Sicherung | Bedarfsprinzip | ETUC, süd- u. zentraleurop. EU-MS |
| Aktive Arbeitsmarktpolitik | Teilhabegerechtigkeit | |

Quelle: eigene Darstellung

Manchen der Akteure ist recht eindeutig ein Paradigma zuzuordnen. Die europäischen Sozialpartner BusinessEurope und ETUC setzen ihre jeweiligen Schwerpunkte auf die Leistung sowie den Bedarf. Für andere, vor allem Mitgliedsstaaten, die im Verlauf des Prozesses ihre Meinung geändert haben, wie Deutschland oder Frankreich, ist die Zuteilung eines dominanten Gerechtigkeitsparadigmas jedoch schwieriger. Tendenziell zeigten sich vor allem süd- und mitteleuropäische Mitgliedsstaaten wenig von der Flexibilisierungskomponente des Konzepts überzeugt.

Wird das System der europäischen Wohlfahrtstaatstypen verwendet, so können diesen zumindest Präferenzen unterstellt und im Entwicklungsprozess auch wiedererkannt werden. Externe Flexibilität als Mittel, um auf Veränderungen in der Nachfrage durch Einstellungen oder Entlassungen zu reagieren, wird vor allem durch liberale und sozialdemokratische Regime genutzt. Konservative Wohlfahrtsstaatsregime präferieren eine Anpassung durch intern-numerische Flexibilität in Form von Arbeitszeitänderungen (vgl. Sesselmeier/Somaggio 2009: 25). Der ursprüngliche Fokus des Konzepts und ein großer Teil der Debatte drehen sich allerdings weniger um die interne, als um die extern-numerische Flexibilität. Was die soziale Sicherung betrifft, ist diese im Wesentlichen das Hauptcharakteristikum sozialdemokratischer Systeme, die ein universalistisches Grundverständnis haben und eine Absicherung vor Marktrisiken erreichen wollen.

Für DG EMP scheint vor allem der Übergang von Arbeitsplatz- zu Beschäftigungssicherheit ein Anliegen gewesen zu sein, sowie die Problemfelder Segmentierung und Insider-Outsider-

Frage. Das Europäische Parlament hielt gerade hier dagegen und konnte mit anderen skeptischen Akteuren Änderungen bewirken. Diese Auseinandersetzung ist etwas komplexer angelegt und auf sie soll im folgenden Kapitel ausführlicher eingegangen werden. Die Frage nach den Gerechtigkeitsleitbildern der Akteure bezieht sich hier stärker auf das heißdiskutierte Thema Kündigungsschutz.

Den geringsten Widerstand scheint das Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik hervorgerufen zu haben. Die Konzentration auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist eine Entwicklung, die bereits seit längerem angelaufen ist und mittlerweile einen breiten Konsens erreicht hat. Ein weiterer Faktor, der in Europa die Bedeutung von solchen Maßnahmen erhöht hat, aber auch die im Flexicurity-Konzept gegenüber früheren Paradigmen stärkere Betonung der sozialen Sicherheit kann teils auf die europäische Integration zurückgeführt werden. Makroökonomische Steuerungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt liegen immer weniger in den Händen der einzelnen Mitgliedsstaaten, weshalb die Angebotsseite und die Sozialpolitik an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Sesselmeier/Somaggio 2009: 21).

Wird versucht, die drei Komponenten nach den Gerechtigkeitsprinzipien zu untersuchen und nicht als Paradigmen, müssen Differenzierungen vorgenommen werden. Hinter der Flexibilisierung verstecken sich je nach Argumentation verschiedene Prinzipien. Tendenziell ist hohe Flexibilität, wie sie im liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell ausgeübt wird, bezeichnend für ein leistungsorientiertes Wohlfahrtsstaatsparadigma. Dementsprechend hatte Großbritannien zunächst Befürchtungen, dass die Verstärkung der sozialen Komponente die eigene Wettbewerbsfähigkeit gefährden kann. Eines der ursprünglichen Hauptargumente von DG EMP und eines der durch Flexicurity zu lösenden Arbeitsmarkt- und in gewisser Weise auch Gerechtigkeitsprobleme, war jedoch die Segmentierung der Arbeitsmärkte und die unterschiedlichen Bedingungen für Insider und Outsider. Das hier zugrunde liegende Paradigma kann auf zweifache Weise interpretiert werden: Einerseits handelt es sich hier um eine Maßnahme, die einer Form des Gleichheitsprinzips entspricht. In gewisser Weise ist auch Teilhabegerechtigkeit wirksam, da die gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die vorrangig durch Segmentation Nachteile erfahren, integriert werden sollen. Gleichzeitig bedeutet diese Deregulierung aber auch einen verstärkten Wettbewerb, der wiederum einem Leistungsparadigma entgegenkommt. Generell ist Gleichheit ein häufig anzutreffendes

Argument für Liberalisierungsmaßnahmen. Die hier verwendete Form hat aber ihre Besonderheiten, die teilweise solche klassischen Positionen aufweicht.

Auch ein produktivistisches Gerechtigkeitsparadigma nach Leisering (vgl. 2004: 34) könnte für Flexibilisierungsforderungen gesehen werden. Direkte Maßnahmen im Bereich erhöhter extern-numerischer Flexibilität und der Deregulierung von Kündigungsschutz bringen starke Nachteile für jene Personengruppen, die sich nur schwer anpassen. Vor allem ältere Arbeitnehmer, die ohnehin zu den schwächeren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gehören, dürften hier betroffen sein. Die hierdurch erhöhte Wettbewerbsfähigkeit soll langfristig jedoch neue Arbeitsplätze schaffen, um solche kurzfristigen Benachteiligungen oder „Ungerechtigkeiten“ auszugleichen.

Die im Konzept angelegten sozialen Sicherungsmaßnahmen können vorderhand dem Bedarfsprinzip zugeordnet werden. Personen, die unfreiwillig außerhalb des Erwerbslebens stehen, benötigen Hilfsleistungen, was sich aus ihrer Situation begründet. Wie bereits erwähnt, ist hierbei aber auch das Leistungsprinzip in Anwendung, da Lohnersatzleistungen vorrangig nach diesem Prinzip berechnet werden. Als Paradigma spielt dieser Aspekt jedoch eine untergeordnete Rolle, da eine solche Sicherung und die damit verbundenen Eingriffe in den Markt klassischerweise dem Leistungsparadigma der Flexibilität entgegengestellt sind. Es kann jedoch gefragt werden, ob das Bedarfsprinzip nicht auch hier zunehmend von einer Teilhabegerechtigkeit verdrängt wird. Anstelle der Bedürftigkeit steht die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben im Mittelpunkt.

Die verstärkt in Anwendung gebrachte aktive Arbeitsmarktpolitik ist recht einfach der Teilhabegerechtigkeit zuzuordnen. Ziel ist die Integration oder Rückintegration in den Arbeitsmarkt mittels Maßnahmen, die eine gewisse Selbstermächtigung darstellen sollen. Die Teilhabe hat in diesem Zusammenhang allerdings eine doppelte Bedeutung. Einerseits meint sie die normative Form der Inklusion, am Rande auch mit dem Gedanken einer Ermächtigung. Andererseits ist gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik das Paradigma einer „Aktivierung“ sehr stark. Hier steht weniger das Individuum, als seine Arbeitskraft im Mittelpunkt, die aktiviert und wieder in den Markt integriert werden muss. Eine Investition in Humankapital durch aktive Arbeitsmarktpolitik versucht außerdem die Leistung eines Individuums zu erhöhen. Grundsätzlich ist die stärkere Betonung von aktiver

Arbeitsmarktpolitik und der Reintegration von Arbeitslosen in die Erwerbsarbeit mit einer Veränderung des Charakters sozialstaatlicher Debatten verknüpft. Seit den 1990er Jahren steht immer weniger die umverteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik im Zentrum der Diskussion als ein sozialintegrativer Diskurs (vgl. Gronbach 2009: 41).

Werden die Arbeitsmarkttheorien nochmals herangezogen, ist anzumerken, dass Flexicurity sich in seinen Grundannahmen über den Arbeitsmarkt am Humankapitalansatz orientiert. Strukturorientierte Ansätze, wie die Segmentationstheorien oder solche in Bezug auf die Insider-Outsider-Problematik, sind darin in vermischter Form aufgenommen. Der Humankapitalansatz ist sehr stark auf das Leistungsprinzip zugeschnitten. Durch die Gleichstellung des Humankapitals mit Leistungserbringung wird so im Wesentlichen die Institution Arbeitsmarkt anhand dieses einzelnen Prinzips erklärt. Segmentationsansätze und Insider-Outsider-Theorien sehen jedoch benachteiligte Gruppen, was in diesem Sinne Ungerechtigkeit bedeutet. Der Einsatz von Mitteln um diese Benachteiligungen aufzulösen orientiert sich am Bedarfsprinzip, aber wie erwähnt auch an einer Teilhabegerechtigkeit im Sinne von Chancengerechtigkeit.

Zusammengefasst dominiert das Leistungsprinzip, während gleichzeitig der Teilhabe ein größerer Stellenwert vor allem auf Kosten des Bedarfsprinzips eingeräumt wird. Teilhabegerechtigkeit als reine Chancengerechtigkeit verstanden, ist jedoch wiederum stark mit dem Leistungsparadigma verknüpft. Insofern ist die zunehmende Verdrängung des Bedarfsprinzips durch letzteres auch mit Vorsicht zu betrachten. Im Großen und Ganzen ist aber auch hier wieder auf den Kompromisscharakter des Konzepts zu verweisen. Dieser ist in mehrfacher Weise zu sehen: Als ein Kompromiss zwischen den europäischen Wohlfahrtstaatssystemen, als gesellschaftlicher Kompromiss zwischen liberalen und sozialen Auffassungen und als gerechtigkeits-theoretischer Kompromiss. In letzterem Fall beinhaltet er sowohl eine soziale wie auch eine liberal ausgerichtete Auffassung einer gerechten Gesellschaft. Der Nutzen eines solchen Hybrids kann vor allem darin bestehen, alte und nicht mehr zeitgemäße Fronten im wohlfahrtsstaatlichen Diskurs aufzuweichen. Die verstärkte Anwendung einer Teilhabegerechtigkeit mit ihrem teils ambivalenten Charakter kann ein Hinweis für eine Entwicklung in diese Richtung sein.

Struck hat versucht das Thema aus einer gesellschaftstheoretischen Sicht zu behandeln. Er weist dabei darauf hin, dass „Flexibilität und Sicherheit als funktionale und ideenlogische Basis des modernen sozialen Kapitalismus die Selbstbeschreibung der europäischen Marktgesellschaften schon seit längerem kennzeichnen“ (vgl. Struck 2010: 380). Gemeint ist damit eine „Verheißung“ von sozialer Sicherheit für all jene, die sich sozial angepasst und leistungsfähig zeigen, was zu einer entsprechenden staatlichen Verantwortung und daraus entstandenen Institutionen führt. Flexicurity erweist sich in seiner Auffassung als passender Ausdruck einer europäischen sozialen Marktordnung (vgl. Struck 2010: 386-388).

Aber auch in der politischen Anwendung ist bereits zuvor eine Tendenz in diese Richtung erkennbar. Das verstärkte Auftauchen von sozialen Ungleichheiten verlangte nach Maßnahmen, die ein Deregulierungsparadigma alleine nicht bieten konnte. Moderne Wohlfahrtsstaaten, die dieses Problem lösen wollen, „verknüpfen die Geltung leistungsgerechter Normen in der Regel mit dem Prinzip der Chancen- bzw. Teilhabegerechtigkeit, um die ungleichen Startbedingungen der Einzelnen im Wettkampf um Güter und sozialen Status auszugleichen“ (Gronbach 2009: 37).

6.3 Koalitionen in der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Es wurde bereits angedeutet, dass im Ausverhandlungsprozess zu Flexicurity die ursprünglichen Koalitionen, die sich auf die Regulierung des Arbeitsmarktes bezogen, nicht in derselben Form wirksam waren. Es haben sich vielmehr neue Koalitionen gebildet. Die umstrittenen Punkte waren erstens der Übergang von Arbeitsplatz- zu Beschäftigungssicherheit und zweitens die Erwähnung der Insider und Outsider bzw. der Segmentation der Arbeitsmärkte. Obwohl auch hier die Deregulierung des Arbeitsmarktes im Allgemeinen ein zentrales Thema war, sind die Fronten anders gelegen und entlang der spezifischen Debatte um die positiven und negativen Auswirkungen von Kündigungsschutzmaßnahmen aufgestellt. Es handelt sich zwar sowohl um das gleiche Subsystem und weitgehend um dieselben Akteure, dennoch findet sich hier in der politischen Auseinandersetzung eine andere Struktur. Eine Langfristigkeit im Sinne von Sabatiers Advocacy-Coalition-Ansatz ist dahingehend zu sehen, dass die entsprechende Diskussion bereits älter ist, als das Flexicurity-Konzept und sich bis in die 90er zurückführen lässt. Im Subsystem einer Europäischen Beschäftigungsstrategie war sie daher länger wirksam.

Es handelt sich dabei um eine Diskussion, die ansonsten recht häufig unter dem Thementitel „employment protection legislation“, abgekürzt als EPL, läuft. Die OECD hat sich bereits seit längerem intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt und befürwortete ursprünglich die Deregulierung des Arbeitsmarktes (vgl. Viebrock/Clasen 2009: 322). EPL wirkt sich demnach negativ auf die Bereitschaft der Arbeitgeber, neue Arbeitskräfte einzustellen aber auch auf die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft aus (vgl. OECD 1994). Ein Jahrzehnt nach der einflussreichen Job Study aus dem Jahr 1994 weist sie neben möglichen negativen Auswirkungen von EPL genauso auf die wohlfahrtsstaatliche Bedeutung und auf die positiven Effekte hinsichtlich der Motivation der Mitarbeiter hin (vgl. OECD 2004: 62-63). In dieser, wie auch in späteren Studien kommt die OECD zu dem Schluss, dass EPL zwar einerseits die Zahl der Kündigungen verringern kann, aber andererseits den Übergang von Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis erschwert (vgl. OECD 2004: 63, OECD 2007: 69-72).

Eine dementsprechende Auseinandersetzung ist sowohl im wissenschaftlichen, wie auch im Bereich der angewandten Politik anzutreffen. Die veränderte Position der OECD unterstreicht die Entwicklung der Debatte. Während in den 90ern Deregulierungen gefordert wurden, findet mittlerweile ein Umdenken statt und gerade die wirtschaftlichen Entwicklungen während der Krise scheinen den standhaften EPL-Befürwortern, allen voran Deutschland, Recht zu geben. Viele der Vorbehalte gegenüber, wie auch Argumente für Flexicurity weisen starke Ähnlichkeit mit denjenigen in dieser Diskussion auf. Aus der Sicht der EPL-Gegner hat hoher Kündigungsschutz neben negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsflexibilität auch die Tendenz, segmentierte Arbeitsmärkte zu fördern. Im Flexicurity-Konzept werden diese Entwicklungen als Argument für Flexibilisierungen herangezogen.

Hier ist ein gefährlicher Zwiespalt zu finden, denn gerade in problematischen wirtschaftlichen Zeiten hat verringerter Kündigungsschutz die Folge höherer Arbeitslosigkeitsraten. Auer hat gezeigt, dass Staaten, die weniger auf externe Flexibilisierung, sondern mehr auf interne Flexibilisierung durch Teilzeit- oder Kurzarbeit setzten, wie Deutschland und Frankreich, auf die besten Arbeitsmarktergebnisse seit Ausbruch der Wirtschaftskrise verweisen können (vgl. Auer 2010: 377).

„Indeed, the massive use of work-sharing instead of lay-offs in the bigger European countries like Germany, France [...] gives credit to those who prefer rather strict

employment protection for ensuring employment security, combined with subsidized internal adjustment for ensuring flexibility” (vgl. Auer 2010: 378).

Die Europäische Kommission hat entsprechend reagiert. In der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ ist gegenüber früheren Flexicurity-Ansätzen eine größere Gewichtung der internen Flexibilität zu finden (vgl. Europäische Kommission 2010: 5). Trotzdem ist ein Kernelement nach wie vor die Konzentration auf einen Abbau der Segmentierung im Arbeitsmarkt. Denn gerade junge Arbeitskräfte, Zeitarbeitskräfte und Migranten bekamen die Auswirkungen der Rezession auf den Arbeitsmarkt zu spüren (vgl. Europäische Kommission 2010: 4). Allerdings ist der ursprünglich deutliche Verweis der Kommission auf Beschäftigungsschutzvorschriften aus der ersten Komponente des Flexicurity-Konzepts verschwunden. Ebenso fehlt jede Erwähnung der Insider-Outsider-Problematik.

Die Widerstände gegen Flexicurity, die durch die ETUC, südeuropäische Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament getragen wurden, beziehen sich auf den angestrebten Übergang von Arbeitsplatz- zu Beschäftigungssicherheit. Dabei stand allerdings weniger ein solcher Paradigmenwechsel im Mittelpunkt, als die dafür notwendige Deregulierung des Kündigungsschutzes in einigen Mitgliedsstaaten. Esping-Andersen sieht EPL als eine Maßnahme, die zur „Dekommodifizierung“ beiträgt, das heißt die Arbeitnehmer von den Risiken des Arbeitsmarktes unabhängig macht und ihnen so eine höhere persönliche Flexibilität bietet (vgl. Esping-Andersen 1999: 17). Das Gerechtigkeitsleitbild der Pro-EPL-Koalition besteht in einer solchen Absicherung der Arbeitsmarktteilnehmer gegenüber den Marktrisiken. Obwohl diese Absicherung grundsätzlich für alle gilt, besteht ihr Sinn vor allem darin, die gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt abzusichern. In diesem allerdings sehr weiten Sinn wird hier nach dem Bedarfsprinzip vorgegangen.

Trotz allem verbleibt das Gerechtigkeitsproblem der Teilung der Arbeitsmarktteilnehmer in In- und Outsider, wobei die eine Gruppe gegenüber der anderen benachteiligt wird. Ebenso besteht die Problematik der segmentierten Arbeitsmärkte, durch die Gruppen entstehen, die ganz besonders von Arbeitslosigkeit gefährdet sind. Wie erwähnt, werden im Konzept der Europäischen Union die beiden Problemfelder als eines betrachtet. Beide widersprechen natürlich den gängigsten Gerechtigkeitsleitbildern, da hier weder auf die Leistung, den Bedarf

oder die Teilhabe Rücksicht genommen wird. Vielmehr handelt es sich um eine Form von Anrechtsgerechtigkeit, bei der ein bestimmter Personenkreis seine angestammten Rechte als legitim ansieht und in dieser Position aus verschiedenen Gründen staatlich unterstützt wird. Sesselmeier hält in diesem Zusammenhang fest:

„Ursachenadäquate Reformen zur Bekämpfung dauerhaft hoher, verfestigter Arbeitslosigkeit beseitigen Schutzrechte am Arbeitsmarkt der privilegierten Arbeitsplatzbesitzer, die in der Regel auch die politische Mehrheit stellen. Vor allem deshalb wird auch hohe Arbeitslosigkeit in einer Demokratie keineswegs schnell und immer adäquat beseitigt bzw. ‚abgewählt‘, wie etwa auch das Beispiel Deutschland zeigt, da sie (vermeintlich) im Interesse der Mehrheit ist“ (Sesselmeier et al. 2010: 236).

Es findet sich also auf dieser Seite ein starkes Gerechtigkeitsargument für die Verringerung solcher privilegierender Schutzmaßnahmen.

Aus dem Bisherigen kann angenommen werden, dass unter den Deregulierungsbefürwortern einerseits ein klassisches Liberalisierungsleitbild vorherrscht, das auf einen leistungsorientierten Wohlfahrtstaatstyp angelsächsischen Typs hinarbeitet, andererseits jedoch auch die Beseitigung eines Gerechtigkeitsproblems ein Motiv ist. Während Großbritannien und andere ehemalige Mitglieder der minimalist-coalition zur ersten Gruppe zu zählen sind, gehören vor allem DG EMP und die Kommission zur Zweiten.

Diese Debatte dreht sich also um die Sichtweise auf die positiven oder negativen Folgen von EPL. Sie ist in dieser Form auch eine Gerechtigkeitsdebatte, in der die Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen normativen Blickwinkeln gesehen werden. Es handelt sich dabei um „belief systems“, um Sets „von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ (vgl. Sabatier 1993: 127). Werden diese von ihrem politischen Handlungskontext ein wenig befreit, können dahinter Gerechtigkeitsleitbilder identifiziert werden, die innerhalb dieser Koalitionen wirksam sind. Das komplexer angelegte Modell der „belief systems“ ist für eine klassische Politikfeldanalyse sicher brauchbarer. Im vorliegenden Fall, wenn politische Theorie und Arbeitsmarktpolitik verknüpft werden sollen, haben aber Gerechtigkeitsleitbilder ebenso einen analytischen Mehrwert. Dieser ist dann zu erkennen, wenn das Prinzip der Leistung in vorderhand unterschiedlichen Argumentationsmustern auftaucht, die eben dadurch wieder verbunden werden können. Teilhabe und Leistung schließen sich nicht aus. Deregulierung im Zuge eines

Leistungsparadigmas kann auf den Bedarf einer schwachen Gruppe eingehen. Es lässt sich hieraus zumindest im vorliegenden Fall eine Erklärung für das Zustandekommen gewisser Koalitionen ableiten.

Im Rahmen der Flexicurity-Entwicklung versuchen zwei Koalitionen ihre jeweiligen Positionen durchzusetzen, was sich vorläufig in einem Kompromiss aufgelöst hat. In der jüngeren Entwicklung hat aber die Pro-EPL-Koalition an Argumentationsboden gewonnen. Eine voraussichtliche Folge wird sein, dass die intern-numerische Flexibilität gegenüber der extern-numerische Flexibilität an Bedeutung gewinnen wird. Die Bekämpfung der Segmentation ist in den Augen der Kommission nach wie vor ein Kernpunkt des Konzepts (vgl. Europäische Kommission 2010: 4).

Fazit

Die Frage nach einer gerechten Arbeitsmarktpolitik ist schwer zu beantworten. Für Rawls besteht sie in einer Institution, die nach den von ihm formulierten Regeln funktioniert und so gerechte Ergebnisse erzielt. In einer praktischen Anwendung ist es einfacher, sich auf die Ungerechtigkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu konzentrieren und den politischen Aufwand zu tätigen, um diese zu beseitigen. Das größte Problem auch in normativer Hinsicht ist Arbeitslosigkeit. Eine große Zahl an Studien hat bereits auf die individuellen Folgen hingewiesen, die gleichzeitig auch einen Ausschluss aus der Gesellschaft bedeuten. In der Gegenwart hat Erwerbsarbeit eine enorme Bedeutung, weshalb ein „Recht auf Arbeit“ auch zunehmend in Diskussion gerät. Das Flexicurity-Konzept versucht eine ausgleichende Wirkung mittels einer stärkeren Sicherungspolitik zu erreichen.

Aber auch der Flexibilitäts-Teil des Konzepts spricht ein Gerechtigkeitsproblem an, nämlich die unterschiedlichen Positionen von Insidern und Outsidern auf dem Arbeitsmarkt sowie eine Prekarisierung durch Arbeitsmarktsegmentation. Dieser Teil ist, wie im letzten Analysekapitel gezeigt wurde, extrem umstritten. Die Lockerung von Kündigungsschutzmaßnahmen und stärkere Flexibilisierung sollte in den Augen der Befürworter – allen voran DG EMP – dieses Problem lösen. Die Kritiker hingegen sehen hier weniger eine Lösung als ein Problem, das sich zu Ungunsten der Arbeitnehmer im Gesamten auswirken wird. In der normativen Sichtweise auf das Konzept sind es vor allem diese beiden divergierenden Sichtweisen, die die Gerechtigkeitsleitbilder im Konzept und die Leitlinien in den dazugehörigen Debatten widerspiegeln. Daneben sind aber auch traditionelle politische Linien mit ihren zugehörigen Gerechtigkeitssets in der Auseinandersetzung eingebaut, die sich selbst aufgrund des starken Kompromisscharakters mit nur geringen Problemen im Konzept wiederfinden können.

In der „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ der Kommission wird die Segmentierung erneut besonders betont und als eines der derzeitigen Hauptprobleme dargestellt. Es ist daher anzunehmen, dass diese Richtung weiterhin verfolgt wird. Vermutlich wird versucht werden, dieses Problem von einer direkten Konnotation mit Flexibilisierungsmaßnahmen zu entkoppeln. Gleichzeitig ist ein Einlenken zu erkennen, das die interne Flexibilität gegenüber der externen stärker betont. Es bestehen hier offenbar

Ansätze, die oben beschriebenen Kämpfe zu vermeiden und unter dem gleichen Namen einen neuen Weg zu gehen.

Auch wenn das ursprüngliche Konzept möglicherweise keine Zukunft haben wird, kann Flexicurity als ein Paradigmenwechsel gesehen werden. Es ist der Ausdruck einer Veränderung im politischen Diskurs, die vor allem betrifft *worüber* diskutiert werden kann. Die Akzeptanz von sozialer Sicherheit in einem wirtschaftspolitischen Dialog ist nach einer eher einseitigen Ausrichtung während der 90er Jahre nicht zu unterschätzen. Nicht zuletzt deshalb sind auch Gewerkschaften bereit, sich an einem Flexicurity-Diskurs zu beteiligen. Wie Burroni und Keune betonen, werden hierdurch auch zukünftige Debatten zum Umbau des Arbeitsmarktes und des Wohlfahrtsstaates auf eine breitere Basis gesetzt und entfernen sich vom bislang dominanten Deregulierungsparadigma (vgl. Burroni/Keune 2011: 78).

Der Flexicurity-Ansatz hat in dieser Hinsicht eine mehrfache Bedeutung. Abseits seiner tatsächlichen Wirkung und der nach wie vor nicht auszuschließenden Gefahr einer Unbalanciertheit der beiden Komponenten in der Umsetzung, ist er vor allem ein Indikator für generelle Veränderungen im politischen und im gesellschaftlichen Diskurs. Zunächst scheint hier die Entwicklung eines „Europäischen Sozialmodells“ in Angriff genommen worden sein. Wie erfolgreich dieser Vorstoß sein kann, ist derzeit noch unklar. Die hier aufgezeigten Probleme in der Deutung und Interpretation eines solchen Modells werden sich vermutlich weiter hinziehen und denjenigen im Flexicurity-Entwicklungsprozess nicht unähnlich bleiben. Gleichzeitig ist auch eine Veränderung der ökonomischen und individuellen Bedingungen zu sehen. Teilzeitarbeitsmodelle werden immer stärker in Anspruch genommen. Die Vereinbarkeit mit der individuellen Lebensgestaltung wird immer wichtiger und drückt sich ebenfalls im Modell aus. Dieser steht natürlich in keinem Verhältnis zum Flexibilisierungsdruck von Seiten der Wirtschaft, soll aber hier nicht unerwähnt bleiben. Als dritter und vielleicht wichtigster Punkt zeigt sich in diesem Ansatz eine Neugestaltung der Wohlfahrtsstaatsmodelle im Gesamten. Nicht nur aufgrund aktueller wirtschaftlicher Schwierigkeiten war es an der Zeit, die alten Sozialsysteme zu überarbeiten und anzupassen. Ein solcher Prozess, der in einem nationalen Kontext nur schwer umzusetzen ist, verläuft hier über die Europäische Union.

Der allerletzte Punkt betrifft das eigentliche Thema dieser Arbeit, nämlich die Gerechtigkeitsleitbilder, die im Rahmen einer europäischen Arbeitsmarktpolitik wirksam und die im Flexicurity-Ansatz zu erkennen sind. Dominant ist das Leistungsprinzip. Das ist wenig überraschend, da es sich grundsätzlich auf dem Arbeitsmarkt um ökonomische Vorgänge handelt. Gleichzeitig ist aber eine Tendenz zu erkennen, der Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt eine zunehmende Bedeutung zuzuschreiben. Dies ist zwar einerseits in Form einer Aktivierung für den Markt zu verstehen, enthält aber andererseits auch das Element einer Chancengerechtigkeit und einer gesellschaftlichen Teilhabe über Erwerbsarbeit. Der Aufschwung dieses Gerechtigkeitsleitbildes kann ein Hinweis darauf sein, dass das Verständnis der „Konstruktion Arbeitsmarkt“ immer mehr seinen Besonderheiten gerecht wird.

Literaturverzeichnis

Literatur

Adam, Henning/Yazdani, Catrin (1999): Psychologische Gerechtigkeitsforschung, In: Druwe, Ulrich/Kunz, Volker (Hrsg.), *Politische Gerechtigkeit*. Opladen: Leske u. Budrich, 145-166.

Arenhövel, Mark (1998): Kommunitarismus - Eine Kritik am politischen Liberalismus, In: Neumann, Franz (Hrsg.), *Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. 1*. Opladen: Leske u. Budrich, 235-266.

Auer, Peter (2010): *What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity*, In: Journal of Industrial Relations, Jg. 52, H. 3, S. 371-386.

Becker, Irene/Hauser, Richard (2004): *Soziale Gerechtigkeit - eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde*. Berlin: Sigma.

Burroni, Luigi/Keune, Maarten (2011): *Flexicurity: A conceptual critique*, In: European Journal of Industrial Relations, Jg. 17, H. 1, S. 75-91.

Döring, Diether (1998): Leitvorstellungen der Politik der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der Rentenversicherung, In: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hrsg.), *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 214-257.

Dornheim, Andreas/Franzen, Winfried/Thumfart, Alexander/Waschkuhn, Arno (1999): Zur Plurivalenz von Gerechtigkeitsdiskursen - Ein Problemaufriß, In: Dornheim, Andreas/Franzen, Winfried/Thumfart, Alexander/Waschkuhn, Arno (Hrsg.), *Gerechtigkeit. Interdisziplinäre Grundlagen*. Opladen u.a.: Westdt. Verl., 7-45.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford Univ. Press.

ETUC/BusinessEurope/UEAPME/CEEP (2007): *Key challenges facing European labour markets: A joint analysis of European social partners*.

Europäische Kommission (2006): *Grünbuch. Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*, KOM(2006) 708, Brüssel.

Europäische Kommission (2007): *Mitteilungen der Europäischen Kommission. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, KOM(2007) 359, Brüssel.

Europäische Kommission (2010): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der*

Regionen. Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682, Straßburg.

European Expert Group on Flexicurity (2007): *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones. Report by the European Expert Group on Flexicurity.*

European Parliament, Committee on Employment and Social Affairs (2007): *Report on Common Principles of Flexicurity*, Rapporteur: Ole Christensen, 2007/2209(INI).

Fink, Marcel (2006): "Flexicurity" as a Concept for Welfare State Reform? Findings from an Examination of different Welfare State Systems: Austria, Denmark and the UK compared, In: Melchior, Josef (Hrsg.), *New Spaces of European Governance. Proceedings of a Conference organized by the Research Group "Governance in Transition" of the Faculty of Social Sciences, University of Vienna*. Wien: Dep. of Political Science, Univ. of Vienna, 61-106.

Fischer, Cornelia/Heier, Dieter (1983): *Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie*. Frankfurt a.M., New York: Campus-Verl.

Forst, Rainer (1992): Gerechtigkeit, In: Nohlen, Dieter/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder*. München: Beck, 198-202.

Forst, Rainer (2005): *Die erste Frage der Gerechtigkeit*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 37, S. 24-31.

Gronbach, Sigrid (2009): Soziale Gerechtigkeitsleitbilder in der Arbeitsmarktpolitik - von der Verteilung zur Teilhabe, In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., 35-48.

Haase, Kerstin (2002): Gerechtigkeit und Unparteilichkeit. Zum Verhältnis von normativen und empirischen Theorien der Gerechtigkeit, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung empirischer und normativer Perspektiven*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 53-75.

Höffe, Otfried (2004): *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*. München: Beck.

Höffe, Otfried (2005): *Soziale Gerechtigkeit: ein Zauberwort*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 37, S. 3-6.

Honneth, Axel (Hrsg.) (1993): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus-Verl.

Honneth, Axel (1994): *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul Felix/Zeisel, Hans (1994 [1933]): *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Keller, Berndt (1997): *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. München, Wien: Oldenbourg.

Keller, Berndt (2008): *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. München: Oldenbourg.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (2004): *Flexicurity - the German trajectory*, In: Transfer: European Review of Labour and Research, Jg. 10, H. 2, S. 226-247.

Kersting, Wolfgang (1999): Gleiche gleich und Ungleiche ungleich: Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit, In: Dornheim, Andreas (Hrsg.), *Gerechtigkeit. Interdisziplinäre Grundlagen*. Opladen u.a.: Westdt. Verl., 46-77.

Kersting, Wolfgang (2000): *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*. Stuttgart u.a.: Metzler.

Kersting, Wolfgang (2001): *John Rawls zur Einführung*. Hamburg: Junius-Verl.

Körner, Marita (2004): *Das internationale Menschenrecht auf Arbeit. Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hrsg.) (2005): *Flexicurity: die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*. Berlin: Edition Sigma.

Leisering, Lutz (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., New York: Campus, 29-68.

Liebig, Stefan (2004): Arbeitslosigkeit und Moralökologie. Zu den Folgen des Verlusts moralischer Anregungs- und Anerkennungskontexte, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., New York: Campus, 197-221.

Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger (2002a): Gerechtigkeitsforschung als interdisziplinäres Projekt, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung empirischer und normativer Perspektiven*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 7-20.

Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger (2002b): *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung empirischer und normativer Perspektiven*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.

Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (2004a): Einleitung: Gesellschaftliche Verteilungsprobleme und der Beitrag der soziologischen Gerechtigkeitsforschung, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., New York: Campus, 7-26.

Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.) (2004b): *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., New York: Campus.

Liebig, Stefan/May, Meike (2009): *Dimensionen sozialer Gerechtigkeit*, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 47, S. 3-8.

- MacIntyre, Alasdair (1993): Ist Patriotismus eine Tugend?, In: Honneth, Axel (Hrsg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 84-102.
- Madsen, Per Kongshøj (2004): *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, In: Transfer: European Review of Labour and Research, Jg. 10, H. 2, S. 187-207.
- Mailand, Mikkel (2010): *The common European flexicurity principles: How a fragile consensus was reached*, In: European Journal of Industrial Relations, Jg. 16, H. 3, S. 241-257.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus., 39-72.
- Merkel, Wolfgang (2001): *Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, In: Berliner Journal für Soziologie, H. 2, S. 135-157.
- Miller, David (2008): *Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Montada, Leo (1997): Beschäftigungspolitik zwischen Gerechtigkeit und Effizienz, In: Montada, Leo (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus-Verl., 9-55.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.) (1998): *Lexikon der Politik. Bd. 7: Politische Begriffe*. München: Beck.
- Nolte, Paul (2005): *Soziale Gerechtigkeit in neuen Spannungslinien*, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 37, S. 16-23.
- Nullmeier, Frank (1997): Gerechtigkeitsziele des bundesdeutschen Sozialstaates, In: Montada, Leo (Hrsg.), *Beschäftigungspolitik zwischen Effizienz und Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus-Verl., 213-231.
- Nullmeier, Frank/Vobruba, Georg (1994): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, In: Döring, Diether/Nullmeier, Frank/Pioch, Roswitha/Vobruba, Georg (Hrsg.), *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat*. Marburg: Schüren, 11-66.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (1994): *The OECD Job Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2004): *Employment Outlook 2004*, Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): *Boosting Jobs and Incomes. Policy lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): *Employment Outlook 2007*, Paris.
- Pfannkuche, Walter (1996): *Gibt es ein Recht auf Arbeit?*, In: Rechtsphilosophische Hefte, H. 5, S. 97-113.

- Rat der Europäischen Union (2007): *Schlussfolgerungen des Rates: Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz*, 16201/07, SOC 523, ECOFIN 503, Brüssel.
- Rawls, John (1996): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 9. Aufl. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Röhrig, Gesine (2003): *Arbeitslosigkeit und Gerechtigkeit. Zur Begründung eines Rechts auf Arbeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.
- Rüb, Friedbert W. (1998): Versicherungsprinzip und soziale Gerechtigkeit, In: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hrsg.), *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 314-355.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdt. Verl., 116-148.
- Sabbagh, Clara (2002): Eine Taxonomie normativer und empirischer Theorien der Verteilungsgerechtigkeit, In: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger (Hrsg.), *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung empirischer und normativer Perspektiven*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 23-52.
- Sandel, Michael J. (1984): *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press.
- Schlothfeldt, Stephan (1999): *Erwerbsarbeitslosigkeit als sozialetisches Problem*. Freiburg i.B. u.a.: Alber.
- Schmidt, Manfred G. (1992): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, In: Nohlen, Dieter/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder*. München: Beck, 34-38.
- Schmidt, Volker H. (2000): *Bedingte Gerechtigkeit. Soziologische Analysen und philosophische Theorien*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Schwartz, Adina (1994): Sinnvolle Arbeit, In: Honneth, Axel/Archard, David (Hrsg.), *Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie*. Frankfurt a.M.: Fischer, 140-160.
- Sen, Amartya K. (2009): *Inequality reexamined*. New York: Russell Sage Found.
- Sengenberger, Werner (1987): *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus-Verl.
- Sesselmeier, Werner (1998): Negative Einkommensteuer und Gerechtigkeit, In: Blasche, Siegfried/Döring, Diether (Hrsg.), *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 356-383.

- Sesselmeier, Werner/Funk, Lothar/Waas, Bernd (2010): *Arbeitsmarkttheorien. Eine ökonomisch-juristische Einführung*. Heidelberg u.a.: Physica-Verl.
- Sesselmeier, Werner/Somaggio, Gabriele (2009): Arbeitsmarktpolitik im wohlfahrtsstaatlichen Vergleich, In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., 21-34.
- Struck, Olaf (2010): Europäische Flexicurity, eine Leitidee im Fokus einer Theorie gesellschaftlichen Wandels – Ein Essay, In: Eig Müller, Monika/Mau, Steffen (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., 379-410.
- Struck, Olaf/Stephan, Gesine/Köhler, Christoph/Krause, Alexandra/Pfeifer, Christian/Sohr, Tatjana (2006): *Arbeit und Gerechtigkeit. Entlassungen und Lohnkürzung im Urteil der Bevölkerung*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Tangian, Andranik (2007): *European flexicurity: concepts, methodology and policies*, In: Transfer: European Review of Labour and Research, Jg. 13, H. 4, S. 551-573.
- Taylor, Charles (1993): Aneinander vorbei: Die Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus, In: Honneth, Axel (Hrsg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, 103-130.
- UN, Vereinte Nationen (1948): *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948*, URL: <http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html> (10.01.2012).
- Viebrock, Elke/Clasen, Jochen (2009): *Flexicurity and welfare reform: a review*, In: Socio-Economic Review, Jg. 7, H. 2, S. 305-331.
- Walzer, Michael (1992): *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Wegener, Bernd (1999): Belohnungs- und Prinzipien gerechtigkeit: Die zwei Welten der empirischen Gerechtigkeitsforschung, In: Druwe, Ulrich/Kunz, Volker (Hrsg.), *Politische Gerechtigkeit*. Opladen: Leske u. Budrich, 167-214.
- Wilthagen, Ton/Tros, Frank (2004): *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, In: Transfer: European Review of Labour and Research, Jg. 10, H. 2, S. 166-186.

Anhang

Abstract

„Flexicurity“ nennt sich das derzeit von der Europäischen Union bevorzugte Arbeitsmarktkonzept, das die Grundlage einer „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ bilden soll. Es beinhaltet – wie im Namen zu erkennen – die beiden Elemente Flexibilität und Sicherheit. Mit stärkerer Liberalisierung auf dem Arbeitsmarkt soll gleichzeitig eine höhere soziale Absicherung einhergehen, was gerne als eine „win-win-Situation“ dargestellt wird. In dieser Arbeit wird das Konzept auf seine gerechtigkeits-theoretischen Implikationen geprüft. Gerechtigkeit ist ein Thema, das in der sozialstaatlichen Debatte seit jeher eine große Rolle spielt. In der jüngeren Vergangenheit mit ihren aufgrund der wirtschaftlichen Lage verschärften Verteilungskämpfen hat seine Bedeutung im politischen Diskurs noch zugenommen. Der Arbeitsmarkt wiederum ist traditionell ein Bereich in dem der Staat nicht unwesentliche Mittel einsetzt, um ihn den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Menschen anzupassen. Wie bei allen Verteilungsprozessen sind hier Gerechtigkeitsmaßstäbe in Anwendung, die im Sinne einer institutionellen Gerechtigkeitsforschung identifiziert werden sollen. Der Flexicurity-Ansatz, der einen Ausverhandlungsprozess auf der europäischen Ebene und so auch zwischen verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Systemen hinter sich hat, kann hier als ein konkretes und geeignetes Fallbeispiel dienen. Für die Verbindung der beiden Themen Arbeitsmarktpolitik und Gerechtigkeit werden methodisch die Politikfeldanalyse mit dem Advocacy-Coalition-Ansatz und die Ergebnisse einer theoretischen und empirischen Gerechtigkeitsforschung herangezogen. Das Interesse besteht neben der normativen Betrachtung darin, welche Gerechtigkeitsvorstellungen dem Konzept zugrunde liegen und welche Akteure welche Gerechtigkeitsparadigmen in seine Ausgestaltung eingebracht haben.

Kurzbiographie

Andreas Bilgeri, geboren 1983 in Lingenau, 2002 Matura an der Handelsakademie Bezau, ab 2004 Studium der Politikwissenschaft und der Geschichtswissenschaft an der Universität Wien, Schwerpunkte in Politischer Theorie, Europäischer und Internationaler Politik sowie Entwicklungszusammenarbeit. Auslandssemester im Zuge des Erasmus-Programmes an der Facoltà di Scienze Politiche der Università degli Studi di Perugia, Italien.

Abschluss des Geschichtstudiums mit Schwerpunkt in politischer Zeitgeschichte im Jahr 2011, von 2006 bis 2012 Museumspädagoge im Heeresgeschichtlichen Museum Wien, Mitarbeit bei diversen Projekten des Landesarchivs Vorarlberg, des Stadtarchivs Feldkirch und der Gedenkstätte Mauthausen.

Tutor im Studiengang Internationale Entwicklung, Praktika im Bereich der Internationalen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit im Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung in Wien (UNODC) und bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Äthiopien.