

Atypische Beschäftigung im internationalen Vergleich

Rezension von: Emmerich Tálos (Hrsg.),
Atypische Beschäftigung. Internationale
Trends und sozialstaatliche Regelungen
(Europa, USA), Verlag MANZ, Wien
1999, 478 Seiten.

In einer im Auftrag der österreichischen Frauenministerin erstellten Studie wurden Entwicklungen und sozialpolitische Regelungen bei "atypischen Beschäftigungen" in 15 europäischen und 2 außereuropäischen Staaten (Vereinigte Staaten, Australien) untersucht. Im vorliegenden Band werden die Ergebnisse der Studien über 12 europäische Staaten und die USA dargestellt. Insgesamt haben acht AutorInnen¹ an diesem Sammelband mitgearbeitet. Der Herausgeber, Emmerich Tálos, verfaßte neben der Einleitung eine ausführliche Zusammenfassung. Der Band enthält neben den Länderberichten auch eine Darstellung der Regelung auf EU-Gemeinschaftsebene (Marcel Fink).

Konkret befaßt sich der Band mit Teilzeitarbeit bzw. geringfügiger Beschäftigung, befristeter Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Telearbeit und Scheinselbstständigkeit. In den einzelnen Länderberichten wird jedoch auf weitere Formen atypischer Beschäftigung eingegangen.

Zahlenmäßig am bedeutsamsten sind derzeit zweifellos die Teilzeitbeschäftigten (in Österreich derzeit rund eine halbe Million). Danach folgen in Österreich etwa 130.000 befristete Beschäftigungsverhältnisse (ohne Lehrlinge). Vergleichsweise unbedeutend sind die LeiharbeiterInnen (Mitte 1999 ca 24.000), freie DienstnehmerInnen (ca 20.000) und die "neuen Selbständigen" (ca 10.000).

Weiters üben je nach Weite des Begriffes zwischen 20.000 und 50.000 Telearbeit aus (im Buch wurde als Untergrenze irrtümlich 41.800 angegeben, S.263). Über andere Formen liegen keine aktuellen Daten vor. Anzumerken wäre, daß sich diese Gruppen teilweise auch überschneiden.

In den untersuchten Ländern ist der Anteil dieser Beschäftigten an der jeweiligen Gesamtheit der Beschäftigung sehr unterschiedlich. Er bewegt sich (1997) bei der Teilzeitarbeit zwischen 7% (Italien) und 38% (Niederlande), bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen zwischen 2% (USA) und 34% (Spanien), bei der Leiharbeit zwischen 0,0 bzw 0,1% (Schweden, Dänemark, Portugal) und 3,3% (Großbritannien)² und bei der Telearbeit (im weiteren Sinn) zwischen 0,5% (Griechenland) und 9,7% (Finnland).

Der im Titel des Buches enthaltene Begriff "atypisch" wird vom Herausgeber relativiert, wenn er sich mit den verschiedenen Bezeichnungen als Überbegriff für diese Beschäftigungsformen auseinandersetzt. So wird etwa durch den englischen Begriff "*contingent*" ein spezifisches Merkmal angesprochen, "*non-standard*" wiederum entspricht dem deutschsprachigen Begriff. In Schweden wird der in der deutschsprachigen Literatur übliche Begriff in der Regel bewußt nicht angewendet, da dieser von einem männlichen "Normalarbeitsverhältnis" ausgeht, das für Frauen ohnehin nie typisch war (S. 316 und S. 418). Auch die häufig verwendeten Bezeichnungen "ungeschützt" und "prekär" eignen sich nicht unbedingt für die oben angeführten Beschäftigungsformen, da diese Merkmale nur in unterschiedlichem Ausmaß zutreffen (S. 419).

Die unterschiedliche soziale und arbeitsrechtliche Absicherung bzw. Benachteiligungen gegenüber dem "Normalarbeitsverhältnis" in den untersuchten Staaten sind ein zentraler Gegenstand der Studie. Darüber hinaus wird auch auf die Motive für diese Beschäfti-

gungen (ArbeitnehmerInnen, -geberInnen, Politik) und die quantitativen Entwicklungen eingegangen.

Interesse wird sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei den ArbeitnehmerInnen geortet (S. 421f, S. 431ff). Für Arbeitgeber stellen sie eine Möglichkeit zur Senkung der Arbeitskosten dar, wobei Emmerich Tálos in diesem Zusammenhang vor allem auf arbeitsorganisatorische Vorteile verweist, an anderen Stellen aber auch auf die Kostenvorteile hinweist, die sich aus dem oft – im Vergleich zur "Normalarbeit" – geringeren arbeits- und sozialrechtlichen Schutz ergeben können. ArbeitnehmerInnen wiederum sehen darin z.B. Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie oder Beschäftigungsmöglichkeiten bei (Teil-)Invalidität oder Arbeitslosigkeit. Es wird dabei auf Daten verwiesen, wonach Teilzeitarbeit eine relativ hohe Akzeptanz hat (verglichen mit anderen atypischen Beschäftigungsformen), befristete Beschäftigungsverhältnisse hingegen bei ArbeitnehmerInnen nur selten erwünscht sind. Das Ausmaß der Akzeptanz bzw. Ablehnung ist jedoch auch länderweise unterschiedlich.

Unter Hinweis auf eine Reihe von Publikationen stellt E. Tálos fest, "daß atypische Beschäftigungsformen Ausdruck jener Veränderungen" seien, "die die Arbeitsmarktentwicklung seit den 70er Jahren prägen" (S. 421). Unmittelbar davor wurde die Entwicklung der (steigenden) Arbeitslosenquoten in den einzelnen Staaten zwischen 1975 und 1998 dargestellt. Tálos führt als Argument an, daß angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit nun viele eher bereit sind, eine atypische Beschäftigung auszuüben als erwerbslos zu sein. Demgegenüber wird jedoch im Länderbericht Spanien festgestellt, daß in der Aufschwungphase der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Zahl der befristeten Arbeitsplätze weiter angestiegen ist (S. 364). Als anderes Beispiel kann Wien angeführt werden,

wo das Wirtschaftswachstum 1998 von einem enormen Zuwachs an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen begleitet war. Möglicherweise sind aber kurzfristige konjunkturelle Veränderungen nicht so entscheidend.

Ein nicht unbedeutender Faktor für die Entwicklung dürfte wohl im Bereich der Sozialpolitik liegen, die zum Teil durch "non-decision" gekennzeichnet war. Deutlich wird dies u.a. darin, daß auf EU-Ebene nach ursprünglichen Bestrebungen (achtziger Jahre) für eine (einheitliche) Regulierung atypischer Beschäftigung nicht mehr viel Interesse übriggeblieben ist. So stellt Marcel Fink in seinem Beitrag über die EU-Gemeinschaftsebene für die neunziger Jahre fest, "daß die Kommission atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit deutlich weniger Skepsis begegnete und ihre Argumentation nunmehr primär an Wettbewerbsfragen bzw. beschäftigungspolitisch orientiert war. Letzteres dergestalt, daß nunmehr verstärkt davon ausgegangen wurde, daß flexible Beschäftigungsverhältnisse positive Beschäftigungseffekte mit sich bringen könnten." (S.134)

Dabei sei auch auf die konkrete Beschäftigungsstatistik hingewiesen, nach der bereits alle, die nur eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, als Erwerbstätige gezählt werden (geringfügig Beschäftigte). Derartige Daten alleine ergeben schon ein schöneres Bild als traditionelle Zählungen.

Insgesamt ist der Umgang mit dem Phänomen atypischer Beschäftigungsformen zwiespältig. Teilweise galt in Österreich: Was nicht erwünscht ist, soll auch nicht geregelt bzw. arbeits- und sozialrechtlich gleichgestellt werden. Während die Zahl dieser Beschäftigten unaufhaltsam zunahm, wurden aber deren Benachteiligungen und die unzureichende soziale Absicherung immer wieder beklagt. Erst durch die enge Zusammenarbeit zwischen den ÖGB-Frauenvorsitzenden Irmgard Schmidleithner und der Frauenministerin Johanna Dohnal wur-

den Anfang der neunziger Jahre insbesondere für geringfügig Beschäftigte wesentliche Verbesserungen erreicht bzw. Entwicklungen in Gang gesetzt (Gleichbehandlungspaket).

Eine befriedigende Lösung der Probleme war – und ist auch weiterhin – nicht einfach, da das Arbeits- und Sozialrecht meist für das "Normalarbeitsverhältnis" konzipiert wurde, das auf den Mann als Ernährer der Familie abstellt. Dies gilt vor allem für die erwerbszentrierten Systeme, zu denen auch Österreich zählt. In diesen Systemen stellt sich bei Reformüberlegungen oft das Gefühl der Hilflosigkeit ein, wie etwa bei der Frage nach der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Sozialleistungen. Hier haben es universelle Systeme (staatlicher Gesundheitsdienst, Volkspension) leichter, da in diesen Staaten die soziale Absicherung etwa geringfügig oder fallweise Beschäftigter bereits vom bestehenden System her in mehr oder minder hohem Ausmaß gelöst ist, während in Österreich zumindest unter Experten ein Unbehagen über die bisher durchgesetzten Lösungen besteht (sehr geringe Beiträge für geringfügig Beschäftigte, obwohl diese in der Pensions- und Krankenversicherung weitgehend volle Leistungsansprüche haben). Die Erwerbszentriertheit als zentrales Merkmal eines Systems ist zunehmend schwerer aufrechtzuerhalten, wenn in der Realität die Grenze zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit immer undeutlicher wird. E. Tálos schlägt daher auch für Österreich – ergänzend zum bestehenden System – eine materielle Grundversicherung vor, die jedenfalls in der Altersvorsorgung eine eigenständige Absicherung für alle Menschen garantiert (S. 460f).

Das Beispiel Niederlande zeigt auch sehr deutlich, daß es vor dem Hintergrund universeller Systeme und eines ausgebauten Systems der Grundsicherung politisch leichter ist, mit dem Problem der atypischen Beschäftigung um-

zugehen; diese Beschäftigungsformen wurden aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen sogar forciert. Ähnliches gilt auch für Schweden und Dänemark, wenngleich die AutorInnen der Länderberichte auch dort noch Benachteiligungen orten.

Interessant sind auch die in einzelnen Länderberichten angeführten Beispiele staatlicherseits im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besonders geförderter atypischer Beschäftigungsformen, wie etwa in Italien ("kombinierte Ausbildungs- und Arbeitsverträge", gemeinnützige Tätigkeiten, S. 203 und 215) und in Frankreich (Pläne für einen "Aktivitätsvertrag", S. 157).

Für die sozialpolitische Reformdiskussion in Österreich befruchtend können auch die Beispiele in jenen Länder gesehen werden, in denen Teilinvalidität, Teilarbeitslosigkeit und Teilruhestand im Rahmen der Leistungssysteme vorgesehen sind (S. 454). So kann Teilzeitbeschäftigung mit Teil-Sozialleistungen aus den entsprechenden Systemen verbunden werden; entsprechende kurze Darstellungen finden sich in den Länderberichten Dänemark und Schweden. Im Beitrag für Slowenien wiederum wird auf früher in den sozialistischen Ländern häufig übliche Teilzeitbeschäftigungen der PensionistInnen hingewiesen. Aber auch in Österreich sind geringfügige Beschäftigungen neben dem Bezug von Arbeitslosengeld, Karenzgeld oder Pension häufig.

In diesem Zusammenhang ist auch interessant, daß in Slowenien nach Daten für 1993 fast die Hälfte der Teilzeitbeschäftigten (46%) Krankheit/Invalidität als Motiv für diese Beschäftigungsform angaben (S. 343), ein Anteil, der in übrigen Ländern wesentlich niedriger liegt.

Was die Erforschung der Motive der ArbeitnehmerInnen in der jährlichen Arbeitskräfteerhebung (EU-Ebene) betrifft, übt der Herausgeber zu Recht Kritik am Fragebogen, in dem etwa "familiäre Gründe" nicht für die Ausübung einer Teil-

zeitbeschäftigung enthalten sind. Neben konkreten Gründen scheint im Fragebogen u.a. "wünscht keine Vollzeittätigkeit" als Antwortalternative auf, die 1997 von fast 60% (!) gewählt wurde (S. 433 und S. 459).

Insgesamt meint E. Tálos, daß in Zukunft vielfach zur Normalität werden wird, "was heute noch als atypisch bezeichnet wird. Was konkret heißt: weniger Kontinuität und mehr Wechsel, mehr Pluriformität und weniger Dauerhaftigkeit von Erwerbsverläufen." Handlungsbedarf im Bereich der Sozialpolitik sieht er aufgrund dieser Entwicklung "vor allem in den Ländern mit einer ausgeprägten Tradition von an Berufsgruppen bzw. Erwerbsarbeit orientierten sozialen Sicherungssystemen" (S.461). Zu diesen Ländern zählt auch Österreich.

Als Ansatzpunkte für die Politik werden die Gleichstellung, Einkommensergänzungen, die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und die soziale Absicherung angeführt, wobei auch die Sozialpartner gefordert sind (Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen).

E. Tálos verweist mehrmals auf die geschlechtsspezifische Segregation und Segmentierung des Arbeitsmarktes. Betroffen von unsicheren und oft nicht existenzsichernden Einkommen und daraus resultierenden Sozialleistungen sind überwiegend Frauen. Tálos stellt fest, daß die sozialstaatliche Politik bisher nicht zur Abstützung einer eigenständigen Einkommenssicherung atypisch Beschäftigter beigetragen habe (S. 454). Hier wird man ihm wohl entgegenhalten, daß die letzten Jahrzehnte doch mit einer steigenden Erwerbsquote der Frauen verbunden waren (wenn auch in hohem Ausmaß als Teilzeitbeschäftigung) und unübersehbar Fortschritte zu beobachten sind. Fanden früher viele Frauen erst gar nicht in den Arbeitsmarkt (Null-Einkommen) und waren voll von ihren Partnern abhängig, haben sich doch die Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert – und damit die Chancen auf ein ei-

genes Einkommen. Eine durchgehende eigenständige Absicherung für alle Menschen, die etwa wegen Kinder- oder Altenbetreuung – trotz vorhandener Kindergärten etc. – sehr oft zeitlich nicht in der Lage sind, diese Tätigkeit mit einem "Normalarbeitsverhältnis" zu verbinden, stellt nun aber eine ziemlich große Herausforderung für die Sozialpolitik dar. Dabei muß Politik meines Erachtens viel mehr zwischen Menschen mit und ohne Kinderbetreuungspflichten unterscheiden. Ein beachtlicher Teil der atypischen Beschäftigungen ist nur im Zusammenhang damit zu verstehen. Eine der Herausforderungen für die Zukunft besteht daher wohl darin, das Arbeitsleben familienfreundlicher zu gestalten und das Sozialleistungssystem dahingehend zu reformieren. Das bedeutet wohl auch aus heutiger Sicht: mehr "atypische" Arbeitsplätze. Diese sollten sich aber nicht mehr auf zweitklassige Jobs konzentrieren, wie dies heute der Fall ist. Welche arbeits- und sozialrechtlichen Verbesserungen darüber hinaus noch möglich sind, zeigen zahlreiche Beispiele in einzelnen Staaten, wie sie im Buch auch aufgezeigt werden.

Natürlich müssen diese sozial motivierten Verbesserungen mit den Erfordernissen des Wirtschaftslebens in Einklang gebracht werden. Es läßt sich aber mit Sicherheit sagen, daß die arbeitsorganisatorischen Spielräume bei weitem noch nicht alle genutzt wurden. Jedenfalls erscheint aus dieser Perspektive die "geschlechtsspezifische Segregation" des Arbeitsmarktes in einem anderen Licht. Insgesamt stellt sich überhaupt die Frage, wie rasch der Familienverband als nach wie vor zentrales Element der Existenzsicherung durch andere Sicherungsformen abgelöst werden kann (eigenständige Sozialleistungen und Erwerbseinkommen).

Sehr leserInnenfreundlich ist der vorliegende Band wegen der verschiedenen Übersichten und Tabellen in der Zusammenfassung, die ein gutes Bild über Status und Entwicklungen bei atypischen Be-

schäftigungen in den untersuchten Staaten vermitteln. Sie zeigen u.a. auch, daß die Entwicklungen bei einzelnen atypischen Beschäftigungsformen in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich sind.

Weiters bietet der Band eine Fülle von Informationen über das Arbeits- und Sozialrecht der einzelnen Staaten sowie über politische Hintergründe. Neuere Veränderungen wurden noch knapp vor Herausgabe des Bandes eingearbeitet, womit – im Unterschied zu vielen Buchpublikationen – die auch sehr ins Detail gehenden Informationen auf einem relativ aktuellen Stand sind.

Karl Wörister

Anmerkungen

¹ Die AutorInnen (in Klammer: Länderberichte): Emmerich Tálos gemeinsam mit Ulrike Mühlberger (Österreich), Martina Fassler-Ristic (Spanien), Ursula Filipic (Slowenien), Marcel Fink (Dänemark, Großbritannien und Portugal), Ingrid Mairhuber (Italien), Franz Molitor (Niederlande), Christine Neuhold (Belgien, Deutschland und USA), Silvia Vidmar (Schweden).

² Diese Anteile sind in Österreich auch zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich!