

Mehr Gerechtigkeit am Arbeitsplatz: Eine Roadmap

Die Internationale Arbeitsorganisation widmet sich seit 100 Jahren dem Schutz der Erwerbstätigen. Angesichts der Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt muss der Gesellschaftsvertrag neu formuliert werden. *Damian Grimshaw*

Abstract Arbeitnehmer, Unternehmer und Regierungen sind angesichts des technologischen Fortschritts, des Klimawandels und demografischer Veränderungen gefordert. Hinzu kommen Einkommensunterschiede, die Diskriminierung von Frauen und der wachsende Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft. Die Global Commission on the Future of Work der Internationalen Arbeitsorganisation hat anlässlich des 100-Jahr-Jubiläums der Organisation eine Roadmap erstellt, um auf diese Herausforderungen zu reagieren. Erstens sind neue Arbeitsmarktinstitutionen notwendig, um eine weitere Vermarktung der Arbeit als Ware zu verhindern. Zweitens muss der Mensch in der Wirtschaftspolitik stärker im Zentrum stehen, und der Steuerwettbewerb muss gebremst werden. Und drittens sollen alle Menschen ein Recht auf lebenslanges Lernen und Weiterbildung haben – wobei die Geschlechtergleichheit prioritär ist.

Gerechtigkeit und Weltfrieden: Nach keinem geringeren Ziel strebt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) seit 1919, indem sie die Rechte und den Schutz der Arbeitnehmer stärkt und versucht, Ungleichheiten in der Arbeitswelt abzubauen.¹ Hundert Jahre später hat sich die Arbeitswelt tiefgreifend gewandelt, und es stellt sich die Frage, ob das ILO-Mandat noch zeitgemäss ist.

Der technologische Fortschritt bringt Veränderungen mit sich, die faszinierend und beängstigend zugleich sind. Wir hören von neuen Robotern für die Altenpflege in Japan. Künstliche Intelligenz ermöglicht Echtzeitübersetzungen und damit den internationalen Austausch von Informationen und Daten. Hier in der Schweiz wiederum produzieren «Cobots» (Roboter, die mit Menschen zusammenarbeiten) Qualitätsmöbel zu günstigeren Preisen, womit hoch qualifizierte Arbeitsplätze erhalten bleiben. Gleichzeitig zeigt ein aktueller ILO-Bericht, dass ein unsichtbares Heer von «Microtask»-Arbeitern entsteht.² Diese erledigen simple, repetitive Arbeiten, die von Unternehmen ausgelagert und auf digitalen Online-

Plattformen wie Amazon, Mechanical Turk und Microworkers angeboten werden.

Wenn wir die Vielzahl technologischer Veränderungen aus der Vogelperspektive betrachten, sehen wir, dass Arbeitsplätze ersetzt, neue geschaffen und viele verändert werden. Dabei drängt sich jedoch das Gefühl auf, dass diese Veränderungen nicht vom Menschen gesteuert sind und soziale Gerechtigkeit kaum von Bedeutung ist. Eine häufige Frage von Regierungen an die ILO lautet daher: Wie kann man eine Zukunft mit menschenwürdiger Arbeit planen – welche Fähigkeiten, welche Bildung, welche Rechte braucht es? Leider gibt es keine klare Antwort, denn wir wissen noch zu wenig, und der Wandel vollzieht sich mit atemberaubender Geschwindigkeit.

Klimawandel verstärkt Ungleichheiten

Eine weitere Herausforderung für die Arbeitswelt sind der Klimawandel und die Bestrebungen, diesen durch eine «grünere» Wirtschaft zu verlangsamen. Bereits haben viele Staaten und Städte den «Klimanotstand» erklärt. Erschwerend kommt hinzu: Die negativen Folgen menschlichen Handelns sind global spürbar. Besonders ungerecht ist, dass die Auswirkungen einer nicht nachhaltigen Produktion in den reichen Ländern hauptsächlich die Bevölkerung in ärmeren Ländern treffen. Gemäss dem Weltklimarat (IPCC) sind beispielsweise bei einem Anstieg des Meeresspiegels um einen Meter 7 Prozent der Landwirtschaftsfläche Vietnams bedroht – dadurch werden Arbeitsplätze vernichtet, die seit Generationen die Lebensgrundlage der Bevölkerung sichern.

Indem in den letzten Jahrzehnten umweltbelastende Branchen – oft dank Direktinves-

¹ Die vom Autor in diesem Artikel geäusserten Ansichten entsprechen nicht zwingend den Ansichten der ILO.

² Berg et al. (2018).

titionen und Handelsabkommen – in Niedriglohnländern ausgelagert wurden, hat sich das Nord-Süd-Gefälle verschärft. Diese «Migration der schmutzigen Industrie» schuf eine Nachfrage nach Arbeitskräften, die mit schmutziger, schädlicher und gefährlicher Arbeit Waren für den wohlhabenden Norden produzieren. Solche Missstände erfordern ein rasches, international koordiniertes Handeln.

Unterschiedliche Bevölkerungs- pyramiden

Eine entscheidende Rolle für die Zukunft der Arbeit spielt die Bevölkerungsentwicklung: Global betrachtet nimmt der Anteil der älteren Menschen zu. Allerdings unterscheidet sich die demografische Zusammensetzung je nach Land stark. In Brasilien etwa altert die Bevölkerung «von unten», das heisst, in den nächsten Jah-

ren wird eine riesige Jugendkohorte nach oben in die Kernkategorie der Erwerbstätigen aufrücken. Zentral für die künftige Erwerbsbevölkerung Brasiliens sind deshalb gelungene Übergänge zwischen Schule und Arbeitswelt sowie eine Belebung der Gesamtnachfrage nach menschenwürdiger Arbeit.

Deutschland und Japan hingegen «altern von oben»: In diesen Ländern steigt die Lebenserwartung signifikant, und viele Arbeitstätige erreichen das Pensionsalter. Hier dreht sich die Debatte um das zahlenmässige Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen. In diesen Staaten braucht es nachhaltige Rentengelder und bei Bedarf menschenwürdige Erwerbsmöglichkeiten für ältere Menschen.

Interessant ist der Fall der USA, deren Bevölkerungsstruktur eher mit Brasilien als mit Deutschland vergleichbar ist. Das Land weist in erster Linie dank der Immigration eine der

In Niedriglohnländern ist der Gesundheitsschutz oft unzureichend: Arbeiter einer Aluminiumfabrik in Bangladesch.



KEystone

jüngsten Bevölkerungen der Industriestaaten auf. Die USA haben deshalb anders als Deutschland oder Japan keine inverse Bevölkerungspyramide.

Grosse Einkommensunterschiede

Weiteres Konfliktpotenzial für den Arbeitsmarkt birgt die zunehmende Kluft zwischen den Reichsten und den Ärmsten, denn ausgeprägte Einkommensunterschiede können die Marktsignale verzerren und dysfunktionale Rückkopplungseffekte schaffen. Beispielsweise nehmen Menschen in Ländern mit hohen Armutsquoten aufgrund von mangelhafter sozialer Absicherung eher Jobs an, welche die Mindestanforderungen an menschenwürdige Arbeit nicht erfüllen. So entsteht ein Teufelskreis: Da den Unternehmen genügend niedrig qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, fehlen Anreize zur Schaffung qualifizierter Stellen. Für die Regierungen wiederum wird es schwierig, Beschäftigungssektoren mit hoher Wertschöpfung zu fördern.

Die Reformen zur Beseitigung extremer Armut waren in gewissen Ländern erfolgreich, was zu einem Abbau der Ungleichheiten zwischen einzelnen Ländern beigetragen hat. So hat der höhere Lebensstandard in einem einzigen Land – China – die globalen Ungleichheiten entscheidend verändert. Allerdings konnten die Menschen in den ärmsten Teilen der Welt ihre Einkommenssituation in den vergangenen Jahrzehnten am wenigsten verbessern, während der Trend beim reichsten Prozent steil nach oben zeigt (siehe *Abbildung 1*). Obwohl der Anteil der Menschen in extremer Armut gesunken ist, leben nach wie vor Hunderte von Millionen Arbeitende in Armut und sind weit von einem menschenwürdigen Lebensstandard entfernt.

#MeToo als Weckruf

Eine anhaltende Ungleichheit betrifft die Frauen. Ohne Geschlechtergleichheit im Arbeitsmarkt wird es auch keine Gleichberechtigung im Privatleben und bei den Bürgerrechten geben – und umgekehrt. Frauen sind im Arbeitsmarkt unterrepräsentiert, sie belegen auf der Karriereleiter tiefere Stufen und verdienen im

Durchschnitt ein Fünftel weniger als Männer.³ Ein Hindernis für die Gleichberechtigung ist insbesondere die Diskriminierung von Müttern, die nach der Geburt wieder arbeiten. Und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz ist ein weltweites Problem, wie #MeToo zeigt.

Eine letzte Herausforderung betrifft die Notwendigkeit, dass Länder und Unternehmen langfristige Investitionen tätigen, die den Bedürfnissen vielfältiger Anspruchsgruppen gerecht werden. Allzu häufig üben Aktionäre Druck auf Unternehmen aus, Entscheidungen zugunsten einer kurzfristigen Gewinnmaximierung zu treffen. Dies kann in Widerspruch zu den UNO-Nachhaltigkeitszielen stehen, wonach die generationsübergreifenden Auswirkungen von unternehmerischen und staatlichen Entscheidungen für die Gesellschaft von morgen zu berücksichtigen sind. Nur wer langfristig denkt, baut Kompetenzen auf, stärkt nachhaltige Produktionsmethoden und fördert die Innovation.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Die globalen Umwälzungen in der Arbeitswelt sind besorgniserregend. Wir gefährden Werte wie Demokratie, Gleichheit und Solidarität, wenn wir nicht handeln. Da in allen Weltregionen das Bewusstsein dafür wächst, will die ILO alle Akteure zusammenbringen, um nach Lösungen zu suchen. Entsprechend hat die Global Commission on the Future of Work im Januar eine Roadmap vorgeschlagen.⁴ Die Kommission ruft in ihrem Bericht dazu auf, mit einem neu formulierten Gesellschaftsvertrag für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Diesen will die Kommission als Instrument einsetzen, um die Interessen der Erwerbstätigen ins Zentrum zu stellen.

Dazu sollen alle Parteien der Arbeitswelt zusammenkommen. Als Gegenleistung für ihren wirtschaftlichen Beitrag müssen die Erwerbstätigen einen fairen Anteil des wirtschaftlichen Fortschritts erhalten, wobei ihre Rechte respektiert und sie vor Risiken geschützt werden müssen. Doch wie lassen sich diese Ziele erreichen?

Informell Arbeitende schützen

Die Kommission ruft in drei Bereichen zu dringlichen Massnahmen auf. Erstens braucht es neue Arbeitsmarktinstitutionen, um eine weitere Vermarktung der Arbeit als Ware zu verhin-

³ ILO (2018).

⁴ Global Commission on the Future of Work (2019).

dern. Kernpunkt ist eine universelle Garantie von Grundrechten und von menschenwürdigen Bedingungen am Arbeitsplatz für alle Formen von Arbeit. Dies beinhaltet angemessene Löhne, Arbeitszeitbegrenzungen und sichere Arbeitsbedingungen. Damit wären auch Arbeitende in informellen Arbeitsverhältnissen besser geschützt. Weltweit betrifft dies immerhin drei von fünf Erwerbstätigen, mit Anteilen von über 90 Prozent in vielen afrikanischen Ländern (siehe *Abbildung 2*).

Indem man die Institutionen der Arbeitswelt erneuert, bekommt die Sozialpartnerschaft neuen Schwung. Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen müssen versuchen, den Nutzen des sozialen Dialogs zu maximieren und seinen Anwendungsbereich auszudehnen. Die Regierungen wiederum können den Dialog der Sozialpartner unterstützen, indem sie das Recht auf Vereinigungsfreiheit auch auf Selbstständigerwerbende und die informelle Wirtschaft ausdehnen.

Zweitens braucht es neue Regeln, um die Veränderungen auf einen «menschenzentrierten» Entwicklungspfad zu lenken. Länder sollten nicht mehr länger nur ein hohes BIP-Wachstum anpeilen. Wenn das Ziel soziale Gerechtigkeit ist, brauchen wir neue Messlatten für den Erfolg – unter anderem solche, die auch die gesellschaftlichen (etwa gesundheitliche) und die ökologischen Folgekosten der Wirtschaftstätigkeit berücksichtigen. Zudem braucht es eine Messgrösse, die die Verteilung des Wirtschaftswachstums abbildet. Weiter müssen die Regierungen progressive und nachhaltige Steuersysteme einführen, die ein solides Steuersubstrat schaffen und die Investitionen in öffentliche

Dienstleistungen und in die Infrastruktur ermöglichen. Dies bedingt, dass der Trend zu einem verschärften Steuerwettbewerb für Unternehmen aufgehoben wird und die globalen Konzerne dort besteuert werden, wo sie tätig sind. Ausserdem braucht es gemäss dem Internationalen Währungsfonds (IWF) kreative Lösungen, um die Milliarden an unproduktivem Vermögen ausfindig zu machen, das offshore oder in «leeren Firmenhüllen» versteckt ist.

Drittens muss schliesslich mehr in die Entwicklung der menschlichen Fähigkeiten investiert werden. Da Frauen hier gegenüber Männern benachteiligt sind, braucht es eine Transformationsagenda für Geschlechtergleichheit. Wichtige Punkte sind hier nicht zuletzt gleiche Betreuungsaufgaben, transparente Lohnstrukturen, fortschrittliche Unterstützungsmassnahmen für Familien und ein Ende der Gewalt und der Belästigung am Arbeitsplatz.

Ein Recht auf lebenslanges Lernen

Jeder Mensch soll die Möglichkeit haben, seine Ausbildung und seine Fähigkeiten den Erfordernissen des Arbeitsmarkts im 21. Jahrhundert anzupassen. Die Kommission spricht sich für ein universelles Recht auf lebenslanges Lernen mit gleichzeitigem universellem sozialem Schutz aus. Indem die Erwerbstätigen eine gewisse Einkommenssicherheit und die Möglichkeit zur Weiterentwicklung ihrer persönlichen Fähigkeiten haben, können sie selber entscheiden, wie sie den Wandel zu neuen und umweltfreundlichen Technologien anpacken. Welche

Abb. 1: Wachstum der globalen Einkommen nach Perzentilen (1980–2016)

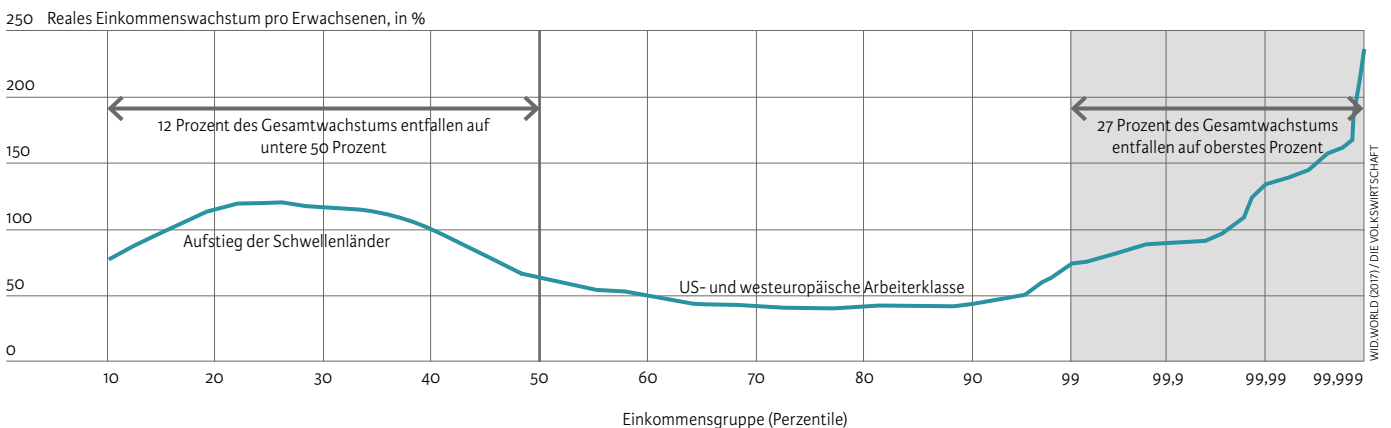
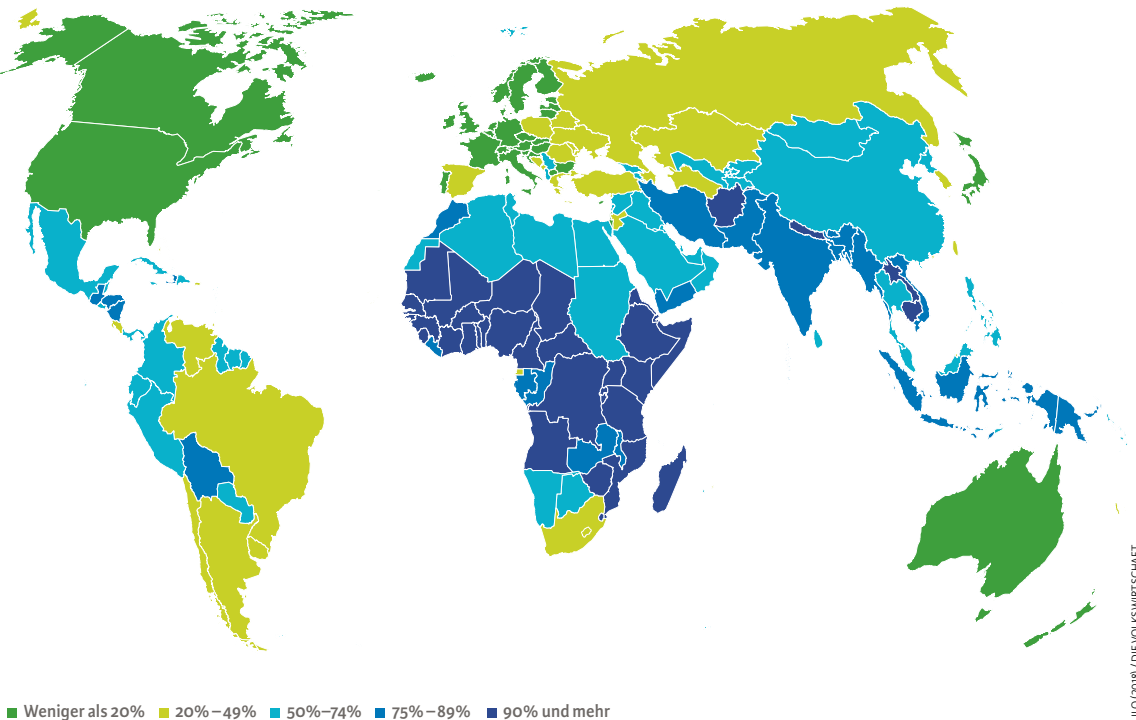


Abb. 2: Anteil informeller Arbeit an der Gesamtbeschäftigung (2016)



Art von institutioneller Unterstützung erforderlich ist, hängt davon ab, in welchem Lebensabschnitt sich die Erwerbstätigen befinden. So macht es zum Beispiel einen Unterschied, ob jemand nach einer Geburt an den Arbeitsplatz zurückkehrt, den Job wechselt oder kurz vor der Pensionierung steht.

Die Antwort auf die eingangs gestellte Frage fällt klar aus: Der Auftrag der ILO, die soziale Gerechtigkeit zu fördern, ist heute genauso aktuell und relevant wie in der Vergangenheit. Die Herausforderung besteht darin, dass alle Akteure der Arbeitswelt dieses übergeordnete Ziel anerkennen und einen geeigneten normativen Rahmen für den sozialen Dialog und alle Beschäftigungsformen schaffen. Diese reichen von informeller Heimarbeit über den Strassen-

verkauf und den Unterricht bis hin zu freien Medienschaffenden.

Das Ziel werden wir jedoch nur erreichen, wenn alle Akteure dafür sorgen, dass menschenwürdige Arbeit im Zentrum der künftigen Wirtschaftspolitik und der Unternehmenspraxis steht.

Damian Grimshaw

Direktor Research Department, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Genf

Literatur

- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani und M. Six Silberman (2018). Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World, ILO-Bericht, 20. September 2018.
- Global Commission on the Future of Work (2019). Work for a Brighter Future, ILO-Bericht, 22. Januar 2019.
- ILO (2018). Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gaps, ILO-Bericht, 26. November 2018.