



Internationales
Arbeitsamt

Genf

The background of the cover is a stylized world map in shades of blue. Overlaid on the map are several concentric circles and arcs in red and dark blue. Some of these arcs are broken, creating a sense of movement or segments. In the bottom left corner, there are three overlapping white squares of different sizes.

Die
Jahrhundert-
initiative zur
Zukunft der
Arbeit

Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, 2015

Bericht des Generaldirektors

Bericht I

Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-728997-9 (print)
ISBN 978-92-2-728998-6 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2015

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Vorwort

Dieser Bericht kommt auf die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit zurück, die ich der Internationalen Arbeitskonferenz erstmals vor zwei Jahren vorgeschlagen habe. Sie hat große Beachtung und Unterstützung gefunden, wobei allgemein das Gefühl besteht, dass sie im Mittelpunkt der Aktivitäten aus Anlass des 100-jährigen Bestehens der IAO im Jahr 2019 stehen sollte.

Es ist daher an der Zeit, dem Inhalt der Initiative und dem damit verbundenen Prozess größere Substanz zu verleihen und die Auffassungen und Orientierungen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zu ihrer Umsetzung einzuholen. Ihr Interesse und ihr Engagement in der Initiative werden für ihren Erfolg entscheidend sein.

Zu diesem Zweck schlägt dieser Bericht einen dreistufigen Umsetzungsplan vor und erörtert die Arten von Fragen, aus denen vier „Jubiläums-Gespräche“ bestehen könnten, die der Initiative erste Konturen verleihen würden. Diese würden einer hochrangigen Kommission und dann der 108. Tagung (2019) der Konferenz vorgelegt werden.

Die wesentlichen Fragen werden zwar herausgestellt, sie werden aber nicht erschöpfend oder eingehend behandelt. Es wird Sache der Initiative selbst sein, dies mit dem nötigen Ehrgeiz und der nötigen intellektuellen Strenge zu tun. Dieser Bericht versucht nicht, ihre Ergebnisse vorwegzunehmen. Er ist vielmehr bestrebt, die Fragen der Organisation und des Umfangs anzugehen, die Voraussetzungen für einen Erfolg der Initiative sind. Ihre Erörterung im Plenum der Konferenz bietet Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden somit Gelegenheit, die Initiative zu prägen und sich an den Tätigkeiten, die in ihrem Rahmen durchgeführt werden sollen, aktiv und engagiert zu beteiligen.

Es ist nicht das Ziel, das hundertjährige Bestehen der IAO rein zeremoniell zu begehen, sondern mit einem Prozess, der als Richtschnur für ihren Einsatz für soziale Gerechtigkeit im zweiten Jahrhundert dienen soll. Ihre Ansichten zu diesem Bericht werden die ersten Schritte zur Verwirklichung dieses Ziels sein.

Guy Ryder

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
1. Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit	1
2. Die Arbeitswelt von heute	5
3. Die Jubiläums-Gespräche	9
4. Die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit	19

Kapitel 1

Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit

1. In meinem ersten Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz vor zwei Jahren wurden einige der langfristigen Herausforderungen für die IAO auf dem Weg zu ihrem hundertjährigen Bestehen aufgeführt.
2. Eine zentrale Aussage dieses Berichts lautete, dass sich Veränderungsprozesse in einem Tempo und in einem Ausmaß vollzögen, die einer Umgestaltung der Arbeitswelt gleichkämen. Die IAO müsse diese daher verstehen und wirksam auf sie reagieren, um in der Lage zu sein, ihr Mandat für soziale Gerechtigkeit voranzutreiben.
3. Aus diesem Grund wurde eine Initiative „Die Zukunft der Arbeit“ als eine der sieben Initiativen vorgeschlagen, die das hundertjährige Jubiläum der IAO im Jahr 2019 prägen würden. Die Debatte über den Bericht im Plenum der 102. Tagung (2013) der Internationalen Arbeitskonferenz machte deutlich, dass diese zentrale Aussage von den Mitgliedsgruppen weitgehend geteilt wurde und dass es umfassende Unterstützung für einen weitreichenden Prozess des Nachdenkens über die Zukunft der Arbeit als Dreh- und Angelpunkt des hundertjährigen Jubiläums der IAO gab.
4. Anschließend billigte der Verwaltungsrat diese und die übrigen sechs Jahrhundertinitiativen¹ und legte wichtige Leitlinien für ihre Umsetzung fest. Dessen ungeachtet erscheint in Anbetracht ihrer entscheidenden Bedeutung für den anhaltenden Reformprozess in der IAO eine weitere Plenardebatte der Konferenz auf der Grundlage dieses Berichts erforderlich, und zwar aus zwei Gründen: sie kann der Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit Sichtbarkeit verleihen und das breitest mögliche politische und sachliche Engagement für sie fördern; und sie kann dazu beitragen, einen Prozess zu strukturieren und zu fokussieren, der auf den ersten Blick Fragen von außerordentlicher Vielfalt und Komplexität angehen muss. Beide Faktoren sind Voraussetzungen für den Erfolg der Initiative, und die Annahme, dass der Erfolg der Initiative die Relevanz und den Einfluss der Arbeit der IAO im zweiten Jahrhundert ihrer Geschichte wesentlich prägen wird, ist nicht aus der Luft gegriffen.

Das Konzept

5. Die Überlegungen, die der Initiative zur Zukunft der Arbeit zugrunde liegen, beruhen auf der Tatsache, dass es für die IAO (oder jede vergleichbare internationale Organisation) schwierig ist, alle Auswirkungen des Transformationsprozesses in ihren laufenden tagtäglichen Tätigkeiten anzugehen. Zwar sind alle solche Tätigkeiten relevant, doch selbst zusammengekommen reichen sie nicht aus. Der Grund ist der, dass sie ihrer Natur nach kurzfristig und spezifisch angelegt sind: notwendige Antworten auf unmittelbare politische Herausforderungen.

¹ Die Leitungsinitiative; die Normeninitiative; die Grüne Initiative; die Unternehmensinitiative; die Initiative zur Beendigung von Armut; die Initiative für erwerbstätige Frauen.

6. Selten bietet sich die Gelegenheit, einen Schritt zurückzutreten und das umfassendere Bild der längerfristigen allgemeinen Dynamik und Richtung des Wandels in Augenschein zu nehmen und zu Ende zu denken, was sie von einer Organisation erfordern. Das Jahrhundertjubiläum bietet diese Gelegenheit, und über diese Initiative kann sie genutzt werden.
7. Daraus folgt, dass die Initiative sehr ambitiös sein muss. Sie muss die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in vollem Umfang und universell einbinden, sie muss aber auch über diese hinausgehen und die Welt der Wissenschaft, ja alle anderen relevanten und interessierten Akteure einbeziehen. Dies bedeutet keine Bedrohung für die Dreigliedrigkeit; es würde eine größere Bedrohung darstellen, wenn diese breitere Öffentlichkeit nicht einbezogen würde.
8. Der Erfolg wird auch davon abhängen, dass die richtigen Mechanismen und Rahmenbedingungen für ein Engagement geschaffen werden, und vor allem von einer klaren Anerkennung, dass diese Initiative Konsequenzen haben muss. Das Jahrhundertjubiläum ist zweifellos ein Anlass, einen Blick zurück auf die Vergangenheit und die Errungenschaften der Vergangenheit zu werfen (und aus ihnen zu lernen). Der Wert dieser Initiative zur Zukunft der Arbeit wird aber daran gemessen werden, inwieweit sie konkrete Leitlinien für die künftigen Aktivitäten der IAO vorgibt.
9. In dieser Hinsicht muss die Initiative naturgemäß einen Beitrag zur Sache der sozialen Gerechtigkeit leisten. Was ihr besondere Bedeutung verleiht und vielleicht das große Interesse erklärt, das sie hervorgerufen hat, ist die Tatsache, dass sie in einem Kontext großer Ungewissheit und Unsicherheit auf den Weg gebracht wird, und der Befürchtung, dass der Wandel in der Arbeitswelt nicht in Richtung sozialer Gerechtigkeit, sondern weg von ihr führt.
10. Dies zeigt sich in der zunehmenden Ungleichheit – die umfassend kommentiert wird, gegen die aber sehr viel weniger getan wird – und in dem Paradoxon, dass die außergewöhnlichen Fortschritte bei der Produktionskapazität der Weltwirtschaft jetzt wie nie zuvor die materiellen Mittel zur Beseitigung von Armut und zur Erfüllung menschlicher Bedürfnisse liefern, sie hierbei aber kläglich scheitern. Gleichzeitig bewirkt das Funktionieren dieser Wirtschaft Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung und umfangreiche Ausgrenzung wie auch großen Wohlstand und soziale Fortschritte, die innerhalb und zwischen unseren Gesellschaften in einem Spannungsverhältnis nebeneinander bestehen.
11. Im Jahr 1919 erklärten die Gründer der IAO, dass sie „sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern“ geleitet seien. Und im Jahr 1944 wurde in der Erklärung von Philadelphia festgestellt, dass „der Kampf gegen die Not ... unermüdlich weitergeführt werden [muss]“. Die Initiative, die im Jahr 2019 gipfeln wird, sollte genau diesen Gefühlen Ausdruck verleihen und den Weg weisen, wie dieser Kampf weiter geführt werden kann, mit der gleichen Energie, aber auch unter Wahrnehmung der Aufgaben und Anwendung der Methoden, die die radikal veränderten Gegebenheiten in der Arbeitswelt erfordern.

Der Prozess

12. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, wird die Konferenz vielleicht den dreistufigen Prozess der Umsetzung der Initiative prüfen wollen, der im Verwaltungsrat bereits Unterstützung gefunden hat.

13. Die erste Stufe, die unverzüglich in Gang gesetzt werden würde, würde in der Aufforderung bestehen, sich so umfassend wie möglich in der Reflexion über die Zukunft der Arbeit zu engagieren und so viel wie möglich dazu beizutragen. Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, internationale Organisationen, Forschungseinrichtungen, Universitäten, die Zivilgesellschaft und einzelne Persönlichkeiten würden alle gebeten werden, sich daran zu beteiligen, und die Mitgliedstaaten würden dazu angehalten werden, eigene Netzwerke und Prozesse zu schaffen.

14. Die derzeitigen Interessensbekundungen scheinen darauf hinzudeuten, dass diese Stufe, wenn sie ordnungsgemäß umgesetzt wird, das Potential besitzt, einen großen Fundus an Inputs hervorzubringen. Eine Herausforderung wird aber immer noch darin bestehen, diese so zu strukturieren und zu verarbeiten, dass sie in die zweite und dritte Umsetzungsstufe einfließen können. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, die Mitwirkung in vier „Jubiläums-Gesprächen“ zu bündeln, wie in Kapitel 3 dieses Berichts dargelegt. Damit sollen die zu behandelnden Fragen nicht beschränkt werden; die Initiative wird vielmehr von der Vielfalt der Beiträge profitieren, die sie anziehen kann. Das Ziel besteht darin sicherzustellen, dass diese Beiträge nicht so verstreut oder unzusammenhängend sind, dass ihr Wert später verloren zu gehen droht. Jedes Gespräch könnte in Kernberichten zusammengefasst werden, deren Veröffentlichung Ende 2016 angestrebt würde.

15. Die zweite Stufe würde dann in der Einsetzung einer hochrangigen Kommission für die Zukunft der Arbeit bestehen. Sie würde gebeten werden, die Ergebnisse der Jubiläums-Gespräche zu prüfen und sie u.a. durch eine Reihe von öffentlichen Anhörungen und anderen Tätigkeiten weiterzuentwickeln mit dem Ziel, etwaige sich abzeichnende Wissenslücken oder -defizite zu schließen bzw. zu beseitigen. Die Arbeit der Kommission würde sich in einem Bericht niederschlagen, der der 108. Tagung (2019) der Konferenz vorzulegen ist.

16. Das Jubiläumsjahr der IAO, 2019, wäre der Auslöser für die dritte Stufe der Initiative. Alle Mitgliedstaaten würden ermutigt werden, in der ersten Hälfte des Jahres IAO-Jubiläumsveranstaltungen durchzuführen. Die nationalen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen würden im Rahmen solcher Veranstaltungen zweifellos Raum für Gedenk- oder historische Komponenten entsprechend den spezifischen Merkmalen ihrer Zusammenarbeit mit der IAO im Lauf der Jahre lassen wollen. Es wäre jedoch auch wichtig, dass jede von ihnen den Fragen Beachtung schenkt, die sich aus der Initiative zur Zukunft der Arbeit ergeben.

17. Die 108. Tagung (2019) der Konferenz wäre der Höhepunkt der Initiative. Es dürfte angebracht sein, die Tagesordnung dieser Jubiläumskonferenz größtenteils oder ausschließlich der Initiative vorzubehalten, wobei die durch die Verfassung und sonstige notwendige Arbeiten gezogenen Grenzen zu berücksichtigen wären. Orientierungshilfe, wie dies geplant werden könnte, wäre zum jetzigen Zeitpunkt besonders wertvoll.

18. Ausgehend davon, dass der Bericht der hochrangigen Kommission über die Zukunft der Arbeit ein der Konferenz vorgelegtes Schlüsseldokument wäre, wäre es möglich, ihn im Rahmen der fortlaufenden Plenardebatte als Ganzes zu behandeln oder sich aus ihm ergebende spezielle Fragen in Fachausschüssen oder anderswo im Rahmen interaktiver Sitzungen zu behandeln.

19. Auf jeden Fall sollten die Beschlüsse über die Organisation der 108. Tagung (2019) der Konferenz sich in erster Linie von der Notwendigkeit leiten lassen sicherzustellen, dass das wesentliche Ziel, konkrete Leitlinien zur künftigen Ausrichtung der IAO in ihrem zweiten Jahrhundert zu erarbeiten, erreicht wird. Unter diesem Blickwinkel stellt sich die entscheidende Frage, ob die Konferenz eine feierliche „Jahrhundert-Erklärung“ annehmen sollte. Der Anlass dürfte es geboten erscheinen lassen. Wenn sie aber mehr als symbolischen oder zeremoniellen Wert haben soll, wird es notwendig sein, im Voraus ernsthafte Überlegungen über ihren sachlichen Inhalt und ihren politischen Zweck anzustellen.

Einige praktische Erwägungen

20. Es wird erheblicher organisatorischer und administrativer Anstrengungen bedürfen, wenn die in diesem Bericht über die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit dargelegten ehrgeizigen Ziele realisiert werden sollen. Zwar wird die Mehrheit der substantziellen Tätigkeiten nicht unter der Schirmherrschaft des Amtes durchgeführt werden, es wird aber das Anfangsstadium des Reflexionsprozesses auf den Weg bringen, koordinieren und aufarbeiten, die Kommission betreuen und wie immer Vorbereitungen für die 108. Tagung (2019) der Konferenz treffen müssen.

21. Infolgedessen wird es notwendig sein, eine eigene Abteilung innerhalb des Amtes einzurichten, die von einem Berater für die Zukunft der Arbeit geleitet wird, und Finanzmittel zur Deckung der Kosten dieser Arbeit und anderer Aspekte im Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative zu beschaffen. Der Umfang der durchgeführten Tätigkeiten wird letztlich sowohl vom Grad des aktiven Engagements der Mitgliedsgruppen und anderer in der Initiative als auch von den materiellen Mitteln abhängen, die verfügbar sind, um dieses Engagement in konkrete Ergebnisse umzusetzen.

22. In jedem Fall wird der Unterstützung der Mitgliedstaaten entscheidende Bedeutung zukommen.

Kapitel 2

Die Arbeitswelt von heute

23. Die beste Ausgangsbasis für eine Untersuchung der Zukunft der Arbeit ist ein grundlegendes Verständnis davon, wie die Arbeitswelt heute aussieht. In welcher Lage befindet sich die rund drei Milliarden zählende Erwerbsbevölkerung unseres Planeten? Wo sind die bedeutendsten Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeit?

Arbeitsplätze, Armut und sozialer Schutz

24. Zwar hat die Welt als Ganzes ein höheres Wohlstandsniveau als je zuvor erreicht, die derzeitige tendenzielle Rate des Weltwirtschaftswachstums ist jedoch nach wie vor erheblich niedriger als vor Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008. Die Weltarbeitslosigkeit liegt heute bereits bei knapp über 200 Millionen. Das sind rund 30 Millionen mehr als im Jahr 2008, und berücksichtigt man diejenigen, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, ergibt sich eine „Arbeitsplatzlücke“ von rund 62 Millionen Arbeitsplätzen, ein Gradmesser des Beschäftigungsdefizits, den die Krise gefordert hat. Die Jugendarbeitslosigkeit ist viel höher als die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Bevölkerung allgemein, und in vielen Fällen ist sie mehr als doppelt so hoch. Es sind auch mehr Männer als Frauen erwerbstätig – zwar ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen während des vergangenen Jahrhunderts enorm gestiegen, sie liegt aber immer noch rund 26 Prozent unter derjenigen der Männer. Den neuesten verfügbaren Daten zufolge beträgt die geschlechtsspezifische Lohnlücke weiterhin mehr als 20 Prozent, wobei keine eindeutige oder rasche Verringerung abzusehen ist. Außerdem sind Frauen sowohl in atypischen Arbeitsformen als auch in der unbezahlten Familienarbeit weiterhin überrepräsentiert.

25. Nach den derzeitigen demographischen Trends drängen jedes Jahr 40 Millionen Menschen auf den Arbeitsmarkt, was bedeutet, dass zwischen heute und dem Jahr 2030 die Weltwirtschaft mehr als 600 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen muss. Diese Arbeitsplätze werden höchstwahrscheinlich im Dienstleistungssektor entstehen, auf den heute rund 49 Prozent der Gesamtbeschäftigung gegenüber 29 Prozent in der Landwirtschaft und 22 Prozent in der Industrie entfallen.¹ Diese Erwerbstätigen werden eine zunehmende Zahl älterer Menschen unterstützen müssen, da der Anteil der Weltbevölkerung im Alter von über 65 Jahren von heute 8 Prozent bis 2040 auf nahezu 14 Prozent steigen wird.

26. Die Zahl der Erwerbstätigen in extremer Armut ist in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken, aber immer noch leben rund 319 Millionen erwerbstätige Frauen und Männer von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag.² Sie leben überwiegend in Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten, die Armut ist aber auch in vielen Industrieländern Anlass zu Besorgnis. Die Ungleichheiten haben in vielen

¹ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2015*, Genf, 2015.

² IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2015*, a.a.O.

Ländern in den vergangenen 40 Jahren zugenommen, während der Anteil der Arbeit am Bruttoinlandsprodukt erheblich gesunken ist, von 75 Prozent in der Mitte der 1970er Jahre auf 65 Prozent in der Mitte der 2000er Jahre in den entwickelten Ländern, für die Daten vorliegen.³

27. Mit der Armut ist die Frage des sozialen Schutzes verknüpft, der nur 27 Prozent der Weltbevölkerung in ausreichendem Maß zugänglich ist. Das Ziel, jedem Menschen ein Mindestschutzniveau zu bieten, hat international breite Unterstützung gefunden, und das Niveau des sozialen Schutzes nimmt zu; bis zur Verwirklichung dieses Ziels ist aber noch ein weiter Weg zurückzulegen. Außerdem sind viele reife Schutzsysteme mit Nachhaltigkeits- und Anpassungsproblemen konfrontiert.

Die Internationalisierung der Produktion

28. Die Globalisierung hat zur anhaltenden Internationalisierung des Weltproduktionsystems geführt, wobei die zunehmend vorherrschenden globalen Lieferketten es oft unmöglich machen, einen einzigen nationalen Ursprung von Endprodukten zu identifizieren – sie sind „in der Welt“ hergestellt. Dies hat Hunderten von Millionen von Menschen große neue Chancen für Wirtschaftsentwicklung und Wege aus der Armut auf der Grundlage der Beschäftigung eröffnet, aber auch die Gefahr entstehen lassen, dass der globale Wettbewerb Druck auf die Arbeitsbedingungen und die Einhaltung der Menschenrechte ausübt. Der fortschreitende Prozess der Internationalisierung der Produktion fällt mit dem Fortbestand von überwiegend national ausgerichteten Arbeitsmarktinstitutionen, Rechtsvorschriften und Prozessen zusammen, was Konsequenzen für die künftige Regelung der Arbeit hat.

29. Die Internationalisierung der Arbeitsmärkte zeigt sich auch in den Wanderungsbewegungen einer immer größeren Zahl von Arbeitnehmern zwischen Ländern auf der Suche nach Arbeit. Die internationale Migration umfasst heute 232 Millionen Frauen und Männer, was einer Gesamtzunahme von mehr als 50 Prozent seit 1990 entspricht. Sie leisten zwar einen wichtigen Beitrag zu den Arbeitsmärkten in ihren Gastländern, sie sind aber oft mit hoher Arbeitslosigkeit und großer Unsicherheit, manchmal sogar mit offener Fremdenfeindlichkeit und Rassismus konfrontiert. Ein solcher Druck hat auch schwere politische Kontroversen ausgelöst.

Die Qualität der Arbeit

30. Weltweit arbeitet und produziert die Hälfte der Erwerbsbevölkerung in der informellen Wirtschaft.⁴ Obschon die informelle Wirtschaft in den Entwicklungsländern am größten ist, ist Informalität auch in den Industrieländern anzutreffen und ist dort sogar auf dem Vormarsch.

31. Jedes Jahr kommen rund 2,3 Millionen Arbeitnehmer ums Leben und es gibt eine große Belastung durch Berufskrankheiten mit hohen sozialen und wirtschaftlichen Kosten für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Sozialschutzsysteme insgesamt, die sich auf 4 Prozent der Weltproduktion belaufen. Das Bewusstsein für die menschlichen und wirtschaftlichen Kosten des gegenwärtigen Niveaus der psychischen Belastung am Arbeitsplatz nimmt ebenfalls zu. In vielen fortschrittlichen Volkswirtschaften übersteigt die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die aus gesundheitlichen Gründen oder

³ IAA: *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth*, Genf, 2013.

⁴ IAA: *Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, Bericht V(1), Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, Genf, 2014

wegen einer Behinderung nicht mehr arbeitsfähig sind, jetzt die Zahl der Menschen, die arbeitslos sind.

32. Die universelle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit liegt immer noch in weiter Ferne. Zwar sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen gewesen, es ist in den vergangenen Jahren aber auch zu Rückschlägen gekommen. Die Hälfte der Arbeitnehmer der Welt lebt in Ländern, die das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, noch nicht ratifiziert haben; es gibt immer noch 168 Millionen Kinderarbeiter und 21 Millionen Opfer von Zwangsarbeit, und die Arbeitswelt ist immer noch von tief verwurzelter Diskriminierung betroffen, aufgrund des Geschlechts- wie bereits erwähnt-, aber auch aus anderen Gründen, darunter Ethnizität, Religion und Behinderung.

Voraussichtliche künftige Entwicklungen

33. Was wir auch immer darüber denken, die Gegebenheiten der Arbeitswelt sind das Ergebnis von Entscheidungen, die im öffentlichen und im privaten Bereich, auf nationaler und internationaler Ebene und in Bezug auf alle Aspekte der Politik getroffen worden sind. Ebenso, und ungeachtet der bereits feststellbaren Dynamik des Wandels und einiger sehr harter Realitäten, wird die Zukunft der Arbeit das sein, was wir daraus machen. Die Herausforderung besteht darin, sie so zu gestalten, wie wir sie wollen.

Kapitel 3

Die Jubiläums-Gespräche

34. Wie in Kapitel 1 dargelegt, muss ein breiter Rahmen geschaffen werden, um die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit so zu strukturieren und zu fokussieren, dass konkrete Ergebnisse erzielt werden können.

35. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, würde darin bestehen, die Beiträge der ersten Reflexionsstufe in vier „Jubiläums-Gesprächen“ zusammenzufassen, von denen jedes einen wesentlichen Schwerpunktbereich behandeln würde. Die hier vorgeschlagenen vier Gespräche sollten als nicht ausschließlich und als Richtschnur angesehen werden; die Beiträge können mehr als einen von ihnen angehen, und alle Inputs, die für die Zukunft der Arbeit von Bedeutung sind, sollten in ihnen einen Platz finden

Arbeit und Gesellschaft

36. Der Gedanke, dass Arbeit für die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit von entscheidender Bedeutung ist, setzt eine Vorstellung vom Stellenwert und von der Funktion der Arbeit in der Gesellschaft voraus. Die IAO beschäftigt sich nur selten mit dieser Vorstellung, sie ist aber der Kompass, nach dem sich ihr Weg nach vorn richten muss.

37. Seit frühester Zeit besteht der Zweck der Arbeit darin, menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen. Am Anfang wurde sie durch die Erfordernisse des Überlebens selbst bestimmt, und in dem Maß, wie Produktionskapazitäten zunahmen und Überschüsse erwirtschaftet wurden, diente sie dann der Befriedigung anderer Bedürfnisse, insbesondere durch Spezialisierung und unmittelbaren oder monetären Austausch.

38. Trotz der außerordentlichen Entwicklung der Produktion durch aufeinanderfolgende technologische Revolutionen ist Arbeit auch in der Welt von heute immer noch unerlässlich. Grundlegende menschliche Bedürfnisse sind immer noch unbefriedigt, und der Kampf gegen Entbehrung ist noch nicht beendet, weil Armut fortbesteht; ein Großteil der Welterwerbsbevölkerung ist nach wie vor in der Subsistenzproduktion tätig.

39. Die internationale Gemeinschaft kehrt in diesem Jahr mit der Festlegung der Entwicklungsagenda nach 2015 zu dieser Realität zurück. Dabei wird der Überprüfung einer seit langem bestehenden und grundlegenden Annahme vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt – nämlich dass die Befriedigung von menschlichen Bedürfnissen naturgemäß von einem anhaltenden Wirtschaftswachstum abhängt und die entsprechende Fähigkeit auf dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt basiert. Der Gedanke, dass menschliches Wohlergehen und Glück mit anderen Maßstäben besser erfasst werden können, beginnt Fuß zu fassen, nicht als abstraktes Konzept, sondern als konkreter Parameter der Politikgestaltung. Zusätzliche Impulse erhält dieser Gedanke durch Umwelterwägungen – die im Vorfeld der Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Dezember in Paris gleichermaßen im Vordergrund stehen –, angesichts des Bewusstseins, dass einem anhaltenden Wachstum des Bruttoinlandsprodukts durch unseren Planeten Grenzen gesetzt sind, zumindest unter den derzeitigen Produktionsbedingungen.

40. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen eröffnen die Perspektive einer grundlegenden Neubestimmung des Stellenwerts der Arbeit in der Gesellschaft.

41. In diesem Makrokontext muss auch die Arbeitserfahrung des Einzelnen in der Gesellschaft als Baustein unseres Verständnisses untersucht werden. Wir wissen, dass Arbeit Menschenleben zerstören kann – 2,3 Millionen sterben jedes Jahr arbeitsbedingt.¹ 21 Millionen verrichten Zwangsarbeit,² und 168 Millionen Kinder arbeiten. Die IAO ist dafür verantwortlich, diesen Zuständen ein Ende zu setzen, und sie muss das Fortbestehen von Arbeitsarmut bekämpfen.

42. Aber ihre Verantwortung geht weiter. In der Erklärung von Philadelphia wird auf die Notwendigkeit verwiesen sicherzustellen, dass Arbeitnehmer „die Befriedigung haben können, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse in vollem Umfang zu entfalten und das Beste zum Gemeinwohl beizutragen“, und das Recht erwähnt, „geistige Entwicklung“ sowie „materiellen Wohlstand“ zu erstreben. Im Mandat der IAO ist der Gedanke verankert, dass Arbeit ein Akt der Selbstverwirklichung sein sollte, verbunden mit dem Gedanken persönlicher und gemeinschaftlicher Ziele. Gewiss muss Arbeit dazu dienen, materielle Bedürfnisse zu erfüllen, sie muss aber auch dem Streben des Einzelnen nach persönlicher Entfaltung und seinem instinktiven Wunsch, einen Beitrag zu etwas Größerem als dem eigenen Wohl oder dem Wohl seiner Familie zu leisten, gerecht werden.

43. Freud hat gesagt, dass „Arbeit die Bindung des Einzelnen an die Realität ist“, und wenn diese Bindung durch Arbeitslosigkeit unterbrochen wird, hat dies für den Einzelnen schwerwiegende und auf lange Sicht verheerende Folgen – sogar für die Gesundheit und die Langlebigkeit. Zugang zu Arbeit ist eine Voraussetzung für persönliche Entfaltung und soziale Inklusion. Je nach der Art und den Bedingungen der verrichteten Arbeit kann dies aber mehr oder weniger befriedigend sein. Der Einzelne wird nach einer sinn- und zweckvollen Arbeit und nach materieller Vergütung dafür streben, die es ihm erlaubt, zu einem unabhängigen, vollen und wertvollen Akteur in der Gesellschaft zu werden. Der Arbeitsplatz selbst ist auch der Ort, an dem im Zuge der Schulbildung eingeleitete Sozialisierungsprozesse vertieft werden und viele der sozialen Beziehungen des Einzelnen geschmiedet und aufrechterhalten werden. All dies sind Gründe, weshalb die Zukunft der Arbeit für viele Facetten der Zukunft unserer Gesellschaften bestimmend sein wird.

44. Es ist verlockend – aber falsch –, die in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften bereits zu beobachtenden Erfahrungen zu extrapolieren als bestmögliche Einschätzung dessen, wie die Zukunft aussehen wird, weil Entwicklungs- und Schwellenländer durchaus eindeutig unterschiedliche Wege einschlagen können als die frühen Industrieländer. Dennoch dürften einige Überlegungen allgemein relevant sein.

45. Die Vorstellung einer einzigen Anstellung während des gesamten Erwerbslebens ist in der Arbeitswelt von heute überholt. Dann stellt sich die Frage, inwieweit dieser Archetypus (falls es ihn überhaupt jemals als allgemeine Norm gab) durch immer flexiblere, kurzfristigere und vorübergehendere Arbeitsformen ersetzt werden soll, mit räumlich und funktionell zunehmend mobilen Arbeitnehmern, und was das für ihren Platz in der Gesellschaft bedeuten würde. Gleichzeitig werden die Arbeitseinheiten immer kleiner, und sie sind weiter verstreut, und die Standorte der Betriebe sind von den Gemein-

¹ IAA: *Safety and Health at Work: A Vision for Sustainable Prevention*, XX. Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2014: Globales Forum Prävention, 24.-27. August 2014, Frankfurt, Deutschland (IAA, Genf, 2014).

² IAA: *Profits and Poverty: The economics of forced labour*, Genf, 2014.

wesen stärker abgekoppelt. Es gibt Befürchtungen, dass starke, auf gemeinsamen Arbeitserfahrungen beruhende soziale Netzwerke, über lange Zeiträume entstandene persönliche Beziehungen und das Engagement, das sich aus stabilen Arbeitsverhältnissen ergibt, ausgehöhlt und durch Situationen ersetzt werden könnten, die die Menschen der sozialen Identität berauben, die Arbeit verleihen kann, und dazu führen, dass sie durch die Arbeitserfahrung isoliert, verunsichert und entfremdet werden.

46. Dieser dystopischen Vision kann man eine andere gegenüber stellen, die das Schwergewicht auf die Freiheiten und Chancen legt, die sich aus dynamischen Arbeitsmärkten ergeben können, die beispiellose Wahlmöglichkeiten und Belohnungen für Personen bieten, die bereit sind und die Qualifikationen haben, diese zu nutzen. Die zunehmend wissensbasierte Wirtschaft belohnt kognitive Fähigkeiten und bietet neue Perspektiven, die den Inhalt und den Sinn der Arbeit bereichern und dem Einzelnen größere Kontrolle über sie verschaffen, was eine erhebliche Verbesserung gegenüber der Zersplitterung und Routine wenn nicht gar ausgesprochen Plackerei des Industrie- oder Vorindustriezeitalters darstellt. Hier liegt das Schwergewicht auf individueller Initiative und Verantwortung statt auf vertrauten kollektiven Mechanismen zur Gestaltung der Beziehung zwischen Arbeit und Gesellschaft.

47. Keines dieser beiden Ergebnisse ist eine notwendige künftige Folge der derzeitigen Dynamik der Arbeitswelt, und sie schließen sich auch nicht gegenseitig aus. Sie können in zunehmend segmentierten und ungleichen Arbeitsmärkten ohne weiteres nebeneinander bestehen. Vielleicht muss gerade dieser Gefahr, dass zunehmende Segmentierung und Ungleichheit am Arbeitsplatz gesplante und ungerechte Gesellschaften entstehen lassen, die größte Beachtung geschenkt werden.

48. Ein Gespräch über die Zukunft der Arbeit, dass diese und damit zusammenhängende Angelegenheiten angeht, wird sich nicht nur mit „weichen“ Fragen, sondern mit einigen der „harten“ Probleme beschäftigen, die vor uns liegen.

Menschenwürdige Arbeitsplätze für alle

49. Wo werden die Arbeitsplätze herkommen und wie werden sie beschaffen sein? Für die Öffentlichkeit und für die politischen Führer in aller Welt gibt es im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit keine akutereren Fragen. Und da die Weltwirtschaft in einen Dauerzustand geringen Wachstums abzugleiten droht, scheinen diese Sorgen wohl begründet zu sein. Angesichts aktueller Prognosen einer weiteren Zunahme der ohnehin schon unannehmbar hohen Arbeitslosigkeit sind Befürchtungen, dass die globale Jobmaschine kaputt ist oder zumindest schlecht funktioniert, weit verbreitet.

50. Die einfache Tatsache, dass weltweit bis 2030 600 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen (die große Mehrheit davon in Entwicklungsländern),³ nur um wieder den Beschäftigungsstand vor der Krise zu erreichen, um die in das Erwerbsleben eintretenden jungen Menschen zu beschäftigen und um die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Einklang mit international vereinbarten Zielen zu steigern, ist bereits Anlass für Zeichen von Resignation. Dennoch kann es sich auf nationaler Ebene keine Regierung und kein Kandidat für ein Regierungsamt leisten, das Ziel der Vollbeschäftigung aufzugeben, oder der Wählerschaft zu sagen, dass es nicht genug Arbeitsplätze geben wird; es werden vielleicht die Hindernisse aufgezählt und Warnungen ausgesprochen, dass der Weg dahin lang sein wird, das Ziel bleibt aber bestehen.

³ IAA: *World Employment and Social Outlook: Trends 2015*, a.a.O.

51. Dieses politische Gebot trifft mit der verfassungsmäßigen Verpflichtung der IAO zusammen, Vollbeschäftigung und einen höheren Lebensstandard zu fördern. Außerdem hat sich unsere Organisation verpflichtet sicherzustellen, dass die Arbeitsplätze den Qualitätskriterien für menschenwürdige Arbeit gerecht werden.

52. Mit einem verbalen und grundsätzlichen Bekenntnis zu einem politischen Ziel – wie lobenswert es auch sein mag –, von dem man glaubt, dass es unerreichbar ist, oder das man in der Praxis nicht aktiv priorisiert oder verfolgt, ist eine Gefahr verbunden. Es untergräbt die Glaubwürdigkeit und führt zwangsläufig zu einem Scheitern. Nicht nur aus diesen Gründen, sondern vor allem weil alles andere die Aufgabe einer grundlegenden Verantwortung bedeuten würde, muss die IAO sich für menschenwürdige Arbeit als unverzichtbare, realisierbare und dringende Notwendigkeit und nicht als Glaubensakt einsetzen.

53. Davon ausgehend stellen die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte und insbesondere die Erfahrungen in der Zeit nach der Krise diejenigen, die in Zukunft Vollbeschäftigung schaffen wollen, vor eine legitime Frage. Es ist die Frage, ob sich in der Funktionsweise der Weltwirtschaft etwas grundlegend verändert hat, eine Art tektonische Umgestaltung, die zur Folge hat, dass mit den Politikinstrumenten, die den nationalen und internationalen Entscheidungsträgern derzeit zur Verfügung stehen, die benötigten Arbeitsplätze nicht in ausreichender Quantität und Qualität geschaffen werden können. Diese Frage hängt eng damit zusammen, dass die derzeitigen Wachstums- und Beschäftigungstrends den zyklischen Auswirkungen der Krise oder dauerhafteren strukturellen Faktoren zugeschrieben werden.

54. Kurz gesagt, müssen wir die uns bereits bekannten Politikinstrumente einsetzen, aber besser und mit einer größeren Dosis internationaler Zusammenarbeit und Koordinierung, oder müssen wir sie durch völlig neue und innovative Ansätze und Politiken ersetzen oder ergänzen? In keinem der beiden Fälle ist ein Verzicht auf das Bekenntnis zur Vollbeschäftigung eine Option. Von diesem Ausgangspunkt ausgehend wird das Jubiläums-Gespräch zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen für alle ein breites Spektrum von beschäftigungspolitischen Fragen angehen müssen.

55. Für den Fall, dass ein qualitativer Übergang zu völlig neuen Instrumenten erforderlich ist, wird das Gespräch selbst völlig neue Wege gehen müssen, um ihnen Substanz zu verleihen. Der Gedanke, dass die Weltwirtschaft nicht im Stande ist, innerhalb bestehender Politikparameter genügend Arbeitsplätze zu schaffen, rechtfertigt möglicherweise die Prüfung von innovativen Methoden zur Verteilung der verfügbaren Arbeit und zu ihrer Vergütung. Zwei allgemein identifizierte Quellen künftigen Beschäftigungswachstums sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern sind die grüne Wirtschaft, in Anbetracht der Notwendigkeit, massiv in energieeffiziente Infrastruktur und Produktion zu investieren, und die Pflegewirtschaft, in Anbetracht der in vielen Teilen der Welt alternden Bevölkerung. Was muss aber geschehen, damit dieses Potential genutzt werden kann? Schon ist es so, dass viele bestehende Pflegebedürfnisse entweder infolge von finanziellen Zwängen nicht erfüllt oder durch den Einsatz von unter- oder unbezahlten Pflegekräften abgedeckt werden, und die Welt ist mit dem Gebot einer gerechten Finanzierung des Übergangs zu einem nachhaltigen Wachstumsmodell konfrontiert.

56. Das Gespräch wird sich auch mit seit langem bestehenden beschäftigungsbezogenen Trends befassen müssen, darunter vor allem die Auswirkungen technologischer Innovationen. Die Debatte über die einschneidenden Auswirkungen technologischer Veränderungen auf die Arbeitsplätze ist rund zwei Jahrhunderte alt, und die ermutigende Schlussfolgerung, die sich aus der historischen Bilanz ziehen lässt, ist die, dass sie

ungeachtet der Umwälzungen, die sie zwangsläufig mit sich bringen, auf lange Sicht mehr Arbeitsplätze geschaffen als vernichtet und den Lebensstandard in neue Höhen getrieben haben.

57. Heute stellt sich die Frage, ob die von vielen Beobachtern identifizierte technologische Revolution, die durch den Einsatz von „Big Data“ und 3-D-Druck und Robotik in der Fertigung symbolisiert wird, hinsichtlich ihres Arbeitsverdrängungspotentials so weitreichend ist, dass sie sich von den in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen grundlegend unterscheidet und unter dem Strich menschenwürdige Arbeit eher hemmt als schafft.

58. In jedem Fall sollten Versuche, sich Innovationen in den Weg zu stellen, nicht als falsch oder sinnlos angesehen werden, sondern einfach als unmöglich; es kann keinen glaubwürdigen Weg geben, dies zu tun. Die politische Herausforderung besteht vielmehr in der Beherrschung des Wandels, und das bedeutet u.a., dass sichergestellt werden muss, dass die Vorteile neuer Technologien auf der Basis außerordentlich fortschrittlicher Kenntnisse und Fähigkeiten sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern umfassend verbreitet werden und sie nicht zu noch größeren Spaltungen führen, die die bereits bestehenden Vorteils- und Nachteilsbedingungen gefährlich verschärfen könnten.

59. In diesem Zusammenhang muss der breitere Aspekt der Qualifikationen und der Ausbildung als Schlüsselkomponente – wenn auch nicht Allheilmittel – einer künftigen Agenda für volle und menschenwürdige Beschäftigung für alle Länder, einschließlich der am wenigsten entwickelten, angesprochen werden. Die Schlagwörter „Skills Mismatch“ (das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage) und „Beschäftigungsfähigkeit“ sind in den letzten Jahren populär geworden, haben aber eher die Aufmerksamkeit auf ein ziemlich offensichtliches Problem gelenkt, statt zu Maßnahmen in einer Größenordnung anzuregen, die ihm wirksam begegnen könnte. In diesem Prozess ist aber das Bewusstsein für die Komplexität der Fragen, um die es geht, und die Art der Hindernisse, die Fortschritten entgegenstehen, geschärft worden. Natürlich ist es notwendig, in die Spitzenqualifikationen zu investieren, die in der neuen Wissenswirtschaft benötigt werden, und für eine bessere Verzahnung zwischen den Bildungssystemen und den Anforderungen der Wirtschaft zu sorgen. Für viele wird der Zugang zu den Arbeitsmärkten aber durch das Fehlen von „soft skills“ und Verhaltensweisen und Einstellungen erschwert, die ihrerseits das Ergebnis von sozialer Ausgrenzung und großer Benachteiligung sind.

60. Diese Situation veranschaulicht den breiteren Bedarf an gezielten Maßnahmen, die den Bedürfnissen von Gruppen gerecht werden, deren Benachteiligung in den Arbeitsmärkten so allgemein und so ausgeprägt ist, dass sie nur das Ergebnis tief verwurzelter struktureller Faktoren sein kann, die fast überall am Werk sind. Die bekannten Fälle sind diejenigen von Jugendlichen, von Frauen und der Behinderten (obgleich die Aufzählung der Benachteiligungen mit ihnen nicht endet), die alle Grund zu der Annahme haben, dass Antworten auf ihre spezifischen Umstände mehr als überfällig sind.

61. Der Hintergrund all dieser Probleme ist natürlich die makroökonomische Steuerung der Weltwirtschaft. Soweit es dieser Steuerung gelingt, ein nachhaltiges, starkes und ausgewogenes Wachstum wiederherzustellen, ist das Ziel Menschenwürdige Arbeitsplätze für alle auf einem guten Weg, während eine lang anhaltende Stagnation die ohnehin schon gewaltigen Dimensionen noch vergrößern würde. Diese globale makroökonomische Agenda für Arbeitsplätze, Wachstum und Entwicklung und der im Mandat der IAO festgelegte Beitrag hierzu stellen eine entscheidend wichtige Variable in dem Gespräch dar. Und man sollte nicht vergessen, dass die Interaktion zwischen abweichenden nationalen und regionalen Entwicklungserfahrungen mit demographi-

schen Tendenzen und anderen Faktoren, aktuellen Trends nach zu urteilen, die Kluft zwischen den geographischen Standorten, wo menschenwürdige Arbeitsplätze verfügbar sind, und den geographischen Standorten, wo die Menschen, die Zugang zu ihnen benötigen, sich tatsächlich befinden, weiter vergrößert wird. Infolgedessen wird die Agenda der IAO für eine faire Migration ebenfalls in dieses komplexe, volle und entscheidende Jubiläums-Gespräch einbezogen werden müssen.

Die Organisation der Arbeit und der Produktion

62. Eine zunehmend globalisierte Wirtschaft, die unter dem Einfluss technologischer Transformationen und eines ständigen Strebens nach größerer Wettbewerbsfähigkeit und bedingt durch eine sich weiter entwickelnde Politikagenda und in jüngster Zeit durch neu aufgeflamnte geopolitische Spannungen rasche und tiefgreifende Veränderungen erfährt, führt dazu, dass die Art und Weise, wie die Arbeit und die Produktion organisiert werden, sich erheblich weiter entwickelt.

63. Diese Entwicklungen sind das Ergebnis des Zusammenspiels von öffentlichen politischen Entscheidungen und privater Initiative. Der Staat gibt individuell auf nationaler Ebene und kollektiv auf regionaler oder globaler Ebene den Regelungsrahmen vor. Im öffentlichen Sektor organisiert er die Arbeit auch unmittelbar als Arbeitgeber und hat in dieser Eigenschaft umfangreiche Reformen durchgeführt. Die echten Impulse und Auswirkungen der Reorganisation der Arbeit und der Produktion finden sich aber vor allem im privaten Sektor, wo es die meisten Arbeitsplätze gibt und die meisten neuen Arbeitsplätze geschaffen werden. Unternehmen sind die Haupttriebkraft des Wandels, und dieses Jubiläums-Gespräch sollte der IAO helfen, die Dynamik der Unternehmen und wie sie die Zukunft der Arbeit prägen werden besser zu verstehen.

64. Im öffentlichen Diskurs und im Diskurs der IAO werden Unternehmen tendenziell binär in die Kategorien kleinste, kleine und mittlere Unternehmen einerseits und große und manchmal multinationale Unternehmen andererseits eingeteilt, was der tatsächlichen Vielfalt der Erfahrungen zweifellos nicht gerecht wird, vor allem nicht derjenigen der Informalität. Auf der Tagung dieser Konferenz stehen kleine und mittlere Unternehmen im Fokus, aber die Veränderungen wirken sich auf alle Unternehmen aus, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Zwar kann kaum bezweifelt werden, dass das Unternehmen weiterhin die wesentliche Arbeits- und Produktionseinheit sein wird, es werden aber sehr fundamentale Fragen hinsichtlich seiner zukünftigen Form und seiner Arbeitsweise aufgeworfen.

65. Es gibt ein Bündel von zusammenhängenden Merkmalen, die unser allgemeines Verständnis von der Art des Unternehmens während des letzten Jahrhunderts geprägt haben. Dazu gehört u.a. seine Identität als Erzeuger von Gütern und Erbringer von Dienstleistungen durch die direkte Beschäftigung einer Belegschaft auf stabiler und relativ langfristiger Grundlage. Dieser Archetypus wird aber durch die derzeit sich vollziehenden Veränderungsprozesse mehr und mehr in Frage gestellt.

66. Jenseits der weitgehend unterstellten Tatsache, dass eine lebenslange Bindung an ein einziges Unternehmen nicht mehr einer allgemeinen gesellschaftlichen Erwartung entspricht, wird selbst die Existenz des Arbeitsverhältnisses als das normale Vertragsverhältnis zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer in Frage gestellt. Wo ein solches Verhältnis besteht, kann es zunehmend von dem klassischen unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis abweichen und stattdessen eine von verschiedenen „atypischen“ Formen annehmen, darunter Teilzeit-, befristete und flexible Verträge. Darüber hinaus gibt es

auch Unternehmen, die auf direkt angestellte Mitarbeiter völlig oder hinsichtlich eines Großteils ihres Betriebs verzichten, im allgemeinen durch Unterauftragsvergabe, Auslagerung, Drittagenturen und zunehmend global aufgestellte Lieferketten. Am weitesten gehen die in den letzten Jahren in Erscheinung getretenen Geschäftsmodelle, die mithilfe internetbasierter Technologien individuelle Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen mit potentiellen Anbietern verbinden im Rahmen einer vorübergehenden kommerziellen Beziehung, die nur bis zur Erstellung dieses Produkts oder dieser Dienstleistung Bestand hat.

67. In Anbetracht dessen, dass die Dynamik der Unternehmen sich in einer Phase solchen Flusses und solcher Ungewissheit befindet, wäre es verfrüht, aus einer begrenzten Anzahl von Beispielen allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen. Es liegen aber schon genug Indizien vor, um einige wesentliche Fragen anzugehen. Die Tatsache, dass der langfristige Trend eine Zunahme des Prozentsatzes der Arbeitnehmer in der Weltarbeitsbevölkerung jetzt gebrochen ist, zeigt, dass bedeutende und weit verbreitete Prozesse am Werk sind und dass die Vorstellung, dass Fortschritte in den Arbeitsmärkten als Einbahnstraße von der Informalität zur Festanstellung schematisiert werden können, möglicherweise falsch ist. Es besteht zunehmend die Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene dauerhafte Formen selbständiger Erwerbstätigkeit sich zu Alternativen entwickeln werden.

68. Wenn dies der Fall ist, stellt sich die Frage, ob und inwieweit das eine Rolle spielt und welche Konsequenzen es für das Mandat der IAO zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit hat.

69. Da Unternehmen selbst die Haupttreiber sind, dürfte es selbstverständlich sein, dass sich diese Entwicklungen eindeutig zu ihrem Vorteil auswirken. Doch gibt es vielleicht Grenzen für den Nutzen, den Unternehmen aus dieser Art des Wandels ziehen können. Insbesondere wenn es um spezialisierte und nachgefragte Qualifikationen geht, werden die Arbeitgeber ein großes Interesse daran haben, Mitarbeiter zu halten. Außerdem kann die Identifizierung der Mitarbeiter mit einem Unternehmen und ihre Bindung an dieses Unternehmen einen erheblichen Einfluss auf dessen Leistungsfähigkeit ausüben. „Arbeitssysteme mit hohem Engagement“ gelten als vorteilhaft für die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens, und die Arbeitgeber sind sich sicher des Risikos bewusst, das mit der Schwächung oder Auflösung solcher Verbindungen mit den Beschäftigten verbunden ist.

70. Was die Arbeitnehmer angeht, so werden am häufigsten die sich aus der Zunahme von „atypischen“ Formen der Arbeitsorganisation ergebenden Nachteile hervorgehoben, insbesondere der Verlust der Beschäftigung und der Einkommenssicherheit. Die anhaltende und schwierige Debatte – auch in der IAO – darüber, wie sich die Anforderungen der Unternehmen mit den Interessen der Arbeitnehmer in Einklang bringen lassen, was sehr griffig in dem Begriff der „Flexicurity“ zum Ausdruck kommt, sollte jedoch andere Aspekte von innovativen Arbeitsformen nicht überlagern. Da Informations- und Kommunikationstechnologien auch mehr Spielraum für Telearbeit bieten, gibt es neue Möglichkeiten, Beruf und Familienpflichten durch eine befriedigendere und gerechtere Work-Life-Balance miteinander in Einklang zu bringen, wobei Frauen potentiell die Hauptnutznießer sind. Auch hier gibt es Sorgen und Hoffnungen; eine Verwischung der räumlichen und zeitlichen Grenzen zwischen Beruf und Privatsphäre ruft in manchen Kreisen Beunruhigung und Vergleiche mit vorindustriellen Organisationsformen hervor. Veränderungsprozesse, die es dem Einzelnen ermöglichen, sich in der Arbeit mehr zu Hause zu fühlen, aber auch zu Hause mehr zu arbeiten, könnten sich für manche als zweischneidiges Schwert erweisen.

71. Allgemeiner gesehen stellen diese Entwicklungen die Gesellschaft als Ganzes vor einige allgemeinere politische Herausforderungen. Es zeigt sich bereits, dass sie die Fähigkeit der Steuer- und Sozialschutzsysteme, bei deren Gestaltung lange Zeit von der Annahme eines Standardarbeitsverhältnisses (und einer Kernfamilie) ausgegangen wurde, sich an neue Realitäten anzupassen, auf die Probe stellen. Ohne solche Anpassungen besteht die Gefahr, dass wesentliche Bereiche staatlicher Politik jenseits des unmittelbaren Arbeitsmarktbereichs durch die Vorgänge in der Arbeitswelt stark beeinträchtigt werden könnten. Dies hat auch Konsequenzen für die vielen Länder, die noch nachhaltige Systeme des sozialen Schutzes einrichten.

72. Die weltweite Finanzkrise von 2008 führte rasch zu der großen Rezession mit dramatischen Folgen für Beschäftigung und Lebensstandards, die überall in der Welt sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern noch zu spüren sind. Sie führte uns nachdrücklich und schmerzhaft vor Augen, welchen Einfluss die Welt der Finanzen auf die Welt der Arbeit hat.

73. Dieser Zusammenhang ist nicht neu oder überraschend; die entscheidende Rolle der Finanzinstitute bei der Kanalisierung von Ressourcen in produktive Investitionen ist immer anerkannt worden. In der Erklärung von Philadelphia ist die IAO beauftragt worden, die finanziellen Maßnahmen und Ressourcen zu prüfen, um ihren Beitrag – oder sonst wie – zu den Zielen der Organisation im Bereich der sozialen Gerechtigkeit zu bewerten.

74. Dennoch gibt der sehr viel größere Einfluss der Finanzwirtschaft im Vergleich zur realen Wirtschaft, der sich nicht nur in episodischen, vom Finanzsystem verursachten Krisen mit zunehmender Häufigkeit und Schwere zeigt, sondern auch in einem als „Finanzialisierung“ der Arbeitswelt bezeichneten Dauerzustand, Anlass zu der Besorgnis, dass dieser Zusammenhang für die Tätigkeit der Unternehmen und das Funktionieren der produktiven Wirtschaft schädlich ist. Das Streben nach hohen kurzfristigen Renditen auf Kosten der Nachhaltigkeit von Unternehmen und der Beschäftigung ist eine beobachtete Auswirkung, während in der Zeit nach der Krise ein Abwürgen des Mittelzuflusses in rentable Unternehmen zu verzeichnen war; insbesondere kleine und mittlere Unternehmen. Das Aufkommen von „Crowd-Funding“ kann in bestimmten Fällen für Abhilfe sorgen, das Finanzsystem wird aber in hohem Masse dafür bestimmend sein, wie die Arbeitswelt in Zukunft funktionieren wird, und hierfür muss ein Platz in diesem Gespräch sein.

Die Regelung der Arbeit

75. Gesellschaften sind bestrebt, die Art und Weise, wie Arbeit verrichtet wird, durch eine Kombination von Instrumenten zu steuern: Rechtsvorschriften, freiwillig geschlossene Vereinbarungen, Arbeitsmarktinstitutionen und das Zusammenspiel von Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Diese sind im Allgemeinen im Einklang mit den zugrundeliegenden sozialen Normen entwickelt worden – ungeschriebene, aber starke kollektive Vorstellungen darüber, was fair und akzeptabel ist und was nicht. Auf internationaler Ebene sind sie in das von der IAO verfolgte Ziel der sozialen Gerechtigkeit eingebunden worden, aber dieses universelle Mandat umfasst eine große Vielfalt von nationalen Gegebenheiten, wodurch es keineswegs geschwächt wird.

76. Die einzigartige und historische Rolle der IAO bestand darin, dass sie diese Regelungsinstrumente auf internationaler Ebene angewendet hat, und zwar in einem immer größeren Umfang in dem Maß, wie ihre Mitgliederschaft sich der Universalität genähert hat. Diese Bemühungen waren in ihrer Konzeption wirklich historisch und sind immer

noch sehr ehrgeizig. Im Lauf der Jahre mussten sie sich großen Herausforderungen stellen, die überwiegend mit beachtlichem Erfolg gemeistert worden sind.

77. Den Kern der internationalen Regelung der Arbeit bildet die Annahme von internationalen Arbeitsübereinkommen im Rahmen dreigliedriger Verhandlungen, die, wenn sie ratifiziert worden sind, die Wirkung internationalen Rechts haben und der Aufsicht durch die IAO unterliegen. In diesem System lassen sich drei zugrundeliegende Logikfäden ausmachen: Die Notwendigkeit, gleiche Startbedingungen für die Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Standards zu schaffen; das gemeinsame Ziel, die universelle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sicherzustellen, wie sie in der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahr 1998 festgelegt sind; und der Gedanke, dass die internationalen Arbeitsnormen – einschließlich der nicht verbindlichen Empfehlungen – den Mitgliedstaaten bei ihrem Streben nach der Paarung von Wirtschaftswachstum mit sozialem Fortschritt einen Orientierungsrahmen bieten sollten.

78. Kontroversen, in deren Mittelpunkt insbesondere seit 2012 das Streikrecht steht, haben die sehr feste Unterstützung der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die wesentliche internationale normenbasierte globale Regelungsfunktion der IAO offenbart. Sie wollen, dass diese gut funktioniert, Autorität besitzt und gestärkt wird. Über die Normen-Jahrhundertinitiative geht die IAO die zugegeben komplexen Fragen an, die angepackt werden müssen, um sicherzustellen, dass dies geschieht, und die jüngsten Entwicklungen eröffnen ermutigende Perspektiven für Fortschritte.

79. Eine Reihe grundlegender Fragen hinsichtlich der angemessenen Detailliertheit, der Natur und des Inhalts der internationalen Arbeitsmarktregulierung und wie sie effektiver gestaltet werden kann, bilden den Rahmen für die detaillierten Arbeiten, die vor uns liegen, beispielsweise durch den Normenüberprüfungsmechanismus. Einerseits ist der Trend in vielen Ländern in den letzten Jahrzehnten hin zu Deregulierung gegangen – und die große Anzahl von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, die völlig außerhalb des Regulierungsbereichs liegen, kann nicht übersehen werden –, andererseits werden die Arbeitsnormen aber zunehmend als Schlüsselkomponenten von regionalen und subregionalen Integrationsprozessen und von einer rasch wachsenden Zahl von Handelsabkommen auf verschiedenen Ebenen anerkannt. Überdies sind die Veränderungsprozesse, die die Arbeitswelt umgestalten, selbst der Grund für die erneute Fokussierung auf Normen und insbesondere für die Annahme oder Neufassung von Normen als Antwort auf neu entstehende Bedürfnisse und Umstände.

80. Parallel zu diesen rechtlich verankerten Prozessen hat die Ära der sich beschleunigenden Globalisierung das exklusive Wachstum eines breiten Spektrums von Initiativen verzeichnet, die allgemein unter dem Begriff „soziale Unternehmensverantwortung (CSR)“ zusammengefasst werden. Unabhängig davon, ob diese tatsächlich als Regelungselemente angesehen werden, spielen sie unbestreitbar eine wichtige Rolle als Leitlinien für das Verhalten von Unternehmen und damit die Bedingungen, unter denen Wirtschaftstätigkeiten durchgeführt werden.

81. Der IAO ist es schwergefallen, ihre Rolle in Bezug auf CSR zu definieren, obschon ihre Normen im Rahmen der freiwilligen Vereinbarungen, die Konzerne treffen, häufig erwähnt werden. Die Zukunft von CSR ist auf jeden Fall für die Zukunft der Arbeit sehr relevant, und in der relativ kurzen Zeit ihres Bestehens hat sie sich schon rasch weiter entwickelt und wird dies wahrscheinlich auch weiter tun. Um Mindestschwellen öffentlicher Glaubwürdigkeit zu erreichen, ist bereits eine Verschärfung von CSR gefordert worden, und es ist bemerkenswert, dass Regierungen und die internationale Gemeinschaft mehr und mehr darlegen, was sie über die Einhaltung der Rechtsvorschriften

hinaus von den Unternehmen erwarten. Dies zeigt sich in der nationalen und regionalen CSR-Politik und in den Leitgrundsätzen der Vereinten Nationen für Unternehmen und Menschenrechte. Die Unterscheidung zwischen streng gesetzlich und rein freiwillig scheint sich zu verwischen, zumal Rechenschaftspflicht und Berichterstattungsmechanismen verschärft werden. Diese Situation geht auf einen Präzedenzfall zurück, nämlich die Annahme der Dreigliedrigen Erklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik im Jahr 1977, und die Konferenzaussprache über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten im nächsten Jahr wird möglicherweise neue, bisher unbekannte Elemente hinzufügen.

82. Es ergibt sich aus ihrer dreigliedrigen Struktur, dass die IAO Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie die Prozesse des sozialen Dialogs, die sie zusammenführen, als für die Regelung der Arbeit unerlässlich ansieht. Die Dreigliedrigkeit hat der IAO und ihren Mitgliedstaaten seit fast einem Jahrhundert gute Dienste geleistet, sieht sich aber auch Gegnern oder Herausforderungen gegenüber.

83. Einer der häufigsten Vorwürfe gegen den zwei- oder dreiseitigen Dialog lautet, dass er den Erfordernissen einer raschen und entscheidenden Beschlussfassung entgegensteht. Wenn angesichts sich rasch wandelnder Umstände oder selbst einer Krise wesentliche und schwierige Anpassungen erforderlich sind, werden die Arten von Kompromiss, die aus solchen Prozessen hervorgehen, möglicherweise als nicht weit oder schnell genug gehend angesehen. Was noch schlimmer ist, die von den Sozialpartnern eingenommenen Haltungen können als Verteidigung von Einzelinteressen auf Kosten des Gemeinwohls charakterisiert werden.

84. Die Erfolgsbilanz der Dreigliedrigkeit auf internationaler und nationaler Ebene kann diese Argumente weitgehend entkräften, nicht zuletzt angesichts der schwierigen Bedingungen, die auf die gegenwärtige globale Krise zurückzuführen sind. Sie haben jedoch aufgrund sinkender Mitgliederzahlen einiger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände Auftrieb erhalten, und sollten diese Trends anhalten, wird sich daran nichts ändern. Wenn die Vertretungslegitimität der Partner des sozialen Dialogs ernsthaft in Frage gestellt wird, dann wird auch die Dreigliedrigkeit als Eckpfeiler der Ordnungspolitik in Frage gestellt werden.

85. Die Zukunft der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände muss daher Teil dieses Jubiläums-Gesprächs sein. Es wird davon ausgegangen, dass starke, demokratische, unabhängige Organisationen, die auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens und gegenseitiger Achtung miteinander umgehen, Voraussetzungen für einen glaubwürdigen sozialen Dialog sind. Somit lautet die Frage, welche Rolle die zukünftige Arbeitswelt diesen Organisationen zuweisen wird und wie sie zur Gestaltung dieser Zukunft beitragen werden.

86. Allen diesen Überlegungen über die Regelung der Arbeit liegt die einfache Realität zugrunde, dass sich für die meisten Unternehmen und Arbeitnehmer diese Regelung aus der Tätigkeit der nationalen Arbeitsmarktinstitutionen ergibt, wie Ministerien, dreigliedrige Räte, Arbeitsvermittlungsstellen, Arbeitsaufsichtsdienste, Arbeitsschutzbehörden und Berufsbildungseinrichtungen. Deren Arbeitsweise weist in den IAO-Mitgliedstaaten enorme Unterschiede auf; manche besitzen bemerkenswerte institutionelle Fähigkeiten, andere haben sehr große institutionelle Defizite. Außerdem haben sich ihre Organisation und ihre Funktionsweise mit der Zeit erheblich weiter entwickelt, bisweilen mit einer bemerkenswerten Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Auch ihnen fällt bei der Gestaltung der Zukunft der Arbeit eine wichtige Rolle zu.

Kapitel 4

Die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit

87. Die Turbulenzen unserer Zeit – im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich – sind der Grund, weshalb die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit heutzutage ganz oben auf der Tagesordnung steht. Die Wahrnehmung von Ungerechtigkeiten gehört zu den stärksten Ursachen von Instabilität in vielen Gesellschaften, darunter einige, in denen der Frieden gefährdet ist oder untergraben worden ist. Die Erwägungen, die die Gründer der IAO veranlasst haben, soziale Gerechtigkeit zum Endziel einer Organisation zu machen, deren Tagesgeschäft die Arbeitswelt ist, schufen einen Nexus und eine Verantwortung, an denen sich fast 100 Jahre später nichts geändert hat. Infolgedessen müssen Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wenn sie in der IAO zusammenkommen, um über die vielen arbeitsbezogenen Angelegenheiten, die ihnen vorgelegt werden, einen Konsens zu erzielen, sich stets an den Erfordernissen sozialer Gerechtigkeit orientieren.

88. Diese grundlegende Logik bedeutet, dass es bei der Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit auch um die Zukunft der sozialen Gerechtigkeit geht. Die konkreten Ergebnisse, die aus ihr hervorgehen, in welcher Form auch immer, müssen vor allem der IAO materielle Leitlinien dazu an die Hand geben, wie diese Sache vorangetrieben werden kann. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine von Werten bestimmte Agenda - in Anbetracht des unveränderten Mandats der IAO zwangsläufig. Es ist eine Agenda, an der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer alle ein großes Interesse haben und zu der sie einen enormen Beitrag leisten können. Es ist auch eine Agenda, deren Erfolg für die Welt sichtbar sein muss.

89. All dies sind gute Gründe, im Rahmen der Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit unsere Kräfte zu bündeln.