

Globale Kommission
 zur Zukunft der Arbeit



Internationale
 Arbeitsorganisation

Für eine bessere Zukunft arbeiten

100
 1919 · 2019



Zusammenfassung

Die Zukunft der Arbeit

Die Arbeitswelt wird durch neue Kräfte tiefgreifend umgestaltet. Die damit verbundenen Übergänge müssen entschlossen angegangen werden.

Vor uns liegen unzählige Chancen, die Qualität des Arbeitslebens zu steigern, die Wahlmöglichkeiten zu erweitern, die geschlechtsspezifischen Unterschiede zu verringern, die durch die globale Ungleichheit verursachten Schäden umzukehren und vieles mehr. Doch all dies wird nicht von allein geschehen. Ohne entschlossenes Handeln werden wir auf eine Welt zusteuern, in der die bestehende Ungleichheit und Unsicherheit noch ausgeweitet wird.

Durch technologische Errungenschaften – künstliche Intelligenz, Automatisierung und Robotik – entstehen neue Arbeitsplätze, doch sind diejenigen, die bei diesem Übergang ihren Arbeitsplatz verlieren, möglicherweise am wenigsten dafür gerüstet, die neuen Chancen zu nutzen. Die derzeitigen Fähigkeiten werden den Anforderungen künftiger Arbeitsplätze nicht gerecht, und neu erworbene Qualifikationen können rasch veralten. Der ökologische Umbau unserer Volkswirtschaften wird dank nachhaltiger Verfahren und sauberer Technologien Millionen von Arbeitsplätzen mit sich bringen; andere Arbeitsplätze werden hingegen verloren gehen, wenn die Länder ihre Aktivitäten in CO₂- und ressourcenintensiven Industriezweigen zurückfahren. Der demografische Wandel ist nicht weniger einschneidend. Der Zuwachs der jungen Bevölkerung in einigen Teilen der Welt und eine alternde Bevölkerung in anderen setzen Arbeitsmärkte und Systeme der sozialen Sicherheit unter Druck; allerdings eröffnen sich durch diese Umbrüche auch neue Möglichkeiten für eine bezahlbare Pflege und Betreuung und für integrative und aktive Gesellschaften.

Wir müssen die von diesen transformativen Veränderungen ausgehenden Chancen nutzen, um eine bessere Zukunft zu schaffen und für wirtschaftliche Sicherheit, Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit zu sorgen – und dadurch letztlich unser gesellschaftliches Gefüge zu stärken.

Die Gunst der Stunde nutzen: den Sozialvertrag mit neuem Leben erfüllen

Dieser neue Kurs erfordert ein entschlossenes Handeln der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Sie müssen den Sozialvertrag, der allen Arbeitenden einen gerechten Anteil am wirtschaftlichen Fortschritt, die Achtung ihrer Rechte und Schutz vor Risiken als Gegenleistung für ihren anhaltenden Beitrag zur Wirtschaft garantiert, mit neuem Leben erfüllen. Der soziale Dialog kann eine zentrale Rolle dabei spielen, die Relevanz des Sozialvertrags für die Bewältigung der derzeitigen Herausforderungen zu wahren, wenn alle Akteure in der Welt der Arbeit umfassend eingebunden werden, auch die vielen Millionen Arbeitskräfte, die derzeit ausgeschlossen sind.

Eine am Menschen orientierte Agenda

Wir schlagen **eine am Menschen orientierte Agenda für die Zukunft der Arbeit** vor, die den Sozialvertrag stärkt, indem sie die Menschen und die von ihnen geleistete Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik und der Unternehmenspraxis stellt. Diese Agenda beinhaltet drei Handlungsschwerpunkte, die in ihrem Zusammenspiel Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit für heutige und künftige Generationen fördern sollen:

1. VERSTÄRKT IN DIE FÄHIGKEITEN DER MENSCHEN INVESTIEREN

Unser Ansatz befähigt die Menschen zu einer erfolgreichen Lebensgestaltung in einem klimaneutralen, digitalen Zeitalter und erfasst somit über Investitionen in das Humankapital hinaus die allgemeineren Aspekte menschlicher Entwicklung und eines höheren Lebensstandards, darunter die Rechte und förderlichen Rahmenbedingungen, die ihre Wahlmöglichkeiten erweitern und ihr Wohlergehen steigern.

- *Ein universeller Anspruch auf lebenslanges Lernen, der die Menschen in die Lage versetzt, Qualifikationen zu erwerben und sich weiter- und höher zu qualifizieren.* Lebenslanges Lernen umfasst formale und informelle Lernprozesse von der frühkindlichen Erziehung über die Grundbildung bis hin zur Erwachsenenbildung. Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie Bildungseinrichtungen haben komplementäre Verantwortlichkeiten beim Aufbau eines wirksamen und angemessen finanzierten Ökosystems für lebenslanges Lernen.

- *Verstärkt in die Institutionen, Politikkonzepte und Strategien investieren, die die Menschen bei Übergängen im Zusammenhang mit der Zukunft der Arbeit begleiten.* Junge Menschen benötigen Unterstützung bei der Gestaltung des immer schwierigeren Übergangs von der Schule in den Beruf. Ältere Arbeitnehmer brauchen erweiterte Wahlmöglichkeiten, damit ihr Verbleib im Erwerbsleben gesichert ist und eine lebenslang aktive Gesellschaft geschaffen werden kann. Alle Erwerbstätigen müssen bei der immer höheren Zahl von Arbeitsmarktübergängen im Lebensverlauf begleitet werden. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen vorausschauend gestaltet und die öffentlichen Arbeitsvermittlungen ausgebaut werden.
- *Eine transformative und messbare Agenda für Geschlechtergleichstellung umsetzen.* Die Arbeitswelt beginnt bereits im häuslichen Umfeld. Die Politik ist gefordert, durch Maßnahmen von Elternurlaub bis hin zu Investitionen in öffentliche Pflegedienste die Aufteilung unbezahlter Betreuungstätigkeiten im Haushalt zu fördern und so für echte Chancengleichheit am Arbeitsplatz zu sorgen. Mehr Gehör für Frauen und eine Stärkung ihrer Führungsrolle, die Beseitigung von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz und eine Politik für Lohntransparenz sind Vorbedingungen für Geschlechtergleichstellung. Zudem sind konkrete Maßnahmen erforderlich, die auf Geschlechtergleichstellung in den technologiegestützten Arbeitsplätzen von morgen abzielen.
- *Einen universellen Sozialschutz von der Geburt bis ins hohe Alter bereitstellen.* Mit Blick auf die Zukunft der Arbeit ist ein leistungsfähiges und dynamisches, an den Grundsätzen der Solidarität und Risikoteilung orientiertes Sozialschutzsystem vonnöten, das den Bedürfnissen der Menschen in allen Lebensphasen gerecht wird. Dazu gehört ein sozialer Basisschutz, der allen Bedürftigen eine Grundsicherung bietet und durch beitragspflichtige Sozialversicherungssysteme ergänzt wird, die umfassenderen Schutz gewähren.

2. VERSTÄRKT IN DIE INSTITUTIONEN DER ARBEIT INVESTIEREN

Unsere Empfehlungen sind dazu gedacht, die Institutionen der Arbeit zu stärken und ihnen neue Impulse zu verleihen. Diese Institutionen, die Gesetze ebenso umfassen wie Arbeitsverträge, Kollektivvereinbarungen und Arbeitsaufsichtssysteme, sind die Bausteine gerechter Gesellschaften. Sie zeigen Wege zur Formalisierung auf, verringern Erwerbsarmut und gewährleisten eine Zukunft der Arbeit, die von Würde, wirtschaftlicher Sicherheit und gleichen Bedingungen geprägt ist.

- *Eine allgemeine Garantie für Arbeitende einführen.* Alle Arbeitenden sollten ungeachtet ihrer vertraglichen Vereinbarung oder ihres Erwerbsstatus grundlegende Rechte bei der Arbeit genießen und Anspruch auf einen „zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohn“ (Verfassung der IAO, 1919) sowie eine Obergrenze für die Arbeitszeit und Arbeitsschutz haben. Dieser Basisschutz kann durch Kollektivvereinbarungen oder Gesetze und Vorschriften erweitert werden. Zudem lässt dieser Vorschlag Raum für die Anerkennung des Arbeitsschutzes als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit.
- *Die Zeitsouveränität ausweiten.* Arbeitnehmer benötigen mehr Arbeitszeitautonomie, müssen jedoch auch den Erfordernissen der Unternehmen Rechnung tragen. Durch die Nutzung von Technologien, die ihre Wahlmöglichkeiten erweitern und einen Ausgleich zwischen Beruf und Privatleben ermöglichen, können sie dieses Ziel realisieren und dem Druck begegnen, der dadurch entsteht, dass die Grenzen zwischen Arbeitszeit und privater Zeit verschwimmen. Es sind fortgesetzte Bemühungen erforderlich, um neben Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität auch eine Obergrenze für die Arbeitszeit einzuführen und eine garantierte Mindestarbeitszeit festzulegen, damit echte Wahlmöglichkeiten in Bezug auf eine flexible und selbstbestimmte Planung der Arbeitszeit bestehen.
- *Die kollektive Vertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Wege des sozialen Dialogs als öffentliches Gut gewährleisten und durch öffentliche Politikmaßnahmen aktiv fördern.* Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber müssen Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen genießen, wobei der Staat als Garant dieser Rechte auftritt. Die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberverbände müssen ihre Repräsentativität durch innovative Organisierungsmethoden stärken, mit denen sie die im Bereich der digitalen Arbeitsplattformen tätigen Menschen erreichen, unter anderem auch durch den Einsatz von Technologien. Zudem müssen sie ihre „Convening Power“ nutzen, also ihre Fähigkeit, verschiedene Interessengruppen an einen Tisch zu bringen.
- *Technologie im Dienste menschenwürdiger Arbeit nutzen und verwalten.* Dies bedeutet, dass Beschäftigte und Führungskräfte über die Arbeitsgestaltung verhandeln. Dies bedeutet auch, in Bezug auf künstliche Intelligenz einen Ansatz zu verfolgen, der dem Menschen Autonomie und Kontrolle („Human in Command“) verleiht und sicherstellt, dass die endgültigen Entscheidungen zur Arbeit von Menschen getroffen werden. Es sollte ein internationales System zur Regelung digitaler Arbeitsplattformen geschaffen werden, das die

Plattformen (und ihre Kunden) zur Einhaltung bestimmter Mindestrechte und -schutzvorkehrungen verpflichtet. Der technologische Fortschritt erfordert zudem eine Regelung der Datennutzung und Rechenschaft über algorithmische Prozesse („algorithmic accountability“) in der Arbeitswelt.

3. VERSTÄRKT IN MENSCHENWÜRDIGE UND NACHHALTIGE ARBEIT INVESTIEREN

Wir empfehlen Investitionen, die einen Wandel im Einklang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bewirken.

- *Anreize zur Förderung von Investitionen in den für menschenwürdige und nachhaltige Arbeit besonders relevanten Bereichen.* Derartige Investitionen fördern auch die Geschlechtergleichstellung und können Millionen von Arbeitsplätzen schaffen sowie neue Chancen für Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen eröffnen. Die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft, wo die Zukunft einer Vielzahl der Arbeitskräfte weltweit liegt, sollte Priorität erhalten. Es gilt, Investitionen in eine physische und digitale Infrastruktur von hoher Qualität zu lenken, um die Kluft zu schließen und hochwertige Dienste zu fördern.
- *Anreizstrukturen für Unternehmen im Hinblick auf längerfristige Investitionskonzepte neu gestalten und ergänzende Indikatoren für menschliche Entwicklung und Wohlergehen prüfen.* Diese Maßnahmen können eine faire Steuerpolitik, überarbeitete Rechnungslegungsstandards für Unternehmen, eine gestärkte Interessenvertretung und Änderungen der Berichtspraxis umfassen. Zudem müssen neue Maßnahmen für den Fortschritt auf Länderebene entwickelt werden, die das Wachstum aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit, den Wert unbezahlter Arbeit, die für den eigenen Haushalt und die Gemeinschaft geleistet wird, und die externen Effekte der Wirtschaftstätigkeit, etwa Umweltzerstörung, erfassen.

Verantwortung übernehmen

Wir fordern alle Akteure auf, Verantwortung für die Gestaltung einer fairen und gerechten Zukunft der Arbeit zu übernehmen. Damit in jedem Land dringende Maßnahmen zur Stärkung des Sozialvertrags durchgeführt werden können, müssen die Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen und die Institutionen der Arbeit verstärkt und die Chancen für menschenwürdige und nachhaltige

Arbeit wahrgenommen werden. Die Länder müssen nationale Strategien für die Zukunft der Arbeit aufstellen, und zwar gestützt auf den sozialen Dialog zwischen Regierungen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden.

Wir empfehlen allen maßgeblichen multilateralen Institutionen, ihre gemeinsame Arbeit an dieser Agenda zu verstärken. Wir empfehlen insbesondere die Herstellung systematischerer und stärker inhaltlich ausgerichteter Arbeitsbeziehungen zwischen der Welthandelsorganisation (WTO), den Bretton-Woods-Institutionen und der IAO. Zwischen Handels-, Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik bestehen enge, komplexe und wesentliche Verbindungen. Der Erfolg der am Menschen orientierten Wachstums- und Entwicklungsagenda, die wir hier vorschlagen, hängt in starkem Maße von Kohärenz zwischen all diesen Politikbereichen ab.

Der IAO kommt eine einzigartige Rolle dabei zu, die Verwirklichung dieser Agenda zu unterstützen, indem sie sich von ihrem auf Rechte gegründeten Normensetzungsmandat leiten lässt und ihre Dreigliedrigkeit uneingeschränkt achtet. Die IAO kann im internationalen System als Ansprechpartnerin für Fragen auftreten, die den sozialen Dialog, Orientierungshilfe und Analysen im Zusammenhang mit nationalen Strategien zur Zukunft der Arbeit sowie für die Bewertung der möglichen positiven Auswirkungen neuer Technologien auf die Arbeitsgestaltung und das Wohlergehen der Beschäftigten betreffen.

Wir empfehlen der IAO ferner, besondere Aufmerksamkeit auf die Universalität ihres Mandats zu richten. Dies bedeutet, dass sie ihre Aktivitäten auf den Kreis der Personen ausweiten muss, die traditionell von sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit ausgeschlossen waren, insbesondere Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft. Dies bedeutet auch, dass sie sich auf innovative Weise mit der wachsenden Vielfalt der Situationen, in denen Arbeit geleistet wird, insbesondere mit dem neu aufkommenden Phänomen digital vermittelter Tätigkeiten in der Plattformwirtschaft, auseinandersetzen muss. Wir betrachten eine allgemeine Garantie für Arbeitende als geeignetes Instrument für den Umgang mit diesen Herausforderungen und empfehlen der IAO, sich dringend mit ihrer Umsetzung zu befassen.

Wir sehen diesen Bericht als erste Etappe eines Weges an. Dank ihrer Fähigkeit, Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer weltweit an einen Tisch zu bringen, ist die IAO gut als Kompass und Richtschnur für den noch vor uns liegenden Weg geeignet.

