

Qualitätskriterien von Arbeit – Ein Überblick

Ingrid Kurz-Scherf

In verschiedenen politischen Kontexten wird zunehmend die Frage der Qualität von Arbeit diskutiert. Hier werden – eher beispielhaft als dem Anspruch auf Vollständigkeit verpflichtet – drei Initiativen zur Qualität der Arbeit seitens der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Europäischen Union (EU) und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die im Jahre 2001 die „Initiative neue Qualität der Arbeit (INQA)“ ins Leben gerufen hat, vorgestellt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Darstellung der durch diese Initiativen definierten Qualitätsstandards von Arbeit. Außerdem wird der Versuch einer politischen Einordnung und Bewertung der Bemühungen um die Sicherung und Entwicklung der Qualität der Arbeit vorgenommen, vor deren Hintergrund ein Vorschlag zur Reformulierung der mit der Lissabon-Strategie zur Schaffung von „more and better jobs“ verfolgten „Europa-Vision“ unterbreitet wird.

1

Einleitung

„Diese Welt wird völlig anders und sehr viel besser sein“ – mit diesem geradezu euphorischen Ausblick auf die Zukunft der Welt endete die berühmte, im Original erstmalig 1990 veröffentlichte und in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts durchgeführte Studie des Massachusetts Institut of Technology (MIT) über „die zweite Revolution in der Autoindustrie“ (Womack et al. 1992, S. 292). Als Hoffnungsträger der Weltverbesserung fungierte in dieser Studie das neue Produktionskonzept der *lean production*, das nicht nur der Autoindustrie sondern gleich der ganzen Welt zu neuem Wohlstand und Wohlergehen verhelfen sollte.

Die Verheißungen der MIT-Studie haben sich – so muss man heute feststellen – nicht erfüllt. Der Zustand der Welt ist geprägt von Armut und Elend, Krieg und Gewalt, und die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit schreitet weiter voran. Auch im kleineren Maßstab – nur bezogen auf den seit der Veröffentlichung der Studie zu beobachtenden Wandel der Arbeit – kann von einem allgemeinen Trend zum Besseren nicht die Rede sein. Im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit auf nationaler und internationaler Ebene steht seit langem das Problem der Arbeitslosigkeit, welches die Frage nach der Qualität der Arbeit lange Zeit in den Hintergrund gedrängt hat. Aber nicht nur die Entwicklung der Quantität sondern auch die der Qualität der Arbeitsplätze ist von durchaus besorgniserregenden Tendenzen geprägt. Die EU hat sich deshalb zur Jahrtausendwende vor fünf Jahren das Ziel der Schaffung von „more and bet-

ter jobs“ gesetzt. In der Halbzeit-Bilanz der dazu beschlossenen Lissabon-Strategie hat die EU selbst diese Strategie – jedenfalls in ihrer bisherigen Umsetzung – schon als nicht zielführend, man könnte auch sagen: als gescheitert erklärt.

Während in den dominanten Diskursen über Arbeit und deren Zukunft das Problem der Arbeitslosigkeit immer noch als Konsequenz der angeblich überhöhten Kosten der Arbeit und des vermeintlichen Mangels an Flexibilität an den Arbeitsmärkten behandelt wird, setzt sich auf unterschiedlichen Ebenen allmählich die Erkenntnis durch, dass es tatsächlich einen positiven Zusammenhang zwischen der Quantität an Arbeitsplätzen und der Qualität von Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen gibt. Somit scheinen Strategien, die die Arbeitslosigkeit durch eine restriktive Politik hinsichtlich der Qualitätsstandards von Arbeit bekämpfen wollen, zwar kurzfristig und einzelbetrieblich erfolgreich zu sein, sind langfristig und gesamtgesellschaftlich aber zum Scheitern verurteilt. Das gleiche gilt umgekehrt für alle Strategien, die auf die Sicherung und Entwicklung der Qualität der Arbeit unter Ausblendung des Problems der Arbeitslosigkeit zielen.

Bevor im Folgenden drei Initiativen zur Qualität der Arbeit dargestellt, analysiert und auch politisch beurteilt werden, wird zunächst ein kurzer Überblick über wichtige Entwicklungstrends von Arbeit in den letzten 15 Jahren in der BRD und in Europa gegeben.

2

Prekarisierung der Arbeit

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen die neuesten Nachrichten aus der Ar-

beitswelt gerade in jüngster Zeit vorrangig aus immer wieder neuen Ankündigungen eines weiteren Abbaus von Arbeitsplätzen. Die registrierte Arbeitslosigkeit hat sich hierzulande in den letzten 15 Jahren um fast 70 % erhöht und hat zu Beginn des Jahres 2005 auch infolge der – wie es heißt – größten Arbeitsmarktreform aller Zeiten, die 5-Millionen-Marke überschritten. In anderen Ländern hat sich die Arbeitslosigkeit demgegenüber im gleichen Zeitraum deutlich verringert – allerdings oft nur oder vorrangig auf dem Weg der Umlenkung des Problems der Arbeitslosigkeit in das der prekären Beschäftigung. Mehr Arbeitsplätze gibt es EU-weit und auch hierzulande wenn überhaupt, dann fast nur noch unter mehr oder minder prekären Bedingungen. Selbst in vergleichsweise privilegierten Beschäftigungssektoren dominieren Tendenzen der Prekarisierung der Arbeit insbesondere hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit und der Qualität der Arbeitsbedingungen.

Als die beiden dominierenden Tendenzen des gegenwärtigen Wandels der Arbeit gelten schon seit einiger Zeit die Flexibilisierung und die Globalisierung. Diese beiden Mega-Trends beinhalten vielfältige Potenziale, in denen sich auch im Hinblick auf die Frage nach der Zukunft der Arbeit Chancen und Risiken auf höchst komplexe Weise überlagern. Tatsächlich scheinen sich zahlreiche Formen der Flexibilisierung der Arbeit aber immer deutlicher zu der allge-

Ingrid Kurz-Scherf, Prof. Dr., Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft, GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung. Arbeitsschwerpunkte: Politik und Geschlechterverhältnisse, Arbeitsforschung.
e-mail: kurz-scherf@staff.uni-marburg.de

meinen Tendenz ihrer Prekarisierung zu verdichten. Gleichzeitig nimmt das vielzitierte Schlagwort der Globalisierung im Hinblick auf die modernen Arbeitswelten immer deutlicher die Form eines zunehmenden Drucks auf den Bestand von Arbeitsplätzen, auf die Qualität und die Entlohnung von Arbeit und auf das Niveau der sozialen Sicherheit an. Hinzu kommt eine mit der fortschreitenden Globalisierung wachsende Migrationsproblematik mit brisanten Konsequenzen für die sich ohnehin beschleunigende Dynamik der zunehmenden sozialen Ungleichheit.

Was die Entwicklung der Qualität der Arbeit in Europa anbelangt, so kann man die Befunde einer darauf bezogenen Studie der „Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ dahingehend resümieren, dass alte Belastungen bleiben und neue hinzukommen (European Foundation 2002; Arbeit & Ökologie-Briefe 2002, S. 32). Bei genauerer Betrachtung der Ergebnisse dieser Studie zeigt sich sogar, dass sich klassische Belastungsformen wie starker Lärm, unausgewogene Körperhaltung und schwere Lasten im Strukturwandel der Arbeit während der letzten 15 Jahren keineswegs reduziert, sondern – offenkundig auch in neuen Beschäftigungsfeldern – verstärkt haben. Sie werden in ihrer Verbreitung aber mittlerweile bei weitem von den Belastungen durch Zeit- oder Termindruck übertroffen, denen jeweils deutlich mehr als die Hälfte der Beschäftigten in Europa ausgesetzt ist. Die Studie zeigt einen starken Trend zur Ausweitung von befristeter Beschäftigung und von Niedriglohnssektoren. Dabei macht sie vor allem auf den engen Zusammenhang zwischen Niedrigeinkommen und Prekarität der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie zwischen dieser und dem Faktor Gesundheit aufmerksam. Die Probleme der Niedrigeinkommen und der Prekarität der Arbeits- und Lebensbedingungen sind europaweit – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – sehr deutlich geschlechtsspezifisch geprägt, und zwar zulasten von Frauen. Viele Frauen leiden darüber hinaus unter dem Problem der „doppelten Arbeitsbelastung“ durch Berufs- und Hausarbeit, das sich ebenfalls in den letzten 15 Jahren im europäischen Durchschnitt weiter verschärft hat. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland weist im internationalen Vergleich einen besonders stark ausgeprägten *gender gap* hinsichtlich nahezu aller Kriterien der Beurteilung und

Gestaltung von Arbeit in ihrem gegenwärtigen Wandel aus (European Foundation 2002; European Foundation 2004).

In diesem Wandel verbindet sich das Problem der Arbeitsbelastung mit dem der Arbeitslosigkeit vor allem im Kriterium der Arbeitsplatzsicherheit. In einer Studie der Europäischen Kommission wird dieses Kriterium zusammen mit drei weiteren Kriterien – nämlich der Weiterbildung, der beruflichen Entwicklung und der Bezahlung – zu einer groben Klassifizierung von „guter Arbeit“ und „schlechter Arbeit“ (European Commission 2003). Anhand dieser Kriterien unterscheidet die Kommission vier Beschäftigungstypen: Dead-end jobs, Low pay/productivity jobs, Jobs von ausreichender Qualität und Jobs von guter Qualität.

Durch Quantifizierung dieser Beschäftigungstypen gelangt sie zum Ergebnis, dass die Arbeit in Europa zurzeit aus drei Viertel *good jobs* und einem Viertel *bad jobs* besteht (European Foundation 2004, S. 8). Diese Relation würde sich mit Sicherheit noch weiter zulasten des Anteils der *good jobs* verschieben, wenn sie denn auf der Basis einer differenzierten Belastungsanalyse und einem etwas anspruchsvolleren Konzept zur Erfassung der Qualität von Arbeit ermittelt würde.

3

Decent Work (ILO)

In der internationalen Debatte um die Qualität der Arbeit hat der Begriff *decent work* einen hohen Stellenwert. Er wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Office – ILO) entwickelt. „Decent“ bedeutet so viel wie „anständig“, „ordentlich“, „manierlich“ oder auch „achtbar“, „respektabel“, „passabel“. *Decent Work* ist ein deutlich zurückhaltenderer, bedächtigerer, unaufgeladenerer Begriff als die allerdings auch im offiziellen Sprachgebrauch der ILO geläufige Übersetzung als „menschenwürdige“ oder auch als der Begriff der „guten Arbeit“. Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen stellt sich der ILO das Problem der Qualität der Arbeit in einer anderen als der hier zunächst mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland und Europa erörterten Form. Priorität hat für die ILO auch derzeit noch die Durchsetzung ihrer „Kernarbeitsnormen“, die auf den Prinzipien Vereini-

gungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf beruhen.

Die ILO beziffert das aktuelle Niveau der Arbeitslosigkeit auf weltweit 185 Millionen bzw. 6,1 %. Sie weist allerdings darauf hin, dass die Ziffern wenig über die tatsächliche Situation in der globalen Arbeitswelt aussagen. Zum einen setzt die Erfassung bzw. Registrierung von Arbeitslosigkeit eine Form staatlich verfasster Öffentlichkeit voraus, die weltweit in vielen Ländern nicht gegeben ist; zum Zweiten ist die „registrierte Arbeitslosigkeit“ auch insofern gleichsam ein „Wohlstandsphänomen“, als sie die Existenz kompensatorischer Einkommensquellen voraussetzt (ILO 2005). Aussagekräftiger für die Beurteilung der Qualität der Arbeit im globalen Maßstab ist daher die Tatsache, dass nach Angaben der ILO die Hälfte der Beschäftigten weltweit, also 1,4 Milliarden Menschen, und deren Familien über ein Einkommen von weniger als 2 US-\$ pro Tag verfügen und dass der informelle Sektor der mit Abstand bedeutendste Beschäftigungssektor weltweit ist – und zwar mit steigender Tendenz. Informalität ist die Normalität der Arbeit weltweit und *decent work* hat in diesem Kontext oft noch die Bedeutung eines absoluten Minimalstandards an Menschenwürde in der Arbeit.

„Das vorrangige Ziel der ILO ist heute, Möglichkeiten für Frauen und Männer zu geachteter und produktiver Arbeit zu unterstützen, unter Bedingungen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Würde“ [Übers. d. Red.] – (Somavia 2004). Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Würde – mit diesen vier Grundnormen hat das ILO-Konzept von *decent work* durchaus den Rang einer universalen Leitidee für die Qualität von Arbeit. Wenn diese universale Leitidee allerdings praktisch wirksam werden soll, so bedarf sie der Konkretisierung und Operationalisierung in einem international verbindlichen Kriterienkatalog, der zweifellos über die vier „Kernarbeitsnormen“ der ILO hinausgehen, dabei aber der extrem unterschiedlichen Situation von Arbeit in den einzelnen Regionen dieser Welt angemessen Rechnung tragen muss.

Einen solchen von der ILO offiziell autorisierten Kriterienkatalog von *decent work* gibt es bislang nicht. Die in *Übersicht 1* dargestellte Konkretisierung dieses Konzepts wurde aus unterschiedlichen

Übersicht 1: Decent Work (ILO)

Kriterien:

- Zugang zum Arbeitsmarkt
- Einkommen
- Rechte
- Stimme (voice)
- Anerkennung
- Family Stability
- Persönliche Entwicklung
- Fairness
- Gender Equality

Ziele:

- grundlegende Prinzipien und Rechte in der Arbeit und internationale Arbeitsstandards
- Beschäftigungs- und Einkommenschancen
- Sozialer Schutz und soziale Sicherheit
- Sozialer Dialog und tripartism

Felder:

- Frauen- und Männerarbeit
- formale und informale Ökonomie
- Abhängig Beschäftigte und Selbständige
- Land, Fabriken, Büro
- in their home and in the community

Quelle: Zusammenge-
stellt aus Texten der ILO

WSI Hans Böckler
Stiftung

Dokumenten der ILO herausgefiltert (<http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>). Sie lassen insgesamt ein durchaus anspruchsvolles und umfassendes Verständnis der Qualität von Arbeit erkennen. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Verbindung von formalen Rechten mit realer Mitsprache (voice) oder auch hinsichtlich der sowohl in den Kriterien wie auch in den Zielen und Feldern von *decent work* enthaltenen Einbettung von Arbeit in den individuellen und gesellschaftlichen Lebenszusammenhang. Dabei wird vor allem in der Definition der Felder von *decent work* deutlich, dass die ILO ein umfassendes Verständnis von Arbeit zugrunde legt und sich vor allem auch um die Integration der Vielfalt von Arbeit unter unterschiedlichen Bedingungen bemüht. „Arbeit“ wird hier offenkundig nicht – wie dies in den hiesigen Arbeitsdiskursen oft immer noch der Fall ist – als bloß instrumentelle, auf das Motiv des Erwerbs, den Charakter der Lohnarbeit oder die Eigenschaft der abhängigen Beschäftigung reduzierte Sorte von Tätigkeit begriffen, sondern als eine – sowohl der Form wie aber auch dem Inhalt und dem Zweck nach – vielfältige Komponente des menschlichen Lebens.

Vor diesem Hintergrund können Kriterien zur Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsverhältnissen und Arbeitsinhalten von der ILO nur auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau formuliert werden. Dabei fällt allerdings auf, dass in den hier ausgewerteten Texten der ILO das Kriterium des Gesundheitsschutzes keinen

sehr hohen Stellenwert hat. Auch die mit dem Themenfeld Bildung und Qualifikation assoziierten Komponenten werden nicht besonders betont. Die ökologische Dimension der Qualität der Arbeit bleibt deutlich unterbelichtet, und die ökonomische Seite von Arbeit wird nur im Hinblick auf den Aspekt des Arbeitseinkommens thematisiert. Der Gesichtspunkt der Arbeitsproduktivität als einer Dimension der Qualität von Arbeit hat zwar in jüngeren Dokumenten der ILO einen sehr hohen Stellenwert. Die qualitativen Dimensionen der „Produktivität“ von Arbeit – gerade im Hinblick auf den umfassenden Arbeitsbegriff der ILO – bleiben dabei aber weitgehend ausgeblendet.¹

Als die größte Schwäche von *decent work* diskutiert die ILO selbst das Problem der Kohärenz und der Implementierung dieses Konzepts (ILO 2003). Damit ist nicht zuletzt auch die Frage nach potenziellen Akteuren für die Konkretisierung und Implementierung von *decent work* angesprochen. Die ILO setzt dabei insbesondere auf den „sozialen Dialog und *tripartism*“ – also auf das ihr auch selbst zugrunde liegende Prinzip des Zusammenwirkens von Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen. Dieses Prinzip repräsentiert nun allerdings eher die korporatistischen Konfigurationen westlicher Industriestaaten als die sozialen und politischen Verhältnisse im „Rest der Welt“. Und selbst in den westlichen Industriestaaten gibt es deutliche Tendenzen der Erosion des traditionellen Korporatismus in der Arbeitspolitik – insbesondere auch verbunden mit einer Schwächung der Position der Gewerkschaften.

In vielen Ländern der Welt gewinnen neben den Gewerkschaften auch auf dem Feld der Arbeitspolitik zunehmend neue Formen der Organisation sozialen Handelns in Nicht-Regierungsorganisationen (NRO), sozialen Bewegungen oder in so genannten *Advocacy Coalitions* (etwa gegen Armut, Ausbeutung, Entrechtung in der Arbeit – vgl. Sabatier 1999) an Bedeutung, die gerade auch die Frage der Qualität der Arbeit zum Gegenstand vielfältiger Proteste und Kampagnen machen. Sie beziehen sich dabei durchaus auch auf das Konzept von *decent work* der ILO und sind teilweise sogar in die ILO eingebunden. Sie stehen der korporatistischen Struktur der UN-Sonderorganisation und gerade den Gewerkschaften aber oft auch kritisch gegenüber. Andererseits bemühen sich zumindest Tei-

le der Gewerkschaften um eine intensivere Kooperation mit sozialen Bewegungen und NROs. Von der Ernsthaftigkeit und vom Erfolg dieser Bemühungen hängt es wahrscheinlich maßgeblich ab, ob und inwieweit das ILO-Konzept von *decent work* tatsächlich zu einem international verbindlichen Maßstab der Qualität der Arbeit wird.

4

Mit Qualität zur Quantität (Europäische Union)

Mit der Verabschiedung der so genannten Lissabon-Strategie der EU im Jahr 2000, mit der unter anderem auch das Ziel der Schaffung von „more and better jobs“ verfolgt wird, hat das Thema der Qualität der Arbeit auch auf europäischer Ebene einen höheren Stellenwert als in der Vergangenheit bekommen. Die EU-Kommission hat im Juni 2001 einen Katalog mit zehn Qualitätskriterien von Arbeit beschlossen (*Übersicht 2*). Kommissionsbeschlüsse sind für die Mitgliedsstaaten der EU zwar nicht unmittelbar bindend. Da das Ziel der Arbeitsqualität aber auch Teil der vom Rat der EU beschlossenen beschäftigungspolitischen Leitlinien (*Übersicht 3*) ist, erhalten die von der Kommission festgelegten Qualitätskriterien verpflichtenden Charakter für die Arbeits- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten.

Mit ihrer Lissabon-Strategie verfolgt die EU das Ziel, bis zum Jahr 2010 „der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden, der zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einer höheren sozialen Kohäsion befähigt ist“. Die „besseren Arbeitsplätze“ werden dabei nicht nur als

¹ Gerade bezüglich der Verbindung unterschiedlicher und auch durchaus widersprüchlicher Dimensionen der Qualität von Arbeit geht daher die von der Gewerkschaft IG-Metall initiierte Kampagne für „gute Arbeit“ deutlich über den Stand der Debatte in der ILO hinaus; in anderer Hinsicht bleibt sie aber – zum Teil sicherlich auch wegen ihrer Fokussierung auf den Organisationsbereich der IG Metall – hinter dem ILO-Konzept von *decent work* zurück. Dies betrifft beispielsweise den Stellenwert der Genderperspektive auf die Qualität der Arbeit, die Reichweite und Komplexität des zugrunde liegenden Arbeitsbegriffs oder auch die Einbindung von Arbeit in den individuellen und gesellschaftlichen Lebenszusammenhang.

Übersicht 2: Qualitätskriterien von Arbeit in der EU

Kriterien:

- Arbeitsplatzqualität, (Arbeitszufriedenheit, qualifikationsgerechte Anforderungen, Arbeitseinkommen)
- Qualifikation, Lebenslanges Lernen, berufliche Entwicklung
- Gleichstellung der Geschlechter
- Arbeitsschutz
- Flexibilität und Sicherheit
- Eingliederung und Zugang zum Arbeitsmarkt
- Arbeitsorganisation, Vereinbarkeit Arbeit/Leben
- Sozialer Dialog und Arbeitnehmermitbestimmung
- Diversifizierung und Nichtdiskriminierung
- Gesamtwirtschaftsleistung und Produktivität

Quelle: Kommission (2001).

WSI Hans Böckler Stiftung

Konsequenz sondern auch als Bedingung von Wettbewerbsfähigkeit betrachtet. Die EU-Kommission definiert u.a. „qualifikationsgerechte Anforderung“ als ein Kriterium von Arbeitsplatzqualität, unter dem Stichwort „Qualifikation“ beruft sie sich ausdrücklich auf das Konzept des Lebenslangen Lernens und fordert gleichzeitig die Möglichkeit der beruflichen Entwicklung. Der Gesichtspunkt der Gleichstellung der Geschlechter hat eine hohe Priorität im Kriterienkatalog zur Qualität der Arbeit, und neben den klassischen Methoden des Arbeitsschutzes fordert die Kommission eine Verbindung zwischen dem ebenfalls klassischen Ziel der Sicherheit mit dem vergleichsweise neuen Konzept der Flexibilität. Eingliederungsmöglichkeiten und der Zugang zum Arbeitsmarkt gelten ebenso als eine Frage der Qualität der Arbeit wie der Gesichtspunkt der Arbeitsorganisation und das Prinzip der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben. Die Kommission bekennt sich ausdrücklich zum sozialen Dialog und zur Mitbestimmung der Beschäftigten sowie zum Prinzip der Diversifizierung und Nichtdiskriminierung. Schließlich fasst sie auch die Gesamtwirtschaftsleistung und die Produktivität als Kriterien der Qualität von Arbeit. Ebenso wie bei der ILO nimmt der Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes und der Ökologie einen vergleichsweise nachrangigen Stellenwert ein.

In den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU wird der Gesichtspunkt der Arbeitsqualität von vorneherein mit dem Gesichtspunkt der Arbeitsproduktivität kombiniert und in dieser Kombination zusammen mit Vollbeschäftigung und sozialer Kohäsion zu einem der drei „allgemeinen Ziele“ der europäischen Beschäfti-

Übersicht 3: Beschäftigungspolitische Leitlinien 2003/04 der EU

Allgemeine Ziele

- Vollbeschäftigung
- Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität
- Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung

Spezifische Leitlinien

- Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen
- Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist
- Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt
- Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens
- Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns
- Gleichstellung der Geschlechter
- Förderung der Integration und Bekämpfung von Diskriminierung
- Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen
- Überführung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung
- Überwindung regionaler Disparitäten

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Union (2003).

WSI Hans Böckler Stiftung

gungspolitik erklärt. In den spezifischen Leitlinien der europäischen Beschäftigungspolitik werden die Prinzipien des Lebenslangen Lernens, der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung wiederholt; es wird aber gleichzeitig auch auf die von der Kommission beschlossenen Qualitätskriterien der Arbeit verwiesen. In dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen muss auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Beschäftigungspolitik der EU verzichtet werden. Sie setzt insgesamt sehr stark auf eine marktformige Regulation von Arbeit und Beschäftigung und verfolgt dabei auch eher arbeitgeber- als arbeitnehmerorientierte Konzepte von Flexibilisierung und Deregulierung. Insbesondere auf dem Gebiet der Geschlechterpolitik und der Nichtdiskriminierung setzt sie allerdings auch wichtige Impulse für den Abbau von Benachteiligungen in den europäischen Arbeitswelten.

Im Kontext der Beschäftigungspolitik der EU hat der Gesichtspunkt der Qualität der Arbeit insgesamt eine vergleichsweise nachrangige Bedeutung. Beschäftigungspolitische Erfolge werden in erster Linie von der Stimulation des Wirtschaftswachstums und dem Anstieg der Arbeitsproduktivität erwartet. Ob und inwieweit sich daraus Zielkonflikte im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Arbeitsqualität ergeben, wird kaum erörtert. Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit hat absoluten Vorrang; zwar gilt dabei die Sicherung und Verbesserung der Qualität der Arbeit als Bedingung und Instrument von Wettbewerbsfähigkeit, diese programmatische Orientierung setzt sich aber kaum in eine entsprechende Praxis – beispielsweise in Richtlinien und Förderprogrammen – um. Immerhin markieren die Bemühungen der

EU um die Sicherung und Verbesserung der Qualität der Arbeit aber doch Anknüpfungspunkte für Initiativen auf gesetzlicher, tarifvertraglicher und betrieblicher Ebene, und sie stellen auch zu der weitverbreiteten Tendenz der Dethematisierung der qualitativen Dimensionen von Arbeit ein Gegengewicht dar.

Wie einleitend bereits angesprochen, hat die EU nun allerdings zu Beginn des Jahres 2005 eine bislang enttäuschende Bilanz der Lissabon-Strategie vorgelegt. Das entscheidende Kriterium dafür war jedoch nicht die Entwicklung der Qualität der Arbeit im Wirtschaftsraum Europa, sondern das mit dieser Strategie vorrangig verfolgte Ziel, Europa bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsstandort der Welt zu machen. Die auch in der ursprünglichen Anlage der Lissabon-Strategie schon relativ schwach akzentuierte Ausrichtung auf eine Verbesserung der Qualität der Arbeit als Instrument der Sicherung und Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit wird nun in den Empfehlungen der EU-Kommission zur Fortführung der Lissabon-Strategie weitgehend aufgegeben, sodass zu befürchten ist, dass von dieser Seite in den kommenden Jahren der Druck auf die Qualität der Arbeit – beispielsweise in Form einer noch stärkeren Orientierung auf „low paid jobs“ (European Comm. 2005) – eher wieder verschärft wird.

Der Diskurs um die Qualität der Arbeit weist auch auf europäischer Ebene ein starkes Repräsentationsdefizit originär gewerkschaftlich orientierter Positionen auf. Ähnlich wie auf globaler Ebene sind die Gewerkschaften als eine eigenständige politische Kraft zum Teil schwächer präsent als soziale Bewegungen, NRO oder neue Formen advokatorischer Politik, und sie

operieren häufig in engem Schulterschluss mit Arbeitgeberorganisationen und der EU-Verwaltung, wobei ihr eigenes Anliegen und Profil oft schwer zu erkennen sind. Welchen Stellenwert der Gesichtspunkt der Qualität der Arbeit in Zukunft auf der Agenda der europäischen Integration haben wird, hängt aber nicht zuletzt davon ab, ob und inwieweit die Gewerkschaften auf diesem Feld eigene Initiativen verstärken und dabei auch neue Kooperationen und Koalitionen mit sozialen Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und advokatorischen Netzwerken aufbauen können.

5

Qualität und Wettbewerb (INQA)

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Auseinandersetzung mit qualitativen Fragen der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsverhältnissen und Arbeitsinhalten außer durch neue Initiativen der Gewerkschaften insbesondere auch durch die von der deutschen Bundesregierung im Jahre 2001 ins Leben gerufenen „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) neue Impulse erhalten. Beteiligt an INQA sind insbesondere Tarifparteien, Sozialversicherungsträger, Berufsgenossenschaften, Vertreter der Länder und des Bundes sowie von einzelnen Betrieben. Als ihre wichtigsten Themen benennt die Initiative in ihrer Internetpräsentation (Stand: Herbst 2004) folgende Bereiche: Stress, Muskel- und Skeletterkrankungen, Lebenslanges Lernen, Bauwirtschaft, Büroarbeit, Nachhaltige Chemie, Älterwerden in Beschäftigung. Ihre wichtigsten Ziele sind danach: Sicherheit, Gesundheit und Wettbewerbsfähigkeit. Dabei bezieht sich INQA ausdrücklich auf die Lissabon-Strategie der EU: „Die Initiative Neue Qualität der Arbeit basiert auf dem Ziel, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln, und stellt einen deutschen Beitrag hierfür dar. [...] Schon mittelfristig wird sich der Erfolg der Initiative an den Ergebnissen vergleichbarer Ansätze in den Mitgliedstaaten messen lassen“ (INQA 2004, S. 43).

Rainer Tiehoff, der Geschäftsführer von INQA, beschreibt „Philosophie und Vision“ dieser Initiative wie folgt: „INQA ist angetreten, um die sozialen Interessen der Beschäftigten an gesunderhaltenden und gesundheitsfördernden Arbeitsbedingungen

mit den wirtschaftlichen Interessen der Betriebe zu verbinden. [...] Sicherheit und Gesundheit sind geeignet, die Qualität der Arbeit zu verbessern. Die Wettbewerbsfähigkeit wirkt sich demgegenüber auf die Quantität der Arbeit aus. Ihre Verbesserung führt zu wirtschaftlichem Wachstum und somit zu mehr Beschäftigung“ (Tiehoff 2004, S. 4).

Die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ ist insgesamt nicht auf die Definition mehr oder minder abstrakter Kriterien der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsverhältnissen und Arbeitsinhalten ausgerichtet, sondern unterstützt eher praktische Projekte zur Sicherung und Verbesserung der Qualität der Arbeit in einzelnen Bereichen und Tätigkeitsfeldern. Sie verfügt dafür über ein relativ geringes Budget, wertet den Erfolg ihrer Bemühungen aber dennoch positiv. Im Vergleich zu den vorher skizzierten Initiativen der ILO und der EU fällt auf, dass INQA sich zumindest programmatisch auf ein relativ enges Spektrum und eher klassische Themen der Qualität von Arbeit – nämlich Sicherheit und Gesundheit – konzentriert.

Eine neue Qualität soll die Qualität der Arbeit dabei wohl vor allem durch die Verbindung der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitsplätzen mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit entfalten. Durch den Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit gewinnt das von INQA verfolgte Konzept einer neuen Qualität der Arbeit zweifellos ein dynamisches und auf Zukunft orientiertes Moment. In der einseitigen Orientierung der Zukunftsfähigkeit von Arbeitsplätzen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit liegt aber gleichzeitig die Gefahr, dass INQA wichtige Dimensionen der Qualität von Arbeit doch nur sehr randständig berücksichtigt – wie insbesondere den Gesichtspunkt der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern und den der Nichtdiskriminierung etwa von Migranten und Migrantinnen bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund. Das gleiche gilt für die ökologische Dimension der Qualität der Arbeit, die bei INQA – etwa unter dem Stichwort der Nachhaltigkeit – zwar durchaus berücksichtigt wird, gegenüber dem Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit aber einen nachrangigen Stellenwert hat.

In der Außenwahrnehmung von INQA ergibt sich darüber hinaus – ähnlich wie bei den ILO- und EU-Initiativen zur Qualität der Arbeit – der Eindruck, dass die Auseinandersetzung mit Ziel- und Interessenskonflikten eher gemieden wird. Darü-

ber hinaus scheint sich auch bei INQA durch die Verbindung klassischer Qualitätsstandards – wie Sicherheit und Gesundheit – mit produktivitäts- und wettbewerbsorientierten Vorgaben eine Relevanzverschiebung zulasten Ersterer zu ergeben. Schließlich hat auch in der Bundesrepublik Deutschland der durch INQA repräsentierte Aspekt der Qualität der Arbeit auf der politischen Agenda insgesamt einen vergleichsweise nachrangigen Stellenwert.

In der BRD sind die Gewerkschaften in der öffentlichen Debatte um die Qualität der Arbeit allerdings mit eigenständigen Initiativen – wie etwa der schon mehrfach erwähnten Kampagne unter dem Stichwort „gute Arbeit“ – deutlich präsenter als auf internationaler Ebene. Die Ausstrahlung dieser Initiativen auf die Gewichtung der qualitativen Dimension von Arbeit in der politischen Auseinandersetzung mit der Frage nach der Zukunft der Arbeit wird aber nicht zuletzt dadurch beeinträchtigt, dass diese Initiativen auf einzelgewerkschaftlicher Ebene angesiedelt und nur sehr schwach mit entsprechenden Initiativen auf internationaler Ebene verknüpft sind.

6

Gute Arbeit im entfesselten Kapitalismus?

Insgesamt ergibt sich damit ein eher skeptisches Fazit zum aktuellen Stand der Debatte um die Qualität der Arbeit auf internationaler und nationaler Ebene, das ich hier auf sechs Thesen zugespitzt formulieren will. Sie weisen zum Teil auch schon über die vorstehenden Ausführungen hinaus:

(1) Die neue Prominenz der Qualität der Arbeit auf internationaler und nationaler Ebene ist legitimatorischer und nachrangiger Teil einer vorrangig kapitalorientierten Wettbewerbsstrategie. Sie ist aber auch schon eine Reaktion auf deren Krise. Damit und mit dem Versuch der Einbindung der Gewerkschaften und anderer sozialer Bewegungen ist sie ein widersprüchliches politisches Projekt.

(2) INQA verfolgt im internationalen Vergleich ein relativ enges Konzept der Qualität der Arbeit. U.a. vernachlässigt INQA den Genderaspekt einer wirklich neuen Qualität von Arbeit, obwohl die BRD im euro-

päischen Vergleich gerade diesbezüglich einen gravierenden Nachhohlbedarf hat.

(3) Die ILO- und EU-Initiativen könnten durchaus eine neue gesellschaftliche Debatte um die Qualität von Arbeit und Leben befördern, die dann aber seitens der Gewerkschaften und anderer sozialer Bewegungen mit eigenen Inhalten, Konzepten und Visionen gefüllt und vorangetrieben werden müsste. Und zwar auf nationaler ebenso wie auf internationaler Ebene. Das ist zurzeit nur in Ansätzen der Fall.

(4) Eine Strategie zur Verbesserung der Qualität der Arbeit unter Ausblendung des Problems der Arbeitslosigkeit und der prekären Beschäftigung ist zum Scheitern verurteilt.

(5) Die Frage nach der Qualität der Arbeit muss als Problem der Lebensqualität thematisiert werden. Sie kann international und national nur in einem breiten Bündnis und mit neuen Formen der Kooperation zwischen Gewerkschaften und anderen NROs, sozialen Bewegungen und Initiativen auf die politische Agenda des aktuellen Wandels der Arbeit gebracht werden.

(6) Die schwache Position der qualitativen Dimension von Arbeit beinhaltet nicht nur eine praktische, sondern auch eine theoretische Herausforderung der Gewerkschaften – und zwar sowohl in analytischer wie auch in konzeptioneller Hinsicht.

Das praktische Problem wurzelt vor allem in den aktuellen Kräfteverhältnissen innerhalb der nationalen und internationalen Arbeitspolitik. Diese Kräfteverhältnisse sind aber auch (!) die Konsequenz der Politik der Gewerkschaften auf nationaler und internationaler Ebene und ihrer analytischen und konzeptionellen Defizite im Hinblick auf den aktuellen Wandel der Arbeit und die Frage nach ihrer Zukunft. In den Worten des Geschäftsführers von INQA, *Rainer Tiehoff*: „Es gibt noch keine Vision der Arbeitswelt von Morgen“ (Tie-

hoff 2004, S. 17). Dieses visionäre Defizit belastet alle Initiativen zur Qualität der Arbeit, weil sich allein aus der Analyse von Qualitätsdefiziten oder aus der Unterscheidung zwischen „guter und schlechter Arbeit“ noch keine Kriterien zur zukünftigen Gestaltung der Arbeit ableiten.

Viele Arbeitsbereiche zeichnen sich durch einen hohen Belastungsgrad aus, der sich auch in Zukunft kaum verringern lassen wird; manche Arbeit ist im Hinblick auf die mit ihr verbundene körperliche Belastung „gute Arbeit“ aber im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung „schlechte Arbeit“; und so wenig das Motto „Hauptsache Arbeit!“ als Orientierung der staatlichen oder gewerkschaftlichen Arbeits- und Beschäftigungspolitik taugt, so gilt im konkreten Einzelfall doch häufig das Motto „besser irgendeine Arbeit als keine Arbeit“ oder auch „besser ein unsicherer Arbeitsplatz mit langen und unregelmäßigen Arbeitszeiten in einem interessanten Berufsfeld als ein sicherer Arbeitsplatz mit kurzen und festen Arbeitszeiten in einem langweiligen Berufsfeld“. Um diese Konstellationen adäquat erfassen zu können, gleichzeitig aber nicht auf das Bemühen um allgemeingültige Qualitätsstandards von Arbeit verzichten zu müssen, muss Qualität erstens als eine komplexe Komponente von Arbeit begriffen werden, in der gleichermaßen legitime Bedürfnisse und Interessen miteinander konkurrieren. Zweitens bedarf es auch eines dynamischen Verständnisses von Arbeit – und zwar nicht nur im Sinn der Qualitätsentwicklung sondern auch in dem Sinn, dass „schlechte Arbeit“ oft nicht so einfach abgeschafft werden kann, deshalb aber nicht zum Lebensschicksal derjenigen werden muss, die sie (vorübergehend) verrichten.

Eine Vision zur Zukunft der Arbeit kann allerdings nur dann Orientierungsfunktion übernehmen, wenn sie in den rea-

len Möglichkeiten des aktuellen Wandels der Arbeit verankert ist. Der mit dem Wandel der Arbeit einhergehende Wandel der Geschlechterverhältnisse gewinnt in diesem Kontext eine weit über die Geschlechterproblematik im engeren Sinne hinausreichende strategisch-konzeptionelle Bedeutung, weil sich gerade darin auch positive Anknüpfungspunkte für eine an sozial-emanzipatorischen Kriterien orientierte Debatte über qualitative Dimensionen der Frage nach der Zukunft der Arbeit finden (Baatz u.a. 2004; Lepperhoff u.a. 2005).

Ohne dies hier abschließend noch im einzelnen entwickeln zu können, ergibt sich aus einer konsequenten Integration der Genderperspektive in den Diskurs um die Qualität der Arbeit, wie dies ja insbesondere auf internationaler Ebene allenthalben gefordert (aber leider nicht konsequent umgesetzt) wird, auch eine Korrektur der der Lissabon-Strategie zugrunde liegenden Europa-Vision. Nach der Lissabon-Strategie soll Europa bis zum Jahr 2010 „der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden, der zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einer höheren sozialen Kohäsion befähigt ist“. Aus der Genderperspektive geht es demgegenüber darum, dass Europa in einem allerdings längerfristig anzuberaumenden Prozess zum „kooperativsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt wird, der zu nachhaltiger Entwicklung mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem höheren sozialen Zusammenhalt befähigt ist“.

Über die Qualitätsstandards von Arbeit, die sich aus der ersten Europa-Vision ergeben, habe ich hier berichtet; zu der Frage, welche Qualitätsstandards von Arbeit sich aus der zweiten Europa-Vision ergeben, muss die Debatte erst noch eröffnet werden.

LITERATUR

Amtsblatt der Europäischen Union (2003): Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, (2003/578/EG)

Arbeit & Ökologie-Briefe (2002): Qualität der Arbeit – In der EU haben die Belastungen eher zugenommen, 7, S. 31–34; www.oekobriefe.de/archiv/ausgaben/07_2002_31_34.pdf

Baatz, D./Rudolph, C./Satilmis, A. (Hrsg.) (2004): *Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit*, Münster

European Commission (2005): *Growth and Jobs*, www.europa.eu.int/growthandjobs (5.3.)

European Commission (2003): *Employment in Europe 2003, Recent Trends and Prospects*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002): *Quality of work and employment in Europe, Issues and challenges*, Dublin (www.eurofound.ie/publications/files/EF0212EN.pdf)

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004): *Annual review of working conditions in the EU: 2003–2004* (www.eurofound.ie/publications/files/EF0494EN.pdf)

ILO International Labour Office (2003): *Tools for a more coherent approach to the decent work agenda (Draft of July 2002)*, (<http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>)

ILO International Labour Office (2005): *Global Employment Trends Brief, February* (www.ilo.org)

INQA (2004): *INQA – Initiative Neue Qualität der Arbeit. Arbeitsprogramm 2004* (www.inqa.de, Stand: Oktober 2004)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschaftsausschuss und den Ausschuss der Regionen: Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik, ein Konzept für Investitionen in Qualität*, KOM(2001) 313 end., 20.06.

Lepperhoff, J./Satilmis, A./Scheele, A. (Hrsg.) (2005): *Made in Europe. Geschlechterpolitische Beiträge zur Qualität der Arbeit*, Münster

Sabbatier, P. A. (Hrsg.) (1999): *Theories of policy process*, Boulder

Somavia, J. (2004): *A framework for implementing the decent work agenda*, in: ILO – Director-General's announcements, 20/05

Tiehoff, R. (2004): *inqa.de – wie wollen wir morgen arbeiten?* (www.inqa.de, Stand: Oktober 2004)

Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D. (1992): *Die zweite Revolution in der Autoindustrie*, Frankfurt a. M. (Original 1990)