

DEUTSCHLANDS VORSITZ IM RAT DER EUROPÄISCHEN UNION
JULI DEZEMBER 2020

Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Soziales Europa – Starker Zusammenhalt
Globale Lieferketten – Globale Verantwortung
Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



eu20
20.de





Begleitband des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

**Soziales Europa – Starker Zusammenhalt
Globale Lieferketten – Globale Verantwortung
Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt**

Inhalt

Vorwort und einleitende Beiträge

Hubertus Heil	8
Bundesminister für Arbeit und Soziales, Bundesrepublik Deutschland	
<hr/>	
Nicolas Schmit	14
Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte der Europäischen Union	
Guy Ryder	20
Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)	
Angel Gurría	28
Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	
Ana Mendes Godinho	36
Ministerin für Arbeit, Solidarität und Soziale Sicherheit der Portugiesischen Republik	
Janez Cigler Kralj	40
Minister für Arbeit, Familie, Soziales und Gleichstellung der Republik Slowenien	

Soziales Europa – Starker Zusammenhalt

	„Auf dem Weg zu einer Union starker Sozialstaaten“	46
	Ein Gespräch zwischen Frank Vandenbroucke und Rolf Schmachtenberg , Staatssekretär im BMAS	
<hr/>		
Analyse	Aufwärtskonvergenz in der EU: Definition, Messung und Trends	54
	Massimiliano Mascherini, Eurofound	
Debatte	Die deutschen Sozialpartner im Gespräch zur Zukunft der Sozial- und Beschäftigungspolitik in Europa	66
	Interviews mit Annelie Buntenbach und Steffen Kampeter	

Analyse	Benchmarking von Mindesteinkommen zur Förderung der Aufwärtskonvergenz Olivier Bontout, Katalin Szatmari, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	72
Analyse	Wie verlässlich sind soziale Sicherheitsnetze? Leistungsfähigkeit und Zugänglichkeit bei akuter wirtschaftlicher Not Herwig Immervoll, Raphaela Hye, Rodrigo Fernandez, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	78
Debatte	Eine EU-Richtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen – damit Menschen leben und nicht nur überleben können Piotr Sadowski, Silvana Roebstorf, Social Platform	90
Perspektiven	Das Europäische Netzwerk für Mindesteinkommen: vielversprechende Beispiele für den Mindesteinkommenschutz Europäisches Armutsnetzwerk (EAPN)	95
Perspektiven	Die Einführung eines universellen sozialen Sicherheitsnetzes in Griechenland George Planiteros, Ministerium für Arbeit und Soziales, Griechenland	97
Perspektiven	Die Bedeutung und Entwicklung des Mindestlohns in Portugal Reinhard Naumann, Maria da Paz Campos Lima	101
Perspektiven	Wie werden Lohnuntergrenzen in schwedischen Tarifverträgen festgelegt? Ministerium für Arbeit, schwedische Regierungskanzlei	104
Debatte	Zwei realistische Perspektiven für einen sozialen Binnenmarkt Miriam Hartlapp	108
Debatte	Arbeitnehmermobilität in der EU: auf Grundlage von Fakten und nicht von Überzeugungen argumentieren Holger Bonin, Herbert Brücker	114
Analyse	Öffentliche Unterstützung für das Soziale Europa: Grundlage für politisches Handeln? Sharon Baute	117
Analyse	Demokratiezufriedenheit und wahrgenommene Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats in Europa Tomáš Sirovátka, Martin Guzi, Steven Saxonberg	123
Perspektiven	Angleichungserwartung und Differenz Erfahrung – die Herausforderung des gesellschaftlichen Umbruchs in Ostdeutschland Claudia Neu, Berthold Vogel	129

Globale Lieferketten – Globale Verantwortung

	Menschenrechte und die soziale Nachhaltigkeit der Globalisierung	136
	John G. Ruggie, ehemaliger Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte	
Analyse	Kinderarbeit und Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit in globalen Lieferketten – aktuelles Verständnis und Handlungsmöglichkeiten Beate Andrees, Internationale Arbeitsorganisation (IAO)	144
Debatte	Wir müssen handeln, bevor es die Situation unmöglich macht Interview mit Nina Elomaa und Filip Gregor	154
Debatte	Unternehmen brauchen Gestaltungsfreiräume und keine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht Pierre Gattaz, BusinessEurope	160
Debatte	Eine ambitionierte europäische Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und zum unternehmerischen Handeln Isabelle Schömann, Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)	163
Perspektiven	„Durch Selbstverpflichtung allein bewegt sich nichts!“ – per Petition zu einer gerechteren Textilbranche Katharina Dippold	166
Analyse	Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft Bibiana García, Daniel Weiß	170
Perspektiven	Welche Chancen bietet ein europäischer Branchendialog in der Automobilindustrie? Gespräch zwischen Hiltrud Dorothea Werner, Michelle Wen und Iztok Seljak	178
Praxis	Auf dem Weg zu fairen Magneten – ein deutsches Familienunternehmen im Porträt	186
Kontext	Fair Play auch abseits des Spielfelds? Shehar Bano Khan	192
Analyse	Sechs Jahre APS+ in Pakistan: Fortschritte und Herausforderungen Abdul Qadir, Kai Dittmann, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)	204
Praxis	Ein fair gehandelter Ball muss nicht teurer sein	208

Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt

	Die Zukunft der Arbeit	214
	Björn Böhning , Staatssekretär im BMAS	
Perspektiven	Arbeitswelt im Umbruch	220
	Interview mit Johannes Kopf , Netzwerk der europäischen Public Employment Services (PES-Netzwerk)	
Analyse	Auf dem Weg in eine grünere Zukunft: Niemanden zurücklassen beim Übergang zur Klimaneutralität	226
	Endre Gyorgy , Katarina Jaksic , Frank Siebern-Thomas , Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	
Infografik	Zahlen und Fakten zur Digitalisierung	238
Analyse	KI und Wissensarbeit – Implikationen, Möglichkeiten und Herausforderungen	242
	Interview mit Shirley Ogolla und Hendrik Send	
Praxis	KI-Beispiele aus der betrieblichen Praxis	246
	Shirley Ogolla , Vivien Hard	
Infografik	Zahlen und Fakten zu Künstlicher Intelligenz	258
Analyse	KI in der Arbeitswelt – der Einsatz Künstlicher Intelligenz braucht viel menschliche Kompetenz	260
	Interview mit Katharina Zweig	
Analyse	Die Arbeitswelt im Zeitalter intelligenter Tools und Systeme: der Weg zu einem gerechten Wirtschaftssystem	267
	Martin Kenney , John Zysman , Dafna Bearson , Christopher Eldred	
Perspektiven	Warum Selbstständige ein Thema für die arbeitspolitische Gestaltung sind	278
	Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft, BMAS	
Debatte	Warum es wichtig ist, bei Plattformarbeit auch Selbstständige in den Blick zu nehmen	284
	Monika Queisser , Raphaela Hye , Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	
Analyse	Welche Modelle arbeitsvermittelnder Plattformen gibt es in Europa?	287
	Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft, BMAS	

Analyse	Soziale Sicherung von Plattformarbeit: gute Praxis im internationalen Vergleich Christoph Freudenberg, Wolfgang Schulz-Weidner	290
Analyse	Besteuerung von Erträgen aus der Plattformwirtschaft: ein zentrales digitales EU-Meldesystem für Einkommensdaten? Daisy Ogembo, Vili Lehdonvirta	296
Praxis	Chancen und Herausforderungen der Plattformarbeit – Perspektiven aus der Praxis Benedikt Franke, Sarah Jochmann, Arne-Christian Sigge, Irina Kretschmer	302
Perspektiven	Nationale Weiterbildungsstrategie: für eine neue Weiterbildungskultur im digitalen Wandel Projektgruppe Nationale Weiterbildungsstrategie, BMAS	310
Debatte	Zwei Perspektiven der deutschen Sozialpartner zur Umsetzung der Nationalen Weiterbildungsstrategie Sabrina Klaus-Schellert, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Irene Seling, Jupp Zenzen, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	314
Infografik	Zahlen und Fakten zur Weiterbildung	320
Analyse	Aus- und Weiterbildung: der Schlüssel zur Stärkung von Erwerbsbeteiligung, Produktivität und Teilhabe Jörg Peschner, Simone Rosini, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration	322
Debatte	Gut ausbilden, Weiterbildung stärken, die Zukunft gestalten: für ein Recht auf berufliche Weiterbildung! Regine Geraedts, Arbeitnehmerkammer Bremen, Roman Lutz, Arbeitskammer des Saarlandes	330
Analyse	Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – eine Analyse Interview mit Thomas Kruppe	334
Perspektiven	Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich Julia Bock-Schappelwein, Ulrike Famira-Mühlberger und Ulrike Huemer	338
Analyse	Weiterbildung und die digitale Kluft zwischen den Geschlechtern Interview mit Mariagrazia Squicciarini, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	342
Praxis	Neue Chancen im digitalen Wandel in Zukunftsberufen Abteilung Digitalisierung und Arbeitswelt, BMAS	346

Vorwort von Hubertus Heil

Bundesminister für Arbeit und Soziales, Bundesrepublik Deutschland

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,
die deutsche EU-Ratspräsidentschaft fällt in
eine für Europa außergewöhnliche Zeit. Neben
Brexit, Digitalisierung und Klimawandel stellt
die Corona-Pandemie unseren Kontinent vor
große Herausforderungen, die wir nur gemein-
sam und solidarisch bewältigen können. Priori-
tät hat der bestmögliche Gesundheitsschutz
für die Menschen in Europa. Und es geht darum,
nach dem Ende der Krise möglichst schnell
wieder die Sicherung guter Arbeit, inklusiven
Wachstums und einer nachhaltigen Wirtschaft
in den Blick zu nehmen. In Deutschland und in
ganz Europa.



HUBERTUS HEIL

ist seit März 2018 Bundesminister für Arbeit und Soziales. Mit seinem Amt verbindet der studierte Politikwissenschaftler insbesondere das Ziel, jedem Menschen die Chan-

ce auf ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und dabei Schutz und Sicherheit in Zeiten des Wandels zu geben.

*Seit Dezember 2019 ist Hubertus Heil stellvertretender Parteivorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), deren Mitglied er seit 1988 ist. Außerdem vertritt er seit 1998 den niedersächsischen Wahlkreis Gifhorn-Peine mit einem Direktmandat im Deutschen Bundestag.
Foto: BMAS/Dominik Butzmann*

Die Europäische Union (EU) vereint unterschiedliche Länder mit eigenen Traditionen, Geschichten und unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung. „In Vielfalt geeint“ ist daher zu Recht das Motto unserer kontinentalen Wertegemeinschaft. Die EU basiert auf der Überzeugung, dass Frieden, Demokratie und Wohlstand unteilbar sind. Deswegen bleibt auch die Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten eines der europäischen Kernversprechen.

Mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wollen wir unseren Teil dazu beitragen, diesen Anspruch weiter in die Realität umzusetzen.

Das soziale Europa voranbringen

Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 war eine Zäsur für die EU mit erheblichen sozialen Konsequenzen. Die Hauptleidtragenden waren vor allem junge Menschen, Geringqualifizierte sowie prekär Beschäftigte. In vielen Ländern haben unsichere

Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Die Schere zwischen Arm und Reich geht noch immer weit auseinander. Die Folgen der Corona-Krise drohen nun die sozialen und ökonomischen Gräben zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu vertiefen. Dies ist eine der größten Bedrohungen für die gesellschaftliche und politische Stabilität der EU.

Ein wichtiges Ziel der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird deswegen sein, das soziale Europa voranzubringen. Dafür müssen wir in der Union gemeinsame Mindeststandards in der Sozial- und Beschäftigungspolitik schaffen. Alle Europäerinnen und Europäer müssen wissen, dass sie sich auf einen grundlegenden Sozialschutz und ein Recht auf Teilhabe verlassen können.

Zwei Themen sind mir dabei besonders wichtig: erstens, dass wir einen europäischen Rechtsrahmen für angemessene nationale Mindestlöhne schaffen und dabei auch die Rolle der Sozialpartner stärken. Und zweitens, dass wir uns auf eine soziale Grundsicherung überall in Europa einigen, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und allen Bürgerinnen und Bürgern der EU ein würdevolles Leben garantiert.

Es gibt zwar heute schon in fast allen EU-Mitgliedstaaten Mindestlöhne und Grundsicherungssysteme. Aber die Unterschiede zwischen den Ländern sind noch immer zu groß – und die jeweiligen Mindestlöhne und Sozialleistungen sind oft unzureichend. Hier besteht großer Handlungsbedarf.

Lohnuntergrenzen und leistungsfähige Grundsicherungssysteme sind zudem gerade in Krisen von besonderer Bedeutung. Sie sichern die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, verhindern soziale Ausgrenzung und stabilisieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Wenn sich also künftig alle EU-Mitgliedstaaten an europäischen Mindeststandards ausrichten, wäre das ein großer Schritt hin zu einem sozialen Europa.

Durch die Digitalisierung wird uns die Arbeit nicht ausgehen; voraussichtlich entstehen in den nächsten Jahren sogar mehr neue Jobs, als alte verloren gehen.

Die Zukunft der Arbeit in Europa gestalten

Das zweite große Thema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist die Zukunft der Arbeit. Europa befindet sich inmitten eines Strukturwandels, der unsere Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und unsere Gesellschaft verändert. Diesen Wandel sehen wir heute schon in unserer Arbeitswelt. Neue Technologien und Geschäftsmodelle verändern die Art und Weise, wie und wo wir arbeiten. Neue digitale Arbeitsformen wie Telekonferenzen oder Homeoffice finden immer weitere Verwendung. Die Corona-Pandemie hat diesen Trend noch einmal deutlich beschleunigt.

Durch die Digitalisierung wird uns die Arbeit nicht ausgehen; voraussichtlich entstehen in den nächsten Jahren sogar mehr neue Jobs, als alte verloren gehen. Aber die Arbeit verändert sich und verlangt den Beschäftigten neue Qualifikationen und Kompetenzen ab. Darauf müssen sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa einstellen können.

Der technische Wandel ist dabei mehr Chance als Risiko. Wichtig ist aber, dass wir diesem Wandel nicht einfach zuschauen, sondern ihn politisch gestalten – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Dann kann digitale Technik neue Wachstumsimpulse setzen und unser Leben insgesamt besser machen, indem sie uns zum Beispiel monotone und gesundheitsschädliche Arbeit abnimmt. Mir ist wichtig, dass dabei unsere hohen europäischen Sozial- und Datenschutzstandards nicht untergraben werden. Wir müssen sicherstellen, dass aus technischem Fortschritt sozialer Fortschritt wird. Europa hat durch seine Größe und seinen Wohlstand die besten Voraussetzungen, die Digitalisierung sozial zu gestalten. Dabei geht es z. B. um gemeinsame Regeln für den europäischen

Arbeitsmarkt, faire Beschäftigungsbedingungen, mehr Qualifizierung und hohe gemeinsame Standards mit Blick auf Künstliche Intelligenz (KI). Ich möchte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nutzen, um in diesen Fragen einen großen Schritt voranzukommen. Die berufliche Weiterbildung spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Deshalb werden wir uns in Zukunft auf europäischer Ebene stärker über die jeweiligen nationalen Weiterbildungssysteme austauschen. In verschiedenen Mitgliedstaaten existieren hier bereits innovative Ansätze. Davon sollten wir gemeinsam lernen. Deswegen möchte ich z. B. im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft diskutieren, welche europäischen Lösungen es in der beruflichen Weiterbildung braucht, wie wir eine europäische Weiterbildungsstrategie entwickeln und den Zugang zu digitalen Kompetenzen sicherstellen können.

Ein weiteres wichtiges Thema für unsere europäische Agenda ist die Gestaltung einer sozialen Plattformökonomie. Digitale Plattformen haben großes Potenzial für Konsumentinnen und Konsumenten, Plattformtätige und Unternehmen. Gleichzeitig müssen wir hier für eine bessere Regulierung und klarere Verantwortung sorgen. Denn der Einsatz innovativer Technologien und Geschäftsmodelle darf nicht auf Kosten unserer Arbeits- und Sozialstandards gehen – wir dürfen Digitalisierung nicht mit Ausbeutung verwechseln. Deswegen werden wir die EU-Kommission dabei unterstützen, neue Lösungen für eine faire Plattformökonomie zu entwickeln.

Wir müssen sicherstellen, dass aus technischem Fortschritt sozialer Fortschritt wird.

Zudem werden wir das Thema KI auf die Agenda unserer Ratspräsidentschaft setzen. Denn KI verändert unsere private und berufliche Welt von Grund auf. Der europäische Weg in der Entwicklung und Anwendung von KI heißt für mich, den Einsatz von KI so zu gestalten, dass sie das Leben der Menschen besser macht. Das ist der Maßstab, an dem sich unser politisches Handeln orientiert. Dafür brauchen wir einen europäischen KI-Ordnungsrahmen, der bestehenden Schutzstandards zu Sicherheits-, Haftungs- und Datenschutzaspekten gerecht wird und dabei gleichzeitig den innovativen Einsatz von KI fördert. Das wird uns als einzelnen Nationalstaaten kaum gelingen – die EU jedoch ist wie gemacht für eine solche immense, grenzüberschreitende Herausforderung. Wenn wir als Europäerinnen und Europäer gemeinsam handeln, können wir weltweit Maßstäbe setzen.

Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten

Europa wendet den Blick nicht nur nach innen, sondern trägt in der ganzen Welt Verantwortung. Als einer der weltweit wichtigsten Märkte haben wir großen Einfluss darauf, dass z. B. unsere Importe nicht durch Kinderarbeit oder unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen hergestellt werden.

Ich bin überzeugt: Es ist unsere Pflicht, diesen Einfluss auch zu nutzen. Denn mehr Konsum für uns darf nicht weniger Menschenwürde für andere bedeuten. Einige unserer europäischen Nachbarn haben hierzu bereits nationale Regeln beschlossen, mit denen Unternehmen zu fairen Liefer- und Wertschöpfungsketten verpflichtet werden.

Faire Lieferketten sind eine Verantwortung, der sich Deutschland und die EU als Ganzes stellen müssen. Ich werde daher die deutsche EU-Ratspräsidentschaft dafür nutzen, um für ein ambitioniertes gemeinschaftliches Vorgehen zu werben. Kernstück ist ein EU-Aktionsplan Menschenrechte und gute Arbeit in Lieferketten. Unser Ziel ist eine europaweit verbindliche Sorgfaltpflicht für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten, die sich an den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen orientiert.

Ein solcher EU-weiter Standard würde Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten verhindern, gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen und unseren europäischen Unternehmen Rechts- und Handlungssicherheit bieten. Konsumentinnen und Konsumenten in Europa können dann sicher sein, dass ihre Produkte fair und nachhaltig produziert wurden. Und es hilft den Beschäftigten und Produzenten außerhalb Europas, deren Arbeits- und Lebensbedingungen verbessert werden.

Wenn wir als Europäerinnen und Europäer gemeinsam handeln, können wir weltweit Maßstäbe setzen.

Die Corona-Krise macht uns die wechselseitige Abhängigkeit in den globalen Wertschöpfungsnetzwerken auf brutale Art bewusst. Sie legt auch die tödliche Konsequenz von unzureichendem Arbeitsschutz, mangelnder Hygiene und menschenunwürdigen Unterkünften von Arbeiterinnen und Arbeitern in den Produktionsländern offen.

Wir werden die Folgen der Corona-Krise nicht national, sondern nur mit vereinten Kräften als Europäerinnen und Europäer bewältigen können.

Die durch das Virus ausgelöste globale Krise sollte uns daher Anlass sein, darüber nachzudenken, wie wir zukünftig Globalisierung gestalten wollen. Eine gerechte Globalisierung setzt auf soziale Sicherheitsnetze für alle, Gesundheitsstandards und Arbeitsschutz weltweit.

Europa steht vor großen Herausforderungen. Wir werden die Folgen der Corona-Krise nicht national, sondern nur mit vereinten Kräften als Europäerinnen und Europäer bewältigen können. In diesen für Europa außergewöhnlichen Zeiten wird die deutsche EU-Ratspräsidentschaft alles dafür tun, damit uns dies gelingt und wir die Krise erfolgreich bewältigen.

Nicolas Schmit

Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte der Europäischen Union

Deutschland übernimmt die EU-Ratspräsidentschaft zu einem Zeitpunkt, der für beschäftigungs- und sozialpolitische Fragen von entscheidender Bedeutung ist – einem Zeitpunkt, an dem übergeordnete globale Trends erheblichen Einfluss auf die Art und Weise ausüben, wie wir in der EU leben und arbeiten.

Momentan durchleben wir eine Krise, die sich so vor einigen Monaten noch niemand hätte vorstellen können. Während wir in der EU gemeinsam daran arbeiten, diese Krise in den Griff zu bekommen, setzen sich die globalen Veränderungsprozesse fort oder beschleunigen sich sogar noch. Einerseits strebt die EU an, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Dabei ist der europäische Grüne Deal unsere Flaggschiffstrategie für eine faire und sozial gerechte ökologische Transformation. Andererseits verändern die Digitalisierung und neue Technologien die Arbeitswelt, die Industrie und viele Branchen in ganz Europa tief greifend.

Dieser Trend wird durch den massiven Einsatz von Homeoffice-Lösungen im Zuge der Ausgangsbeschränkungen noch verstärkt. Hinzu kommt, dass der demografische Wandel schwerwiegende Folgen für unsere Pflege- und Rentensysteme haben wird. Immer mehr Bürger*innen engagieren sich für eine nachhaltige Globalisierung, z. B. indem sie die Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen in Lieferketten einfordern. Um unsere Werte zu schützen und unsere europäische Lebensweise zu stärken, müssen wir eine Vorreiterrolle



NICOLAS SCHMIT

*ist seit Dezember 2019
Europäischer Kommissar
für Beschäftigung und
soziale Rechte. Zuvor hatte
er verschiedene Ämter
in Luxemburg inne. So
war er von 2009 bis 2018*

*luxemburgischer Minister für Arbeit und Beschäftigung. Von 1998 bis 2004 war er Ständiger Vertreter Luxemburgs bei der EU. Im Mai 2019 wurde er für die sozialdemokratische Lëtzebuurger Sozialistesche Aarbechterpartei ins Europäische Parlament gewählt. Nicolas Schmit hat einen Dokortitel in Internationalen Wirtschaftsbeziehungen und einen Master in Französischer Literatur von der Universität Aix-Marseille. Foto: European Union 2020 – EC/
Claudio Centonze*

einnehmen, wenn es darum geht, eine faire und gerechte Politik zu gestalten. Anders ausgedrückt müssen die gegenwärtigen Veränderungsprozesse fair und für jeden sozialverträglich ablaufen, damit wir die Krise hinter uns lassen und die Vorteile der Veränderungen für uns nutzen können.

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, die selbst Bundesministerin für Arbeit und Soziales war, ist eine große Befürworterin eines starken sozialen Europas für einen gerechten Übergang. Die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte, also der 20 Grundsätze und Rechte, die alle EU-Institutionen und Mitgliedstaaten im November 2017 proklamiert haben, bleibt unser Kompass für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen überall in Europa, um diese Krise zu überwinden und die Veränderungsprozesse zu meistern.

In diesem Geist hat die Kommission im Januar 2020 ihre Vision für ein Europa vorgelegt, das niemanden zurücklässt. Sie hat eine breit angelegte Konsultation aller relevanten Akteure, d. h.

der Mitgliedstaaten und Regionen, der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner und der Wirtschaft zu der Frage eingeleitet, wie die Säule gestärkt und umgesetzt werden kann.

Die EU und die Mitgliedstaaten müssen die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Krisenbekämpfungsmaßnahmen sowie die ökologischen, digitalen und demografischen Transformationsprozesse dabei von Anfang an mitdenken. Wir müssen alle verfügbaren Instrumente einsetzen, um negative Konsequenzen abzufedern. Damit die Säule aber mit Leben gefüllt werden kann, müssen sich nationale, regionale und lokale Behörden wie auch die Sozialpartner und andere relevante Akteure auf allen Ebenen aktiv einbringen. Parallel dazu und gemeinsam mit unseren internationalen Partnern arbeitet die EU auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen überall auf der Welt hin. Diese Anstrengungen werden nur von Erfolg gekrönt sein, wenn wir gemeinsam vorgehen.

Deutschlands Prioritäten in der Arbeits- und Sozialpolitik für seine Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 decken sich dabei in weiten Bereichen mit denen der Europäischen Kommission.

1. Die Zukunft der Arbeit in den Bereichen Plattformökonomie, Umschulung und Qualifizierung sowie Künstliche Intelligenz

Wenn wir wirklich sicherstellen möchten, dass niemand zurückbleibt, müssen wir die Menschen befähigen und ihnen die Werkzeuge an die Hand geben, die sie brauchen, um in unserer sich wandelnden Welt gut zurechtzukommen. Die Kommission misst den Kompetenzen der Bürger*innen eine große Bedeutung bei. So ist es kein Zufall, dass der erste Grundsatz der Europäischen Säule sozialer Rechte sich mit allgemeiner und beruflicher Bildung sowie lebenslangem Lernen befasst. Kompetenzen sind von zentraler Bedeutung, damit Menschen, die aufgrund der Krise ihre Arbeitsplätze verloren haben, wieder Arbeit finden und damit Beschäftigte angesichts der gegenwärtigen Veränderungen in Arbeit bleiben. Die Kompetenzen der Beschäftigten decken sich momentan vielfach nicht mit dem Bedarf der Unternehmen. Dieses Missverhältnis wird aufgrund der wirtschaftlichen Erholungsprozesse, vor denen viele Unternehmen stehen, und durch den parallelen Übergang zu einer umweltfreundlicheren und digitaleren Wirtschaft weiter zunehmen.

Allein in der Digitalbranche können weiterhin ungefähr eine Million Arbeitsplätze nicht besetzt werden. Durch das Pariser Klimaabkommen könnten weltweit ungefähr sechs Millionen Arbeitsplätze wegfallen und 24 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen,¹ wobei bestimmte Branchen, Unternehmen und manchmal ganze Regionen von diesen Veränderungen stärker betroffen sein werden als andere. Wir müssen diesen Herausforderungen begegnen, indem wir in Weiterbildung sowie in Forschung zu den benötigten Kompetenzen investieren.

Die Beschäftigten müssen nicht nur für die in einer neuen, umweltfreundlicheren Wirtschaft entstehenden Arbeitsplätze fit gemacht werden oder dafür, ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Wir müssen sie auch dabei unterstützen, den Veränderungen an ihren bestehenden Arbeitsplätzen gerecht zu werden. Unsere Kompetenzagenda wird alle Akteure dabei unterstützen, sicherzustellen, dass im Bereich Qualifizierung und Weiterbildung das Angebot auch die Nachfrage deckt.

Beispielsweise klafft in der Plattformökonomie eine Lücke zwischen dem technologischen Fortschritt und den sozialen Bedingungen, die es zu schließen gilt. Dies wird auch während dieser Krise mehr als deutlich. Wir müssen uns um die Arbeitsbedingungen und die soziale Absicherung in diesem Wirtschaftszweig kümmern und uns aktiv neuer Formen prekärer Arbeit annehmen. Während der Covid-19-Krise haben einige Plattformen für ihre Plattformtätigen ein gewisses Maß an

1. IAO, 2018.

Absicherung eingeführt; dies sollte sich nicht auf Krisenzeiten beschränken und größere Verbreitung finden. Zuvor ist Kalifornien als Wiege der Plattformarbeit bereits mit gutem Beispiel vorangegangen, indem dort ein Gesetz speziell für den Schutz dieser Beschäftigten verabschiedet wurde. Auch die EU-Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen sowie die Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer*innen und Selbstständige waren erste Schritte in die richtige Richtung. Wir müssen nun dafür sorgen, dass die darin enthaltenen Rechte gestärkt und weiterentwickelt werden. Plattformbeschäftigte sollten die gleichen sozialen Rechte haben wie andere Arbeitnehmer*innen – einschließlich des Rechts auf Tarifverhandlungen.

2. Mindeststandards für die Festlegung nationaler Mindestlöhne und für Mindestsicherungssysteme auf EU-Ebene

Die Arbeitnehmer*innen in Europa sollten einen fairen Mindestlohn erhalten, der ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat hierzu ein Rechtsinstrument in Aussicht gestellt, und ich werde aktiv auf seine Verabschiedung und Umsetzung hinarbeiten. Daher bin ich sehr erfreut darüber, dass Deutschland dies zu einer der Prioritäten seiner Präsidentschaft erklärt hat. Wir sind der Ansicht, dass Mindestlöhne Arbeitnehmer*innen mit niedrigen Löhnen und geringer Verhandlungsmacht schützen. Angemessene Mindestlöhne mindern Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie Lohnungleichheit am unteren Ende der Lohnpyramide. Da mehr Frauen zum Mindestlohn oder einem leicht darüber liegenden Lohn arbeiten als Männer, haben Verbesserungen bei der Angemessenheit der Mindestlöhne auch positive Auswirkungen auf die Gleichstellung.

Was wir uns wünschen, ist eine Aufwärtskonvergenz, die allen Menschen zugutekommt.

Einige Mitgliedstaaten haben schon hohe Standards für die Lohnfindung, beispielsweise dank einer starken Sozialpartnerschaft und Tarifverhandlungen. Was wir uns wünschen, ist eine Aufwärtskonvergenz, die allen Menschen zugutekommt. Die Förderung hoher Lohnstandards könnte zu einer wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz, d. h. zu einem Wettlauf nach oben führen, der zur Stärkung der sozialen Marktwirtschaft in der EU beiträgt.

Das ist der Ansatz, der unserer Initiative zugrunde liegt. Sämtliche Vorschläge der Kommission werden sich an diesem Ziel orientieren. So werden beispielsweise die Tarifvertragssysteme in Ländern, in denen sie gut funktionieren, nicht angetastet werden. Die EU wird kein Land verpflichten, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Vielmehr wird der Rahmen die Tarifvertragssysteme in denjenigen Mitgliedstaaten stärken, in denen sie schwach ausgeprägt sind – mit positiven Auswirkungen auch auf die Länder, in denen Tarifvertragssysteme fester Bestandteil der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen sind.

Es muss noch viel getan werden, um eine angemessene Mindestsicherung, inklusive Arbeitsmärkte und den Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen für diejenigen Bürger*innen zu gewährleisten, die darauf am stärksten angewiesen sind. Dafür werden wir alle uns zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzen müssen – von Rechtsinstrumenten über koordinierte Maßnahmen bis hin zu Finanzmitteln. Die EU braucht nun noch dringlicher eine Armutsbekämpfungsstrategie, da die Krise trotz erheblicher Krisenbekämpfungsmaßnahmen enorm negative Auswirkungen auf die Existenzgrundlagen vieler Europäer*innen hat. Die Europäische Säule sozialer Rechte hält fest, dass „jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen hat“. Die Kommission sieht Deutschlands Schwerpunktsetzung bei diesem Thema, die nun noch viel relevanter geworden ist, als Chance, innerhalb der Kompetenzschränken der EU und im Einklang mit dem Grundsatz der Subsidiarität über den geeignetsten Weg zur Umsetzung dieses Grundsatzes nachzudenken.

3. Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten

Die Krise hat den ausgeprägt globalen Charakter von Lieferketten ins öffentliche Licht gerückt. Gleichzeitig hat sie die Lieferketten aber auch infrage gestellt, indem sie aufgezeigt hat, wie anfällig sie sind und wie abhängig Europa auch bei unerlässlichen Gütern wie lebenswichtigen Medikamenten ist. Jenseits dieser Erwägungen steht die Kommission jedoch voll hinter dem Engagement der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten. Es ergänzt sich mit unseren Plänen, das Alleinstellungsmerkmal Europas im Bereich einer verantwortungsvollen globalen Führungsrolle zu stärken, indem wir uns für internationale Arbeitsstandards als Teil einer regelbasierten internationalen Ordnung einsetzen. Aufgrund ihrer engen Einbindung in den Welthandel hat die EU ein starkes Interesse daran, sich für weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen einzusetzen. Die Tatsache, dass einige Handelspartner ihre Verpflichtungen im Bereich Arbeitnehmerrechte nicht angemessen umsetzen, gibt Anlass

zur Sorge. Wir müssen daher mit unseren internationalen Partnern zusammenarbeiten, um menschenwürdige Arbeit für alle Menschen voranzubringen und neue multilaterale Steuerungsmechanismen zu stärken. Die EU arbeitet eng mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zusammen und beteiligt sich bei dreigliedrigen Treffen der IAO aktiv an allen wichtigen Debatten und Initiativen. Wir setzen uns nachdrücklich für die Nachhaltigkeitsziele der UN und somit für das Ziel 8.7 ein, wonach alle Formen der Kinderarbeit bis 2025 und Zwangsarbeit bis 2030 beseitigt werden sollen. Hier sind wir noch lange nicht am Ziel, denn 2016 waren 152 Millionen Kinder weltweit Opfer von Kinderarbeit und 25 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit. Die Kommission wird sicherstellen, dass jedes neu abgeschlossene Abkommen ein eigenständiges Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung sowie die höchsten Standards beim Klima-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutz enthält sowie eine Null-Toleranz-Politik im Bereich Kinderarbeit verfolgt.

Internationale Arbeitsstandards sollten Kernbestandteil unserer Handelsabkommen, unserer multilateralen und bilateralen Zusammenarbeit und unserer Maßnahmen zur Förderung unternehmerischer Verantwortung in Lieferketten sein. Weltweit hoffen Millionen von Beschäftigten darauf, dass die EU in diesem Bereich Verantwortung und eine Führungsrolle übernimmt. Wir müssen dafür sorgen, dass menschenwürdige Arbeit auch für diese Beschäftigten Realität wird. Hierfür werde ich gemeinsam mit dem Handelskommissar an einem geeigneten Rahmen arbeiten.

Ich freue mich sehr darauf, mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft an all diesen Themen zu arbeiten. Die Kommission hat die Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte angestoßen. Wir laden alle Partner ein, sich an der Debatte zu beteiligen bzw. als Mitgliedstaat, Region, Stadt oder Organisation bis zum 30. November 2020 konkrete Verpflichtungen einzugehen.² Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft wird enorm wichtig sein, um dem Aktionsplan in der zweiten Jahreshälfte 2020 den nötigen Schwung zu verleihen. Die nächsten sechs Monate werden die Gelegenheit bieten, unsere gemeinsame Agenda voranzubringen.

2. <https://ec.europa.eu/social/yoursay-socialeurope>

Guy Ryder

Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Die drei von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gesetzten Schwerpunkte kommen genau zum richtigen Zeitpunkt. Sie stehen auch für wichtige Fragestellungen, die in der Jahrhunderterklärung der IAO zur Zukunft der Arbeit thematisiert werden, welche bei der Internationalen Arbeitskonferenz von allen EU-Mitgliedstaaten sowie weiteren Teilnehmer*innen im Juni 2019 angenommen wurde. Seitdem und seit der ersten Abfassung dieses Artikels erlebt die Arbeitswelt durch die Covid-19-Pandemie einen tief greifenden Umbruch. Diese Erfahrung hat Auswirkungen auf die Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.

Digitalisierung, Automatisierung und andere technische Entwicklungen verändern die Arbeitswelt überall. Diese Fortschritte eröffnen zahllose Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Verbesserung der Qualität des Berufslebens, die Erweiterung von Chancen und vieles mehr. Und ja, diese Entwicklungen werden auch Arbeitsplätze zerstören und unter Umständen zu schlechteren Arbeitsbedingungen führen.

Die wachsende Plattformökonomie könnte z. B. dazu führen, dass es nach den Worten von Kanzlerin Merkel zukünftig Generationen „digitaler Tagelöhner“¹ geben könnte und sich regionale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten verschlimmern. Covid-19 hat in großem Umfang zu einem unvermittelten Überwechsell in Telearbeit geführt und macht auf diese Weise sowohl die Vorteile

1. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim 21. Ordentlichen DGB-Bundeskongress am 15. Mai 2018 in Berlin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2018). Berlin. Siehe: www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-21-ordentlichen-dgb-bundeskongress-am-15-mai-2018-in-berlin-1008658 [6. Januar 2020].



GUY RYDER

Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), wurde 2012 zum ersten Mal in dieses Amt gewählt und trat 2017 seine zweite Amtszeit an. Bei der IAO

hatte er verschiedene Positionen inne. Unter anderem war er Exekutivdirektor für internationale Arbeitsnormen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Von 2006 bis 2010 war er Generalsekretär des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB). Foto: IAO/Marcel Crozet

als auch die Herausforderungen dieser Art zu arbeiten sichtbar. In diesem Sinne wird die Situation von Millionen Arbeitnehmer*innen, vor allem derer am unteren Ende der „Gig Economy“ verdeutlicht, die sehr exponiert sind, niedrige Einkommen haben und keine soziale Absicherung, sodass sie über keinerlei Puffer mehr verfügen. Sie können es sich einfach nicht erlauben, nicht zu arbeiten. Ihre Not spiegelt die Situation von Arbeitnehmer*innen in der traditionellen informellen Wirtschaft wider, die arbeiten müssen, um zu überleben.

Bei der Zukunft der Arbeit wird es darum gehen müssen, menschenwürdige Arbeit für alle Arbeitnehmer*innen in traditionellen wie auch in nicht traditionellen Arbeitsformen sicherzustellen.

Bei der Zukunft der Arbeit geht es jedoch nicht nur um Technik.

Der demografische Wandel wirkt sich auf die Arbeitsmärkte in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedlich aus. Eine Überalterung der Bevölkerung in manchen Regionen könnte die Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme aufs Spiel setzen, aber gleichzeitig könnten so auch neue Beschäftigungschancen in der sogenannten Seniorenwirtschaft („Silver Economy“) geschaffen werden und zur Entstehung inklusiverer und lebenslang aktiver Gesellschaften beitragen. Eine Zunahme der Bevölkerung in anderen Teilen der Welt führt zu einer enormen Herausforderung für die Jugendbeschäftigung, die in positive wirtschaftliche und soziale Ergebnisse münden könnte, wenn das Thema vernünftig angegangen wird.

Der Klimawandel bedroht die Lebensgrundlagen vieler Menschen und Gemeinschaften auf der ganzen Welt. Politische Konzepte zur Lösung dieser Situation werden es unumgänglich machen, dass viele Menschen auf neue Arbeitsplätze oder in neue Berufe wechseln müssen; Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen könnten andererseits auch weltweit Millionen menschenwürdiger Arbeitsplätze schaffen.

Wir können und müssen die Zukunft der Arbeit gestalten. Wie sie aussehen wird, ist nicht vorherbestimmt. Die IAO-Jahrhunderterklärung appelliert an die EU und ihre Mitgliedstaaten, die Menschen und ihre Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu stellen. Sie appelliert auch an uns alle, uns an der Gestaltung der Zukunft der Arbeit zu beteiligen, indem wir Maßnahmen entwickeln, die den Menschen in den Mittelpunkt stellen, menschenwürdige Arbeit für alle schaffen und zu wirtschaftlicher Sicherheit, Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit führen. Die ernüchternde Erfahrung mit Covid-19 ist eine Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und eine bessere – also sicherere, gerechtere und nachhaltigere – Zukunft aufzubauen.

Bei einer am Menschen orientierten Agenda geht es um die

→ **Stärkung der Fähigkeiten der Menschen, die Chancen einer sich verändernden Arbeitswelt zu nutzen:**

Dies erfordert die wirksame Realisierung der Gleichstellung der Geschlechter, was Chancengerechtigkeit und Gleichbehandlung angeht, effektive Bildungsangebote für lebenslanges Lernen und gute Bildung für alle, einen universellen Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz sowie wirksame Unterstützungsmaßnahmen für Menschen, die in ihrem Berufsleben zunehmend mit Veränderungen konfrontiert sind.

→ **Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen zur Sicherung eines angemessenen Schutzes für alle Arbeitenden:**

Alle Arbeitenden sollten in Übereinstimmung mit der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit angemessenen Schutz genießen, was auch die Achtung ihrer Grundrechte, ein angemessenes Arbeitsentgelt (gesetzlich festgelegt oder verhandelt), Obergrenzen für die Arbeitszeit sowie Arbeitsschutzmaßnahmen einschließt.

→ **Förderung dauerhaften, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle:**

Diese Ziele sollten der Kern jeder makroökonomischen Politik sein, und Handels-, Industrie- und Sektorpolitik müssen menschenwürdige Arbeit fördern sowie die Produktivität verbessern.

Wir können und müssen die Zukunft der Arbeit gestalten. Wie sie aussehen wird, ist nicht vorherbestimmt.

Im Oktober 2019 hat der Rat der Europäischen Union – ein treuer Partner an der Seite der IAO – Schlussfolgerungen zur Umsetzung der IAO-Jahrhunderterklärung und ihrer am Menschen orientierten Agenda angenommen. Diese Schlussfolgerungen ermutigen die EU-Mitgliedstaaten, die IAO-Übereinkommen zu ratifizieren und wirksam umzusetzen, um menschenwürdige Arbeit für alle sicherzustellen.

Wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz in Europa

Deutschlands zweite Priorität betrifft den Kern des IAO-Mandats. Die Präambel der IAO-Verfassung besagt nicht nur, dass „der Weltfriede [...] auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden [kann]“, sondern ebenfalls, dass „auch [...] die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch ein Volk die Bemühungen anderer Völker um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen [würde]“. Die Schaffung größerer europäischer Integration durch die Römischen Verträge im Jahre 1957 beruhte auf derselben Philosophie und bleibt der wichtigste Grund, um wirtschaftliche und soziale Lücken innerhalb der EU zu schließen.

Hier muss aber noch einiges getan werden. Aufgrund der signifikanten Unterschiede bei den Einkommenswachstumsraten zwischen den Mitgliedstaaten ist die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in der EU weiterhin ein Narrativ der zwei Geschwindigkeiten. Würde man eine breitere Einkommensverteilung über alle EU-Mitgliedstaaten hinweg erreichen, könnte dies die Aufwärtskonvergenz in Europa erheblich voranbringen. Die Schaffung eines EU-Rahmens für Mindestlöhne und Grundsicherungssysteme könnte ein Weg hin zu größerer Konvergenz sein und dazu beitragen, dass sich Gesellschaften stärker einander angleichen. Die Europäische Säule sozialer Rechte ist die Grundlage für ein solches Rahmenwerk. Sie fordert angemessene Mindestlöhne, „die [...] den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden; dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt [...]“.² Die Angleichung der Arbeitsentgelte kann eine wichtige Rolle beim Abbau von Ungleichheit spielen, da die meisten Haushalte mit Mitgliedern im erwerbsfähigen Alter auf Arbeitseinkommen – Löhne und Gehälter sowie Einnahmen aus selbstständiger Tätigkeit – als Haupteinnahmequelle angewiesen sind. Dies wird für sich genommen jedoch nicht ausreichen. Höhere Investitionen in andere Arbeitsmarktinstitutionen, etwa in sichere und gesunde Arbeitsplätze sowie die Förderung der kollektiven Vertretung von Beschäftigten und des sozialen Dialogs sind ebenso notwendig, um Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen.

Umverteilungs- und Transferpolitiken müssen eine wichtige Rolle spielen. Transferleistungen im Rahmen der sozialen Sicherung sind von wesentlicher Bedeutung für den Abbau von Ungleichheit und fördern die soziale Mobilität. Die Jahrhundertklärung der IAO ruft die Regierungen auf, universellen, umfassenden und nachhaltigen Sozialschutz anzustreben.

2. Europäische Säule sozialer Rechte, Grundsatz 6b. Siehe: https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en [6. Januar 2020].

Dies sollte ein System der sozialen Grundsicherung sein, das ein Mindestschutzniveau für alle Bedürftigen bietet, ergänzt durch Sozialversicherungssysteme, die ein erhöhtes Schutzniveau gegen alle Risiken von der Geburt bis zum Rentenalter vorsehen.

Schlussendlich müssen wir den Menschen mehr Möglichkeiten geben und sie in die Lage versetzen, die steigende Zahl der Übergänge auf dem Arbeitsmarkt zu meistern, denen sie im Laufe ihres Lebens begegnen werden. Die Umsetzung effektiver Systeme lebenslangen Lernens, verbunden mit einem universellen Sozialschutz, würde es den Beschäftigten erlauben, während ihres gesamten Berufslebens Ausbildungen, Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen zu absolvieren. Eine Transformationsagenda für die Geschlechtergleichheit ist dringend erforderlich, um Chancengerechtigkeit für alle sicherzustellen.

Das Covid-19-Virus kennt keine Grenzen. Gleichzeitig sind die schutzbedürftigsten auch die exponiertesten Personen, und durch sie werden die Vorsorgemaßnahmen für die breitere Bevölkerung weniger effektiv sein. Sie sind nicht nur den gesundheitlichen Auswirkungen, sondern auch den sozioökonomischen Folgen stärker ausgesetzt. Im Geiste der Verfassung der IAO bedeuten die Förderung der Konvergenz und der Abbau von Ungleichheiten zugleich eine Förderung von Resilienz und eine Verbesserung der Aussichten auf wirtschaftliche Erholung für alle.

Nachhaltige Lieferketten

Wie die IAO-Resolution über menschenwürdige Arbeit anerkennt,³ haben globale Lieferketten Millionen von Arbeitsplätzen geschaffen und tragen so wesentlich zur Entwicklung bei. Gleichzeitig hat die Beteiligung an globalen Lieferketten auch die vorhandenen Defizite bei menschenwürdiger Arbeit verschlimmert. Wenn die Produktion und der Vertrieb von Waren und Dienstleistungen nicht an nationalen Grenzen haltmachen, dann gilt dies auch für die Verantwortung, die Arbeitsbedingungen und Menschenrechte zu achten.

Internationale Rahmenwerke, wie die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, erkennen die jeweilige – sich gegenseitig verstärkende – Verantwortung von Regierungen und privaten Akteuren an, um Kohärenz zwischen wirtschaftlichen Ergebnissen und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten zu erreichen.

3. IAO-Entschließung über Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten. Angenommen auf der 105. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (10. Juni 2016). Siehe: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_497555.pdf [12. Januar 2020].

Deutschland hat stets die Bedeutung von menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten hervorgehoben, insbesondere während seiner G7- und G20-Präsidentschaften 2015 bzw. 2017. Die Gründung des Vision Zero Fonds zeugt von Deutschlands führender Rolle in diesen Fragen des multilateralen politischen Dialogs. Die EU und ihre Mitgliedstaaten spielten auch beim Expertentreffen der IAO zum Thema Grenzüberschreitender sozialer Dialog im Februar 2019, auf dem einschlägige Schlussfolgerungen für globale Lieferketten entwickelt wurden, eine wichtige Rolle.⁴ Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft 2020 wird für die IAO eine weitere wichtige Gelegenheit sein, um Lösungen zu prüfen und auf der laufenden Arbeit der EU in diesem Bereich aufzubauen. Die EU fördert bereits das verantwortungsbewusste, nachhaltige Management globaler Lieferketten und kann dazu beitragen, die Politikkohärenz voranzutreiben.

Wenn die Produktion und der Vertrieb von Waren und Dienstleistungen nicht an nationalen Grenzen haltmachen, dann gilt dies auch für die Verantwortung, die Arbeitsbedingungen und Menschenrechte zu achten.

Immer mehr Regierungen beschließen nationale Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten und erarbeiten Gesetze über Sorgfaltspflichten im Umgang mit Lieferketten, die über die reinen Berichtspflichten hinausgehen. Das öffentliche Beschaffungswesen konzentriert sich immer stärker auf die Rolle, die es im Bereich der Förderung menschenwürdiger Arbeit spielen kann, indem es seiner Verantwortung für die Lieferketten gerecht wird. Bemühungen von Unternehmen mit Sitz in der EU zur Stärkung einer verantwortungsvollen Unternehmensführung sind hierfür ebenfalls ein wichtiges Instrument.

Der Fokus auf den Menschenrechten in globalen Lieferketten – und hier u. a. auf den Arbeitsrechten – ist eine Chance für einen breit angelegten Wandel und zeigt, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung Hand in Hand gehen.

4. Siehe den Bericht zum Expertentreffen über den grenzüberschreitenden sozialen Dialog (Genf, 12. bis 15. Februar 2019), GB 337/INS/12/2 Siehe: https://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB337/ins/WCMS_721421/lang--en/index.htm [12. Januar 2020].

Wir alle sind für die Ordnungsrahmen im Bereich menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten verantwortlich – es gibt hier eine gemeinsame Verantwortung von Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen. Auf nationaler Ebene sind die Regierungen sind für die Verabschiedung und Durchsetzung der erforderlichen rechtlichen Rahmenwerke verantwortlich und stellen die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften sicher.

Die Unternehmensverantwortung für die Achtung der Menschenrechte könnte dazu beitragen, den Privatsektor als verantwortlichen Entwicklungspartner einzubeziehen. Gleichzeitig werden Lücken im Bereich der Führungskompetenz nicht allein durch Sorgfaltspflichtverfahren geschlossen, da sie oft nicht die unteren Ebenen der Lieferkette erreichen, wo es die größten Defizite bei menschenwürdiger Arbeit gibt.

Infolge der von Covid-19 verursachten Schädigung der Weltwirtschaft sind globale Lieferketten zusammengebrochen. In dem Maße, wie die Nachfrage abnimmt, Transportprobleme entstehen und Aufträge gekündigt werden, kämpfen insbesondere die schwächeren Arbeitnehmer*innen und Unternehmen entlang der Lieferkette ums Überleben. Es bleibt abzuwarten, ob sich die notwendige Solidarität herausbilden wird, um ihnen eine Chance für die Zukunft zu geben.

Schlussbemerkungen

Will man Lehren aus der gegenwärtigen Krise ziehen, so würden Fortschritte bei diesen Schwerpunkten viel dazu beitragen, die immer größer werdenden Ungleichheiten zu verringern, die innerhalb der Länder – auch der EU – bestehen. Durch proaktive politische Konzepte und ihre wirksame Umsetzung sowie durch Anpassungen der rechtlichen Rahmenwerke können und müssen wir eine an den Menschen orientierte Zukunft der Arbeit gestalten, die auf Freiheit, Würde, wirtschaftlicher Sicherheit und Gleichheit beruht.

Eine starke Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der IAO ist von zentraler Bedeutung, um unser gemeinsames Ziel einer besseren Zukunft, die von sozialer Gerechtigkeit für alle geprägt ist, zu erreichen.

Angel Gurría

Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD begrüßt die Prioritäten des deutschen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, zu denen die Zukunft der Arbeit, Wirtschafts- und Aufwärtskonvergenz in Europa sowie Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten zählen. Die Covid-19-Krise bringt für die Erreichung dieser Ziele neue Herausforderungen mit sich, unterstreicht aber auch ihre Bedeutung und ruft Deutschland, die EU und die OECD dazu auf, ihr gemeinsames Engagement zu verstärken.

Deutschland hat weiter eine Vorreiterrolle bei Diskussionen zur Zukunft der Arbeit

Insbesondere mit seinem Projekt *Industrie 4.0* und seiner *Strategie Künstliche Intelligenz* führt Deutschland die Diskussionen zur Zukunft der Arbeit an und hat wesentlich dazu beigetragen, dass diese Themen weltweit ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen. Während seines G20-Vorsitzes 2017 kam Deutschland bei den Bemühungen, das Thema Zukunft der Arbeit auf die Agenda der G20 zu setzen, ganz maßgeblich voran, auch indem eine Reihe von Prioritäten zur Zukunft der Arbeit von den G20-Arbeitsminister*innen angenommen wurden. Die Staats- und Regierungschefs erkannten „die Notwendigkeit, Menschen in



ANGEL GURRÍA

ist seit 2006 Generalsekretär der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Er etablierte die Organisation als tragende Säule

der internationalen ordnungspolitischen Architektur. Unter seiner Leitung führt die OECD Bestrebungen an, das internationale Steuersystem zu reformieren, die Korruptionsbekämpfung und die Transparenz zu stärken, für bessere Bildung zu sorgen und eine Digitalstrategie zu erarbeiten. Er hat die globale Rolle der OECD gestärkt, etwa beim Übereinkommen von Paris und der Verabschiedung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. Foto: OECD/Hervé Cortinat

den erforderlichen Fertigkeiten für die Zukunft der Arbeitswelt aus- und fortzubilden, sowie die Bedeutung von Möglichkeiten, sich im Laufe des Arbeitslebens beständig für neue und höherwertige Aufgaben zu qualifizieren, wie auch die Notwendigkeit, die Menschen dabei zu unterstützen, sich entsprechend dem innerstaatlichen gesellschaftlichen Gefüge jedes Mitglieds dem Wandel erfolgreich anzupassen“. Die OECD und Deutschland arbeiteten in Bezug auf diese Punkte eng zusammen; dabei lieferte die OECD die für die Fachdiskussion nötigen Analysen.

An diese Ergebnisse knüpfte der argentinische Vorsitz 2018 an: Er machte die Zukunft der Arbeit zur Querschnittsaufgabe und billigte eine Palette politischer Optionen für die Zukunft der Arbeit. Auch die Vorsitze Japans (2019) und Saudi-Arabiens (2020) bauten weiter darauf auf. Der saudi-arabische Vorsitz hat die Anpassung der sozialen Sicherung an sich verändernde Arbeitsmodelle zu einer vorrangigen Aufgabe gemacht. Ich gratuliere Deutschland zu seinen Bemühungen, die Zielsetzungen auf internationaler Ebene noch ambitionierter zu gestalten.

Mit Blick auf dieses Thema kann Deutschland während seines Vorsitzes im Rat der EU auf die Unterstützung der OECD zählen und Synergieeffekte im Zusammenhang mit der G20- und G7-Agenda ausloten.

Die Arbeitswelt wandelt sich grundlegend

Unsere Gesellschaften und Arbeitsmärkte verändern sich aufgrund des raschen technologischen Wandels, einschließlich Technologien wie Künstlicher Intelligenz, aber auch aufgrund neuer Geschäftsmodelle, der Alterung der Gesellschaft und der Zunahme internationaler Verflechtungen. Dadurch ergeben sich interessante Möglichkeiten, wie neue und bessere Arbeitsplätze geschaffen, Produktivität und Effizienz gesteigert und Lebensbedingungen verbessert werden können.

Andererseits führt dies aber auch zu neuen Risiken wie prekären Beschäftigungsverhältnissen und dem Verlust von Arbeitsplätzen durch Automatisierung. Darüber hinaus verteilen sich die mit den Megatrends einhergehenden Vor- und Nachteile, wie im OECD-Beschäftigungsausblick 2019 ausgeführt, nicht gleichmäßig auf die Gesellschaft. So werden Bevölkerungsgruppen, die auf dem Arbeitsmarkt ohnehin benachteiligt sind, wahrscheinlich die Hauptlast der Anpassungskosten tragen. Bevölkerungsgruppen, denen es von vorneherein besser geht, werden hingegen am ehesten von den neuen Möglichkeiten

profitieren. Durch die Covid-19-Krise verschärfen sich viele der bestehenden Herausforderungen noch. Ohne Vorwarnung verzeichneten gesunde Arbeitsmärkte den stärksten je dagewesenen Zuwachs an Empfängern von Lohnersatzleistungen. Die Krise betrifft vor allem die Schwächsten, und sie zeigt uns erbarmungslos die Lücken in unserem Gefüge der sozialen Sicherung auf. Es ist jetzt wichtiger denn je, dass Regierungen den Menschen durch diese schwere Zeit helfen: zunächst, indem sie Arbeitsplätze schützen und Einkommen stützen, und später auch durch weitere Maßnahmen (wie Fortbildung), um zu gewährleisten, dass zeitweilig entlassene Arbeitnehmer*innen an ihre Arbeitsplätze zurückkehren können, sobald die Infektionslage dies zulässt.

Zukunftsperspektiven für alle

Allen Menschen gleichermaßen Zukunftsperspektiven zu eröffnen, wird eine ressortübergreifende Strategie erfordern, die auf Maßnahmen für diejenigen abzielt, die sie am meisten brauchen. Regierungen sollten sicherstellen, dass Erwachsenenbildung, soziale Sicherung, Arbeitsmarktregulierung und gesellschaftlicher Dialog weiterhin die mit diesen Instrumenten ursprünglich verfolgten Ziele erreichen.

Insbesondere der Erwachsenenbildung und -qualifizierung kommt eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Zukunft der Arbeit zu. Inwieweit einzelne Personen, Unternehmen und Volkswirtschaften von den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt profitieren können, wird davon abhängen, ob das Erwachsenenbildungssystem des betreffenden Landes in der Lage ist, Menschen bei der Entwicklung einschlägiger Kompetenzen zu unterstützen.

Zur Unterstützung des vorrangigen Anliegens des deutschen G20-Vorsitzes, die Zukunft der Arbeit durch Qualifizierung zu gestalten, hat die OECD 2016 einen Bericht zur Zukunft der Arbeit und der Qualifizierung erstellt. In diesem Bericht werden vorrangige politische Aufgaben für Regierungen genannt, die die negativen Auswirkungen von Megatrends lindern und gleichzeitig die Chancen für Arbeitnehmer*innen, von ihnen zu profitieren, erhöhen.

Wie im OECD-Bericht zur Zukunftsfähigkeit von Erwachsenenbildungssystemen 2019 aufgezeigt, besteht in allen Ländern Verbesserungspotenzial, auch wenn einige Länder vor größeren und dringenderen Problemen stehen als andere. Deutschland hat erkannt, wie wichtig Erwachsenenbildung ist, um die Herausforderungen der Digitalisierung zu bewältigen, und hat 2019 die Nationale Weiterbildungsstrategie ins Leben gerufen. Mit den Bemühungen in der Bildung sollte jedoch bereits zu einem früheren Zeitpunkt begonnen werden. Teil dieser früh einsetzenden Bemühungen sollte die Förderung zentraler Kompetenzen

wie der Fähigkeit zu Anpassung und Selbstregulierung sowie von sozial-emotionalen Fähigkeiten, Werten und Aufgeschlossenheit sein, um den Einzelnen bestmöglich auf eine extrem wandelbare und vernetzte Welt vorzubereiten.

Die OECD wird weiterhin mit Deutschland, der Europäischen Union und globalen Foren wie der G20 und der G7 zusammenarbeiten, um die internationalen Anstrengungen zur Gestaltung einer Zukunft der Arbeit, die alle einschließt, zu verbessern. Dazu gehört auch, dass wir unsere politischen Instrumente an die neue digitale Realität anpassen.

Allen Menschen gleichermaßen Zukunftsperspektiven zu eröffnen, wird eine ressortübergreifende Strategie erfordern, die auf Maßnahmen für diejenigen abzielt, die sie am meisten brauchen.

Neue Herausforderungen für Konvergenz

Trotz des raschen technologischen Wandels, des steigenden Bildungsniveaus und der zunehmenden Teilhabe von Unternehmen und Ländern an globalen Wertschöpfungsketten hat sich das Produktivitätswachstum in fast allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften verlangsamt. In manchen Ländern Südeuropas und den sogenannten strukturschwachen Regionen wuchs die Produktivität nach der globalen Finanzkrise – und vor der Covid-19-Krise – besonders langsam. Darüber hinaus verlangsamte sich in einigen Ländern das durchschnittliche Reallohnwachstum im Verhältnis zum Produktivitätswachstum, was sich daran zeigt, dass der Anteil der Löhne am BIP sinkt.

Gleichzeitig steigen die geringen und mittleren Einkommen langsamer als der Durchschnittslohn, wodurch sich die Lohnungleichheit verschärft. Durch den technologischen Wandel und die Gefährdung von Einkommen und Beschäftigung infolge der Covid-19-Krise drohen diese Unterschiede noch größer zu werden.

Weitere Konvergenz erfordert Handeln an verschiedenen Fronten

Um Europas Konvergenzdynamik fortzuschreiben, müssen wir an verschiedenen Fronten tätig werden. Das Produktivitätswachstum in allen europäischen Ländern und Regionen zu fördern, hat oberste Priorität. Es wird jedoch nicht ausreichen, nur das Produktivitätswachstum anzukurbeln, da mehr Produktivität nicht unbedingt bessere Lebensbedingungen bedeutet. Hierfür kann ein ausgewogenes Paket europäischer und einzelstaatlicher Maßnahmen einen Beitrag leisten.

Durch stärkeren Wettbewerb auf manchen Märkten werden die unverhältnismäßigen Gewinne einiger weniger verringert; gleichzeitig profitieren alle Verbraucher*innen, und neue unternehmerische Chancen entstehen. Wenn in Qualifizierung investiert wird, können die Früchte des technischen Fortschritts vielen zugutekommen.

Darüber hinaus unterstützt eine aktive Arbeitsmarktpolitik Arbeitnehmer*innen dabei, neue und bessere Arbeitsplätze zu finden. Auch angemessene Mindestlöhne und gut funktionierende Tarifvertragssysteme in Verbindung mit einer wirksamen Grundsicherung und ausgewogenen Beschäftigungsschutzbestimmungen helfen sicherzustellen, dass in einer Gesellschaft alle gleichermaßen profitieren.

Seit ihrer Gründung besteht der Daseinszweck der OECD in der Förderung nachhaltigen Wachstums und der Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens der Menschen. Die Europäische Säule sozialer Rechte und die jüngste Mitteilung „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“, die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, das neue Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE) und die fortdauernden Bemühungen um gerechte Mindestlöhne sind deutliche Signale der Entschlossenheit der EU, ein gerechteres und geenteres Europa zu schaffen.

Darüber hinaus bietet die Covid-19-Krise Europa und vor allem dem Euroraum die einzigartige Gelegenheit, seine Wirtschafts- und Finanzarchitektur zu konsolidieren und Europa als Motor des gemeinsamen Wohlstands voranzubringen. Der Vorsitz Deutschlands im Rat der Europäischen Union kann hierzu einen Beitrag leisten. Deutschland kann sich dabei auf die einzigartige Erfolgsgeschichte der Wiedervereinigung und seine Rolle als führende Wirtschaftsmacht in der EU stützen.

Deutschland ist ein einflussreicher Verfechter der Förderung von Menschenrechten und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten

Nachhaltige und integrative Lieferketten standen im Vordergrund des deutschen G7-Vorsitzes 2015 wie seines G20-Vorsitzes 2017. Auf dem Treffen der G20-Arbeitsminister*innen in Bad Neuenahr 2017 bekannnten sich diese dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um moderne Formen der Sklaverei sowie Zwangsarbeit und Menschenhandel zu beseitigen und Kinderarbeit in all ihren Ausprägungen zu beenden. Sie beauftragten internationale Organisationen einschließlich der OECD, Vorschläge zu erarbeiten, wie diesbezügliches Handeln beschleunigt werden kann; diese Vorschläge wurden vergangenes Jahr unter japanischem Vorsitz vorgelegt. Die OECD hat durch ihren Einsatz für Sorgfaltspflicht und in Zusammenarbeit mit Aktivist*innen wie dem Nobelpreisträger Kailash Satyarthi den Schutz von Kindern zu einer Priorität gemacht, und auch die im Rahmen des französischen G7-Vorsitzes ins Leben gerufene OECD-Initiative *Business for Inclusive Growth* (B4IG) beinhaltet den Kampf gegen Kindersklaverei.

Fast alle EU-Mitgliedstaaten richten sich nach den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Unter dem deutschen G20-Vorsitz bekannnten sich die Staats- und Regierungschefs zur Förderung dieser Leitsätze und luden andere Staaten ein, es ihnen gleichzutun. Zusätzlich dazu gibt es eine Reihe internationaler Instrumente, die Unternehmen bei der Umsetzung dieser Normen helfen sollen, insbesondere den OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und weitere auf diesen Bereich bezogene Orientierungshilfen sowie den Zugang zu außergerichtlichen Beschwerdemechanismen wie den Nationalen Kontaktstellen (NKS) zur Unterstützung der Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Bei der Stärkung der Menschenrechte und der Förderung menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten bleibt noch immer viel zu tun

Viele der bestehenden politischen Instrumente sind noch immer nicht hinreichend bekannt oder werden von den Regierungen nicht ausreichend umgesetzt. Auch bei der freiwilligen Umsetzung der globalen Normen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln gibt es weiterhin Defizite. Daher kommt es in allen globalen Lieferketten noch immer zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen.

Von den Regierungen wird zunehmend erwartet, dass sie die Umsetzung internationaler Normen durch politische Strategien unterstützen, die sich aus freiwilligen und verpflichtenden, innen- und außenpolitischen Maßnahmen zusammensetzen. Die Covid-19-Krise wirkt sich in beispielloser Weise auf Arbeitnehmer*innen sowie auf interne Abläufe oder Lieferketten von Unternehmen aus und macht deutlich, dass Menschenrechte und menschenwürdige Arbeit bei der weiteren Intensivierung der Krisenreaktionsmaßnahmen seitens der Unternehmen und Regierungen geschützt werden müssen. Den Unternehmen werden die Einhaltung von Standards für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln und die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht bei der Reaktion auf die Covid-19-Krise helfen zu gewährleisten, dass ihre unternehmerischen Entscheidungen, auch hinsichtlich ihrer Lieferketten, mögliche negative Folgen für die Menschen und den Planeten vermeiden bzw. solche Folgen mit berücksichtigen. Für Regierungen ist die Ausrichtung ihrer Reaktion auf die Covid-19-Krise an den Normen verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns von entscheidender Bedeutung dafür, dass ihre Maßnahmen die nachteiligen sozioökonomischen Auswirkungen der Krise nicht noch verschärfen, sondern vielmehr Unternehmen Anreize dafür bieten, potenzielle Schäden zu mindern und die positiven Folgen ihres reaktiven Handelns zu maximieren.

Das Produktivitätswachstum in allen europäischen Ländern und Regionen zu fördern, hat oberste Priorität. Es wird jedoch nicht ausreichen, nur das Produktivitätswachstum anzukurbeln, da mehr Produktivität nicht unbedingt bessere Lebensbedingungen bedeutet. Hierfür kann ein ausgewogenes Paket europäischer und einzelstaatlicher Maßnahmen einen Beitrag leisten.

Regierungsmaßnahmen betreffend verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln sollten in Handelsvereinbarungen, in die Beschaffungspolitik, die Entwicklungshilfe und die Exportfinanzierung einfließen, können aber auch als Maßstab dafür dienen, Unternehmen im Zuge der Covid-19-Krise staatliche Unterstützung zu gewähren, damit Fördermittel weder die negativen Auswirkungen verstärken noch missbraucht werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten außerdem dafür sorgen, dass ihre Nationalen Kontaktstellen (NKS) tatsächlich sichere außergerichtliche Möglichkeiten schaffen, Beschwerden gegen unverantwortliches unternehmerisches Handeln vorzubringen.

Obligatorische Regelungen zur Sorgfaltspflicht

Für die EU könnte es daher an der Zeit sein, zu prüfen, wie stärkere Anreize – auch entsprechende Verordnungen – geschaffen werden können, damit Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen.

Solche verpflichtenden Regelungen sollten sich an Normen wie dem OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln orientieren. Dies würde zur Schaffung gleicher Voraussetzungen beitragen und Unternehmen dabei helfen, grenzüberschreitende Prozesse zu verschlanken sowie widersprüchliche Gesetze und unnötigen Erfüllungsaufwand zu vermeiden.

Verantwortliches unternehmerisches Handeln und Sorgfaltspflicht in globalen Lieferketten gehen Hand in Hand mit einem entsprechenden Schutz der Umwelt. So könnten ein gerechter Übergang gefördert und das Ziel eines europäischen Grünen Deals unterstützt werden. Die OECD wird Deutschland und der EU weiterhin ihr Fachwissen zur Verfügung stellen, um sie bei ihrer führenden Rolle in den weltweiten Bemühungen zur Förderung verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns, der Menschenrechte und menschenwürdiger Arbeit in den globalen Lieferketten zu unterstützen.

Ana Mendes Godinho

Ministerin für Arbeit, Solidarität und Soziale Sicherheit der Portugiesischen Republik

In diesen herausfordernden Zeiten muss unser Hauptziel darin bestehen, die Verbreitung der Epidemie zu stoppen, Leben zu retten und unsere Gesundheitssysteme funktionsfähig zu halten. Gleichzeitig können wir aber auch nicht die Krisensituationen aus den Augen verlieren, die diese Pandemie bereits heute in unseren Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union hervorruft.

Diese Krise wird tiefe und lang andauernde Folgen haben, insbesondere im Bereich Beschäftigung. Der wirtschaftliche und soziale Aufschwung wird sehr anspruchsvoll und langwierig werden. Europa muss fokussiert bleiben und gemeinschaftlich handeln. Dies wird ein entscheidender Faktor für unsere Zukunft sein.

Die Arbeitswelt wird nicht mehr dieselbe sein. Wir müssen unsere Anstrengungen verstärken, die vor uns liegenden Herausforderungen zu bewältigen. Dabei muss unser Hauptziel darin bestehen, unsere Bürger*innen und ihre Arbeitsplätze zu schützen. Das Phänomen der Globalisierung, verbunden mit beschleunigtem technischen Fortschritt, hat das Entstehen globaler Lieferketten gefördert. Diese haben wiederum weltweit zu einem Wandel der Arbeitswelt beigetragen, der von tief greifenden Veränderungen der formalen organisatorischen und produktiven Standardarbeitsmodelle sowie der Qualifikationen, Arbeitsbedingungen und Löhne von Erwerbepersonen geprägt ist. Wir werden innovativ sein und alle zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen müssen, um bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und dafür zu sorgen, dass neue Arbeitsplätze entstehen.



ANA MENDES GODINHO

ist seit Oktober 2019 portugiesische Ministerin für Arbeit, Solidarität und soziale Sicherheit. Von 2015 bis 2019 war sie Staatssekretärin für Tourismus, davor Vizepräsidentin

der portugiesischen nationalen Tourismusbehörde und Vorstandsmitglied von Turismo Capital und Turismo Fundos. Sie hat einen Postgraduiertenabschluss in Arbeitsrecht und einen Abschluss in Jura der Universität Lissabon. Sie war als Arbeitsinspektorin tätig und leitete die Abteilung zur Unterstützung von Inspektionsmaßnahmen. Sie ist verheiratet und Mutter von drei Kindern. Foto: Portal do Governo/João José Bica

Die Antizipation der Auswirkungen dieser Krise ist entscheidend, um die politischen Maßnahmen zur Bewältigung des Aufschwungs festzulegen und gleichzeitig menschenwürdige, qualitativ hochwertige Arbeit zu valorisieren und starke Sozialschutzsysteme zu verteidigen.

Die Digitalisierung sowie neue Kommunikations- und Herstellungstechnologien bieten Chancen sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte. Mehr denn je wird es notwendig sein, dass sich Entscheidungsträger, Unternehmen und Sozialpartner an Veränderungen anpassen und zu Innovationen bereit sind, wenn es um neue Formen der Arbeitsorganisation, die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen sowie um die Entwicklung und Anpassung von Qualifikationen und Fähigkeiten geht. Dies wird der Schlüssel für unseren Aufschwung sein.

Die Krise kann nicht als Argument dafür genutzt werden, die aktuelle Debatte einzustellen. Wir müssen das in unserer Gesellschaft angestrebte Modell für Arbeitsbeziehungen weiterhin diskutieren und hinterfragen. Es ist enorm wichtig, die Qualität der Arbeit zu verbessern, Wahlmöglichkeiten zu erweitern, die Kluft zwischen den Geschlechtern zu schließen, Armut zu bekämpfen und Ungleichheiten abzubauen, in lebenslanges Lernen zu investieren und für alle Beschäftigten, ungeachtet ihres Beschäftigungsstatus, gleichberechtigten Zugang zu Arbeit und Sozialschutz zu gewährleisten.

Die Krise kann nicht als Argument dafür genutzt werden, die aktuelle Debatte einzustellen. Wir müssen das in unserer Gesellschaft angestrebte Modell für Arbeitsbeziehungen weiterhin diskutieren und hinterfragen.

Unsere Rolle besteht darin, eine sozial gerechte Zukunft der Arbeit, die in geeigneter Weise an Veränderungen angepasst und in der Lage ist, unvorhergesehenen Krisen entgegenzutreten, zu gestalten, ihr einen Rahmen zu geben und sie zu regulieren. Ich glaube, dass der derzeitige Wandel eine Chance und keine Bedrohung sein sollte – eine Chance zur Schaffung einer wohlhabenderen Zukunft, die wirtschaftliche Sicherheit, Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit garantiert.

Dies sind gemeinsame Herausforderungen für die Europäische Union und ihr Hauptziel der Konvergenz. Heute mehr denn je!

Ebenfalls ist es sehr wichtig, die Rolle fairer Mindestlöhne zu betrachten. Ich glaube, dass die Gewährleistung von Mindestlöhnen, die Beschäftigten und ihren Familien ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, entscheidend dabei sein wird, Ungleichheiten zu bekämpfen und zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung beizutragen. Durch die Gewährleistung fairer Mindestlöhne für alle Europäer, in Abhängigkeit von dem in dem betreffenden Land bestehenden Lebensstandard, werden wir ein sozialeres, geeinteres, gerechteres und wettbewerbsfähigeres Europa fördern.

Da die Zukunft der Arbeit schon heute stattfindet, sollten wir die Dynamik nutzen und kreativ sein. Ob als Politiker*innen, Wissenschaftler*innen, Beschäftigte, Wirtschaftsakteure, Sozialpartner oder einfach nur als Bürger*innen: Ein Nachdenken über die vielfältigen Dimensionen der Zukunft der Arbeit ist unvermeidlich. Ich hoffe, dass die nächsten Europäischen Semester mit der bevorstehenden Trio-Präsidentschaft von Deutschland, Portugal und Slowenien eine enorme Möglichkeit darstellen werden, all diese wichtigen Themen zu diskutieren. Es ist unerlässlich, auf die Umsetzung und Weiterentwicklung der Europäischen Säule sozialer Rechte Einfluss zu nehmen und gemeinsam zur Entwicklung des entsprechenden Aktionsplans beizutragen. Wir brauchen den Europäischen Aktionsplan, um diese Krise zu überwinden und unseren Bürgern zu zeigen, dass Zusammenhalt der Schlüssel für unsere Zukunft ist.

Janez Cigler Kralj

Minister für Arbeit, Familie, Soziales und Gleichstellung der Republik Slowenien

Man sagt, dass Europa einer der besten Orte zum Leben und Arbeiten ist. Die Menschen und ihr Wohlergehen bei allen Bemühungen an erste Stelle zu setzen, ist unser gemeinsames Ziel – heute wie auch in Zukunft. Europäer*innen sind ein unglaublich starker Motor des Fortschritts. Mit unserer Politik wollen wir ihren Bedürfnissen von Kindesbeinen an gerecht werden. Jede zukünftige Politik sollte immer das Wohlergehen der Menschen berücksichtigen.

Leider muss sich Europa momentan beispiellosen und unerwarteten Herausforderungen stellen, ausgelöst von der Covid-19-Pandemie. Unsere Verantwortung ist dadurch noch größer geworden. Wir haben alle den Auftrag, die Folgen des Virus einzudämmen und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird in diesen schwierigen Zeiten. Zu dieser Verpflichtung standen wir bislang und werden es auch in Zukunft tun.

Die Europäische Säule sozialer Rechte wird dabei unser Kompass bleiben und sogar noch wichtiger werden als zuvor. Wenngleich die meisten Herausforderungen unverändert bestehen bleiben, so werden manche doch offensichtlicher und drängender. Wir sollten zwar all die in der Vergangenheit erkannten Herausforderungen nicht aus dem Auge verlieren, uns nun aber gleichzeitig mehr auf diejenigen konzentrieren, die ein menschenwürdiges Leben und menschenwürdige Arbeit für alle in der ungewissen Zukunft garantieren. Die Europäische Union hat einen sogenannten doppelten Übergang zu ihrer Priorität gemacht: mehr Anstrengungen bei der Klimaneutralität und bei der Digitalisierung.



JANEZ CIGLER KRALJ

ist Minister für Arbeit, Familie, Soziales und Gleichstellung der Republik Slowenien. Er hat einen Masterabschluss in Politikwissenschaften der Fakultät für Sozialwissen-

schaften der Universität Ljubljana. Bevor er in die Politik wechselte, arbeitete er für ein Medienunternehmen sowie für den nationalen Stipendienfonds. Von 2012 bis 2020 war er als leitender Berater für die Nova Slovenija-Fraktion, die Christdemokraten (NSi) in der Nationalversammlung tätig, zudem hatte er den Vorsitz des Arbeitnehmerverbands der NSi inne. Er ist Vater von vier Kindern, war in seiner Jugend Pfadfinderführer und ist in verschiedenen Vereinen aktiv. Foto: Demokracija/Polona Avanzo

Unsere Industrie und unsere Unternehmen werden sich – ob groß oder klein – an diese neuen Realitäten anpassen müssen, zusätzlich zur Bewältigung der Konsequenzen der Pandemie. Wir werden klug vorgehen müssen; unsere Erwerbsbevölkerung wird mit den Veränderungen Schritt halten müssen. Wir sollten keine Zeit verlieren, sondern unsere Zukunft auf einer soliden Grundlage planen.

Erstens müssen wir unserer Wirtschaft und unseren Beschäftigten helfen, ihre Aktivität nach der Pandemie nach und nach wieder aufzunehmen. Solidarität und gegenseitiges Verständnis sind dabei die Schlüsselbegriffe. Jede Minute ist gut investiert, die für die Erörterung von gemeinsamen und spezifischen Problemen der Mitgliedstaaten und für das Finden gerechter Lösungen aufgewendet wird.

Zweitens, und das ist sogar noch wichtiger, sollten wir allen Beschäftigten bessere Qualifikationen sowie gesündere und sicherere Arbeitsbedingungen garantieren. Menschenwürdige Arbeit sollte im Mittelpunkt unseres Handelns stehen. Dabei sollen die Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt nicht vergessen werden.

So legen wir unser besonderes Augenmerk auf die älteren Arbeitnehmer*innen. Ihre Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten sicherzustellen, dürfte zu den schwierigsten Herausforderungen zählen. Ebenfalls sollte die Verbesserung der Barrierefreiheit von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen Priorität behalten.

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass unser Sozialschutz und unsere sozialen Sicherungssysteme funktionieren, aber auch noch verbessert werden können. Es gibt Einzelfälle, die von unserem Sicherheitsnetz nicht aufgefangen werden. Wir wissen das schon lange, aber diese Herausforderung zukünftig anzugehen, ist immer noch genauso wichtig wie zuvor. Wir freuen uns auf zukünftige Diskussionen, die dazu führen werden, unser Verständnis und unser Handeln angesichts dieser Problematik zu verbessern. Niemand sollte aufgrund des Erwerbsstatus schlechtergestellt sein.

All diese genannten Themen lassen sich konstruktiv nur in einem Umfeld mit starker Sozialpartnerschaft angehen. Ein starker sozialer Dialog trägt zu langfristigen und wirksamen Lösungen bei, die Kompromisse zwischen allen Beteiligten berücksichtigen und gewährleisten. Weitere Kapazitäten der Sozialpartner und ihre Einbeziehung müssen gefördert werden.

Unsere Systeme der sozialen Sicherheit und Inklusion sollten intelligente Unterstützungsmöglichkeiten für die am stärksten Gefährdeten gewährleisten, und zwar auch und insbesondere in Krisenzeiten. Ältere Menschen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen oder Behinderungen, Opfer von Gewalttaten, ethnische Minderheiten und Obdachlose sollten die Aufmerksamkeit und Unterstützung erhalten, die sie verdienen. Eine verstärkte Unternehmensverantwortung und ausgeprägteres sozialunternehmerisches Handeln könnten die Sichtbarkeit dieser Themen erhöhen.

Unsere Systeme der sozialen Sicherheit und Inklusion sollten intelligente Unterstützungsmöglichkeiten für die am stärksten Gefährdeten gewährleisten, und zwar auch und insbesondere in Krisenzeiten.

Trotz dieser schwierigen Zeiten für unsere Bürger*innen und die Wirtschaft sollten wir bei unseren Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen weiterhin nicht nachlassen. Wir haben eine hervorragende Gelegenheit, alte Praktiken zu ersetzen und alle Menschen gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu lassen. Wir kennen bereits die Auswirkungen einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen. Alle Maßnahmen, die uns diesem Ziel näher bringen, sollten gefördert und weiter umgesetzt werden.

Kinder und Jugendliche sind die treibende Kraft für unsere Zukunft; daher sollten wir unsere Anstrengungen darauf richten, positive Botschaften und Maßnahmen zu finden, die die Entwicklung jedes Kindes unterstützen und jungen Menschen neue Kräfte verleihen, sich voll und ganz in unsere Gesellschaft einzubringen.

Die alten und neuen Umstände verdeutlichen die Herausforderungen, über die wir seit einiger Zeit diskutieren. Einige von ihnen schälen sich deutlich heraus. Wir haben jetzt die Chance, gute gemeinsame Lösungen zu finden, um stärker und vor allem gemeinsam stärker aus der Krise herauszukommen.

Ich bin überzeugt, dass die Trio-Präsidentschaft von Deutschland, Portugal und Slowenien zu diesem Ziel beitragen wird. Vielleicht segeln wir nicht immer sanft über das Meer, aber das Schiff wird auf jeden Fall verlässlich und effektiv gesteuert werden. Ich heiße alle willkommen an Bord!

Soziales Europa – Starker Zusammenhalt

Aufwärtskonvergenz

„Auf dem Weg zu einer Union starker Sozialstaaten“

Ein Gespräch zwischen Frank Vandenbroucke und Rolf Schmachtenberg

Der frühere belgische Arbeitsminister und Wissenschaftler Frank Vandenbroucke und Staatssekretär Rolf Schmachtenberg diskutieren über die mit der sozialen Aufwärtskonvergenz in Europa verbundenen Herausforderungen. Sie plädieren angesichts des Corona-Schocks für eine Union starker Sozialstaaten und beschreiben die Grundzüge einer ehrgeizigen Agenda für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte.

PROF. FRANK VANDENBROUCKE ist Professor an der Universität von Amsterdam und lehrt auch an der Universität Antwerpen. Der Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist der Einfluss der EU auf die Entwicklung der Sozial- und Beschäftigungspolitik in den EU-Mitgliedstaaten. Er war Minister für soziale Sicherheit, Krankenversicherung, Renten und Beschäftigung in der föderalen Regierung von Belgien (1999–2004) und Minister für Bildung und Beschäftigung in der flämischen Regionalregierung (2004–2009).

DR. ROLF SCHMACHTENBERG ist seit März 2018 beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Er ist unter anderem zuständig für den Bereich der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Nach einem Mathematikstudium und Studienaufenthalten in den USA und Norwegen promovierte er in Volkswirtschaftslehre. Seit 1990 ist er in wechselnden Führungspositionen im Bereich Arbeit und Soziales in Landes- und Bundesfunktionen tätig.

Lange Zeit hat man angenommen, dass sozialer Fortschritt – sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten – mehr oder weniger automatisch mit der wirtschaftlichen Integration in Europa einhergehen würde. War diese Annahme berechtigt?

VANDENBROUCKE: Die Pioniere des europäischen Projekts waren erstens fest davon überzeugt, dass die Integration der Märkte Ländern, die wirtschaftlich weniger weit entwickelt waren, die Möglichkeit zum Aufholen geben würde. Und zweitens, dass wir uns bei der Integration der Märkte keine Sorgen um den nationalen sozialen Zusammenhalt machen sollten, weil Regierungen und Gewerkschaften auf eine faire Umverteilung auf nationaler Ebene drängen würden.

SCHMACHTENBERG: Und zu Beginn wurde diese Grundannahme auch bestätigt. Die Volkswirtschaften haben sich in Europa in der Nachkriegszeit gut entwickelt, trotz unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien. Dank des Wachstums gab es von Jahr zu Jahr mehr zu verteilen und der Sozialstaat konnte ausgebaut werden. Dadurch wurde ein Vertrauen in die Vereinbarkeit von wirtschaftlichem Erfolg und sozialem Fortschritt geschaffen.

Gilt diese Annahme auch heute noch und können wir uns bei der Bewältigung der aktuellen Krise darauf verlassen?

VANDENBROUCKE: Lassen Sie mich zunächst noch einmal auf die Erfahrungen der Vergangenheit zurückkommen. In den 2000er Jahren zeigten sich Risse in diesem optimistischen Modell der Pioniere. Einerseits wurde es für die am weitesten entwickelten Sozialstaaten schwieriger, einen hohen sozialpolitischen Standard aufrechtzuerhalten. Andererseits fand zwischen den neuen Mitgliedstaaten und den EU-15 zwar ein stetiger Prozess der Aufwärtskonvergenz statt; wenn man jedoch genauer hinschaut, wird man in einigen neuen Mitgliedstaaten ein zunehmendes regionales Gefälle erkennen, was in sozialer und politischer Hinsicht ein sehr ernstes Problem ist.

SCHMACHTENBERG: Die Polarisierung zwischen Mitgliedstaaten und Regionen mit erfolgreichen und weniger erfolgreichen Wirtschaftsentwicklungen ist für mich eines der größten Risiken für den Zusammenhalt der EU. Angesichts des durch die Corona-Pandemie verursachten Wirtschaftsabschwungs müssen wir unsere Anstrengungen zum Schutz von Arbeitnehmer*innen sowie Unternehmen



*Plädieren für eine Union starker Sozialstaaten: der ehemalige belgische Arbeitsminister Prof. Frank Vandebroucke (l.) und Staatssekretär Dr. Rolf Schmachtenberg.
Foto: Dirk Enters*

in allen Ländern und Regionen massiv verstärken. Wir müssen verhindern, dass sich das Wohlstandsgefälle wieder vergrößert, wie wir es bereits während und nach der Krise in der Eurozone erlebt haben. Die EU-Mitgliedstaaten werden die Corona-Pandemie nicht alleine bewältigen. Dafür sind die Volkswirtschaften über Liefer- und Absatzketten viel zu eng miteinander verbunden.

VANDEBROUCKE: Die Corona-Pandemie unterstreicht, dass wir unsere Systeme auch widerstandsfähiger machen müssen. Und wir sind gewarnt worden! Der letzte und dramatischste Riss in dem ursprünglich angenommenen Modell, wonach soziale und wirtschaftliche Konvergenz mehr oder weniger automatisch mit der europäischen Integration einhergehen würde, trat während der Krise in der Eurozone auf. Das war das Gegenteil von Konvergenz. Daher wissen wir sehr gut, dass die ursprüngliche Annahme in der heutigen Zeit nicht mehr zutrifft. Wir müssen unseren grundlegenden Anspruch – bei dem es immer noch um Aufwärtskonvergenz und Zusammenhalt in und zwischen unseren Ländern geht – nicht neu erfinden. Aber wir müssen dringend die Mittel und Wege zur Umsetzung dieses Anspruchs, die Instrumente, überdenken. Andernfalls wird der Ausbruch der Corona-Krise eine sehr traurige Wiederholung der Eurozonenkrise sein, verbunden mit dramatischen sozialen und wirtschaftlichen Divergenzen.

Welche Ansätze braucht es im Umgang mit den aktuellen Herausforderungen?

SCHMACHTENBERG: Gerade in der aktuellen Situation wünsche ich mir, dass wir uns in der EU zum Leitbild einer Union starker Sozialstaaten bekennen. Eine Union strikt voneinander abgegrenzter Sozialstaaten läuft bei einer Bedrohung

wie der Pandemie Gefahr, unmittelbar in die nationalen Risikogemeinschaften zu zerfallen. Den bevorstehenden Herausforderungen können wir nicht mehr mit dem alten Mantra begegnen, dass Soziales allein Sache der Mitgliedstaaten ist. Zuallererst stellen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie die Resilienz der europäischen Systeme der sozialen Sicherung auf die Probe und haben die Idee einer gegenseitigen Rückversicherung auf die Tagesordnung gesetzt. Um den Weg für einen starken und nachhaltigen Aufschwung zu ebnen, müssen wir außerdem unser Versprechen einlösen, nicht nur eine Vorreiterrolle im ökologischen Umbau und beim digitalen Wandel der Arbeitswelt einzunehmen, sondern diese Transformation auch auf eine humane Art und Weise zu bewältigen, bei der der Mensch an erster Stelle steht. Dies macht ein hohes Maß an politischer Koordinierung notwendig. Deshalb brauchen wir mutige Investitionen, aber auch Mindeststandards im Sozialen, um sicherzustellen, dass wir uns auf den richtigen Weg begeben. Wir brauchen dies, um einerseits Wachstum und Innovation zu fördern, andererseits, um die Kapazitäten der Wohlfahrtsstaaten etwa bei Stabilisierung und Aktivierung zu stärken – und dabei auch das Vertrauen der Menschen in die Zukunft.

Soll es eines Tages dann einen einheitlichen europäischen Sozialstaat geben?

VANDEBROUCKE: Meine Antwort lautet nein. Es gibt eine ganz große Vielfalt bei der Struktur und der Ausgestaltung der Wohlfahrtsstaaten, und das ist historisch gewachsen. Sie können eine irische Bürgerin und einen irischen Bürger nicht davon überzeugen, dass das belgische Gesundheitssystem besser ist, und umgekehrt würde es auch nicht funktionieren. Was bedeutet eigentlich diese vage Vorstellung von einem „sozialen Europa“? Wir sollten ein präziseres und operativeres Konzept entwickeln. Deshalb spreche ich lieber von einer Europäischen Sozialunion. Eine Union der Sozialstaaten, die die nationalen Regierungen systematisch im Bereich der Sozialpolitik unterstützt, ihnen jedoch bei der Umsetzung auf nationaler Ebene möglichst viel Freiraum lässt. Um diesen Weg zu gehen, brauchen wir einen grundlegenden Konsens darüber, was einen Sozialstaat ausmacht. Wir müssen uns darüber einig sein, was uns wichtig ist.

SCHMACHTENBERG: Jeder Mitgliedstaat sollte die Möglichkeit haben, historisch gewachsene und bewährte sozialstaatliche Institutionen und Konventionen beizubehalten. Zugleich haben wir in Europa ein gemeinsames Verständnis von einem guten Leben. Die Idee der gesellschaftlichen Solidarität ist ein Erbe der europäischen Geschichte. Ich denke, darauf können gemeinsame Grundprinzipien aufbauen, auch in Zeiten der Krise. Hohe soziale Standards gehören zu Europa, dem müssen wir uns immer wieder bewusst werden. Wir müssen für diese Standards streiten und diese bei Bedarf stärken. Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte ist es uns gelungen, solche gemeinsamen Prinzipien zu formulieren, und daran können wir uns sowohl in Zeiten der Krise als auch in der

Zukunft orientieren. Jetzt kommt die Phase, in der sich entscheiden wird, ob wir den Sprung vom Abstrakten der Säule hin zum Konkreten – zu messbaren Mindeststandards in einzelnen Bereichen – schaffen, selbstverständlich unter gebührender Berücksichtigung dessen, was im Moment dringend benötigt wird und was später umgesetzt werden kann.

„Hohe soziale Standards gehören zu Europa, dem müssen wir uns immer wieder bewusst werden. Wir müssen für diese Standards streiten und diese bei Bedarf stärken.“

ROLF SCHMACHTENBERG

Welche langfristigen sozialpolitischen Ziele sollte sich die EU setzen?

Ist die Europäische Säule sozialer Rechte ein guter Leitfaden für die Zukunft?

VANDENBROUCKE: Die Europäische Säule sozialer Rechte ist eine ausgezeichnete Initiative, aber sie ist auch eine risikoreiche Initiative. Wenn es keine greifbaren Ergebnisse gibt, wird sie wie ein Bumerang zurückkommen und uns treffen, und wir werden in den nächsten 20 Jahren nicht mehr ernsthaft über ein „soziales Europa“ sprechen können. Das bedeutet, dass wir jetzt liefern müssen. Wie Sie schon sagten, müssen wir den Sprung vom Abstrakten hin zum Konkreten schaffen. Aus diesem Grund ist es richtig, dass Ursula von der Leyen einen Aktionsplan für die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte für 2021 angekündigt hat. Ich denke, ein Aktionsplan bedeutet, dass man wirklich Prioritäten festlegt und aufzeigt, wie man die bereits vorhandenen Instrumente wie z. B. gesetzliche Regelungen, Benchmarking, das Europäische Semester und Finanzierungsmöglichkeiten auf EU-Ebene umfassend nutzt. Um bei der Säule Ergebnisse zu liefern, müssen wir auch dafür sorgen, dass sich diese Instrumente gegenseitig besser ergänzen.

Wie sollte die politische Agenda für die nächsten Jahre aussehen?

VANDENBROUCKE: In den nächsten Jahren ist es wichtig, dass wir parallel Fortschritte in mehreren Bereichen erzielen wie z. B. bei Mindestlöhnen, in der Mindestsicherung und nicht zuletzt beim Zugang zu sozialer Sicherheit für alle, einschließlich der Arbeitslosenversicherung. Letzteres sollte die oberste Priorität bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte sein. Lassen Sie mich erklären warum. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Währungsunion irgendwann auch eine Versicherungsunion sein muss. So ist das bei jeder Währungsunion auf der Welt. Der universelle Zugang zu sozialer Sicherheit gehört zu den

Grundelementen eines gut funktionierenden Sozialstaats: Ein Sozialversicherungssystem funktioniert nur dann gut, wenn jeder versichert ist, unabhängig davon, in welcher Branche er oder sie arbeitet oder in welcher Art von Beschäftigungsverhältnis. Wenn wir den Zugang zu sozialer Sicherheit in jedem Mitgliedstaat sicherstellen, schaffen wir damit einen der Grundbausteine für eine Sozialunion, die eines Tages eine echte Versicherungsunion sein sollte.

Das war meine Überzeugung, bevor wir überhaupt von COVID-19 gehört haben. Heute ist es ganz klar, dass der fehlende soziale Schutz für prekär beschäftigte Arbeitnehmergruppen und Selbstständige in einigen Ländern ein großes Problem darstellt, wenn sie mit einem plötzlichen wirtschaftlichen Schock konfrontiert werden. Außerdem wäre es gut, wenn alle Länder Systeme wie Kurzarbeit einführen würden. Ein europäisches System zur Arbeitslosenrückversicherung könnte die Einrichtung von Kurzarbeit in den Mitgliedstaaten fördern und unterstützen, in denen sie noch fehlt.

Können Sie Ihre Vorstellung von einer Versicherungsunion und deren Rolle in einer Währungsunion etwas näher erläutern?

VANDENBROUCKE: Wenn eine Währungsunion von einem schweren Schock getroffen wird, ist die Gefahr der Ansteckung sehr hoch. Für solche Situationen ist in jeder Währungsunion auf dieser Welt – nur nicht in der europäischen – ein übergeordnetes Stützungssystem vorhanden, das dann einsetzt, wenn die Stabilität gefährdet ist. Die Idee einer europäischen Rückversicherung für nationale Systeme der Arbeitslosenversicherung ist attraktiv, weil diese nur dann aushelfen würde, wenn es notwendig ist, nicht jederzeit. Mit einem solchen System müsste die EU nicht in die detaillierten Regelungen der nationalen Systeme eingreifen, sondern lediglich gemeinsame Standards festlegen. Und Versicherung heißt nicht Umverteilung. Man kann sie so gestalten, dass es langfristig gesehen keine Transfers gibt. Deshalb ist eine Rückversicherung ein gutes Beispiel dafür, worum es in einer Union der Sozialstaaten gehen sollte.

Vom Abstrakten zum Konkreten – wo sollen wir anfangen in der aktuellen Situation?

SCHMACHTENBERG: Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise sollten wir unser Bekenntnis zur Europäischen Säule sozialer Rechte unterstreichen. Wir brauchen echte Vorzeigeprojekte. Die Menschen in ganz Europa müssen spüren, dass im sozialen Bereich etwas getan wird. Aus meiner Sicht sollten wir Folgendes beachten: Erstens sollte die Solidarität innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten unser Leitprinzip sein. Zweitens müssen wir in Bereichen vorangehen, bei denen es bereits einen breiten Konsens in der Bevölkerung gibt, namentlich in den Feldern Existenzsicherung und faire Entlohnung.

Wir wollen deshalb während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ganz gezielt einen EU-Rahmen für faire Mindestlöhne und einen weiteren für nationale Systeme der Mindestsicherung voranbringen. Beide Initiativen werden vor allem in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs noch wichtiger. Zuverlässige Standards für die Festlegung von Mindestlöhnen schützen nicht nur die Arbeitnehmer*innen, sondern auch die Beschäftigung. Und Mindesteinkommensregelungen wirken als Stabilisator und fördern eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Diese Ziele sind bereits in der Säule sozialer Rechte angelegt. Dabei wären die Mitgliedstaaten natürlich frei in ihrer Entscheidung, wie sie die Mindeststandards erfüllen. Mindestlöhne sind hier ein Beispiel: Es gibt in Europa unterschiedliche Vorbilder für gute Mindestlohnsetzung.

„Es wäre gut, wenn die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die Bedeutung des universellen Zugangs zu Sozialschutz unterstreichen und mit der Idee einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung verknüpfen würde.“

FRANK VANDENBROUCKE

Welchen Beitrag kann die deutsche EU-Ratspräsidentschaft leisten?

VANDENBROUCKE: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kann ganz sicher eine wichtige Rolle spielen. Vielleicht überrascht es Sie ein wenig, wenn ich sage, dass sich Deutschland in dieser Rolle sowohl für Kontinuität als auch für Innovation einsetzen sollte. Verständlicherweise ist politischen Akteuren immer daran gelegen, neue Ideen vorzubringen. Dabei sollten wir uns doch erst einmal um die Projekte kümmern, die angestoßen wurden. In der Vergangenheit gab es einige vielversprechende Initiativen, wie z. B. das Sozialinvestitionspaket, die nicht weiterverfolgt wurden aus dem einfachen Grund, dass sie „die Ideen des letzten Teams“ waren. Deshalb ist es wichtig, dass Deutschland die Kontinuität in der Arbeit der Kommission betont. Wir müssen bei der Säule Ergebnisse liefern und bei Initiativen wie dem Zugang zu sozialer Sicherheit muss es einen sichtbaren Folgeprozess geben. Es wäre gut, wenn die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die Bedeutung des universellen Zugangs zu Sozialschutz unterstreichen und mit der Idee einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung verknüpfen würde. Darüber hinaus kann Deutschland der Debatte wirklich neue Impulse geben, wenn es bei der Mindestsicherung und dem Mindestlohn sehr viel konkreter wird. Wenn Deutschland darüber spricht, ist das glaubwürdig, denn es ist immer

vorsichtig, hat aber auch ganz viel Erfahrung. Das heißt, dass Deutschland selbst bei einem so heiklen und schwierigen Thema wie der Mindestsicherung etwas erreichen könnte. Meine Erwartungen sind hoch.

Wie können wir in einer Union von 27 sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten in Bezug auf eine ehrgeizige sozialpolitische Agenda zu einem Konsens gelangen?

VANDEBROUCKE: Daten von Meinungsumfragen zeigen, dass es in vielen neuen Mitgliedstaaten eine recht große Gruppe gibt, die glaubt, dass mehr sozialpolitische Initiativen der EU zu Verbesserungen auf nationaler Ebene führen würden. Diese Gruppe ist nicht so groß in Mitgliedstaaten, in denen die Sozialstandards schon relativ hoch sind, wie z. B. in Frankreich oder Deutschland. Einerseits besteht in den neuen Mitgliedstaaten der Wunsch, sozialpolitische Entwicklungen schneller voranzubringen. Andererseits machen sich die alten Mitgliedstaaten wirklich Sorgen um den fairen Wettbewerb im Binnenmarkt, während die neuen Mitglieder ihre tatsächlichen Vorteile bei den Lohnkosten verstärkt nutzen möchten. Wir wollen uns deshalb auf fairen Wettbewerb und Freizügigkeit, gute Sozialstandards und Unterstützung zur Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Aufwärtskonvergenz einigen.

Welche Rolle spielt Wirtschaftspolitik für die Aufwärtskonvergenz?

SCHMACHTENBERG: Es bedarf jetzt einer kurz- und einer langfristigen Strategie zum Schutz und zur Unterstützung von Menschen und Unternehmen in allen EU-Regionen. Um die Erholung nach der aktuellen Gesundheitskrise zu erleichtern, sollten wir breit angelegte Investitionsprogramme in Betracht ziehen. Parallel dazu brauchen wir eine gezielte wirtschaftliche Entwicklung für bestimmte Regionen, um den Fortschritt bei der Angleichung der Lebensverhältnisse zu sichern und zu fördern. Zum Beispiel haben Regionen in geographischen Randlagen es häufig schwerer, sich in die gewachsenen Wertschöpfungsketten der Industriestandorte einzufügen. Diese Herausforderung wird durch die Krise weiter verschärft. Deshalb gehört für mich zu einem Europa der starken Sozialstaaten auch eine aktive europäische Industriepolitik. Airbus ist dafür das bekannteste Beispiel und für die Regionen, man denke an Toulouse oder Hamburg, ein wichtiger Wachstumsfaktor und Innovationsmotor. Dies zeigt, dass man durch gezielte Investitionen lokale Industriecluster fördern kann. In ähnlicher Weise wünsche ich mir Projekte auch für die Regionen an Europas Außengrenzen, um die Ränder zu stärken und Wachstum in die Breite zu tragen. So erreichen wir eine Angleichung der Lebensverhältnisse über Wertschöpfung in den Regionen. Umverteilung kann ergänzend helfen. Deshalb gehen Mindeststandards im Sozialen und die Förderung von Investitionen für mich Hand in Hand, wenn es um eine gezielte Politik für Europas Zusammenhalt, wirtschaftliche Erholung und zukünftiges Wachstum geht.

Analyse

Aufwärtskonvergenz in der EU: Definition, Messung und Trends

TEXT: MASSIMILIANO MASCHERINI, EUROFOUND

Als Folge der Wirtschaftskrise ist das Konzept der Aufwärtskonvergenz, d. h. die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Performance der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Verminderung der Unterschiede zwischen ihnen, wieder ins Zentrum der politischen Debatte in Europa gerückt. Aber trotz dieses Interesses sind Bedeutung und Messung der Aufwärtskonvergenz vielen noch unklar.

Bevor die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Krise einsetzten, verzeichnete Europa sieben Jahre ununterbrochenes Wirtschaftswachstum und erreichte die höchste Erwerbsbeteiligung in der Geschichte der Europäischen Union. Obwohl diese Zahlen auf positive Entwicklungen für die europäischen Gesellschaften hinweisen, haben nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen vom Aufschwung profitiert. In den Ländern der Peripherie, die von der Krise besonders schwer getroffen wurden und in Hinsicht auf wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit von den Kernländern abweichende Entwicklungen verzeichneten, fiel die wirtschaftliche Erholung schwächer aus als in anderen Teilen Europas.

Aufwärtskonvergenz, d. h. die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Performance der Mitgliedstaaten in Kombination mit einer Verminderung der Unterschiede zwischen ihnen, ist von zentraler Bedeutung, um den Zusammenhalt und die Legitimität der EU aufrechtzuerhalten. Konvergenz hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen ist immer ein politisches Versprechen der EU gewesen. Sollte dies nicht gehalten werden, wird das den politischen Unmut über das europäische Projekt schüren.

Schon seit den 1960er- bis in die späten 2000er-Jahre haben die Mitgliedstaaten erhebliche Fortschritte in Richtung einer wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz erzielt, insbesondere im Zuge der verschiedenen EU-Erweiterungsprozesse. Der Weltbank zufolge ist die EU dank ihrer Fähigkeit, ärmeren und neueren Mitgliedstaaten zu hohem Einkommen zu verhelfen, inzwischen die größte „Konvergenzmaschine“ der modernen Welt (Gill und Raiser, 2012).

Allerdings ist der Trend zur Aufwärtskonvergenz mit dem Beginn der weltweiten Finanzkrise, in der die sozioökonomische Heterogenität der Mitgliedstaaten zunahm, erst einmal zum Stillstand gekommen. Infolge der Wirtschaftskrise und der darauffolgenden Sparmaßnahmen entstand die Sorge, dass die unterschiedlichen Entwicklungen der Mitgliedstaaten zu einer Erosion der europäischen Sozialstaatsmodelle führen könnte. Dies wiederum würde langfristig die Fähigkeit der EU, ihren Bürger*innen einen der höchsten Lebensstandards und die geringsten Einkommensunterschiede auf der Welt zu bieten, infrage stellen.

Konvergenz hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen ist immer ein politisches Versprechen der EU gewesen. Sollte dies nicht gehalten werden, wird das den politischen Unmut über das europäische Projekt schüren.

Ob Konvergenz erreicht wird oder nicht, kann auch Auswirkungen auf das Vertrauen in europäische und nationale politische Akteure und Institutionen haben und die politische Unterstützung für den Erhalt oder die Vertiefung der

wirtschaftlichen und politischen Integration der EU untergraben. Bei wachsenden Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten würden die Bürger*innen vermutlich das Vertrauen in die Fähigkeit der EU und ihrer eigenen Regierungen verlieren, das Versprechen von besseren Arbeits- und Lebensbedingungen einzulösen.

All das bedeutet: Während die EU sich die Logik der Aufwärtskonvergenz als solche zu eigen machen sollte, ist ein Monitoring der Konvergenz entscheidend, damit politische Entscheidungsträger*innen das nötige Wissen und die Informationen bekommen, um die Bereiche zu identifizieren, in denen politisches Handeln am dringlichsten ist.

Erneute Debatte über Konvergenz

Während in den EU-Verträgen der Begriff „Konvergenz“ nur in Bezug auf die gemeinsame Währung ausdrücklich erwähnt wird, ist im vergangenen Jahrzehnt und als Folge der asymmetrischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Förderung der Konvergenz wieder ganz oben auf die EU-Agenda zurückgekehrt; diesmal mit einer größeren Betonung der sozialen Konvergenz und ihrer Verbindung zur Wirtschaft (Eurofound, 2018a).

Die neu entflammte Debatte über Konvergenz begann 2012 mit dem sogenannten Bericht der vier Präsidenten, in dem sowohl wirtschaftliche als auch soziale und strukturelle Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) thematisiert wurden. Dieser Bericht steht für einen wichtigen Paradigmenwechsel in der politischen Debatte, da dort anerkannt wird, dass die WWU reformiert werden muss, um den Euro zu erhalten und ihn mit den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Zielen der Europäischen Union in Einklang zu bringen (van Rompuy et al., 2012).

Im darauffolgenden Bericht der fünf Präsidenten von 2015 wurde zum ersten Mal die Notwendigkeit der Konvergenz in der wirtschaftlichen und der sozialen Dimension sowohl der EU als auch der WWU betont, die eng miteinander verflochten sind. Da Arbeitslosigkeit – und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit – Ungleichheit und soziale Ausgrenzung verstärkt, sind effiziente Arbeitsmärkte und Sozialsysteme, die Schocks abfedern und ein Auseinanderdriften verhindern können, unentbehrlich für das reibungslose Funktionieren der WWU und inklusiverer Gesellschaften (Juncker et al., 2015).

DEFINITION DER AUFWÄRTSKONVERGENZ

Trotz des gewachsenen politischen Stellenwerts der Aufwärtskonvergenz herrschte weiterhin mangelnde Klarheit über ihre genaue Bedeutung, und eine formale Definition fehlte nach wie vor. Um diese Lücke zu schließen, definierte Eurofound Aufwärtskonvergenz als die Verbesserung der Situation in den Mitgliedstaaten in Bezug auf ein politisches Ziel in Kombination mit verringerten Unterschieden zwischen den Ländern. Zusätzlich lieferte Eurofound eine förmliche, mathematische Definition, welche die Konzeption von Monitoring-Strategien ermöglicht (Eurofound, 2018a).

Aufwärtskonvergenz, oder die Angleichung der Länder bei gleichzeitiger Aufwärtsbewegung, ist daher die Verbindung von zwei Konzepten: eine Verbesserung der Performance in Richtung eines wünschenswerten Ziels und die Konvergenz selbst, d. h. die Verminderung der Disparitäten in der Performance.

Beim Konzept der gesteigerten Performance geht es letztlich um Verbesserungen hin zum politischen Ziel besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen, wie z. B. der in der Europa-2020-Strategie definierten Bedingungen. So wird die Aufwärtskonvergenz ein normatives Konzept, welches auf einem politischen Konsens über die wünschenswerte Entwicklung eines Indikators beruht.

Europäische Säule sozialer Rechte und das Soziale Scoreboard

Die von den EU-Staats- und Regierungschefs beim Sozialgipfel für faire Beschäftigung und faires Wachstum 2017 in Schweden proklamierte Europäische Säule sozialer Rechte ist eine der bedeutendsten Initiativen der letzten Jahre, um die wirtschaftlichen Bestrebungen der EU wieder mit einer starken sozialen Dimension zu verknüpfen. Ihr übergreifendes Ziel ist es, als Kompass für einen erneuten Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu dienen.

Ziel der Säule ist es, ein gerechteres Europa mit einer starken sozialen Dimension zu schaffen und den Bürger*innen neue und wirkungsvollere Rechte zu gewähren, und zwar in drei, menschenzentrierten, Bereichen:

- Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt, u. a. auch Aspekte der Bildungsgerechtigkeit, Geschlechtergleichstellung und Chancengleichheit
- Faire Arbeitsbedingungen, u. a. auch Struktur der Erwerbsbevölkerung, Arbeitsmarktdynamik und Einkommen
- Soziale Sicherung und Inklusion, u. a. auch gerechte Ergebnisse durch öffentliche Unterstützung und sozialen Schutz

Die Säule baut auf den Ideen des Sozialen Investitionspakets von 2013 (Europäische Kommission, 2013) auf, welches einen Schwerpunkt auf soziale Investitionen, Humankapital und Chancengleichheit legte und so zu einer Konsolidierung des durch den „Vier-Präsidenten-Bericht“ von 2012 eingeleiteten Paradigmenwechsels beitrug (Vandenbroucke, 2017).

Die Europäische Säule sozialer Rechte wird vom Sozialen Scoreboard, einem sozialpolitischen

Fortschrittsanzeiger, begleitet, welches dazu dient, die Leistung der Mitgliedstaaten in den drei übergeordneten, messbaren Politikdimensionen der Säule anhand von Leit- und Nebenindikatoren zu verfolgen. Das Soziale Scoreboard ergänzt bestehende Monitoring-Instrumente und fließt in die wirtschaftspolitische Koordination des Europäischen Semesters ein.

Aufwärtskonvergenz in der sozioökonomischen Dimension

In diesem Abschnitt untersuchen wir, ob ökonomische und soziale Aufwärtskonvergenz unter den Mitgliedstaaten nach der Wirtschaftskrise wiederhergestellt wurde. Dabei betrachten wir den Zeitraum von 2008 bis 2018 und die Entwicklung in den EU27-Mitgliedstaaten.

Eurofound's Arbeiten zum Monitoring der Aufwärtskonvergenz in der EU berücksichtigen mehrere Dimensionen: sozioökonomische Faktoren, Beschäftigung sowie Arbeits- und Lebensbedingungen. Im Rahmen unserer Arbeit untersuchen wir auch die Konvergenz bezüglich der Leitindikatoren des Sozialen Scoreboards, welches die Europäische Säule sozialer Rechte begleitet (Eurofound, 2019b; Europäische Kommission, 2019). Weitere Informationen über die Messung von Aufwärtskonvergenz finden sich in der **Box** am Ende dieses Artikels.

Im Folgenden untersuchen wir die Aufwärtskonvergenz bei sechs Indikatoren:

- Reales BIP pro Kopf
- Nominallöhne
- Einkommensungleichheit
- Beschäftigungsquote
- Arbeitslosenquote
- AROPE-Quote (Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen)

Diese Indikatoren messen über den Betrachtungszeitraum auf konsistente Art und Weise die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Europa. Einige von ihnen (Einkommensungleichheit, Beschäftigungsquote, Arbeitslosenquote und AROPE-Quote) sind Leitindikatoren des zur Europäischen Säule sozialer Rechte gehörenden Sozialen Scoreboards.

Reales BIP pro Kopf

Die Entwicklung des realen BIP pro Kopf ist häufig eine gute Grundlage für eine Aussage darüber, ob in der ökonomischen Dimension Aufwärtskonvergenz stattfindet. Die Daten zeigen, dass trotz der Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession das reale BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) in allen 27 Mitgliedstaaten zwischen 2008 und 2018 gestiegen ist. Je nachdem, welches Konvergenzmaß verwendet wird, können für diesen Indikator jedoch sowohl konvergente als auch divergente Entwicklungen identifiziert werden (siehe **Box** am Ende dieses Artikels).

Selbst wenn die Gesamt-Variabilität vielleicht zugenommen hat, haben die ärmeren Länder im Vergleich zu den reicheren Ländern stark aufgeholt.

Wichtig ist aber: Selbst wenn die Gesamt-Variabilität vielleicht zugenommen hat, haben die ärmeren Länder im Vergleich zu den reicheren Ländern stark aufgeholt, und die relative Variabilität unter den Mitgliedstaaten hat im Beobachtungszeitraum beträchtlich abgenommen.

Im Durchschnitt ist in der EU das reale Pro-Kopf-BIP von etwa 25.614 KKS im Jahr 2008 auf über 31.000 KKS im Jahr 2018 (ungewichteter Durchschnitt) gestiegen. In diesem Zeitraum ist in allen Mitgliedstaaten außer Griechenland das reale Pro-Kopf-BIP gewachsen. Allerdings unterscheiden sich die Entwicklungsmuster bei der Höhe und Variabilität des Pro-Kopf-BIP in den verschiedenen Phasen des Gesamtzeitraums: So war in den Jahren 2008 und 2009 im Kontext der Wirtschaftskrise ein Rückgang zu verzeichnen.

Nach diesem Rückgang zu Anfang des Betrachtungszeitraums wurde die Aufwärtskonvergenz in der EU wiederhergestellt, in erster Linie aufgrund des raschen Aufholens von Malta und der osteuropäischen Mitgliedstaaten – den baltischen Ländern, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei. Diese wiesen höheres Wachstum auf als andere Länder, die ein vergleichsweise höheres Ausgangsniveau beim realen Pro-Kopf-BIP hatten. In den Mitgliedstaaten der Mittelmeerregion konnte man jedoch den umgekehrten Trend beobachten: Während Zypern, Spanien und Italien im Beobachtungszeitraum ihr reales Pro-Kopf-BIP erhöhen konnten, sind sie nunmehr unter den EU-Durchschnitt abgerutscht, was auf eine relative Verschlechterung im Vergleich zur Gesamt-EU hinweist. Außerdem sank das reale Pro-Kopf-BIP in Griechenland im gesamten Betrachtungszeitraum – der einzige in den Mitgliedstaaten verzeichnete Rückgang im Zeitraum 2008 bis 2018.

Seit 2008 besonders offensichtlich ist die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten, die nicht zur Eurozone gehören und die zu Beginn der 2000er-Jahre größere Disparitäten aufwiesen. In der Eurozone wurde der positive Trend beim realen BIP pro Kopf von einer erhöhten Variabilität zwischen den Mitgliedstaaten begleitet.

Nominallöhne

Löhne spielen eine wesentliche Rolle, wenn es um die Betrachtung des Wohlergehens und Lebensstandards jedes Einzelnen geht. Auf der Makroebene entstanden bereits mit der Osterweiterung der EU Bedenken über Disparitäten beim Lohnniveau zwischen europäischen Regionen und Mitgliedstaaten. Sie haben sich durch die asymmetrischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die europäischen Länder weiter verschärft. Die Aufwärtskonvergenz bei Löhnen wird anhand der Nominallöhne untersucht. Diese werden in kaufkraft- und inflationsbereinigten Euro-Beträgen angegeben, um die Unterschiede bei Lebenshaltungskosten und Preisentwicklungen zwischen den EU-Ländern zu berücksichtigen. Die Analyse bestätigt eindeutig einen Prozess der Aufwärtskonvergenz innerhalb der EU für den Zeitraum 2008 bis 2018 dank eines starken aufholenden Wachstums in den östlichen EU-Ländern sowie aufgrund niedrigen Wachstums oder geringer Rückgänge in praktisch allen Ländern, die schon vor 2004 EU-Mitglieder waren (die EU15) und relativ betrachtet die höchsten Lohnniveaus besitzen.

Insgesamt kann man zwei unterschiedliche Phasen erkennen. In der ersten von 2008 bis 2011 wurde die Aufwärtskonvergenz durch die stark negativen Auswirkungen der Finanzkrise unterbrochen. Dieser Effekt war in den Ländern der europäischen Peripherie stärker zu spüren. Dort war in mehreren osteuropäischen und Mittelmeer-Ländern mit niedrigerem Lohnniveau wie z. B. in den baltischen Ländern, Rumänien, Griechenland und Portugal bei den relativen Lohnhöhen eine merkliche Absenkung zu verzeichnen. Im Gegensatz dazu waren die Löhne in Ländern mit höherem Lohnniveau im Allgemeinen stabiler.

Allerdings kehrte nach 2011 die Aufwärtskonvergenz zwischen den EU-Ländern spürbar zurück. In dieser Phase verzeichneten die osteuropäischen Länder eine starke Aufholbewegung bei den Löhnen. Ausnahmen waren Ungarn und Kroatien, wo das relative Lohnniveau sank, während in Slowenien die Löhne auf dem gleichen Niveau blieben. Bei den Ländern mit höheren Löhnen war die Entwicklung des Lohnniveaus im Verhältnis zum EU-Durchschnitt im Allgemeinen mit der vorherigen Phase vergleichbar.

Einkommensungleichheit

Die Zunahme von Ungleichheiten ist für politische Entscheidungsträger*innen ein großer Anlass zur Sorge. Das Soziale Scoreboard überwacht die Entwicklung der Einkommensungleichheit mit Hilfe des Einkommensquintilverhältnisses.

Dieses misst die Ungleichheit der Einkommensverteilung und wird berechnet als das Verhältnis zwischen dem Gesamteinkommen der 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (das obere Quintil) und den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (das untere Quintil). (Abbildung 1)

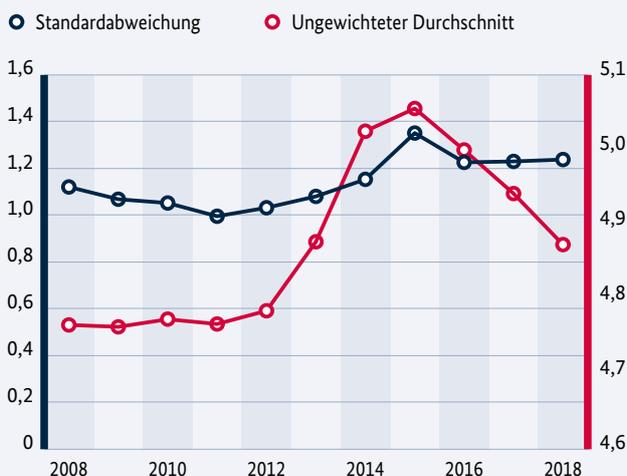
Im Zeitraum 2008 bis 2018 nahm die Einkommensungleichheit in der EU zu, ebenso wie die Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten. Daher handelte es sich um eine Entwicklung der Abwärtsdivergenz. Die Einkommensungleichheit stieg von 4,8 im Jahr 2008 auf 4,9 im Jahr 2018 (ungewichteter Durchschnitt), auch wenn diese Entwicklung über die Zeit hinweg nicht konstant war. Der Indikator blieb bis 2012 beinahe unverändert, gefolgt von einem Anstieg zwischen 2013 und 2015. Seit 2015 hat die Einkommensungleichheit stetig abgenommen.

Insgesamt hat sich die Einkommensungleichheit in der Hälfte der Mitgliedstaaten verstärkt. Zwischen 2008 und 2018 verzeichneten Litauen und Bulgarien die stärksten Zuwächse (von 6,1 auf 7,3 bzw. von 6,5 auf 7,6). Dabei schnitten diese Länder bereits 2008 mit am schlechtesten ab, und die Ungleichheit nahm selbst dann noch zu, als der Rest der EU einen Rückgang verzeichnete.

Dennoch wiesen nicht alle Mitgliedstaaten steigende Werte auf: Es gab Rückgänge in Polen (von 5,1 auf 4,2) und Portugal (von 6,1 auf 5,2). Allerdings folgten diese beiden Länder unterschiedlichen Entwicklungsmustern. Polen befand sich 2008 über dem EU-Durchschnitt, holte aber dann auf und erreichte 2018 mit 4,2 einen unterdurchschnittlichen Wert. Portugal dagegen lag 2008 über dem EU-Durchschnitt und blieb mit einem Wert von 5,2 auch 2018 noch darüber.

Abbildung 1

Abwärtsdivergenz bei der Einkommensungleichheit



Anmerkung: Eine Zunahme der durchschnittlichen Einkommensungleichheit (rechte Achse) wird von einer Zunahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten begleitet (gemessen an der Standardabweichung auf der linken Achse).
Quelle: erstellt von Eurofound.

Beschäftigungsquote

Die Europa-2020-Strategie formulierte das Ziel, die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahre bis 2020 auf 75 Prozent zu erhöhen. Die Beschäftigungsquote ist ein Leitindikator des Sozialen Scoreboards. Dieser Indikator stieg von 71 Prozent im Jahr 2008 auf 73,8 Prozent im Jahr 2018, und das trotz eines Rückgangs zwischen 2008 und 2013, als der Wert auf 68 Prozent fiel (ungewichtete Durchschnittswerte). Insgesamt ging die Variabilität für alle Mitgliedstaaten zurück, da die zuvor leistungsschwächsten Länder stark zu den leistungsstärksten aufholten. Daher ist für die Zeit von 2008 bis 2018 eine Aufwärtskonvergenz zu verzeichnen. (Abbildung 2)

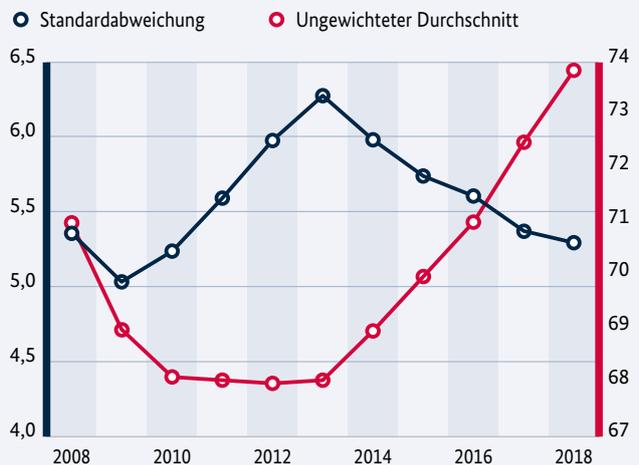
Insgesamt war die Aufwärtskonvergenz maßgeblich dem guten Abschneiden der osteuropäischen Länder zu verdanken, die allgemein starke Aufholentwicklungen zeigten, insbesondere Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei sowie Malta. Vor allem Ungarns Beschäftigungsquote wuchs stetig zwischen 2008 und 2018 um 12,9 Prozentpunkte an. Hatte sie 2008 noch unter dem EU-Durchschnitt gelegen, schloss sie mit 74,4 Prozent im Jahr 2018 darüber ab. Die Mitgliedstaaten der Mittelmeerregion zeigten jedoch einen entgegengesetzten Trend. In einigen Fällen fiel die Beschäftigungsquote sogar während des Beobachtungszeitraums. Griechenland verzeichnete die deutlichsten Beschäftigungsrückgänge (-6,8 Prozentpunkte), gefolgt von Spanien (-2,6 Prozentpunkte) und Zypern (-1,5 Prozentpunkte).

Arbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote ist ein weiterer Leitindikator des Sozialen Scoreboards. Sie lag 2018 in der EU27 bei 6,6 Prozent – immer noch etwas höher als die 2008 verzeichnete Quote von 6,4 Prozent,

Abbildung 2

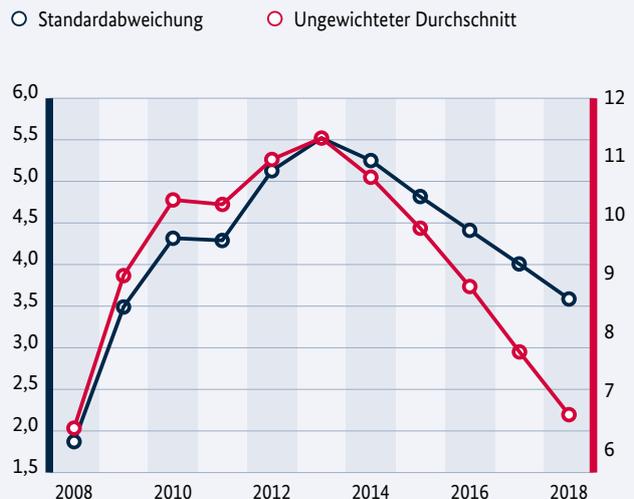
Aufwärtskonvergenz bei der Beschäftigungsquote



Anmerkung: Ein Anstieg der durchschnittlichen Beschäftigungsquote (rechte Achse) wird von einer begrenzten Abnahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten (linke Achse) begleitet.
Quelle: erstellt von Eurofound.

Abbildung 3

Abwärtsdivergenz bei der Arbeitslosenquote



Anmerkung: Eine Zunahme der durchschnittlichen Arbeitslosenquote (rechte Achse) geht einher mit einer Zunahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten (linke Achse).
Quelle: erstellt von Eurofound.

aber sehr viel niedriger als der Höchststand von 11,2 Prozent im Jahr 2013 (ungewichteter Durchschnitt). Seit 2013 ist in allen Mitgliedstaaten ein positiver Trend zu erkennen. Während einige Länder mit einer höheren Arbeitslosenquote gegenüber Ländern mit einem niedrigeren Wert aufholten, war die Gesamtvariabilität der Mitgliedsländer 2018 immer noch deutlich höher als 2008, da sich die Performance in einigen Mitgliedstaaten über diesem Zeitraum insgesamt verschlechtert hat. Insofern ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung der Entwicklung eine Abwärtsdivergenz. (Abbildung 3)

Trotz der starken wirtschaftlichen Erholung in der jüngeren Vergangenheit war die Arbeitslosenquote in Griechenland 2018 drei Mal so hoch wie im EU-Durchschnitt. Sie stieg von 7,8 Prozent im Jahr 2008 auf beachtliche 27,5 Prozent im Jahr 2013, gefolgt von einem Rückgang auf 19,2 Prozent

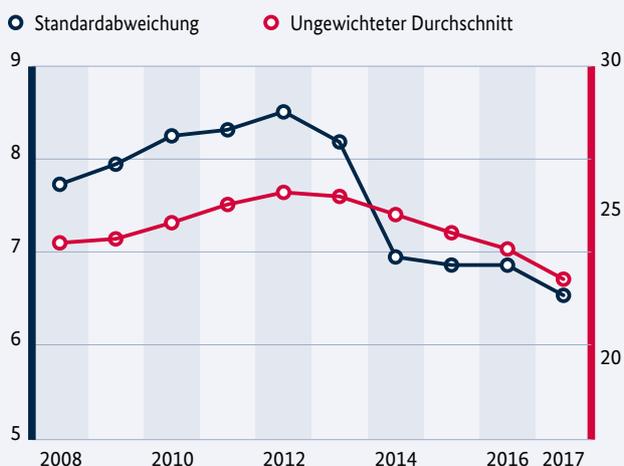
im Jahr 2018. Zypern, welches 2008 eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten der EU hatte, und Spanien erlebten eine ähnliche Entwicklung. Es waren aber auch einige positive Entwicklungsmuster zu beobachten. Die deutlichsten Rückgänge wurden in Ländern wie Deutschland und Ungarn beobachtet, wo zwischen 2008 und 2018 die Arbeitslosenquote um 4 Prozentpunkte zurückging. Diesen Ländern folgten Polen und die Slowakei mit Abnahmen von 3,2 bzw. 3,1 Prozentpunkten.

Generell lässt sich die Senkung der Arbeitslosenquote auf ein Aufholen der osteuropäischen Mitgliedstaaten, wie z. B. Kroatien, Ungarn, Polen und die baltischen Länder, zurückführen. Diese konvergierten in Richtung der Länder mit den niedrigsten Quoten. Dagegen fielen Mittelmeerlande wie Griechenland, Italien und Zypern gegenüber ihren früheren Werten ab und verzeichneten signifikante Anstiege ihrer Arbeitslosenquoten. Das führte in der Gesamtbetrachtung zu einer Divergenz der Performance.

Abbildung 4

Aufwärtskonvergenz bei der AROPE-Quote

Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen



Anmerkung: Eine Abnahme der durchschnittlichen AROPE-Quote (rechte Achse) geht einher mit einer Abnahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten (linke Achse).

Quelle: erstellt von Eurofound.

AROPE-Quote

Die Minderung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist eines der Ziele der Europa-2020-Strategie, und der AROPE-Indikator ist ein Leitindikator des Sozialen Scoreboards. Der AROPE-Indikator misst den Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen an der Gesamtbevölkerung. Dieser sank von 24 Prozent im Jahr 2008 auf 22,8 Prozent im Jahr 2017 – und dies trotz eines Höchststandes von 25,7 Prozent im Jahr 2012. Gleichzeitig verringerten sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, sodass der allgemeine Trend für den Gesamtzeitraum einer Aufwärtskonvergenz entspricht.

In der Zeit von 2008 bis 2017 holten die schwächsten Länder, darunter Rumänien, Bulgarien und Lettland, im Verhältnis zu den stärksten auf.

Besonders zu erwähnen ist Polen: Die AROPE-Quote lag 2008 über dem EU-Durchschnitt (30,5 Prozent im Vergleich zu 24 Prozent), ging aber bis 2017 sukzessive um 11 Prozentpunkte zurück und fiel damit unter den EU-Durchschnitt. ([Abbildung 4](#))

Nicht in allen Ländern ging die AROPE-Quote zurück: Die Mittelmeerländer und die skandinavischen Länder verzeichneten Anstiege. In Griechenland nahm der Wert zum Beispiel um 6,7 Prozentpunkte zu, wobei schon das Ausgangsniveau im Jahr 2008 höher war als in der EU. Ähnliche Divergenzmuster lassen sich für Spanien, Italien und Zypern sowie für Luxemburg und Dänemark beobachten, wo sich die Quote verschlechterte.

Anfälligkeit der Aufwärtskonvergenz in Rezessionen

Die im vorigen Abschnitt präsentierten Ergebnisse der Analyse belegen für die meisten sozialen und ökonomischen Indikatoren im Zeitraum von 2008 bis 2018 eine Aufwärtskonvergenz: das reale BIP pro Kopf, die Nominallöhne, die Beschäftigungsquote und die AROPE-Quote. Nur bei zwei Indikatoren ist eine Abwärtsdivergenz zu beobachten: bei der Arbeitslosenquote und der Einkommensungleichheit. Diese Erkenntnisse entsprechen denen anderer Studien, die mit einer breiteren Palette an Indikatoren (darunter alle Leitindikatoren des Sozialen Scoreboards) durchgeführt wurden (Eurofound, 2019a, 2019b).

Das sind gute Neuigkeiten, denn diese Ergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen der Finanzkrise in den meisten Mitgliedstaaten überwunden wurden und Europa wieder auf dem richtigen Weg ist. Trotzdem sollten wir uns der Instabilität dieser Aufwärtskonvergenz-Trends bewusst sein, insbesondere in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit im Falle einer zukünftigen Rezession in Europa.

Diese instabilen Entwicklungsmuster deuten darauf hin, dass Aufwärtskonvergenz dann stattfindet, wenn die Wirtschaft wächst. Dann verbessert sich die Performance und die Unterschiede zwischen den Ländern verringern sich. Wenn die EU aber in eine Rezession gerät und die Wirtschaft auf Talfahrt geht, tritt Abwärtsdivergenz ein, d. h. eine Verschlechterung des jeweiligen Indikators und eine Verstärkung der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten. Eurofound (2019b) hat festgestellt, dass diese Dynamik der Aufwärtskonvergenz bei den meisten der Leitindikatoren des Sozialen Scoreboards zu beobachten ist, insbesondere bei denjenigen, die im Zusammenhang mit Erwerbsbeteiligung, Armut und sozialer Ausgrenzung stehen.

Die starke konjunkturelle Komponente dieser Entwicklungen lässt vermuten, dass die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten nicht ausreichend stabil und nachhaltig ist. Aus diesem Grund müssen die Mitgliedstaaten ihre wirtschafts- und sozialpolitische Resilienz erhöhen, um nachhaltige Aufwärtskonvergenz zu erreichen und beim nächsten Konjunkturunbruch das Abgleiten in die Divergenz zu verhindern.

Strategien zur Förderung der Aufwärtskonvergenz

Wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz wird zunehmend als wesentlicher Faktor für die Stabilität der gemeinsamen Währung und für eine weitere Integration der Mitgliedstaaten betrachtet. In ihren politischen Leitlinien hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sich für die vollständige Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte ausgesprochen (von der Leyen, 2019). Dies wäre ein entscheidender Schritt zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz der Mitgliedstaaten gegen zukünftige makroökonomische Schocks und deren ungleich verteilte soziale Folgen.

Politische Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Europäischen Säule könnten z. B. transnationale automatische Stabilisatoren sein, die als fiskalische Stoßdämpfer fungieren, indem sie die Auswirkungen bestimmter negativer Schocks auf eine nachhaltige Aufwärtskonvergenz begrenzen. Ein vielfach diskutierter Stabilisierungsmechanismus ist eine europäische Arbeitslosenrückversicherung, welche an das in der Säule genannte Recht auf Arbeitslosenleistungen von angemessener Dauer anknüpft.

Eine europäische Mindestlohnpolitik könnte zu mehr Konvergenz bei Löhnen und verfügbarem Einkommen zwischen Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen führen.

Während es unterschiedliche Möglichkeiten für die Konzeption einer solchen Versicherung gibt, bestünde diese im Prinzip aus einem zentralen EU-Fonds, der bei einem Konjunkturrückgang an die nationalen Arbeitslosenversicherungen Geld auszahlen würde, um den Staatshaushalten etwas Spielraum zu verschaffen und den Mitgliedstaaten zu helfen, sich von Wirtschaftskrisen zu erholen. Dies würde makroökonomische Risiken verringern und gleichzeitig eine Konvergenz der sozioökonomischen Lage der von Arbeitslosigkeit Betroffenen unterstützen. Außerdem würde mit diesem schnellen, automatischen, antizyklischen Mechanismus eine Divergenz zwischen Mitgliedstaaten verhindert.

Der Bereich der Arbeitsentgelte ist dagegen explizit von den Bereichen ausgeschlossen, bei denen die EU eine Regelungskompetenz besitzt (gemäß Artikel 153 Absatz 5 des Vertrags über die

Arbeitsweise der Europäischen Union). Dennoch gibt es Präzedenzfälle für europäisches Handeln in diesem Bereich – zuletzt in Form der länderspezifischen Empfehlungen an einige Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters (siehe auch Eurofound 2014a und 2014b). Nachdem Kommissionspräsidentin von der Leyen sich in ihren politischen Leitlinien verpflichtet hat, „sicherzustellen, dass jede*r Arbeitnehmer*in in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“, der den Arbeitnehmer*innen „am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“, denkt die Kommission derzeit über ein Rechtsinstrument nach, das „angemessene“ Mindestlöhne sowie eine transparente und vorhersehbare Art und Weise der Lohnfindung im Einklang mit den nationalen Traditionen der Lohngestaltung gewährleistet.

Während diese Ankündigung und das Konsultationspapier für die erste Phase der Konsultation mit den Sozialpartnern eine Schwerpunktverschiebung hin zu einer arbeitnehmerzentrierten Sichtweise andeuten, gibt es die Hoffnung, dass eine europäische Mindestlohnpolitik zu mehr Konvergenz bei Löhnen und verfügbarem Einkommen zwischen Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen führen könnte und womöglich Erwerbsarmut senken, Lohnunterschiede zwischen Mitgliedstaaten reduzieren und Sozialdumping verhindern könnte.

Die Umsetzung dieses Vorschlags wäre allerdings politisch sensibel und müsste positive Auswirkungen auf die Löhne und potenzielle negative Effekte für die Beschäftigung und Arbeitszeiten behutsam austarieren. Er müsste auch die wichtige Rolle der Sozialpartner bei der Lohngestaltung mitberücksichtigen.

Die Verwirklichung dieser beiden Handlungsoptionen könnte den Mitgliedstaaten zusätzliche Instrumente an die Hand geben, um ihre Resilienz gegen Schocks zu erhöhen und divergierenden

Trends bei der Beschäftigung und den sozioökonomischen Bedingungen entgegenzuwirken. Zusätzlich könnte die praktische Anwendung der Säule als solche – und die soziale Konvergenz, die sie unterstützen soll – die Notwendigkeit neuer Gesetzesinitiativen in der EU herausstellen. Auch könnte sie die Mitgliedstaaten ermutigen, individuelle Maßnahmen zu ergreifen, um nicht nur bei der Arbeitsmarktpolitik ein höheres Maß an Konvergenz zu erreichen, sondern insbesondere auch bei der Leistungsfähigkeit und Qualität der

Institutionen. Diese gemeinschaftliche Anstrengung würde zusätzlich zur Stärkung der Resilienz und zum Erreichen einer nachhaltigen Aufwärtskonvergenz bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Ländern der Europäischen Union beitragen.

MASSIMILIANO MASCHERINI, PHD, *ist Leiter der Forschungseinheit für Sozialpolitik bei Eurofound.*

QUELLENANGABEN

- Bongardt, A., Torres, F., Hefeker, C., Wunsch, P. and Hermann, C. (2013). 'Convergence in the EU', *Intereconomics*, Band 48, Nr. 2, S. 72–92.
- Eurofound. (2014a). *Pay in Europe in the 21st century*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2014b). *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin.
- Eurofound. (2018a). *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators of convergence*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2018b). *Progress on convergence in employment*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2018c). *Progress on convergence in the socioeconomic area*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2019a). *Upward convergence in employment and socioeconomic factors*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2019b). *A more equal Europe? Convergence and the European Pillar of Social Rights*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Eurofound. (2019c). *Upward convergence in working conditions*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- European Commission. (2013). *Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020*, COM(2013) 83, Brüssel.
- European Commission. (2017d). *Establishing a European Pillar of Rights*, COM(2017) 250 final, Brüssel.
- European Commission. (2017e). 'Commission presents the European Pillar of Social Rights', press release IP/17/1007, Brüssel, 26. April.
- European Commission. (2019). *Proposal for a Joint Employment Report 2020: Text proposed by the European Commission on 17 December 2019 for adoption by the EPSCO Council*, Brüssel.
- Gill, I. S. and Raiser, M. (2012). *Golden growth: Restoring the lustre of the European economic model*, Weltbank, Washington, DC.
- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. and Schulz, M. (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, Brüssel.
- Van Rompuy, H., Barroso, J. M., Juncker, J.-C. and Draghi, M. (2012). *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, Council of the European Union, Brüssel.
- Vandenbroucke, F. (2017). 'From the Gothenburg Social Summit to a European Social Union', *Social Europe*, London.
- Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more: My agenda for Europe: Political guidelines for the next European Commission 2019–2024*, Brüssel.

MESSUNG VON AUFWÄRTSKONVERGENZ

Die Messung der Aufwärtskonvergenz beinhaltet die Messung zweier Konzepte: Verbesserungen und Konvergenz.

Eine Verbesserung wird normalerweise anhand von Veränderungen der ungewichteten Durchschnittswerte der Performancekennzahlen der Mitgliedstaaten gemessen. Es werden ungewichtete Durchschnittswerte gewählt, um allen Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Gesamtentwicklung das gleiche Gewicht und die gleiche Bedeutung zu geben.

Eurofound unterscheidet zwischen zwei Arten von Aufwärtskonvergenz.

- Eine strikte Aufwärtskonvergenz findet statt, wenn alle Mitgliedstaaten sich verbessern und sich gleichzeitig die Unterschiede zwischen ihnen verringern. In diesem Falle wird kein Land zurückgelassen.
- Ansonsten spricht man von Aufwärtskonvergenz, wenn sich der EU Durchschnitt verbessert und gleichzeitig Unterschiede zwischen den Ländern verringert werden. In diesem Falle steigt der EU Durchschnittswert, aber nicht jeder Mitgliedstaat erfährt eine Verbesserung.

Zusätzlich zu diesen beiden Fällen und nach derselben Logik definiert Eurofound (2018a) drei weitere mögliche Szenarien: Aufwärtsdivergenz, Abwärtsdivergenz und Abwärtskonvergenz. Eine Abwärtsbewegung bezeichnet dabei eine Bewegung weg von der wünschenswerten Entwicklungsrichtung eines Indikators, während Divergenz eine Zunahme der Unterschiede beschreibt.

Konvergenz wird üblicherweise mit drei verschiedenen statistischen Maßen gemessen: Beta-, Sigma- und Delta-Konvergenz. Diese drei Maße untersuchen unterschiedliche Aspekte des Konvergenzprozesses, wie z. B. das Aufholen schwächerer Länder gegenüber den stärksten Ländern und die Abnahme der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt.

Beta-Konvergenz misst, ob Länder, die von einem niedrigeren Leistungsniveau gestartet sind, schneller wachsen als leistungsstärkere Länder. Diesen Prozess bezeichnet man auch als Aufholen.

Sigma-Konvergenz bezieht sich auf den Gesamtrückgang der Unterschiede zwischen den Ländern im Laufe der Zeit und wird durch die Entwicklung der statistischen Streuungsmaße, wie z. B. der Standardabweichung oder des Variationskoeffizienten, bestimmt. Eine mit der Zeit abnehmende Standardabweichung oder ein abnehmender Variationskoeffizient weisen auf Konvergenz hin.

Delta-Konvergenz wird verwendet, um den Abstand der Länder vom leistungsstärksten Land zu analysieren. Delta-Konvergenz wird normalerweise durch die Summe der Abstände zwischen den Mitgliedstaaten und dem besten Land gemessen.

Über den „EU Convergence Monitoring Hub“ haben Sie Zugang zu Eurofound's Arbeiten zum Thema Aufwärtskonvergenz:

<http://eurofound.link/convergencehub>

Debatte

Die deutschen Sozialpartner im Gespräch zur Zukunft der Sozial- und Beschäftigungspolitik in Europa

INTERVIEWS: ERIC BONSE, JOURNALIST

Welche Rolle soll die EU in Zukunft in der Sozial- und Beschäftigungspolitik spielen und welche Erwartungen haben die Sozialpartner an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft? Dazu äußern sich Gewerkschaftsvertreterin Annelie Buntenbach und Arbeitgebervertreter Steffen Kampeter im Interview.

Annelie Buntenbach: Deutschland muss das Soziale ganz nach oben stellen¹

Wie sehen Sie die Rolle der Europäischen Union in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – ist das überhaupt ein Thema für die EU?

BUNTENBACH: Das muss ein Thema für die EU sein, denn sie ist viel zu lange eine eher wirtschaftspolitisch orientierte Gemeinschaft gewesen. Nun muss sie zeigen, dass sie auch in Sachen sozialer

Gerechtigkeit und Regulierung beim Arbeitsmarkt etwas leisten kann. Doch dafür brauchen wir ein Umsteuern. Bisher standen Binnenmarkt und Dienstleistungsfreiheit in Brüssel immer oben an. Es ging vor allem um die Freiheiten für Unternehmen. Wenn wir um Vertrauen für die EU werben wollen, dann muss sie auch Fortschritte im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bringen.

Welche Erwartungen haben Sie in diesem Zusammenhang an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft?

BUNTENBACH: Deutschland muss diese Themen ganz nach oben stellen. Denn wir müssen die Vertrauenskrise angehen, die nicht nur die EU trifft, sondern auch viele Regierungen in den Mitgliedstaaten, wie der Aufstieg von Rechtsextremismus und Rechtspopulismus auch in Deutschland zeigt. Da gilt es klarzumachen, dass es eine soziale Perspektive gibt, die wir gemeinsam in der EU entwickeln. Es geht um faire Mindestlöhne, es geht um Grundsicherungssysteme, um faire Arbeitsbedingungen und Sozialschutz bei der Plattformarbeit.

Sie haben bereits den Mindestlohn angesprochen, den es ja auch in Deutschland gibt. Unterstützen Sie das Ziel eines EU-weiten Rahmens für Mindestlöhne?

BUNTENBACH: Ja. Wir stützen einen EU-weiten Rahmen für Mindestlöhne. Das heißt gleichzeitig auch, dass es eine Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme geben muss.

Was wäre bei der Umsetzung zu beachten?

BUNTENBACH: Es geht um eine Richtlinie, das wäre die angemessene Rechtsform. Die Formel wäre, dass die nationalen Mindestlöhne möglichst schnell 60 Prozent des Medians eines Vollzeitbeschäftigten erreichen. Dann muss man auch festschreiben, dass Mindestlöhne nicht unzulässig reduziert werden können. Wir haben viele schlechte Erfahrungen gemacht, nicht nur im Transportbereich, sondern auch in der Gastronomie, wo plötzlich Trinkgelder auf den Lohn angerechnet wurden. Es muss auch mit nationaler Gesetzgebung und nationalen Traditionen kompatibel sein. Und wir fordern auf jeden Fall eine Beteiligung der Sozialpartner.

Aber dagegen regt sich Widerstand, vor allem in Nordeuropa. Sogar die Gewerkschaften sträuben sich dort gegen eine EU-weite Regelung.

BUNTENBACH: In den skandinavischen Ländern ist die Tarifbindung besser als in Deutschland. Wenn Tarifverträge allgemeinverbindlich gelten, dann brauche ich doch keinen Mindestlohn, sagen die Gewerkschaften etwa in Schweden. Aber das ist sonst nirgendwo in Europa der Fall. Deshalb muss man die unterschiedlichen Interessen austarieren.

Kann Deutschland bei angemessenen Mindestlöhnen als Modell dienen? Die EU-Kommission warnt vor einem Armutsrisiko.

BUNTENBACH: Was in Deutschland gut ist, ist die Beteiligung der Sozialpartner beim Anpassungsmechanismus. Ich finde es richtig, die Expertise der Sozialpartner zu nutzen. Aber ansonsten



ANNELIE BUNTENBACH war zwischen 2006 und Mai 2020 Mitglied im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Sie vertrat die Bereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf nationaler wie europäischer Ebene, Recht sowie Migrations- und Antirassismuspoleitik. Soziale Gerechtigkeit und Teilhabechancen für alle gehören für sie entscheidend zu einem lebendigen und demokratischen Miteinander. Foto: Dirk Enters

1. Das Interview wurde am 28. Januar 2020 geführt.

gilt: Wir haben den Mindestlohn weder erfunden noch sind wir auf dem Level, den ich mir für ganz Europa wünschen würde. Deshalb ist Deutschland eher kein Modell.

Den Hinweis der EU-Kommission, dass der deutsche Mindestlohn nach oben angepasst werden sollte, würden Sie vermutlich gerne aufgreifen?

BUNTENBACH: Ja, und dazu gibt es in Deutschland auch eine lebhaftige Debatte. Wenn man möchte, dass der Mindestlohn wirklich armutsfest ist und dass der Sprung in Richtung 12 Euro gemacht wird, dann wird dazu eine politische Entscheidung im Parlament nötig sein. Über den Anpassungsmechanismus ist das nicht zu machen.

„Wir müssen die Vertrauenskrise angehen, die nicht nur die EU trifft, sondern auch viele Regierungen in den Mitgliedstaaten.“

ANNELIE BUNTENBACH

Kommen wir zum Mindesteinkommen. Unterstützen Sie das Ziel, in allen EU-Staaten Systeme der Mindesteinkommenssicherung zu schaffen?

BUNTENBACH: Ja, ich halte das für wirklich dringend. Wir brauchen eine angemessene und leistungsfähige Systematik der Mindesteinkommen. Das heißt, dass Grundsicherungssysteme in allen EU-Ländern so ausgestaltet werden, dass Menschen nicht in Armut gedrückt werden. Auch hier gilt: Wir brauchen eine europäische Richtlinie, aber wir werden nicht ein einheitliches europäisches Grundsicherungssystem schaffen. Die nationalen Traditionen und Systeme sind dafür einfach zu unterschiedlich.

Kann Deutschland dabei als Modell dienen?

BUNTENBACH: Das ist schwer zu sagen. Was sicher hilft, ist der individuelle Rechtsanspruch wie in Deutschland, den braucht man bei einer Mindestsicherung. Wir brauchen auch einen diskriminierungsfreien Zugang und eine Anpassung an die Haushaltsgröße – das sind Punkte, die aus unserer Sicht wichtig sind. Auf der anderen Seite ist der deutsche Mechanismus durchaus renovierungsbedürftig. So sind wir bei der Höhe der Mindestsicherung im EU-Vergleich nur im Mittelfeld. Und dann gibt es andere Punkte, die mir gar nicht gefallen. EU-Ausländer*innen in den ersten drei Monaten vom Anrecht auszuschließen geht gar nicht. Das ist kein wirklich europäischer Gedanke.

Sie betonen die gute Zusammenarbeit der Sozialpartner in Deutschland. Wie sieht es denn mit den Arbeitgebern aus, teilen sie Ihre Ansichten zum sozialen Europa?

BUNTENBACH: Da sind natürlich unterschiedliche Interessenlagen und Sichtweisen, die aufeinanderprallen. Aber es gibt auch Gemeinsamkeiten. Die Beteiligung der Sozialpartner ist beiden Seiten wirklich wichtig, das ist sicher ein gemeinsamer Punkt. Ansonsten gibt es bei der Frage, wie viele Regeln wir brauchen, damit Europa sozial ist und kein Dumping am Arbeitsmarkt herrscht, sehr unterschiedliche Auffassungen. Für uns ist ganz entscheidend, dass die Standards, die wir haben, auch kontrolliert und durchgesetzt werden – bei der Entsenderichtlinie, beim Transportwesen, aber auch bei A1-Bescheinigungen und anderem mehr. Ich würde mich sehr freuen, wenn wir gemeinsam für eine europäische Sozialversicherungsnummer eintreten könnten. Das wäre schon mal ein Anfang, um Lohn- und Sozialdumping einen Riegel vorzuschieben. Wenn man sich bei der A1-Bescheinigung querstellt, sollte man wenigstens bei der Sozialversicherungsnummer sagen: Top, das ist es!

Steffen Kampeter: Mitgliedstaaten müssen Hauptakteure in der Sozialpolitik bleiben²

Die deutschen Arbeitgeber lehnen eine aktive Sozialpolitik auf EU-Ebene ab. Warum?

KAMPETER: Diese Unterstellung ist völlig falsch. Tatsache ist: Wir haben heute kaum einen Bereich, der nicht durch eine vernünftige europäische Mindestnorm begleitet ist, z. B. der gesamte Arbeitsschutz. Daran haben die Arbeitgeber konstruktiv mitgewirkt und teilweise auch Vereinbarungen mit Gewerkschaften geschlossen, z. B. zum Elternurlaub. Aus guten Gründen bleibt in der Sozialpolitik nach dem EU-Vertrag der Mitgliedstaat Hauptakteur und der EU sind bestimmte Bereiche ausdrücklich verschlossen worden, z. B. bei Entgeltfragen. Wer sich darüber hinwegsetzen will, dem zeigen wir ein Stoppschild.

Die neue EU-Kommission ist dennoch aktiv geworden ...

KAMPETER: Ja, über eine schleichende Kompetenzzanmaßung. Hier wird die Europäische Säule sozialer Rechte, die keine Zuständigkeitsveränderung in der Sozialpolitik bewirkt, missbraucht und überdehnt. Generell gilt: Wer eindeutige Rechtsvorschriften missachtet oder sich Krücken konstruiert, um politisch Gewolltes durchzusetzen, schafft kein Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit europäischer Entscheidungsprozesse.

Was erwarten Sie in diesem Zusammenhang von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft?

KAMPETER: Wir denken Europa europäisch. Natürlich ist es toll, dass wir eine deutsche Kommissionspräsidentin haben und dass Deutschland den Ratsvorsitz übernimmt. Aber die Rolle der EU-Ratspräsidentschaft ist eher die Moderation. Ich erwarte, dass der deutsche Vorsitz professionell und integrativ zu Ergebnissen führt – aber ich erwarte keine spezifisch deutschen Akzente. Wichtig ist, dass die EU mit einer Stimme spricht.



STEFFEN KAMPETER ist seit Juli 2016 Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Seit August 2019 ist er außerdem Alternierender Vorsitzender des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit. Von 2005 bis 2009 war Kampeter Haushaltspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, von 2009 bis 2015 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen. Foto: Dirk Enters

2. Das Interview wurde am 13. Februar 2020 geführt.

Die europäische Säule sozialer Rechte soll also nicht ausgebaut werden?

KAMPETER: Für Eingriffe in die Tarifautonomie durch EU-Rechtsvorschriften stehen wir jedenfalls nicht zur Verfügung.

Sie argumentieren vor allem juristisch. Geht es nicht auch darum, in Süd- oder Osteuropa für sozial verträgliche Verhältnisse zu sorgen?

KAMPETER: Ich argumentiere nicht juristisch, sondern weise darauf hin, dass das EU-Recht vernünftigen ordnungspolitischen Prinzipien folgt, wie dem der Vorfahrt für die Sozialpartner. Vieles, was jetzt angedacht wird, kommt scheinbar sozial daher, behindert aber den ökonomischen Aufholprozess Süd- und Osteuropas, der Voraussetzung auch für leistungsfähigere Sozialsysteme ist.

„Die Geschichte der EU ist die Geschichte einer erfolgreichen Aufwärtskonvergenz.“

STEFFEN KAMPETER

Die Löhne in Osteuropa sind dennoch vergleichsweise niedrig, vielleicht sogar zu niedrig?

KAMPETER: Die Lohnkosten-Unterschiede waren und sind ein wesentlicher Treiber für die Konvergenz, schon immer in der Geschichte der EU. Polen ist durch Lohnunterschiede interessant für wirtschaftliche Aktivitäten geworden, die wiederum zur Konvergenz, das heißt zur Angleichung des Lohnniveaus geführt haben. Eine Ausschaltung des Lohnwettbewerbs klingt vielleicht sozial, ist aber im Kern gegen jene Länder

gerichtet, die die Lohnunterschiede zur Angleichung genutzt haben. Nicht überall, wo sozial draufsteht, ist auch sozial drin.

Kann Deutschland beim Mindestlohn als Modell dienen?

KAMPETER: Der Mindestlohn in Deutschland ist Ergebnis der Tariflohnentwicklung. Für mich entscheidend ist nicht die Lohnhöhe in den verschiedenen Ländern, sondern der Findungsmechanismus. In Deutschland setzen wir dabei nicht auf den Staat, sondern auf die Sozialpartner. Lohnfindung sollte von Politik und Parteitaktik ferngehalten werden. Das rate ich allen Mitgliedsstaaten in der EU. Insofern kann Deutschland ein Modell sein.

Was halten Sie vom Ziel der Aufwärtskonvergenz?

KAMPETER: Die Geschichte der EU ist die Geschichte einer erfolgreichen Aufwärtskonvergenz. Natürlich hat es auch Rückschläge gegeben. Aber wenn Sie sich die Entwicklung z. B. in Spanien und Portugal, aber auch in Polen ansehen, dann ist Europa eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte.

Unterstützen Sie das Ziel, in allen EU-Staaten Systeme der Mindesteinkommensicherung zu schaffen? Kann Deutschland dafür ein Beispiel sein?

KAMPETER: Wir haben in Deutschland eines der dichtesten und leistungsfähigsten Sozialnetze. Es ist die nationale Entscheidung eines jeden Staates, ob er ein ähnliches System implementieren möchte, wenn er wirtschaftlich vergleichbar leistungsfähig ist. Ich hielte es für vermessen, zu sagen, am deutschen sozialen Einkommens- und Mindestsicherungssystem könne Europa genesen.

Sie argumentieren gegen europäische Regulierungen im Sozialbereich. Gibt es denn auch Bereiche, in denen sich die deutschen Arbeitgeber mehr Europa wünschen?

KAMPETER: Nochmal: Die vorhandenen europäischen sozialen Mindestnormen sind vernünftig. Gegen diese Regulierungen wende ich mich keinesfalls. Aber die Mitgliedstaaten bleiben die Hauptakteure in der Sozialpolitik. Wer das nicht respektiert, trifft auf unseren Widerstand. Für die europäische Entwicklung liegen mir zwei Themen besonders am Herzen. Erstens müssen wir aus dem Green Deal eine marktwirtschaftliche Veranstaltung machen. Der Emissionshandel ist eine Schwalbe, aber die macht noch keinen Sommer. Für den Klimaschutz werden wir einen deutlich höheren Aufwand betreiben müssen. Das Zweite ist, dass die EU-Kommission das Thema Wettbewerbsfähigkeit wieder stärker in den Vordergrund rückt. Hier liegen enorme Chancen, insbesondere beim digitalen Binnenmarkt.

Sollte sich die EU auch mehr um Investitionen kümmern, wie es etwa der DGB fordert?

KAMPETER: Neun von zehn Investitionen kommen aus privater Hand. Die politische Diskussion konzentriert sich auf das restliche Zehntel. Ich hielte es für besser, die Bedingungen für private Investitionen zu verbessern.

Wären Sie bereit, gemeinsam mit dem DGB das Thema europäische Sozialversicherungsnummer aufzugreifen?

KAMPETER: Der Grundgedanke gefällt mir. Dass wir ohne große Bürokratie feststellen können, ob jemand ordnungsgemäß in einem sozialen Sicherungssystem organisiert ist, ist vernünftig. Wie man das am besten macht, bleibt noch zu klären. Aber der Grundgedanke wird von uns geteilt.

Analyse

Benchmarking von Mindesteinkommen zur Förderung der Aufwärtskonvergenz

TEXT: OLIVIER BONTOUT, KATALIN SZATMARI,
EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION¹

Zwar hatte sich die soziale Situation in Europa verbessert, als die Covid-19-Krise einsetzte, doch die verbleibenden und sich abzeichnenden Herausforderungen erfordern kontinuierliche Anstrengungen zur Gewährleistung wirksamer nationaler sozialer Sicherheitsnetze, die den Zusammenhalt der Gesellschaften und gerechte Übergänge fördern. Der EU-weite Benchmarking-Rahmen zu Mindesteinkommenssystemen unterstützt gegenseitiges Lernen und die Aufwärtskonvergenz nationaler Systeme.

Europa verfügt über einige der höchsten Lebensstandards, der besten Arbeitsbedingungen und der wirksamsten Sozialschutzsysteme der Welt. Zwar hat sich die Finanzkrise von 2008 negativ auf die soziale Situation in Europa ausgewirkt, doch dieser negative Trend wurde weitgehend umgekehrt, bis die Covid-19-Krise einsetzte: Die Zahl von Personen, die von Armut oder sozialer

Ausgrenzung bedroht sind, hat sich 2018 im sechsten aufeinanderfolgenden Jahr verringert.² Die Beschäftigungsquote erhöhte sich weiterhin, wenn auch langsamer, und die Arbeitslosigkeit lag im dritten Quartal 2019 bei einem Rekordtief von 6,3 Prozent.

Diese Trends maskieren jedoch einen Mangel an substanzieller Verbesserung bei Haushalten mit geringem Einkommen. Die Einkommensungleichheit ist im Vergleich zu der Zeit vor der Krise weiterhin hoch. In der EU entspricht das Einkommen der reichsten 20 Prozent der Bevölkerung durchschnittlich dem fünffachen Einkommen der ärmsten 20 Prozent. Die Armutslücke, die bemisst, wie arm die Armen sind³, hat sich in den letzten zehn Jahren insgesamt ebenfalls verschlechtert. Des Weiteren folgt die Armutspersistenz⁴ – d. h., wie wahrscheinlich es ist, dass Arme arm bleiben – in den letzten zehn Jahren einem ähnlichen Trend.⁵

1. In diesem Artikel geäußerte Ansichten sind Ansichten der Autoren und nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission zu interpretieren.

2. Vorschlag für einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Kommission und des Rates zur Jährlichen Nachhaltigen Wachstumsstrategie 2020 KOM(2019) 653.

3. Indikator des relativen Medianwerts der Armutgefährdungslücke, berechnet als Differenz zwischen dem Median-Äquivalenz-Einkommen von Personen unterhalb der Armutgefährdungsschwelle und der Armutgefährdungsschwelle, ausgedrückt als prozentualer Anteil der Armutgefährdungsschwelle.

4. Der Indikator misst den Anteil von Personen, die arm sind und auch in zwei der drei vorangegangenen Jahre arm waren.

5. Weitere Details im Jahresbericht 2019 des Ausschusses für Sozialschutz.

Für diejenigen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, die also in Haushalten mit sehr geringer Erwerbstätigkeitsintensität leben, bleibt die Armutsgefährdungsquote anhaltend hoch und ist 2018 das fünfte Jahr in Folge gestiegen. Dies zeigt, dass die relative Einkommenssituation der schwächsten Gruppen sich nicht verbessert hat, was auf mögliche Lücken bei Angemessenheit und Abdeckung der sozialen Sicherheitsnetze hinweist.

Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei all diesen Kennzahlen unterstreichen die Herausforderung, EU-weit zu einer Aufwärtskonvergenz zu kommen, die durch die Covid-19-Krise noch verschärft wird. In diesem Zusammenhang wird die Rolle der Sozialleistungen zur Abfederung der Auswirkungen der Krise eine Schlüsselrolle spielen. Angesichts des Ausmaßes des zu erwartenden Drucks auf das Einkommen und die Armut der Haushalte ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die automatischen Stabilisatoren ihre Rolle zur Unterstützung der Haushalte voll wahrnehmen und dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um bestehende Lücken in den Sozialschutzsystemen zu schließen.

Politische Maßnahmen – die Säule und der Ansatz der aktiven Eingliederung

Ein Sicherheitsnetz, das ein Leben in Würde gewährleistet, ist entscheidend bei der Bekämpfung der Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung. In einer Zeit, in der Übergänge in Bezug auf den Arbeitsmarktstatus für eine wachsende Zahl von Personen immer schwieriger werden, ist ein solches Netz von wachsender Bedeutung und macht die

Notwendigkeit, niemanden zurückzulassen, immer drängender. Zu diesem Zweck legt der Grundsatz 14 der Europäischen Säule sozialer Rechte Folgendes fest: „Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen. Für diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, sollten Mindesteinkommensleistungen mit Anreizen zur (Wieder-)eingliederung in den Arbeitsmarkt kombiniert werden.“

Die „Empfehlung des Rates über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung“⁶ von 1992 legt eine Reihe von Grundsätzen und Leitlinien fest, wie z. B. die Bestimmung des Betrags von Zuwendungen, die unter Berücksichtigung von Lebensstandards und Preisniveaus für unterschiedliche Arten und Größen von Haushalten als notwendig erachtet werden, um Grundbedürfnisse abzudecken, die Erhaltung des Anreizes zur Arbeitssuche und das regelmäßige Anpassen der Leistungshöhe, damit der Bedarf fortlaufend abgedeckt ist.

Aufbauend auf der Empfehlung von 1992 hat die Kommission 2008 eine „Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“⁷ verabschiedet. Die Empfehlung spricht sich für eine Überprüfung der Sozialschutzsysteme als Teil der umfassenden und kontinuierlichen Bemühungen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung aus. 2013 wurde mit dem Paket zu sozialen Investitionen (SIP) der Europäischen Kommission⁸ dieser integrierte Ansatz weiter gestärkt, wobei die entscheidende Bedeutung der Befähigung und Unterstützung von Menschen

6. Amtsblatt L 245, 26.8.1992, S. 46.

7. Amtsblatt L 307, 18.11.2008, S. 11.

in allen Lebensphasen hervorgehoben wurde. Dieser Ansatz wurde 2016 in Ratsschlussfolgerungen bekräftigt.⁹ Überall wird ein dreigliedriger Ansatz gefordert, der wiederum in den Grundsatz 14 der Säule zum Mindesteinkommen aufgenommen wurde:

- Mit dem ersten Strang (angemessene Einkommensunterstützung) wird das grundlegende Recht des Einzelnen auf ausreichende Zuwendungen und Sozialhilfe anerkannt, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.
- Der zweite Strang deckt die Eingliederung erwerbsfähiger Personen in den Arbeitsmarkt ab, sodass sie wirksame Hilfe für die Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Beschäftigung erhalten, die ihren Fähigkeiten entspricht. Dies findet sich in der Empfehlung des Rates von 2016 zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt wieder¹⁰, wo die Notwendigkeit eines individuellen Ansatzes sowie koordinierter Leistungserbringung betont wird. Politische Maßnahmen sollen gute Arbeit gewährleisten und gegen Arbeitsmarktsegmentierung vorgehen, indem sie Menschen dabei unterstützen, in Arbeit zu bleiben, Armut trotz Arbeit vorzubeugen und ihre Beschäftigungsperspektiven zu verbessern.
- Der dritte Strang fordert eine geeignete soziale Unterstützung für Betroffene durch den Zugang zu hochwertigen Unterstützungsangeboten, mit denen aktive Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung gefördert werden. Es werden auch verschiede-

ne gemeinsame Grundprinzipien, einschließlich koordinierter und vernetzter Leistungserbringung, hervorgehoben, die ebenfalls bestmöglich Berücksichtigung finden sollten.

Die integrierten Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen¹¹ enthalten Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Sinne des aktiven Eingliederungsansatzes unter Aufnahme der Elemente der Europäischen Säule sozialer Rechte. Diese Leitlinien bilden die Rechtsgrundlage für das Verfahren des Europäischen Semesters¹² und somit den Rahmen für Überwachung und Koordinierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen in der gesamten Europäischen Union.

Benchmarking-Rahmen zu Mindesteinkommen

Entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz legen die Mitgliedstaaten die Einkommensunterstützung und den entsprechenden Maßnahmen-Mix fest. In allen Mitgliedstaaten gibt es irgendeine Form der Grundsicherung, doch variiert die Ausgestaltung erheblich, und einige Herausforderungen auf nationaler oder lokaler Ebene sind nach wie vor nicht gelöst. Die Defizite können eine begrenzte Abdeckung, Mängel bei der Angemessenheit der Leistungen, fehlende finanzielle Anreize für die Aufnahme von Arbeit und eine beschränkte Verfügbarkeit von sozialen Angeboten oder von Maßnahmen der aktiven Eingliederung umfassen.¹³ Die Verbesserung der Wirksamkeit solcher Systeme kann einen erheblichen Unterschied

8. Mitteilung der Kommission (2013) 83 zu Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt.

9. 2017 wurde gemeinsam mit dem Maßnahmen-Paket der Säule ein Arbeitspapier der Kommission vorgelegt, in dem die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung von 2008 überprüft wird, mit dem Ergebnis, dass die Empfehlung in vielen Mitgliedstaaten als Treiber für Strukturreformen fungiert hat, allerdings insgesamt ungleich stark.

10. Amtsblatt der Europäischen Union C 67, 20.2.2016, S.1–5.

11. Amtsblatt der Europäischen Union L 224, 5.9.2018, S.4–9.

12. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_de

machen und zur Aufwärtskonvergenz beitragen sowie die Schwächsten besser schützen, einschließlich vor den bevorstehenden Umbrüchen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft.

Um die analytische Arbeit des Europäischen Semesters zu stärken, hat der Ausschuss für Sozialschutz¹⁴ beschlossen, einen Benchmarking-Rahmen zum Mindesteinkommen zu entwickeln, der 2019 fertiggestellt wurde und seither einen Beitrag zur Analyse des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, der Länderberichte und der länderspezifischen Empfehlungen leistet. 2019 wurden 14 länderspezifische Empfehlungen im Bereich sozialer Inklusion und Sozialleistungen verabschiedet, von denen vier in direktem Zusammenhang mit dem Grundsatz 14 der Europäischen Säule sozialer Rechte stehen und sich auf Mindesteinkommen beziehen.

Dank dieses Benchmarkings konnten einschlägige hochwertige Ergebnis- und Performanz-Indikatoren ausgemacht werden. Es wurden auch Indikatoren und/oder Qualitätsgrundsätze für die politischen Hebel definiert, die sich auf die Performanz bzw. Leistungsfähigkeit auswirken (siehe **Box**). Ein Schwerpunkt wurde auf den aktiven Eingliederungsansatz gelegt – d. h. die Notwendigkeit, angemessene Mindesteinkommensunterstützung, die Umsetzung inklusiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und den Zugang zu hochwertigen Unterstützungsangeboten eng zu verzahnen, sodass diese sich wechselseitig stärken. Drei politische Hebel wurden im Einklang mit dem aktiven Eingliederungsansatz ausgemacht¹⁵, und es wurde insbesondere ein Doppelindikator zur Beurteilung der Angemessenheit von Mindesteinkommenssystemen entwickelt.

INDIKATOREN DES BENCHMARKING-RAHMENS

Ergebnis Indikatoren

- Relative Armutsgefährdungslücke der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18–64)
- Materielle und soziale Benachteiligungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18–64)
- Armutsgefährdungsquote von Personen, die in (quasi-)arbeitslosen Haushalten leben (18–59)

Performanz Indikatoren

- Auswirkungen von Sozialtransfers (Renten ausgenommen) auf die Armut der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18–64)
- Quote der dauerhaften Armutsgefährdung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18–64)
- Die Leistungsempfängerquote unter von Armut bedrohten Personen in (quasi-)arbeitslosen Haushalten (18–59)

- Lücke bei unerfülltem Bedarf an medizinischen Untersuchungen nach eigener Aussage (18–59)
- Lücke bei der Wohnkosten-Überlastungsquote (18–59)
- Lücke durch Nicht-Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen

Politische Hebel

- Einkommen von Mindesteinkommensempfänger*innen im Verhältnis zur Armutsgefährdungsschwelle
- Einkommen von Mindesteinkommensempfänger*innen im Verhältnis zu den Einkommen von Niedriglohneempfänger*innen.

13. Siehe weitere Ausführungen im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (2017) zur Umsetzung der Empfehlung der Kommission von 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

14. Der Ausschuss für Sozialschutz (SPC) ist ein beratendes Gremium für die im Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) zusammenkommenden Ministerinnen und Minister. Der SPC wurde durch einen Ratsbeschluss gemäß Artikel 160 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingesetzt.

15. Insbesondere zu angemessener Einkommensunterstützung, Zugänglichkeit von Leistungen und Zugang zu sozialen Dienstleistungen und zum Arbeitsmarkt.

Angemessenheit der Leistungen

Die Höhe der von Mindesteinkommenssystemen erbrachten finanziellen Unterstützung hat eine direkte Auswirkung auf die Fähigkeit des Systems, Armut zu lindern. Jedoch lässt sich die Auswirkung auf die Armut nicht getrennt von anderen Faktoren des Steuer- und Sozialleistungssystems beurteilen. Die Leistungshöhe muss auf Grundlage der verfügbaren Nettoeinkommen bewertet werden, die den Mindesteinkommensempfänger*innen und den Mitgliedern ihres Haushalts zur Verfügung stehen. Mindesteinkommensleistungen stehen in Wechselwirkung insbesondere mit anderen Leistungen (vor allem Arbeitslosen-, Familien- oder Wohngeld), aber auch mit der Ausgestaltung des Steuersystems (z. B. bezüglich der Arbeitsanreize). Daher ist es wichtig, Doppelindikatoren zu nutzen, die das Einkommen eines Empfängerhaushalts abbilden und mit der nationalen Armutsschwelle (60 Prozent des Medianeinkommens) oder dem Einkommen eines Niedriglohnempfänger-Haushalts vergleichen.¹⁶

Zugang zu Leistungen: Anspruchsvoraussetzungen

Ein zweiter politischer Hebel liegt beim Zugang, d. h. der Fähigkeit von Mindesteinkommenssystemen, die Bedürftigen zu erreichen. Die Abdeckung von Mindesteinkommenssystemen kann auf der Grundlage von Anspruchsvoraussetzungskriterien bestimmt werden, mithilfe derer die potenzielle Zahl von Leistungsempfänger*innen ermittelt wird. Die Inanspruchnahme der Leistungen bezieht sich auf den Anteil derjenigen, die tatsächlich

Leistungen erhalten, aus dem Pool derjenigen, die Anspruch auf Leistungen haben. Theoretische Abdeckung und praktische Inanspruchnahme sind nicht unbedingt identisch, und die verfügbaren Fakten zeigen, dass die Kluft zwischen beiden groß sein kann. Komplexe oder restriktive Anspruchsvoraussetzungen können zu unbegründeten Leistungsausschlüssen oder Nichtinanspruchnahme führen oder dazu, dass das System die schwächsten Gruppen (wie Obdachlose oder Migrant*innen) nicht erreicht. Für diesen politischen Hebel wurde kein Indikator erstellt, aber es wurden einige qualitativ hochwertige Informationen zu Bedürftigkeitsprüfungen und Wohnsitzauflagen gesammelt.

Komplexe oder restriktive Anspruchsvoraussetzungen können zu unbegründeten Leistungsausschlüssen oder Nichtinanspruchnahme führen oder dazu, dass das System die schwächsten Gruppen nicht erreicht.

Arbeitsmarktaktivierung und Zugang zu Dienstleistungen

Als dritten politischen Hebel fokussiert der Benchmarking-Rahmen auf integrative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Zugang zu erschwinglichen, qualitativ hochwertigen

16. Die Berechnungen basieren auf dem durch die Mitgliedstaaten validierten Steuer- und Sozialleistungsmodell der OECD.

17. Nichterwerbstätigkeitsfallen sind negative monetäre Anreize, die Erwerbslose daran hindern, nach einer Zeit der Nichterwerbstätigkeit wieder in Beschäftigung zurückzukehren. Dies wird oft als Partizipationssteuersatz bezeichnet und bezieht sich auf den Teil des zusätzlichen Bruttolohns, der durch höhere Steuern „wegbesteuert“ wird (Einkommenssteuern, Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers) sowie auf den Wegfall von Leistungen (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und Wohngeld), wenn eine erwerbslose Person eine Beschäftigung aufnimmt

18. Wie z. B. Registrierung bei der Arbeitsverwaltung, aktive Arbeitssuche, Eingliederungsvereinbarungen, Annahme eines angebotenen Arbeitsplatzes, Teilnahme an aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, einschließlich Ausbildungsmaßnahmen und gemeinnütziger Arbeit.

Angeboten. Die Ausgestaltung von Mindesteinkommenssystemen sollte Nichterwerbstätigkeitsfallen¹⁷ vermeiden, indem negative Beschäftigungsanreize für erwerbsfähige Personen reduziert werden. Der Anspruch auf Mindesteinkommensleistungen ist also generell an Aktivierungsanforderungen gekoppelt.¹⁸ Um Arbeitsmarktübergänge zu unterstützen, müssen die Empfänger*innen Zugang zu angemessenen Aktivierungs- und Unterstützungsangeboten haben. Der Zugang zu Angeboten wie Gesundheitsversorgung, Wohnen und Ausbildung ist nicht nur eine unerlässliche Vorbedingung für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sondern garantiert auch Nichterwerbsfähigen einen angemessenen Lebensstandard und gesellschaftliche Teilhabe.

Für diesen dritten politischen Hebel wurden keine Indikatoren festgelegt. Es wurde vereinbart, sich auf die drei Performanz-Indikatoren im Bereich Gesundheitsversorgung, Wohnen und Bildung zu verlassen (siehe **Box**).

Im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht findet sich dieser Benchmarking-Rahmen im analytischen Teil der Leitlinie 8 zur Förderung gleicher Chancen für alle, Unterstützung sozialer Inklusion und Armutsbekämpfung. Es besteht allgemeines Einverständnis, dass der Rahmen bei der Beurteilung der länderspezifischen Maßnahmen nicht kontextlos angewandt, sondern von einer länderspezifischen Analyse begleitet werden sollte.

Fazit

Soziale Sicherheitsnetze sind zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für gerechte Übergänge von entscheidender Bedeutung. Während die Finanzkrise sich negativ auf die soziale Lage in Europa auswirkte, hat sich dieser negative Trend bis zu Beginn der

Covid-19-Krise im Großen und Ganzen umgekehrt. Es bestehen jedoch weiterhin einige Probleme, die ein abgestimmtes Vorgehen zur Sicherung eines wirksamen Mindestsozialschutzniveaus in allen EU-Staaten erfordert, um so eine soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern.

Soziale Sicherheitsnetze sind zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und für gerechte Übergänge von entscheidender Bedeutung.

In diesem Kontext ist der mit Vertreter*innen der Mitgliedstaaten des Ausschusses für Sozialschutz gemeinsam erstellte Benchmarking-Rahmen zum Mindesteinkommen von erheblicher Relevanz. Durch die Ausarbeitung einer Grundlage für länderübergreifende Vergleiche unterstützt der Rahmen verschiedene Monitoring- und gegenseitige Lernprozesse wie das Europäische Semester sowie Peer Reviews und thematische Überprüfungen. Aufbauend auf diesem Rahmen kann entsprechend dem einschlägigen Grundsatz der Säule gegenseitiges Verständnis und eine Aufwärtskonvergenz bei der Ausgestaltung der nationalen Systeme erleichtert werden.

OLIVIER BONTOUT ist Stv. Referatsleiter bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat „Soziale Investitionsstrategie“ (EMPL/C1).

KATALIN SZATMARI ist Referentin bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat „Soziale Investitionsstrategie“ (EMPL/C1).

Analyse

Wie verlässlich sind soziale Sicherheitsnetze? Leistungsfähigkeit und Zugänglichkeit bei akuter wirtschaftlicher Not

TEXT: HERWIG IMMERVOLL, RAPHAELA HYEE, RODRIGO FERNANDEZ,
ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD)

Soziale Sicherungssysteme in Europa sehen unterschiedliche Zugangskriterien vor: Vorgelagerte Unterstützungsleistungen sind in der Regel beitragsabhängig, während Mindestsicherungsleistungen bedarfsabhängig gewährt werden. Dieser Beitrag zeigt, dass zwischen den nationalen Systemen der Mindestsicherung sowohl bei der Zugänglichkeit als auch bei der Leistungshöhe in der Praxis erhebliche Unterschiede bestehen. Außerdem werden Gründe für diese Diskrepanzen und ihre Auswirkungen auf politische Lern- und Benchmarkingprozesse erörtert.

Soziale Sicherungssysteme in Europa sehen eine Bandbreite von unterschiedlichen Zugangskriterien vor. So erwerben Arbeitnehmer*innen durch ihre Beiträge einen Anspruch auf vorgelegte Entgeltersatzleistungen wie Leistungen der Arbeitslosen- oder Unfallversicherung oder Leistungen bei Invalidität. Personen, die nicht

die erforderliche Beschäftigungsdauer vorweisen können oder ihre Ansprüche ausgeschöpft haben, oder deren Leistungsanspruch nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausreicht, haben möglicherweise Zugang zu Systemen der Mindestsicherung. Solche „Sicherheitsnetzleistungen“ erfüllen damit den Zweck von Ultima-Ratio-Leistungen. Sie sind daher bedarfsgeprüft und sehen ein niedriges Einkommen als zentrale Anspruchsvoraussetzung vor; Leistungen sind nicht an vorangehende Beschäftigungs- oder Beitragsverläufe gebunden.

In der politischen Debatte werden Mindestsicherungsleistungen zuweilen als Einkommensuntergrenzen charakterisiert. Aber nicht alle Personen mit niedrigem Einkommen erhalten Unterstützung. Auch wenn die Höhe der Leistungen eine wichtige Rolle spielt, hängt ihre Wirkung auf das Einkommen von Familien (sowie auf Armut, Ungleichheit und Arbeitsanreize) entscheidend

davon ab, wie zugänglich diese in der Praxis sind (Immervoll, Jenkins und Königs, 2014, Immervoll, 2010). In einigen Fällen kann der Zugang zu Leistungen wie Arbeitsvermittlung oder zu Sachleistungen wie einer Sozialwohnung auch an den Erhalt von Mindestsicherungsleistungen geknüpft sein.

Verstärkte Unsicherheiten über das Tempo und den Umfang der aktuellen und künftigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sind ein Grund dafür, dass Politik und Wissenschaft der Mindestsicherung wieder mehr Aufmerksamkeit schenken. Einerseits können zunehmend un- stetige berufliche Werdegänge und Einkommen, gepaart mit dem verstärkten Auftreten atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Selbstständigkeit, Quasi-Selbstständigkeit und Gelegenheitsjobs), zu einem größeren Bedarf an Einkommensunterstützung führen. Andererseits können atypische Tätigkeiten und ein beschleunigter Arbeitsplatzwechsel auch die Inanspruchnahme von vorgelagerten versicherungsbasierten Leistungen erschweren (OECD 2019). Folglich könnten Mindestsicherungsleistungen als ein Element staatlicher Strategien zur Stabilisierung von Familieneinkommen, zur Bekämpfung von Ungleichheit und zur Vermeidung von Notlagen an Bedeutung gewinnen.

Dieser Artikel ist eine Bestandsaufnahme der einkommensunterstützenden Leistungspakete, die Personen im erwerbsfähigen Alter (18–64 Jahre) bei akuter wirtschaftlicher Not zur Verfügung stehen. Er nimmt die Perspektive der betroffenen Familien ein, wobei der Fokus auf Arbeitslosen liegt, die keinen oder nur einen äußerst eingeschränkten Zugang zu Markteinkommen oder zu

vorgelagerten Unterstützungsleistungen haben. Auf Grundlage bestehender Datenquellen und neuer empirischer Analysen sollen die Zugänglichkeit und das Niveau der Sozialhilfe innerhalb der europäischen Länder verglichen werden.

Wie viele Menschen erhalten Mindestsicherungsleistungen?

Die Sicherung des Existenzminimums und Armutsminderung sind zentrale Ziele der Mindestsicherungsleistungen. In diesem Artikel werden häufig verwendete relative Schwellenwerte zur Identifizierung von „einkommensschwachen“ oder „einkommensarmen“ Haushalten verwendet: Haushalte, deren Einkommen (angepasst an die Haushaltsgröße) unter 50 oder 60 Prozent des nationalen Median-Haushaltseinkommens liegt. Als relative Messgröße sind die daraus resultierenden Schwellenwerte in reicheren Ländern höher. Sie sollten jedoch nicht als eine explizite Festlegung eines Einkommensniveaus interpretiert werden, das zum Erreichen eines „akzeptablen“ Lebensstandards erforderlich wäre.

Die Bedeutung und die Rolle der Mindestsicherung im gesamten System der sozialen Sicherung variieren von Land zu Land. In [Abbildung 1](#) wird die von den zuständigen Verwaltungen unterschiedlicher Länder gemeldete Zahl der Empfänger*innen von Mindestsicherungsleistungen mit der Anzahl einkommensarmer Haushalte verglichen¹. Die Zahl der Leistungsempfänger*innen in Frankreich kommt der Zahl einkommensarmer Haushalte sehr nahe und liegt in Deutschland, den Niederlanden und der Slowakei bei über 75 Prozent. In den meisten anderen Ländern liegt

1. Die Leistungen der sozialen Mindestsicherung richten sich an Haushalte mit niedrigem Einkommen, aber in einigen Fällen können diese auch von nicht armen Haushalten bezogen werden (z. B. in Verbindung mit einer schlecht bezahlten Arbeit), während viele einkommensschwache Haushalte möglicherweise nicht anspruchsberechtigt sind (z. B. weil die Einkommensobergrenzen oft viel niedriger sind als die Armutsgrenzen, vgl. Kapitel 3). Die Gesamtzahl der Empfänger*innen im Verhältnis zur Zahl der in Armut lebenden Personen sollte daher nicht als Maßstab für die Inanspruchnahme von Leistungen interpretiert werden.

das Verhältnis bei 50 Prozent oder darunter, in Lettland und Estland bei unter 20 Prozent. Italien führte im September 2016 ein neues Programm ein, verfügte aber zuvor über kein allgemeines nationales Mindestsicherungssystem. Im Länderdurchschnitt ist die Anzahl derjenigen Haushalte, die Mindestsicherungsleistungen erhalten, weniger als halb so hoch wie die Anzahl der einkommensschwachen Haushalte (siehe Hinweise zur **Abbildung**). Die Strategien der sozialen Sicherung unterscheiden sich jedoch von Land zu Land und einkommensschwache Haushalte haben zusätzlich zu Mindestsicherungsleistungen möglicherweise auch Zugang zu anderen beitragsunabhängigen Leistungen. So gibt es beispielsweise in Belgien und vielen anderen Ländern universelle oder bedarfsgeprüfte Leistungen für Kinder oder Familien. Will man die Unterstützungsleistungen in den einzelnen Ländern vergleichen, ist eine eingehendere Prüfung der Gesamtleistungspakete, die gegebenenfalls für Menschen in akuter wirtschaftlicher Not zur Verfügung stehen, erforderlich.

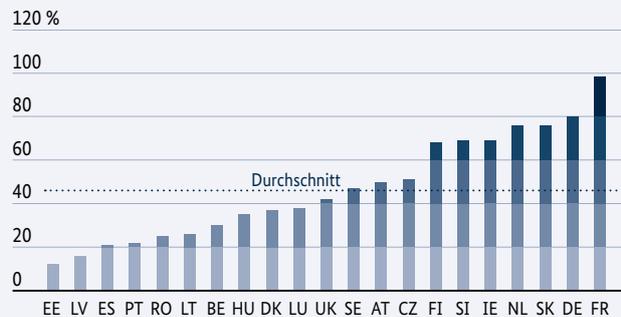
Gesetzliche Ansprüche: Zusammensetzung des Leistungspakets

Familien mit keinem oder mit nur einem geringen Einkommen aus anderen Quellen haben möglicherweise Anspruch auf Unterstützung aus einer Reihe verschiedener Programme. Ihr Einkommensniveau und ihr Armutsrisiko hängen von der Höhe dieses Gesamtleistungspakets ab, das insbesondere soziale Mindestsicherungsleistungen, aber auch Wohngeld (für Personen, die in einer Mietwohnung leben) und Leistungen für Familien (mit Kindern) umfasst. Die gesetzlichen Regelungen für diese Ansprüche sind komplex. Grundlage für

Abbildung 1

Mindestsicherungsleistungen: Welche Rolle spielen sie bei Strategien zur Armutsminderung?

Haushalte, die Mindestsicherungsleistungen beziehen, als Anteil (Prozent) einkommensarmer Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter, 2016



Anmerkung: „Einkommensarm“ bezieht sich auf Haushalte mit weniger als 50 Prozent des nationalen mittleren Einkommens. Die Zahl der Empfänger*innen bezieht sich auf die wichtigsten sozialen Mindestsicherungsleistungen in jedem Land zuzüglich spezifischer Leistungen für Alleinerziehende (in Irland und im Vereinigten Königreich) und beitragsunabhängiger Arbeitslosenunterstützung (in Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien und im Vereinigten Königreich). Griechenland und Polen: Vergleichbare Angaben über Leistungsempfänger*innen waren nicht verfügbar. Die Bezugsgröße für Irland sind arme Einzelpersonen, da soziale Mindestsicherungsleistungen auf personenbezogener Ebene gewährt werden. Das Verhältnis von Leistungsempfängern zu einkommensarmen Haushalten könnte im Prinzip 100 Prozent übersteigen, wenn sich unter den Empfängern eine große Anzahl nicht armer Haushalte befindet. Quelle: SOCR-Datenbank der OECD (<http://www.oecd.org/social/recipients>); EU-SILC-Statistik in Bezug auf Armutsstatistiken.

dieses Kapitel ist das TaxBEN-Modell der OECD zur Analyse der gesetzlichen Ansprüche im Falle bestimmter relevanter, aber hypothetischer Lebenssituationen von Haushalten.²

Unterstützung für erwerbslose Haushalte

Die Unterstützung von Einpersonenhaushalten ohne sonstige Einkünfte liegt in den meisten Ländern deutlich unter den üblicherweise herangezogenen Grenzwerten für niedrige Einkommen (**Abbildung 2, Panel A**). Im Durchschnitt der aufgeführten Länder entsprechen die gesetzlichen Ansprüche weniger als einem Drittel des mittleren Einkommens. Nur zwei der Länder, nämlich

2. Das TaxBEN-Modell der OECD umfasst detaillierte Vorschriften für Steuerpflichten und Leistungsansprüche, die für Personen im erwerbsfähigen Alter und für ihre unterhaltsberechtigten Kinder gelten. Der Anwendungsbereich des Modells umfasst die wichtigsten Steuern auf Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit, Sozialversicherungsbeiträge sowie die wichtigsten Transferleistungen. Weitere Einzelheiten unter <http://oe.cd/taxben>

Irland und die Niederlande, stellen für diesen Haushaltstyp eine Unterstützung von mehr als 50 Prozent des Medians bereit. Mit einem Wert von elf bis zwölf Prozent waren die Ansprüche im Jahr 2019 in Bulgarien, Italien und Rumänien am niedrigsten. Die meisten Länder sehen eine zusätzliche Unterstützung für Familien mit Kindern vor.³ Die Mindestsicherungsleistungen (und gegebenenfalls auch das Wohngeld) sind in der Regel höher als bei kinderlosen Erwachsenen. In einigen Ländern gibt es auch spezifische Zuschläge für Alleinerziehende (z. B. in Form einer staatlichen Garantie für Kinderunterstützungsleistungen oder als spezifische Maßnahme zur Linderung

von Kinderarmut). In den meisten, aber nicht in allen Ländern decken die Kinderzuschläge das für die Unterstützung eines größeren Haushalts erforderliche zusätzliche Einkommen ab (d. h., das „Äquivalenzeinkommen“ ist nach Bereinigung um die Haushaltsgröße für ein alleinerziehendes Elternteil höher als bei einem kinderlosen Erwachsenen). So führen vergleichsweise großzügige Sozialleistungen für Familien zu höheren Leistungspaketen für Alleinerziehende in Litauen, Polen und Slowenien. Allerdings kann das Äquivalenzeinkommen in einigen wenigen Ländern für Alleinerziehende auch niedriger sein als für kinderlose Erwachsene (Abbildung 2, Panel B).

Abbildung 2

Personen, die auf Mindestsicherungsleistungen angewiesen sind, unterliegen einem beträchtlichen Armutsrisiko

Höhe des Leistungspakets für einen erwerbslosen Haushalt ohne sonstige Einkünfte, in Prozent des mittleren Einkommens, 2019

A: Unterstützung von Einpersonenhaushalt

■ Mindestsicherungsleistung ■ Wohngeld
■ Steuern und Sozialversicherungsbeiträge Schwellenwert für niedrige Einkommen

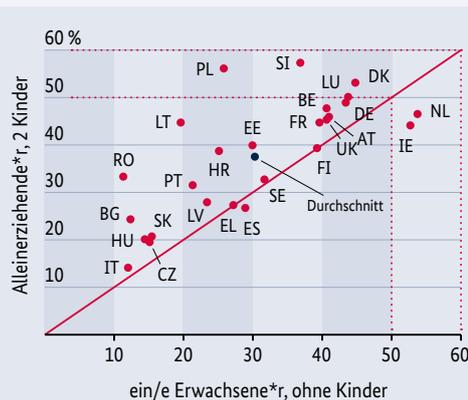


Anmerkung: Alle Einkünfte sind um Unterschiede bei der Haushaltsgröße bereinigt. Die Wohngeldansprüche werden für privat gemietete Wohnungen berechnet, deren Miete 10 Prozent des nationalen Durchschnitts-Vollzeitverdienstes entspricht – unabhängig von Einkommen oder Haushaltsgröße. Alle speziellen Wohngeldkomponenten im Rahmen von Sozialhilfeleistungen sind ebenfalls als Wohngeld ausgewiesen. Die Daten für das Vereinigte Königreich beziehen sich auf das Jahr 2018, d. h. vor Einführung des „Universal Credit“ für alle neuen Antragsteller*innen. Panel B: Die beiden Kinder sind sieben und neun Jahre alt.

Quelle: Steuer- und Transfermodelle der OECD. (2019). <http://oe.cd/TaxBEN>

B: Unterstützung von Alleinerziehenden-Haushalten (vertikale Achse) im Vergleich zu Einpersonenhaushalten (horizontale Achse)

..... Schwellenwert für niedrige Einkommen



3. Die wichtigste Sozialleistung für Familien in Italien ist beitragsabhängig und daher auf Personen mit einem Erwerbshintergrund beschränkt. Darüber hinaus gibt es für größere Familien bedarfsgeprüfte Leistungen für kinderreiche Familien, jedoch nicht für Eltern mit zwei Kindern.

Unterstützung für Teilzeitbeschäftigte mit niedrigem Einkommen

Fördern die bestehenden Leistungssysteme die Aufnahme einer Beschäftigung? Zur Minderung des Armutsrisikos müssen sich Empfänger*innen von Mindestsicherungsleistungen um Einkommen aus anderen Quellen bemühen. Aber das hinzugewonnene Einkommen durch Aufnahme einer niedrig bezahlten Tätigkeit ist häufig gering. Im Durchschnitt der in **Abbildung 3** aufgeführten Länder bewegt sich ein/e Leistungsempfänger*in mit einer Teilzeitbeschäftigung, deren Stundenlohn im 10. Perzentil der nationalen Einkommensverteilung liegt (ein Wert, der häufig nahe am staatlichen Mindestlohn liegt), zwar auf die Armutsgrenze zu, jedoch lediglich mit einem Einkommenszuwachs von 8 Prozent des mittleren

Haushaltseinkommens. Das Markteinkommen steigt zwar deutlich an (+37 Prozent des Medianeinkommens vor Steuern, +32 Prozent nach Steuern), wird jedoch durch geringere Leistungen (-23 Prozent des Medianeinkommens) aufgrund der Arbeitsaufnahme wieder weitgehend ausgeglichen.

Wenn die aus einer Erwerbstätigkeit erzielten Einkommensgewinne gering sind, erschwert dies auch staatliche Bemühungen, Armut trotz Erwerbstätigkeit zu bekämpfen. In vier Ländern sind die Nettogewinne ausreichend, damit Niedriglohneempfänger*innen mehr als 50 Prozent des Medianeinkommens erreichen (Dänemark, Deutschland, Finnland und Frankreich). In all diesen Ländern liegen die Nettoeinkommen auch ohne Arbeitseinkommen nahe bei oder über

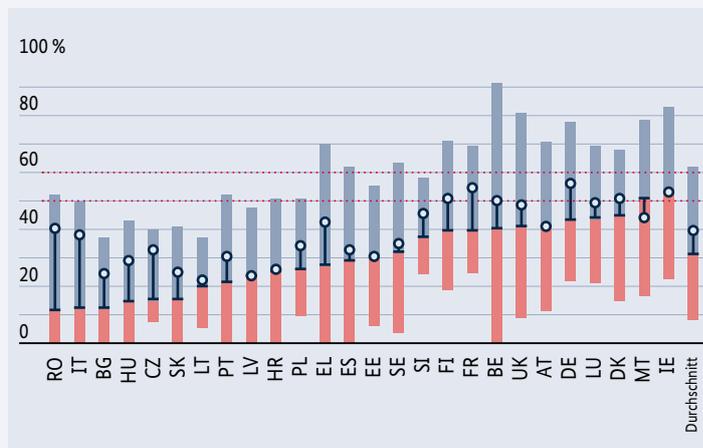
Abbildung 3

Einkommensgewinne von niedrig entlohnter Arbeit fallen in vielen Ländern gering aus

Einkommen von Teilzeitbeschäftigten mit niedrigen Einkommen, in Prozent des mittleren Einkommens, 2019

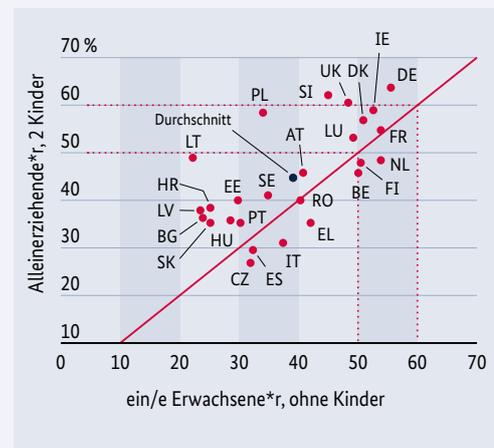
A: Einpersonenhaushalt: mit/ohne Erwerbstätigkeit

- Arbeitsbedingter Einkommenszuwachs
- Leistungsrückgang
- ⋯⋯ Schwellenwert für niedrige Einkommen
- Nettoeinkommen (arbeitet 18 Std. pro Woche, niedriges Einkommen)
- Nettoeinkommen (kein Einkommen)



B: Unterstützung für erwerbstätige Alleinerziehende (vertikale Achse) im Vergleich zu erwerbstätigen Einpersonenhaushalten (horizontale Achse)

- ⋯⋯ Schwellenwert für niedrige Einkommen



Anmerkung: Vgl. Abbildung 2. Die Ergebnisse beziehen sich auf eine Teilzeitbeschäftigung mit 18 Stunden pro Woche und mit Stundenlöhnen im 10. Perzentil der nationalen Einkommensverteilung.
Quelle: Steuer- und Transfermodelle der OECD. (2019). <http://oe.cd/TaxBEN>

40 Prozent des Medianeinkommens und die in diesem Einkommenssegment zu zahlenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind relativ niedrig. Teilzeitbeschäftigte mit Niedriglöhnen in diesen Ländern haben zum Teil auch weiterhin Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen oder Wohngeld. In Finnland und Frankreich erhalten sie Leistungen für Erwerbstätige. Die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor führt in Italien und Rumänien zu besonders großen Einkommensgewinnen. Während Sozialleistungen für Erwerbstätige in diesen Fällen keine Rolle spielen, sind die Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit selbst bei niedriger Bezahlung im Vergleich zum Medianeinkommen vergleichsweise hoch. Da die Leistungen für Erwerbslose grundsätzlich sehr niedrig sind, sind die Einbußen bei Arbeitnehmer*innen mit niedrigem Einkommen recht gering, wenn die Sozialleistungen nicht mehr gezahlt werden.

In sechs Ländern würden Leistungsempfänger*innen keine signifikanten Einkommensgewinne bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Teilzeitarbeit erzielen. In Irland, Kroatien, Lettland, in den Niederlanden und in Österreich werden bei diesem niedrigen Einkommensniveau die sozialen Mindestsicherungsleistungen vollständig vom Arbeitseinkommen abgezogen (d. h., für jeden Euro Nettoeinkommen werden die Leistungen um einen Euro gekürzt).

Bei Alleinerziehenden fallen die Leistungsrückgänge bei Aufnahme einer Tätigkeit im Niedriglohnsektor deutlich geringer aus als bei Haushalten ohne Kinder; kombiniert mit der Tatsache, dass ihr Einkommensanstieg, bereinigt um die Haushaltsgröße, geringer ist als bei Arbeitnehmer*innen ohne Kinder und dass ihr Gesamteinkommenszuwachs in der Tat im Großen und Ganzen dem der kinderlosen Haushalte entspricht (+7 Prozent des Medianeinkommens, [Abbildung 3, Panel B](#)). Hierbei ist jedoch zu

beachten, dass bei diesen Berechnungen die Kosten für Kinderbetreuung und andere erwerbsbedingte Kosten, die für Eltern mit niedrigem Einkommen ein großes Hindernis darstellen können, nicht berücksichtigt wurden (OECD: im Erscheinen).

Für eine Diskussion, die den Menschen ins Zentrum rückt, sind Informationen über die tatsächliche Unterstützung, die Personen unter bestimmten Umständen erhalten, erforderlich.

Finanzielle Unterstützungsleistungen in der Praxis: Zugänglichkeit und Umfang der Leistungen

Für eine Diskussion, die den Menschen ins Zentrum rückt, sind Informationen über die tatsächliche Unterstützung, die Personen unter bestimmten Umständen erhalten, erforderlich. Wie oben dargestellt sind Rechtsansprüche entscheidende Determinanten für Unterstützungsleistungen. Doch aus einer Reihe von Gründen vermittelt ein Vergleich der Leistungspakete unterschiedlicher Länder, der allein auf gesetzlichen Bestimmungen beruht, ein unvollständiges Bild der in der Praxis zur Verfügung stehenden Unterstützung. Zum einen variieren die Strenge der Vermögensprüfung und die Anforderungen an das Verhalten wie z. B. die aktive Arbeitssuche zwischen den Ländern und innerhalb der Länder (Immervoll und Knotz, 2018, Marchal et al., im Erscheinen). Diese der Zielgenauigkeit dienenden Bestimmungen schränken den Zugang zu Mindestsicherungsleistungen für einige

Personen mit niedrigem Einkommen unmittelbar ein und können auch die Wahrscheinlichkeit dafür senken, dass anspruchsberechtigte Haushalte überhaupt einen Antrag auf Unterstützung stellen. Zum anderen kann die Umsetzung dieser Bestimmungen auch zwischen Land und Zielgruppen variieren. Schließlich unterscheiden sich die Merkmale von Haushalten mit niedrigem Einkommen von Land zu Land, was sich auf die Muster des Leistungsbezugs auswirkt.

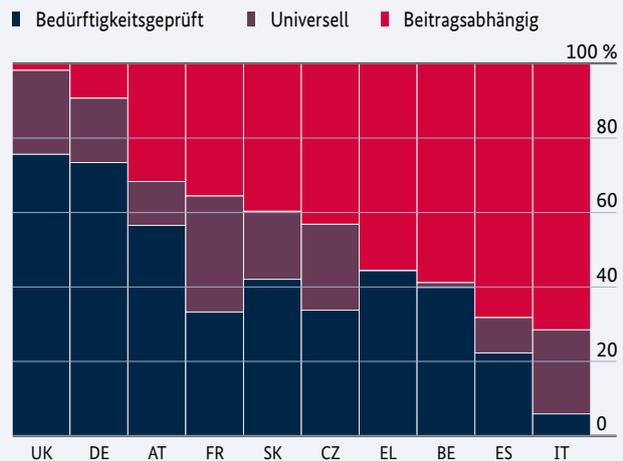
Dieser Abschnitt ergänzt die Informationen zu den rechtlichen Zugangsbestimmungen um Forschungsergebnisse zu beobachteten Leistungsbezügen und Unterstützungslücken. Es werden neue Ergebnisse zur Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs und zur Höhe der finanziellen Leistungen in ausgewählten europäischen Ländern mit verschiedenen Arten von Sozialschutzsystemen dargestellt, für die aussagekräftige Daten über Haushalte vorlagen: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Slowakei, Spanien, Tschechien und das Vereinigte Königreich.

Diese Länder haben in der Tat äußerst unterschiedliche soziale Sicherungssysteme (Abbildung 4). Einige Länder greifen bei der Unterstützung für Personen im erwerbsfähigen Alter sehr stark auf beitragsunabhängige Leistungen zurück (z. B. das Vereinigte Königreich, in dem drei Viertel der Transferzahlungen an die ärmsten zehn Prozent der Haushalte einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen). Andere leisten den größten Teil der Unterstützung in Form beitragsabhängiger, versicherungsähnlicher Transferzahlungen (z. B. Italien, wo 73 Prozent der Ausgaben für Haushalte mit den niedrigsten Einkommen in Form versicherungsbasierter Leistungen erfolgen). Viele kontinentaleuropäische Länder haben „mehrstufige“ Systeme, die vorgelagerte versicherungsbasierte Arbeitslosenleistungen mit der allgemeinen Unterstützung

Abbildung 4

Einige Länder sehen vor allem beitragsunabhängige Leistungen vor

Ausgaben für Leistungen für Personen im erwerbsfähigen Alter für das unterste Einkommensdezil, 2015



Anmerkung: Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter. Einkommensdezil bezieht sich auf Einkommen ohne Transferleistungen.
Quelle: EU-SILC und SOEP, Wellen von 2016.

für Familien mit Kindern und Mindestsicherungsleistungen als nachgelagertes Sicherheitsnetz miteinander kombinieren (z. B. Frankreich, Österreich und Slowakei). Obwohl dies auch für Deutschland zutrifft, wird die Unterstützung für Haushalte mit den niedrigsten Einkommen überwiegend von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen erbracht. Die Situation von Haushalten, die auf beitragsunabhängige Leistungen angewiesen sind, kann daher von Land zu Land sehr unterschiedlich sein.

Ein Modell für die Zugänglichkeit und den Umfang der sozialen Mindestsicherungsleistungen

Der empirische Ansatz beruht darauf, die komplexen Muster des beobachteten Leistungsempfangs mit Hilfe eines detaillierten statistischen Modells zusammenzufassen. Die Variable von

zentralem Interesse ist der Wert des Gesamtpakets beitragsunabhängiger Leistungen, die während des gesamten Jahres 2015 bezogen wurden. Damit werden sowohl der durchschnittliche Umfang der monatlichen Leistungszahlungen als auch die Dauer der Zahlungen während des Jahres berücksichtigt. Es umfasst die Mindestsicherungsleistungen

sowie alle damit verbundenen bedarfsabhängigen (z. B. Wohngeld) oder universellen Transferleistungen (z. B. Kindergeld). Dies spiegelt die Tatsache wider, dass Länder Unterstützung über eine Reihe verschiedener Kanäle und Programme gewähren. In der **Box** sind die wichtigsten Schritte der empirischen Analyse zusammengefasst.

HÖHE UND ZUGÄNLICHKEIT DER LEISTUNGEN: EIN STATISTISCHES MODELL UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER WICHTIGSTEN POLITISCHEN HEBEL

Die empirische Arbeit erfolgt in zwei Schritten: In einem ersten Schritt wird das Verhältnis zwischen dem Leistungsbezug von Haushalten und den wichtigsten strukturellen Treibern der Einkommensunterstützung anhand des deutschen Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) von 2016 und der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU SILC) für die übrigen europäischen Länder ermittelt. In einem zweiten Schritt werden die ermittelten Beziehungen für Rückschlüsse auf den Leistungsbezug von Haushalten in konkreten Situationen („Vignetten“) verwendet. Alle Ergebnisse beziehen sich auf Einkommen von 2015 und berücksichtigen daher keine nach 2015 erfolgten Reformen (z. B. die Einführung eines nationalen Mindestsicherungssystems in Italien und Griechenland, Bulman et al., 2019, OECD, 2020).

SCHRITT 1: ERMITTLUNG STATISTISCHER MODELLE FÜR DEN LEISTUNGSBEZUG

Die abhängige Variable ist die Summe der beitragsunabhängigen Transferleistungen (ohne Alters- und Hinterbliebenenleistungen), die Haushalte mit mindestens einem nicht im Ruhestand befindlichen Mitglied im erwerbsfähigen Alter („Haushalt im erwerbsfähigen Alter“) im Jahr 2015 bezogen haben.

Zu den unabhängigen Variablen gehören die folgenden Hauptdeterminanten des Leistungsbezugs: Familienzusammensetzung, Haushaltseinkommen (mit Ausnahme beitragsunabhängiger Leistungen), Arbeitsintensität und Volatilität während des Jahres, Wohnform und -kosten sowie Gesundheitszustand.

Die effektive Größe der Stichproben reicht von etwa 4.000 Haushalten in Belgien, Österreich und der Slowakei bis zu mehr als 14.000 Haushalten in Italien. Getrennte Modelle werden für den Leistungsbezug (ja/nein) und die Leistungshöhe (nur bei positiven Leistungen) unter Zugrundelegung eines verallgemeinerten Hurdle-Ansatzes ermittelt, da der Prozess, der darüber bestimmt, ob eine Person Sozialleistungen erhält, nicht unbedingt mit dem Prozess identisch ist, der die Höhe der bezogenen Leistungen bestimmt (Wooldridge, 2010, Cragg, 1971).

SCHRITT 2: „SCHÄTZUNG DES LEISTUNGSBEZUGS FÜR BESTIMMTE KONSTELLATIONEN („VIGNETTEN“)

Die „marginalen Effekte“ (d. h. Statistiken, die aus Modellschätzungen für verschiedene Werte der unabhängigen Variablen berechnet werden) ermöglichen es, den gesamten Vektor der ermittelten Parameter zu einem einzigen Wert zusammenzufassen, wobei die selbe Metrik wie die abhängige Variable (hier die Wahrscheinlichkeit des Bezugs und die Höhe der Leistung) zugrunde gelegt wird. Vignetten werden definiert, indem bestimmte Werte einiger Schlüsselmerkmale (z. B. Alleinstehende ohne Kinder, Paare mit Kindern etc.) festgelegt werden, und jede Vignette ergibt eine Wahrscheinlichkeit, beitragsunabhängige Leistungen zu empfangen (erste Stufe), und den erwarteten Durchschnittsbetrag (zweite Stufe).

*Quelle sowie weiterführende Informationen:
Hyee, Fernández und Immervoll, im Erscheinen.*

Die Ergebnisse dienen als kurze Zusammenfassungen der Zugänglichkeit und des Umfangs der Leistungen aus einer vergleichenden Perspektive. Insbesondere quantifizieren sie die Unterstützungsleistungen, die den unteren 10 Prozent bzw. 20 Prozent der Haushalte in akuten wirtschaftlichen Notlagen zur Verfügung stehen, die jedoch abhängig vom Szenario Einkommen aus anderen Quellen einschließlich der Markteinkommen und der beitragsabhängigen Einkommensersatzleistungen beziehen.

Ergebnisse

Bei arbeitslosen Haushalten in Griechenland und Italien mit geringen Einkünften war die Wahrscheinlichkeit, beitragsunabhängige Leistungen zu erhalten, am geringsten (Wahrscheinlichkeit des Bezugs zwischen 15 und 20 Prozent, [Abbildung 5, Panel A](#), linkes Diagramm). In beiden Ländern gab es 2015 keine universellen Mindestsicherungssysteme, aber beide Länder haben solche Systeme seither eingeführt (Bulman et al., 2019). Auch in Spanien war der Zugang relativ begrenzt: Die Zahl der Sozialhilfeempfänger*innen ist gering, und es gibt erhebliche regionale Unterschiede (z. B. gibt es nicht in allen Regionen Wohngeld (OECD, 2020). Beim Zugang zu sozialen Mindestsicherungsleistungen schnitten Frankreich und das Vereinigte Königreich am besten ab.

Bei den Leistungsempfänger*innen reichte das Leistungsniveau von unter 20 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens in Griechenland, Italien und der Slowakei bis zu etwa 40 Prozent in Belgien und im Vereinigten Königreich ([Abbildung 5, Panel A](#)). Insgesamt scheint es keine allgemeine Korrelation zwischen Zugänglichkeit und Umfang der Leistungen zu geben. Während Sozialleistungen in der Slowakei vergleichsweise zugänglich sind, ihre Höhe aber mäßig ausfällt, verbinden andere Länder einen breiten Zugang

mit einem höheren Sozialleistungsniveau (Vereinigtes Königreich und in geringerem Umfang auch Frankreich und Österreich). In Italien und Griechenland liegen sowohl Zugänglichkeit als auch Umfang der Leistungen auf einem niedrigen Niveau.

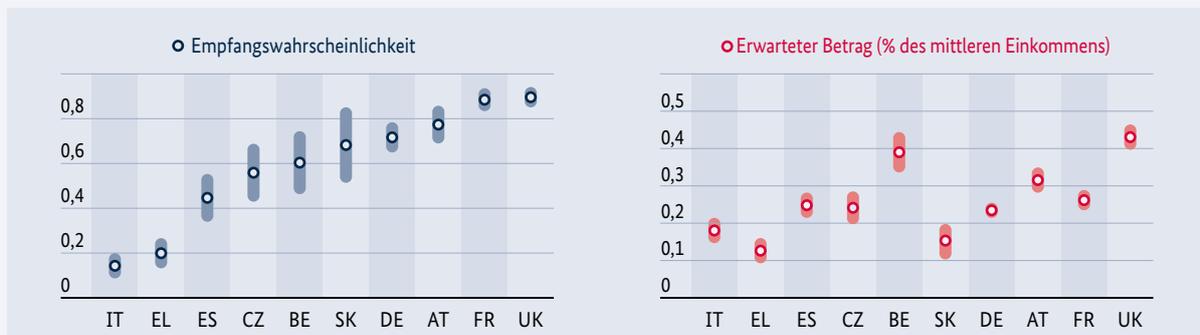
In einigen Ländern entsprechen die empirischen Leistungsbeträge weitgehend den gesetzlichen Ansprüchen ausgewählter Modellhaushalte (Belgien, Slowakische Republik und Vereinigtes Königreich), während in anderen Ländern selbst das obere Ende der Konfidenzintervalle hinter den in [Abbildung 2](#) angegebenen Ergebnissen zurückbleibt (z. B. in Deutschland, Frankreich und Österreich). Zu den Gründen für die Unterschiede zwischen den empirisch beobachteten Leistungsbezügen und den gesetzlichen Ansprüchen für Modellhaushalte gehören i) durchschnittliche Bezugszeiten von weniger als zwölf Monaten, da der empirische Leistungsbezug auf Jahresbasis gemessen wird (z. B. wenn Leistungsbezieher*innen nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf vorgelagerte Leistungen in das Mindestsicherungssystem wechseln oder bei zeitlicher Verzögerung bei den Ansprüchen von Personen in Phasen mit geringem Einkommen), ii) Leistungssanktionen (z. B. wenn die Leistungsbezieher*innen die Anforderungen für die Arbeitssuche nicht erfüllen) und iii) regionale Unterschiede bei den Leistungsvorschriften oder deren Umsetzung. Beim Wohngeld spielen regionale Unterschiede eine besonders wichtige Rolle, da die Wohnkosten von Region zu Region unterschiedlich sind: In allen drei genannten Ländern entsprechen die empirisch beobachteten Leistungsbeträge im Großen und Ganzen den gesetzlichen Ansprüchen abzüglich des Wohngeldes ([Abbildung 2](#)).

In vielen Fällen sind die Unterschiede zwischen den gesetzlichen Ansprüchen von Modellhaushalten ([Abbildung 2](#)) und den empirischen Beträgen ([Abbildung 5](#)) jedoch durch den Entzug von

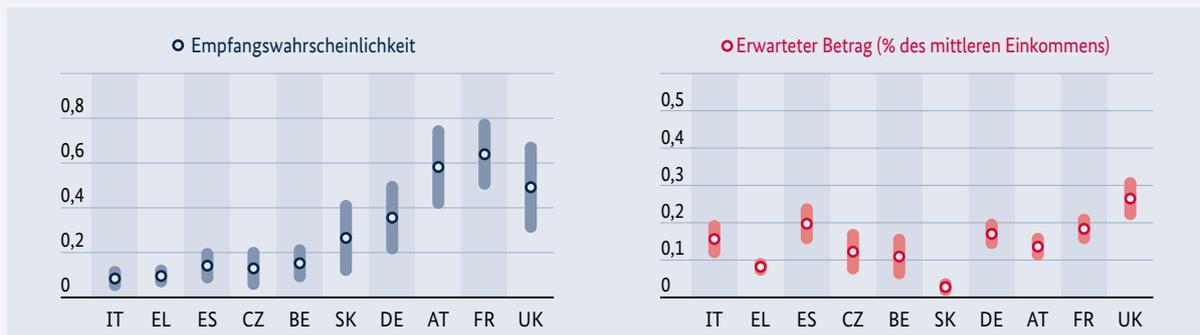
Abbildung 5

Zugänglichkeit und Höhe beitragsunabhängiger Leistungen, 2015

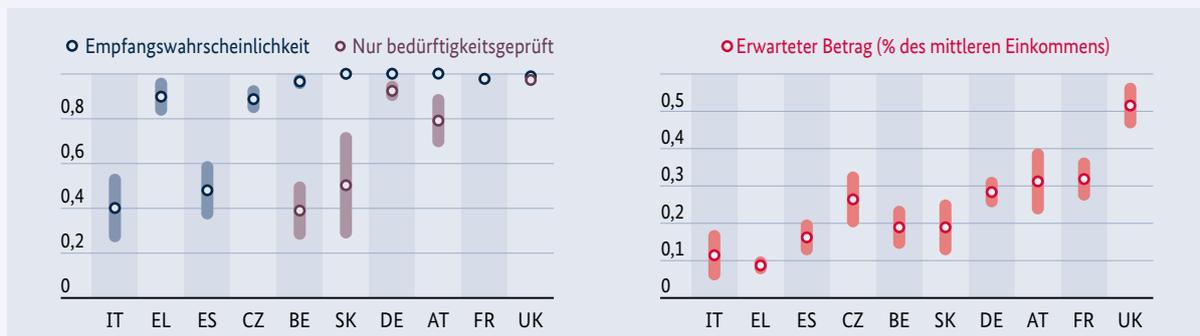
A. Alleinlebende/r Erwachsene*r mit geringem Einkommen



B. Alleinlebende/r Erwerbstätige*r mit niedrigem Einkommen in Teilzeitbeschäftigung



C. Alleinerziehende*r mit geringem Einkommen



Anmerkung: Die Balken zeigen Konfidenzintervalle von 90 Prozent an. Geschätzte beitragsunabhängige Leistungen für gesunde Erwachsene im erwerbsfähigen Alter mit niedrigem Einkommen in privat gemieteten Unterkünften mit „niedriger“ Miete (unteres Quintil der nationalen Mietverteilung). Zu den Leistungen gehören bedarfsgeprüfte Steuerfreibeträge. „Niedrige Einkommen“ entsprechen den unteren zehn Prozent der Einkommen aus Marktquellen und beitragsabhängigen Leistungen. Panel B: arbeitete im Jahr 2015 10–30 Prozent der potenziellen Vollzeitstunden mit einem Einkommen im zweiten Einkommensdezil. Panel C: Kinder im Alter von vier bis 17 Jahren. An den lila Punkten lässt sich ablesen, dass die Wahrscheinlichkeit, bedarfsgeprüfte Leistungen zu beziehen, deutlich geringer ist als die Wahrscheinlichkeit, beitragsunabhängige Leistungen (bedarfsgeprüfte sowie universelle Leistungen) zu erhalten. Wo dies relevant war, wurden universelle Kindergeldzahlungen unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung und der gesetzlichen Vorschriften unterstellt (zu weiteren Einzelheiten siehe Hye, Fernandez und Immervoll, im Erscheinen).

Quelle: Schätzungen auf Grundlage von EU-SILC und SOEP, Wellen 2016.

Leistungen für Haushalte mit einem gewissen Einkommen bedingt: **Abbildung 2** zeigt die gesetzlichen Ansprüche von Haushalten ohne Einkommen mit Ausnahme von MIB-Leistungen, während **Abbildung 5 (Panels A und B)** die erwarteten Beträge für Haushalte mit niedrigem Einkommen zeigt, die dennoch ein gewisses Einkommen aus Arbeit oder Versicherungsleistungen erhalten könnten. Tatsächlich hat in Frankreich und Österreich etwa die Hälfte aller Haushalte im unteren Dezil im Jahresverlauf ein gewisses Einkommen aus Arbeit; im Vereinigten Königreich weniger als ein Drittel. Die Haushalte erhalten außerdem versicherungsbasierte Leistungen, die in die Bedürftigkeitsprüfung für andere Leistungen einfließen dürften (und damit insgesamt zu geringeren beitragsunabhängigen Ansprüchen führen). Dies dürfte in Österreich (42 Prozent der Haushalte beziehen versicherungsbasierte Leistungen) und Frankreich (30 Prozent) eine Rolle spielen.⁴ In Deutschland ist die Wahrscheinlichkeit, dass in Haushalten mit geringen Einkünften eine Erwerbstätigkeit vorliegt und dass versicherungsbasierte Leistungen bezogen werden, geringer, so dass sich geringere Leistungen möglicherweise mit regionalen Unterschieden bei den Wohnkosten, vorübergehenden Leistungssanktionen oder in einigen Fällen mit einer kurzen Bezugsdauer erklären lassen. Zur Analyse und Überwachung der Faktoren, die den beobachteten Leistungsbeträgen zugrunde liegen, sind weitere Untersuchungen in den einzelnen Ländern erforderlich.

Eine Teilzeitbeschäftigung oder eine nicht durchgängige Beschäftigung innerhalb eines Jahres machen den Leistungsbezug deutlich unwahrscheinlicher. Aber ein allmähliches Auslaufen der Mindestsicherungsleistungen (wie in Deutschland, Frankreich und Österreich) oder der Leistungen für Erwerbstätige (wie in Frankreich

und im Vereinigten Königreich) kann Personen mit niedrigem Einkommen oder unregelmäßiger Beschäftigung als kontinuierliche Unterstützung dienen und den Anreiz für eine Beschäftigung verstärken (**Abbildung 5, Panel B**).

In einer Reihe von Ländern erhalten Familien mit Kindern unabhängig von ihrem Einkommen Familienleistungen (Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Slowakei und – mit Ausnahme sehr hoher Einkommen – auch im Vereinigten Königreich). Folglich erhielten alle Familien mit niedrigem Einkommen und Kindern in diesen Ländern zumindest einige beitragsunabhängige Leistungen (**Abbildung 5, Panel C**). In Spanien erhalten die meisten, aber nicht alle einkommensschwachen Familien eine bedürftigkeitsabhängige Kinderzulage. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass Alleinerziehende mit niedrigem Einkommen in Italien zum Teil Zugang zu beitragsunabhängigen Leistungen hatten, obwohl 2015 keine universellen oder bedarfsgeprüften staatlichen Kindergeld- oder Mindestsicherungssysteme existierten; dies deutet auf die bevorzugte Behandlung von Familien mit Kindern in regionalen Mindestsicherungssystemen hin.

Fazit

In allen EU- und OECD-Ländern gibt es soziale Sicherheitsnetze für Personen im erwerbsfähigen Alter; entweder als nachgelagerte Programme parallel zu vorgelagerten Einkommensersatzleistungen oder als Hauptinstrument der sozialen Absicherung. Als Ultima-Ratio-Leistungen spielen diese Transferleistungen eine entscheidende Rolle bei der Minderung von Armut und sozialer Ausgrenzung; sie setzen in der Regel eine strenge

4. So dienen die sozialen Mindestsicherungsleistungen in Frankreich und Österreich als Einkommensaufstockung für Geringverdiener*innen und Empfänger*innen versicherungsbasierter Einkommensersatzleistungen, während sie im Vereinigten Königreich die Haupteinkommensquelle für hauptsächlich arbeitslose Haushalte ohne andere Einkünfte sind.

Bedürftigkeitsprüfung voraus, um zielgerichtet Haushalte in akuter wirtschaftlicher Not zu erreichen. Hauptziel dieser Programme sollte es sein, zu gewährleisten, dass Bevölkerungsgruppen, die keinen oder nur einen sehr begrenzten Zugang zu anderen Einkünften haben, über ein Mindestmaß an Einkommensschutz verfügen.

Die Zugänglichkeit und der Umfang dieser Transferleistungen weisen jedoch von Land zu Land enorme Unterschiede auf. Die in diesem Beitrag dargestellten Länderdisparitäten sind zum Teil auf die Unterschiede in der Gesamtarchitektur der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen. Sie zeigen aber auch erheblichen Spielraum für eine Aufwärtskonvergenz und gegenseitiges Lernen von bewährten Praktiken in anderen Ländern auf. Dies kann durch Folgenabschätzungen, ein Monitoring der ergriffenen Maßnahmen sowie

durch Benchmarking zwischen und innerhalb von Ländern geschehen. Indikatoren, in deren Mittelpunkt der Mensch steht und die auf gesetzlichen Ansprüchen basieren, bieten einen sinnvollen Ausgangspunkt für einen solchen Ansatz. Darüber hinaus setzt die Identifikation von Problembereichen und entsprechenden Lösungen detaillierte Erkenntnisse hinsichtlich der Muster des Leistungsbezugs von Haushalten mit niedrigem Einkommen voraus.

HERWIG IMMERVOLL, PHD, *ist Senior Economist bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).*

RAPHAELA HYE, PHD, *ist Economist bei der OECD.*

RODRIGO FERNANDEZ, PHD, *ist Junior Economist bei der OECD.*

QUELLENANGABEN

- Bulman, T., D. Pacifico, M. Pisu und O. Rastrigina. (2019). „Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy.“ Paris: OECD.
- Cragg, J. G. (1971). „Some Statistical Models for Limited Dependent Variables with Application to the Demand for Durable Goods.“ *Econometrica (JSTOR)* 39 (5): 829.
- Hye, R., R. Fernández und H. Immervoll. (im Erscheinen). How reliable are ‚safety-net‘ benefits? Value and accessibility of minimum-income support in comparative perspective. Paris: OECD.
- Immervoll, H. (2010). „Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges.“ OECD, 1-49.
- Immervoll, H. und C. Knotz. (2018). „How demanding are activation requirements for jobseekers? New evidence on activity-related eligibility criteria for unemployment and social assistance benefits.“ OECD.
- Immervoll, H., S. P. Jenkins und S. Königs. (2014). „Are Recipients of Social Assistance ‚Benefit Dependent‘? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries.“
- Marchal, S., S. Kuypers, I. Marx und G. Verbist. (im Erscheinen). „The impact of asset tests in Europe: an application to minimum income schemes in Belgium and Germany.“ CSB Working Paper.
- OECD. (im Erscheinen). „Can parents afford to work? Childcare costs and work incentives in OECD countries.“
- OECD. (2019). „Left on your own? Social protection when labour markets are in flux.“ Kapitel 7 in OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work. Paris: OECD, 292-335.
- OECD. (2020). OECD TaxBEN country policy descriptions.
- Wooldridge, J. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data.* MIT Press.

Debatte

Eine EU-Richtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen – damit Menschen leben und nicht nur überleben können

TEXT: PIOTR SADOWSKI, SILVANA ROEBSTORF, SOCIAL PLATFORM

Zurzeit gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten verschiedene Formen eines Mindesteinkommens. Die meisten dieser Mindesteinkommenssysteme garantieren den Betroffenen jedoch keinen menschenwürdigen Lebensstandard in allen Lebensphasen. Social Platform, ein Dachverband der organisierten Zivilgesellschaft, der sich mit seinen 47 gesamteuropäischen Netzwerken für soziale Gerechtigkeit und Beteiligungsdemokratie in Europa einsetzt, fordert eine EU-Rahmenrichtlinie, die das Recht auf ein angemessenes Mindesteinkommen in eine rechtsverbindliche Verpflichtung für alle EU-Mitgliedstaaten übersetzt.

Europa ist eine der wohlhabendsten Regionen der Welt. Aus globaler Sicht genießen die Menschen, die in der Europäischen Union leben, mit die besten Lebens- und Arbeitsbedingungen und haben die umfassendsten Sozialschutzsysteme.

Losgelöst vom globalen Kontext sieht die Situation anders aus. In 2018 waren mehr als 109 Millionen Menschen in der EU armutsgefährdet und von sozialer Ausgrenzung bedroht.¹ Dies entspricht 21,7 Prozent der Bevölkerung der EU – ungefähr jede fünfte Person. Bestimmte Gruppen haben ein überproportional höheres Armutsrisiko, wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen, Einelternfamilien, Frauen, junge Erwachsene, Menschen mit geringer Schulbildung oder langfristigen Gesundheitsproblemen, Arbeitslose², Migrant*innen sowie ethnische Minderheiten, insbesondere Roma.³

Der Vorteil, in einer der wohlhabendsten Regionen der Welt zu leben, bedeutet auch, dass man Menschen aus ihrer Armut heraushelfen kann – zumindest in Theorie. Es ist also tatsächlich möglich, jedem Menschen in der EU einen menschenwürdigen Lebensstandard zu garantieren. Wie? Indem man unter anderem sicherstellt, dass jeder

1. Eurostat, Living conditions in Europe – poverty and social exclusion.

2. Ibid.

3. European Commission, Joint Employment Report 2020.

EU-Mitgliedsstaat ein angemessenes Mindesteinkommen hat, das die Grundlage für ein funktionierendes, umfassendes und universelles Sozialschutzsystem bietet. Eine EU-Rahmenrichtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen ist daher ein entscheidender Schritt, um allen Menschen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Wie bei jeder Krise sind diejenigen, die sich in einer verwundbaren Situation befinden, am stärksten betroffen. EU-Maßnahmen sind daher wichtiger denn je, um ein menschenwürdiges Leben für alle zu gewährleisten und die unmittelbaren und langfristigen sozioökonomischen Auswirkungen des Covid-19-Ausbruchs zu lindern.

Allgemein nimmt das Bewusstsein, dass das Wirtschaftswachstum nicht jedem in der Gesellschaft gleichermaßen zugutekommt, zu. Insgesamt nimmt auch die Einsicht zu, dass die Wirtschaft den Menschen dienen sollte und nicht umgekehrt. Darüber hinaus steht die EU mit dem jüngsten Ausbruch von Covid-19, der im März 2020 von der Weltgesundheitsorganisation zur Pandemie erklärt wurde, vor einer beispiellosen Herausforderung. Diese Krise hat bereits erhebliche sozioökonomische Auswirkungen auf die Menschen, und wie bei jeder Krise sind diejenigen, die sich in einer verwundbaren Situation befinden, am stärksten betroffen. EU-Maßnahmen sind daher wichtiger denn je, um ein menschenwürdiges Leben für alle zu gewährleisten und die

unmittelbaren und langfristigen sozioökonomischen Auswirkungen des Covid-19-Ausbruchs zu lindern.

Die soziale Agenda der EU erhielt im November 2017 neuen Schwung, als der Europäische Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission gemeinsam die Europäische Säule sozialer Rechte (Soziale Säule) verabschiedet haben, die 20 Grundsätze und Rechte als Kompass für ein sozialeres Europa niederlegt. Grundsatz 14 legt die Grundlage für das Recht auf ein angemessenes Mindesteinkommen. Jetzt ist es an der Zeit, dieses Recht in eine verbindliche Verpflichtung für alle EU-Mitgliedstaaten umzusetzen.

Warum wir ein angemessenes Mindesteinkommen brauchen

Ein angemessenes Mindesteinkommen spielt eine wichtige Rolle in der Vermeidung und Reduzierung von Armut. Es bildet die Grundlage, auf der hochwertige Sozialschutzsysteme aufgebaut werden sollten, und ermöglicht allen Menschen die uneingeschränkte Teilhabe an der Gesellschaft. Für Menschen mit nicht ausreichend finanziellen Mitteln ist das Mindesteinkommen ein letztes Sicherheitsnetz, das ihnen einen Mindestlebensstandard garantieren kann. Es richtet sich vor allem an Menschen, für die es nicht möglich ist, zu arbeiten oder Zugang zu anständiger Arbeit zu finden, und die von anderen Sozialleistungen ausgeschlossen sind oder für die diese Leistungen ausgelaufen sind (wie zum Beispiel zeitlich begrenztes Arbeitslosengeld).

In den letzten 30 Jahren haben die EU-Institutionen ein Rahmenwerk von politischen Maßnahmen aufgebaut, um Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, und betont, wie wichtig eine angemessene Grundsicherung ist. Wesentliche Meilensteine sind beispielsweise die Empfehlung

des Europäischen Rates vom 24. Juni 1992 über gemeinsame Kriterien für ausreichende Zuwendungen und Leistungen im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherung und die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Die Soziale Säule baut auf diesen Verpflichtungen auf und führt den Anspruch auf ein angemessenes Mindesteinkommen in allen Lebensphasen sowie den wirksamen Zugang zu den hierzu befähigenden erforderlichen Gütern und Dienstleistungen ein.

Obwohl alle EU-Mitgliedstaaten heutzutage über ein Mindesteinkommen verfügen, variiert der Umfang der geleisteten Unterstützung beträchtlich. Nur in Irland und den Niederlanden reicht die Höhe der Leistungen aus, um Menschen aus der Armut zu befreien. In den meisten Ländern ist die Lage anders, wie zum Beispiel in Bulgarien und Rumänien, wo das Mindesteinkommen unterhalb von 20 Prozent der nationalen Armutsgrenze liegt.⁴ Das Europäische Netzwerk für Mindesteinkommen (EMIN), von dem Social Platform ein Partner ist und das von einem Social-Platform-Mitglied geleitet wird, hat betont, dass Mindesteinkommenssicherungssysteme nur einen sehr kleinen Teil der Sozialausgaben ausmachen und gleichzeitig eine sehr gute Rendite bieten. Sie fungieren als kosteneffiziente Wirtschaftsförderungspakete, da die Leistungen im Allgemeinen vor Ort für Waren und Dienstleistungen ausgegeben werden. Sie fungieren ebenfalls als automatische Stabilisatoren, indem sie den Ländern erlauben, den negativen Auswirkungen von Wirtschaftskrisen besser zu widerstehen und dadurch Schäden zu reduzieren, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwächen.⁵

Ein angemessenes, zugängliches und befähigendes Mindesteinkommen

EMIN hat drei wesentliche Kriterien für ein angemessenes Mindesteinkommen: Es muss in der Höhe angemessen, zugänglich und befähigend sein. Nur dann fühlen sich Betroffene bestärkt und haben die richtigen Voraussetzungen, um den Übergang zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Ein angemessenes Mindesteinkommen gewährleistet gleichzeitig die Integration und Teilhabe derjenigen in der Gesellschaft, für die Integration im Arbeitsmarkt keine Option ist.

Auf EU-Ebene wird der Begriff der Angemessenheit als Recht auf die erforderlichen Ressourcen und soziale Unterstützung verstanden, um ein Leben in Würde führen zu können. Diese etwas vage Definition führt auf nationaler Ebene zu einem fragmentierten Ansatz. Die Europäische Kommission verwendet die nationale Armutsgefährdungsschwelle (AROP) als Richtwert für die Ermittlung von Angemessenheit. Demnach gelten Menschen, die weniger als 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens zur Verfügung haben, als armutsgefährdet. Damit Menschen nicht in der Armutsfalle landen, kann daher nur ein Mindesteinkommen als angemessen gelten, das mindestens der nationalen Armutsgrenze entspricht. Dieser relative Richtwert muss jedoch in jedem Land ins Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten für einen standardisierten Warenkorb gesetzt werden. Eine EU-weite Methodik für die Ermittlung der Angemessenheit von Mindesteinkommen, die im Zusammenhang mit der tatsächlichen Armutsgrenze in jedem EU-Mitgliedsstaat steht, wäre daher wünschenswert.⁶

4. Ibid.

5. EMIN, Guaranteed Minimum Income – Nobody deserves less, everybody benefits.

6. EMIN, Report and Recommendation from the Peer Review on use of Reference Budgets for policy purposes.

Damit Mindesteinkommen zugänglich sind, müssen sie allen Menschen in Not so lange zur Verfügung stehen, solange sie gebraucht werden. Die meisten Mindesteinkommenssicherungssysteme sind zwar universell ausgestaltet, aber schließen in der Praxis bestimmte Personengruppen aus. Dies betrifft häufig Asylbewerber*innen sowie Migrant*innen ohne gültigen Aufenthaltstitel, Obdachlose wegen fehlenden festen Wohnsitzes und junge Menschen aufgrund ihres Alters. Im Rahmen des jährlichen „Europäischen Treffens der von Armut betroffenen Menschen“ wurde in 2019 die Zugänglichkeit zu Mindesteinkommen als essentielles Problem erkannt und die EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Institutionen wurden zum Handeln aufgefordert.⁷ Es wird berichtet, dass durchschnittlich 40 Prozent der Menschen mit Anspruch auf Sozialleistungen ihren Anspruch nicht geltend machen.⁸ Hierfür gibt es verschiedene Gründe, wie zum Beispiel fehlendes Wissen über den allgemeinen Anspruch, restriktive und komplexe Verwaltungsverfahren und die gefühlte Stigmatisierung im Zusammenhang mit sozialer Unterstützung. Die hohe Nichtinanspruchnahme bedeutet, dass Sozialleistungen oft nicht die erreichen, die es nötig haben, was zu zusätzlichen Kosten für die Gesellschaft führt, da die Betroffenen noch weiter in Not und Armut abrutschen.

Damit Mindesteinkommen eine befähigende Wirkung haben können, müssen die Stärkung, die Teilhabe und das Wohlergehen der Menschen im Mittelpunkt stehen und der Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen und inklusiven Arbeitsmärkten ermöglicht werden. Es ist vor allem wichtig, dass die Stimmen der Menschen, die Armut und soziale Ausgrenzung erfahren,

im Rahmen eines regelmäßigen Dialogs mit Dienstleistern und dem Staat gehört und berücksichtigt werden. Außerdem muss der in allen EU-Mitgliedstaaten zunehmende Trend, den Bezug eines Mindesteinkommens von der verpflichtenden Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen (wie zum Beispiel öffentliche Arbeiten, unfreiwillige ehrenamtliche Tätigkeit oder der Zwang, jede angebotene Arbeit oder Ausbildung anzunehmen – auch wenn das Angebot schlecht ist) abhängig zu machen, um Kürzungen des Leistungsbetrags zu vermeiden, verhindert werden. Nimmt man solch eine strafende Haltung ein, untergräbt man den rechtebasierten Ansatz, was zu extremer Armut, weiterer Isolation und Ausgrenzung der Menschen führt, die besonders gefährdet sind.

Eine EU-Rahmenrichtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen ist daher ein sehr dringend benötigtes rechtsverbindliches Instrument, um gemeinsame Definitionen, Grundsätze und Methoden zu verankern und anzuwenden. Außerdem dient es der Verbesserung der bestehenden fragmentierten nationalen Grundsicherungssysteme und der Verhinderung, dass diese unterhalb der nationalen Armutsgrenze liegen. Dies schafft EU-weite Ausgangsbedingungen, die die soziale Aufwärtskonvergenz in der EU fördern, um so Sozialdumping zu vermindern.

Zusätzlich zu der Notwendigkeit, dass das Mindesteinkommen adäquat, zugänglich und befähigend sein sollte, muss eine positive Hierarchie mit Mindestlöhnen sichergestellt werden, um die aktive Integration in den Arbeitsmarkt anzukurbeln und den destruktiven Trend der zunehmenden Erwerbsarmut umzukehren.

7. EAPN, Voices of Poverty.

8. Dubois H. and Ludwinek A. (2015). Access to benefits, reducing non-take-up, Eurofound.

Schlussfolgerung

Eine nationale Sozialpolitik ohne Berücksichtigung der europäischen Perspektive zu entwickeln, ist kein gangbarer Weg mehr. Gemeinsame Herausforderungen erfordern gemeinsame Lösungen; dies wird in Krisenzeiten wie dem aktuellen Ausbruch von Covid-19 besonders deutlich. Mit der Sozialen Säule kann die EU das Leben für seine Bürger*innen sozialer gestalten und die Lebens- und Arbeitsbedingungen wesentlich verbessern. Erforderlich ist jetzt der politische Wille, um die Soziale Säule umfassend und ambitioniert umzusetzen.

Die enge Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft ist für diesen Prozess entscheidend, da die wirklichen Bedürfnisse der Menschen so besser verstanden werden können.

Anfang 2021 wird die Europäische Kommission ihren „Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte“ vorstellen, und der größere Teil des Jahres 2020 wird verwendet werden, um sich mit allen einschlägigen Akteuren hierzu zu beraten. Die enge Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft ist für diesen Prozess entscheidend, da die wirklichen Bedürfnisse der Menschen so besser verstanden werden können. Als Stimme der im sozialen Sektor organisierten Zivilgesellschaft steht Social Platform bereit, sich an dieser Arbeit zu beteiligen, um sicherzustellen, dass alle kommenden Reformen und Initiativen die Realität, Erfahrungen und Bedürfnisse der

Menschen widerspiegeln und zum Aufbau eines sozialeren Europas beitragen. Eines Europas, welches niemanden zurücklässt.

Als Grundlage guter Sozialschutzsysteme ist ein angemessenes Mindesteinkommen unerlässlich. Die gegenwärtigen Sätze des Mindesteinkommens in der EU entsprechen nicht den tatsächlichen Bedürfnissen und hinterlassen die betroffenen Menschen stigmatisiert, isoliert und in Armut gefangen. Nicht zwingendes Recht allein reicht nicht aus, um das Recht auf ein Mindesteinkommen durchzusetzen. Wenn die europäischen Führungskräfte eine umfangreiche EU-Rahmenrichtlinie für ein angemessenes Mindesteinkommen verabschieden, eröffnet sich ihnen die Möglichkeit, Mindestnormen für funktionierende und umfassende nationale Sozialschutzsysteme festzulegen und alle Menschen in der EU zu befähigen, in Würde zu leben, anstatt nur zu überleben.

PIOTR SADOWSKI ist Präsident von Social Platform.

SILVANA ROEBSTORF ist Fachreferentin und Projektmanagerin bei Social Platform.

ZUSÄTZLICHE INFO ZUR SOCIAL PLATFORM

Social Platform ist ein Dachverband der organisierten Zivilgesellschaft und setzt sich für soziale Gerechtigkeit und Beteiligungsdemokratie in Europa ein. Angetrieben durch seine 47 gesamt europäischen Netzwerke stellt Social Platform sicher, dass EU-Politiken in Zusammenarbeit mit den Menschen, die sie betreffen, erarbeitet werden und dass Grundrechte geachtet, Solidarität gefördert und das Leben der Menschen verbessert wird.

www.socialplatform.org

Perspektiven

Das Europäische Netzwerk für Mindesteinkommen: vielversprechende Beispiele für den Mindesteinkommenschutz

TEXT: EUROPÄISCHES ARMUTSNETZWERK (EAPN)¹

Das European Minimum Income Network (EMIN), das vom European Anti-Poverty Network (EAPN) koordiniert wird, engagiert sich für die Verwirklichung des Rechts auf Mindesteinkommen, die angemessen, zugänglich und befähigend sind. EAPN überwacht den Fortschritt bei der Verwirklichung der Mindesteinkommenssicherung durch seine „Poverty Watch“-Berichte und das Europäische Semester. Wir stellen sechs vielversprechende Beispiele vor, wobei nur die Niederlande und Irland über Mindesteinkommenssicherungen, die die nationale Einkommensarmutsgrenze übersteigen, verfügen³.

→ **Niederlande:** Die Niederlande haben die Sozialpolitik an die lokalen Behörden delegiert. Zu Beginn wurden Experimente im Bereich positiver Aktivierungsmaßnahmen einschließlich einer

Absenkung der Vorbedingungen für den Erhalt von Leistungen durchgeführt. Der Ansatz der „aktiven Inklusion“ beinhaltet in der Stadt Zwolle zum Beispiel Beschäftigungsförderungsangebote kombiniert mit Unterstützung bei der Kinderbetreuung, Behinderungen und Verschuldung.⁴ Da das Mindesteinkommen an die Höhe des Mindestlohns gekoppelt ist, haben die Lohnerhöhungen einen positiven Effekt auf Mindesteinkommen. Das Mindesteinkommen wurde im Juli 2019 auf monatlich 1.030 Euro für Alleinstehende und 1.472 Euro für Familien (mit und ohne Kinder) angehoben. Für eine/n Alleinerziehende/n beläuft sich der Betrag auf 1.284 Euro pro Monat. Dieser Satz liegt über der Armutsgefährdungsschwelle (AROP).⁵

1. Dies ist ein Beitrag vom Europäischen Armutsnetzwerk (EAPN), verfasst von Sian Jonas, politische Koordinatorin des EAPN.

2. EAPN. (2019). National Poverty Reports 2018 – EU synthesis report (Armutsbereichte 2018 – EU-Synthesebericht).

3. 60 Prozent des mittleren verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens.

4. EMIN. (2018). Report and Recommendations from the Peer Review on Active Inclusion (Bericht und Empfehlungen der Peer-Review-Gruppe zu aktiver Integration): Frazer Hugh.

5. EAPN Netherlands. (2019). Poverty Watch.

- **Estland:** 2017 hat Estland eine bedeutende Erhöhung der Mindesteinkommensleistungen und der Äquivalenzskalen für unterhaltsberechtigten Familienmitglieder eingeführt, wodurch stark positive Auswirkungen auf Großfamilien erreicht wurden. Die Höhe der Mindesteinkommensleistungen liegt jetzt oberhalb der absoluten Armutsgrenze, aber immer noch weit unter der Armutgefährdungsschwelle (AROP).⁶
- **Finnland:** 2017 wurde die Zuständigkeit für die Grundsicherung von den Gemeinden auf Kela (Sozialversicherungsbehörde) verlagert, um die Leistungserbringung zu harmonisieren und so die Quote der Nichtinanspruchnahme zu senken. Dennoch hat sich das neue System als schwierig für Menschen mit gering ausgeprägten digitalen Fertigkeiten erwiesen, z. B. für ältere Menschen und Menschen mit beeinträchtigter psychischer Gesundheit in Rehabilitationsmaßnahmen. Das Grundniveau der sozialen Sicherheit ist in Folge der Indexkürzungen gesunken.⁷ Die neue Regierung hat sich verpflichtet, die Leistungen der sozialen Sicherheit zu erhöhen und den Leistungskürzungsmechanismus im Aktivierungsmodell abzuschaffen.
- **Portugal:** 2015 hat die Regierung die Referenzwerte für das Einkommen zur sozialen Eingliederung (SII) erhöht, so dass die Beträge wieder das Niveau erreichen, das vor dem Zeitpunkt der 2012 vorgenommenen Kürzung um 25 Prozent galt. Die Regierung hat den Prozentsatz für zusätzliche erwachsene Haushaltsmitglieder von 50 Prozent auf 70 Prozent und für Kinder von 30 Prozent auf 50 Prozent erhöht. Trotz der Steigerungen in den Jahren 2016 und 2017 bleibt die Höhe des SII (189,66 Euro für einen Erwachsenen) deutlich unter der Armutgefährdungsschwelle.⁸
- **Kroatien:** In Kroatien wurde die zeitliche Befristung der Mindesteinkommenssicherungsleistung abgeschafft und die Leistungen können auch beansprucht werden, wenn man Arbeit hat. Dennoch sind die Leistungen für eine gesunde Ernährung nicht ausreichend und betragen lediglich 38 Prozent der Armutsgrenze.⁹
- **Spanien:** Aufgrund eines fragmentierten Mindesteinkommensmodells mit regionalen Ungleichheiten erwägt Spanien die Möglichkeit, eine Angleichung zu fördern und die Koordination zwischen den Sozial- und Arbeitsämtern zu intensivieren. Das Ingreso Mínimo Vital (Lebenswichtiges Mindesteinkommen oder Existenzminimum) wurde 2019 von der regierenden sozialistischen Partei vorgeschlagen, um die verschiedenen regionalen Systeme zu ersetzen. Es handelt sich um eine neue, beitragsfreie Leistung, die bedürftigen Haushalten ohne Einkommen (unabhängig von der Ursache; es geht nicht nur um Arbeitslosigkeit) zugutekommen und mit der Arbeitslosenversicherung verschränkt werden soll, um eine Absicherung aufrechtzuerhalten.¹⁰
- Trotz der hier dargestellten vielversprechenden Maßnahmen sind die meisten Mindesteinkommenssicherungen in Europa weiterhin nicht angemessen. Ein verbindlicher europäischer Rahmen würde allen Ländern bei der Umsetzung des Grundsatzes 14 der Säule der sozialen Rechte helfen.

6. EMIN2. (2018). Final Report (Abschlussbericht).

7. EAPN. Finland (2019). Poverty Watch.

8. EAPN. Portugal (2019). Poverty Watch.

9. EMIN2. Final Report (Abschlussbericht). Ebd.

10. EAPN Spanien.

Perspektiven

Die Einführung eines universellen sozialen Sicherheitsnetzes in Griechenland

TEXT: GEORGE PLANITEROS, MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, GRIECHENLAND

Griechenland hat kürzlich ein landesweites Mindestsicherungssystem eingeführt, das Soziale Solidaritätseinkommen. Das Programm besteht aus drei Säulen: Einkommensunterstützung, Förderung sozialer Inklusion und Arbeitsaktivierungsmaßnahmen. Evaluationen bestätigen die Zielgerichtetheit und Wirksamkeit des Programms, Maßnahmen zur Arbeitsmarktaktivierung müssen jedoch noch voll umgesetzt werden.

Obwohl die politische Debatte zur Notwendigkeit der Einführung eines garantierten Mindesteinkommenssystems bereits seit Beginn der Jahrtausendwende geführt wurde, ist ein derartiges Programm erst mit Beginn der Wirtschaftskrise in Griechenland in einen Rechtsrahmen überführt worden. Im Kontext des Zweiten Memorandums, das zwischen den griechischen Behörden und den drei Institutionen – der Europäischen Kommission, der Europäischen

Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds – unterzeichnet wurde, sollte die griechische Regierung zum ersten Mal ein bedarfsgeprüftes Einkommensunterstützungsprogramm einführen.¹

Der Einführung einer garantierten Mindesteinkommensleistung lagen zwei Überlegungen zugrunde. Erstens sollte das Programm als typisches soziales Sicherheitsnetz dienen, mit dem Ziel, Haushalten zu helfen, die aufgrund der negativen Auswirkungen des finanziellen Anpassungsprogramms und der damit verbundenen Sparmaßnahmen unter eine festgelegte Schwelle extremer Armut fielen. Zweitens sollte ein landesweites universelles Programm als Vehikel für eine Rationalisierung der bestehenden Programme der sozialen Wohlfahrt dienen, welche bereits seit langem als fragmentiert, zu wenig zielgerichtet sowie ineffektiv bei der Armutsminderung und Reduzierung von Ungleichheiten kritisiert wurden.

1. Siehe Matsaganis 2018 zum politischen Hintergrund der Einführung eines garantierten Mindesteinkommenssystems in Griechenland.

Umsetzung

Das erste garantierte Mindesteinkommenssystem wurde im November 2014 als Pilotprojekt über sechs Monate landesweit in 13 ausgewählten Kommunen eingeführt. Nach einem Evaluierungsprozess des Pilotprojekts, das erhebliche Defizite aufdeckte, wurden die Parameter und Verfahrensabläufe überarbeitet und angepasst.

Das Soziale Solidaritätseinkommen basiert auf einem innovativen EDV-System, das das eigentliche „Rückgrat“ des Systems bildet.

Im Juli 2016 startete die erste Phase des garantierten Mindesteinkommens, umbenannt in Soziales Solidaritätseinkommen (SSI), mit der Einführung in 30 Kommunen im Land. Die landesweite Einführung begann im Februar 2017. Das SSI basiert auf einem innovativen EDV-System, das das eigentliche „Rückgrat“ des Programms bildet und das elektronisch in „Echtzeit“ Informationen aus verschiedenen staatlichen Datenbanken miteinander abgleicht. Dies führt zu einer deutlichen Verminderung der bürokratischen Last für die Antragsteller und zu einer Beschleunigung bei den Entscheidungen über die Anspruchsberechtigung.²

Gemäß den üblichen Grundprinzipien bei Mindesteinkommenssystemen zielt das Programm darauf ab, eine Einkommensunterstützung (1. Säule) mit der Förderung sozialer Inklusion (2. Säule) und Arbeitsaktivierungsmaßnahmen (3. Säule) zu verbinden. Im Kontext der zweiten Säule wird den Empfänger*innen des SSI schrittweise ein Paket

komplementärer sozialer Dienstleistungen und Güter angeboten. Die zweite Säule wird sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene umgesetzt. Sie umfasst materielle Unterstützung aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD), Sozialtarife für Elektrizität und Wasser, Nachlässe bei oder Befreiung von kommunalen Abgaben, Zugang zu Beratungsdiensten, Weitervermittlung an Unterstützungsstrukturen wie soziale Lebensmittelgeschäfte und Sozialapotheken, freien Zutritt zu Museen etc. Mit der Umsetzung der dritten Säule müssen sich alle erwerbsfähigen arbeitslosen Leistungsempfänger seit August 2018 bei der nationalen Arbeitsbehörde registrieren lassen (was zu einem 15-prozentigen Anstieg bei der Zahl registrierter Leistungsempfänger*innen führte). Darüber hinaus wurde 2019 ein Pilotprojekt zur Anbindung von SSI-Leistungsempfänger*innen an die Säulen der sozialen Unterstützung und der Arbeitsmarktaktivierung durchgeführt. Wer SSI-Leistungen erhielt, wurde mit der neuen Profilerstellungsmethodik des OAED (nationale Arbeitsbehörde) vernetzt, mit dem Ziel, einen individuellen Aktionsplan zu erstellen und die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzuleiten.

Zu grundlegenden Statistiken sowie dem Programmumfang lässt sich sagen, dass laut dem jüngsten Monitoring-Bericht (Ministerium für Arbeit und Soziales 2019) 245.737 Haushalte mit einer Gesamtzahl von 464.620 Personen bzw. 4,3 Prozent der griechischen Bevölkerung diese Leistung erhalten. 53,5 Prozent der genehmigten Anträge betreffen Einpersonenhaushalte und 8,6 Prozent alleinerziehende Familien. Etwa 45 Prozent sind registrierte Arbeitslose, die somit auch von den Aktivierungsmaßnahmen der dritten Säule profitieren. Das jährliche Gesamtbudget des Programms beläuft sich auf bis zu 850 Millionen Euro.

2. Die Antragsteller*innen erfahren bei Antragstellung, ob sie anspruchsberechtigt sind oder nicht.

Evaluation

Während der gesamten Umsetzung des Programms leistete die Weltbank bis Mitte 2019 technische Unterstützung. In diesem Rahmen wurde die Wirkung des Programms nach anderthalb Jahren nationaler Umsetzung evaluiert. Die Bewertung, die im Januar 2019 abgeschlossen und den griechischen Behörden vorgelegt wurde, stellt die Stärken und Innovationen des griechischen Programms heraus, macht aber auch spezifische Defizite deutlich (Weltbank, 2019). Insbesondere zeigt die Verteilungsanalyse, dass fast 60 Prozent der Leistungsempfänger*innen des Sozialen Solidaritätseinkommens dem ersten Einkommens-Dezil angehören³, während 80 Prozent gemäß Eurostat-Definition von extremer Armut betroffen sind.⁴ Darüber hinaus wird das Budget des Programms effektiv eingesetzt, denn 85 Prozent der Mittel erreichen arme Haushalte. Zur Angemessenheit: Die Leistungen machen einen erheblichen Anteil an den Einkommen der Haushalte aus, was daran abzulesen ist, dass 70 Prozent der Haushalte den Leistungsbezug als „sehr wichtig“ bezeichnen. Wenig überraschend hat das SSI nicht viel Einfluss auf Armutsrisiko und Ungleichheit als solche, es mindert allerdings die Schwere der Armut erheblich.

Das Soziale Solidaritätseinkommen hat nicht viel Einfluss auf Armutsrisiko und Ungleichheit als solche, es mindert allerdings die Schwere der Armut erheblich.

Doch obwohl der Schwellenwert für die Anspruchsberechtigung fast deckungsgleich mit der Zugehörigkeit zum ärmsten Dezil ist, erhalten weniger als 40 Prozent der Haushalte in diesem Dezil die Leistungen. Ein weiterer alarmierender Aspekt ist der Anteil der Einpersonenhaushalte im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung. Dies bezeugt die Schwierigkeit bei der Identifizierung der wahren Haushaltszusammensetzung für die Anspruchsberechtigung für das Programm. Schließlich wurde die begrenzte Implementierung der dritten Säule als Schlüssel zur Wirksamkeit des Gesamtprogramms ausgemacht.

Zukünftige Herausforderungen

Die wirksame Aktivierung und damit verbundene Rückkehr in den Arbeitsmarkt – das Ziel der dritten Säule – gibt den Leistungsempfänger*innen ein Ticket zur Unabhängigkeit von sozialer Unterstützung an die Hand und ist daher ein Schlüsselindikator für den Erfolg des SSI.

Gleichzeitig bildet die Umsetzung der dritten Säule die große verbleibende Herausforderung für das Programm. Die griechischen Behörden haben es zu einer ihrer Hauptprioritäten gemacht, solche Projekte schnell und umfassend zu realisieren, die die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsempfänger*innen maßgeblich verbessern und alle umsetzenden Behörden einbinden: lokale Zweigstellen der nationalen Arbeitsbehörde (OAED), Gemeindezentren und die sozialen Dienste der Kommunen. Bei vollständiger Umsetzung werden Leistungsempfänger*innen an Programmen zu Arbeitssuche, Weiterbildung und anderen Unterstützungsmaßnahmen teilnehmen können.

3. Die untersten zehn Prozent bei der Einkommensverteilung der Haushalte.

4. Schwelle von 40 Prozent des Medianäquivalenzhaushaltseinkommens.

Angesichts der Tatsache, dass die Leistungshöhe seit Beginn des Programms stabil geblieben ist, ist es im Übrigen wichtig, das Programm fortwährend an den Bedarf der Haushalte anzupassen. Dafür wird ein Leistungsanpassungsmechanismus benötigt. Ein derartiger Mechanismus könnte alle zwei Jahre aktiviert werden. Er sollte die dynamischen Elemente des Programms stärken und könnte entweder an die von der griechischen Statistikbehörde definierte Armutsgrenze gekoppelt oder mit dem Mindestlohn verknüpft werden.

Schließlich würde eine Verbesserung des Auslaufens der Leistungen negative Anreize zur Arbeitsaufnahme weiter verringern. (Derzeit beinhaltet die einzige entsprechende Bestimmung eine Nichtberücksichtigung von 20 Prozent des Lohneinkommens, das für die Berechnung des Leistungsanspruchs zugrunde gelegt wird.) Ein fortlaufender Dialog sowie die weitreichenden Erfahrungen vieler europäischer Länder können bewährte Verfahrensweisen aufzeigen (siehe z. B. Europäische Kommission, 2019).

GEORGE PLANITEROS *ist Leiter bei der Direktion
Armutsbekämpfung, Ministerium für Arbeit und Soziales,
Griechenland*

QUELLENANGABEN

- Europäische Kommission. (2019). 2nd structured dialogue on Minimum Income implementation. Thematic Discussion paper. Valletta (Malta). 14-15 November 2019.
- Matsaganis, M. (2018). The contorted politics of guaranteed minimum income in Greece. In DASTU Working Paper Series. N.02/2018 (LPS.02).
- Ministerium für Arbeit und Soziales. (2019). Social Solidarity Income monitoring report. Directorate for the Fight against Poverty (December).
- Weltbank. (2019). A quantitative evaluation of the Greek Social Solidarity Income.

Perspektiven

Die Bedeutung und Entwicklung des Mindestlohns in Portugal

TEXT: REINHARD NAUMANN, MARIA DA PAZ CAMPOS LIMA

Der Mindestlohn in Portugal ist einerseits eine Erfolgsgeschichte und hat sich bei der Lohnfindung und Bekämpfung von Erwerbsarmut als zentrales Element erwiesen. Andererseits befinden sich die Tarifverhandlungen in einer tiefen Krise und müssen als ein relevanter Faktor für die Umverteilung des Wohlstands wiederhergestellt werden. Es ist zwingend erforderlich, die Tarifpartnerschaft erneut als wesentlichen Faktor der Lohnregulierung zu etablieren.

Der Mindestlohn in Portugal ist eine Errungenschaft der Nelkenrevolution von 1974, die der Diktatur des sogenannten Estado Novo ein Ende setzte. Als erste einer Reihe von Verpflichtungen des Staates in Bezug auf die Arbeitsbeziehungen sah die revolutionäre Verfassung der Portugiesischen Republik (April 1976) die „Einführung und Anpassung eines nationalen Mindestlohns“ vor. Dieses konstitutionelle Postulat ist bis heute unberührt geblieben und es besteht in der portugiesischen Gesellschaft ein breiter Konsens darüber, dass der nationale Mindestlohn ein zentrales Element sozio-ökonomischer Regulierung darstellt.

Annäherung an einen allgemeinen Mindestlohn für alle

Zur Zeit seiner Einführung galt der nationale Mindestlohn (SMN), abgesehen von einigen wichtigen Ausnahmen (Gesetzesdekret 217/74), für fast alle Beschäftigten. In den Jahren 1977 und 1978 legte die Regierung niedrigere Mindestlöhne für Beschäftigte in der Landwirtschaft und für Haushaltsangestellte fest, die zuvor vom nationalen Mindestlohn ausgeschlossen waren. Während der darauffolgenden Jahre näherten sich ihre Mindestlöhne allmählich dem allgemeinen Mindestlohn an, dessen Niveau für Beschäftigte in der Landwirtschaft 1991 und für Hausangestellte 2004 erreicht wurde (Naumann, 2019). Der allgemein gültige Mindestlohn heißt nun „Garantierter monatlicher Mindestlohn“ (Retribuição Mínima Mensal Garantida – RMMG).

Rückgang und Erholung der Kaufkraft

Seit den 1980er-Jahren hielten die Regierungen Erhöhungen des nationalen Mindestlohns auf einem niedrigen Niveau, so dass dieser an Kaufkraft verlor (GEP-MTSSS 2019). Dieser Trend kehrte sich nach 2006 um, als alle im Ständigen Ausschuss für soziale Konzertierung (CPCS) vertretenen Sozialpartnerorganisationen eine tripartite Vereinbarung zur Anhebung der RMMG von 385,90 Euro (2006) auf 500 Euro bis 2011 unterzeichneten (CES-CPCS 2006). Die Erholung der Kaufkraft des RMMG wurde durch die Wirtschaftskrise und die Intervention der Troika (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) unterbrochen. Ein Memorandum of Understanding (Europäische Kommission 2011) verpflichtete die portugiesische Regierung dazu, den garantierten monatlichen Mindestlohn bis zum Ende des Anpassungsprogramms im Sommer 2014 einzufrieren. Auf der Grundlage von zwei tripartiten Vereinbarungen für die Jahre 2016 und 2017 stieg der Mindestlohn wieder um jährlich fünf Prozent an und erhöhte damit seine Kaufkraft (Naumann, 2019).

Der Mindestlohn heute

Seit dem 1. Januar liegt der RMMG bei 635 Euro. Wenn man berücksichtigt, dass das portugiesische Arbeitsgesetz die Zahlung von 14 Monatsgehältern vorschreibt, entspricht der garantierte monatliche Mindestlohn im Durchschnitt 740 Euro. Laut OECD betrug der garantierte monatliche Mindestlohn 2018 43,9 Prozent des Durchschnittslohns und 61,4 Prozent des Medianlohns. Ein Bericht des portugiesischen Arbeitsministeriums zeigte auf, dass der RMMG bei etwa 24 Prozent der Beschäftigten im Privatsektor Anwendung findet (Schulten und Lübker, 2020, GEP-MTSSS, 2019).

Die Rolle tripartiter Verhandlungen

Die tripartite Vereinbarung aus dem Jahr 2006 war der entscheidende Schritt, um den Erholungsprozess des RMMG einzuleiten, indem sie die De-Indexierung in Bezug auf die Entwicklung anderer Sozialleistungen ermöglichte. Dadurch wurde eine automatische Steigerung der öffentlichen Sozialausgaben aufgrund des Anstiegs des garantierten monatlichen Mindestlohns vermieden. Die tripartiten Vereinbarungen von 2014, 2016 und 2017 verknüpften die Erhöhungen des RMMG mit Zuschüssen für die Arbeitgeber und machten ihn somit zur Verhandlungsmasse. Diese Art von Tauschgeschäft löste eine Kontroverse aus und die Erhöhungen in den Jahren 2019 und 2020 wurden von der Regierung nach Beratungen mit den Sozialpartner*innen festgelegt, aber ohne dass sie Gegenstand einer tripartiten Vereinbarung waren (Naumann, 2019).

Der nationale Mindestlohn hat sich bei der Lohnfindung, insbesondere bei der Bekämpfung von Erwerbsarmut, als zentrales Element erwiesen.

Der Mindestlohn und die Krise des Lohnfindungssystems

Die große Reichweite des RMMG (24 Prozent aller Beschäftigten im Privatsektor) zeigt die nachhaltige Krise im Bereich der Tarifverhandlungen auf. Diese Krise begann vor etwa zwei Jahrzehnten und hat während der Krisenjahre und der Jahre der Troika-Interventionen (2011–2014) dramatische Ausmaße angenommen. Zahlreiche Tarifverträge können die Löhne nicht mehr effektiv regulieren und Tarifverhandlungen sind heute kaum mehr in der Lage, ihre Rolle als wichtiger Umverteilungsmechanismus zu erfüllen.

Es ist zwingend erforderlich, die Tarifpartnerschaft erneut als wesentlichen Faktor der Lohnregulierung zu etablieren und somit das Gleichgewicht [...] zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und kollektiv vereinbarten Löhnen wiederherzustellen.

Der nationale Mindestlohn hat sich bei der Lohnfindung, insbesondere bei der Bekämpfung von Erwerbsarmut, als zentrales Element erwiesen. Diese wichtige Funktion wird von allen Sozialpartner*innen anerkannt und der RMMG genießt in der portugiesischen Bevölkerung breite Unterstützung. Zusätzlich gibt es Anzeichen dafür, dass der Anstieg des Mindestlohns Lohnverhandlungen in Bereichen mit einem hohen Anteil von Mindestlohnempfänger*innen anregt und damit den durchschnittlichen Anstieg der Nominallohne in diesen Sektoren fördert. Der Grund dafür ist, dass in vielen Tarifverträgen die in Lohntabellen enthaltenen niedrigsten Löhne von dem schnell steigenden RMMG übertroffen wurden. Dies erhöhte den

Druck auf die Arbeitgeber, den Forderungen der Gewerkschaften nach der Erhöhung tarifvertraglich vereinbarter Löhne nachzugeben. Dennoch dauert die Krise bei Tarifverhandlungen weiterhin an und es ist zwingend erforderlich, die Tarifpartnerschaft erneut als wesentlichen Faktor der Lohnregulierung zu etablieren und somit das Gleichgewicht zwischen den vorgeschriebenen und freiwilligen Teilen des Rechtsrahmens, nämlich zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und kollektiv vereinbarten Löhnen, wiederherzustellen.

REINHARD NAUMANN ist der Leiter der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Portugal und Forscher am Zentrum für sozioökonomische und territoriale Studien (DINÂMIA'CET).

MARIA DA PAZ CAMPOS LIMA, PHD, ist Forschungsleiterin an den Forschungszentren DINÂMIA'CET und CESIS sowie ehemalige Professorin des Universitätsinstituts Lissabon (IUL). Sie ist Mitglied des Redaktionsausschusses von *Transfer*, *European Review of Labour and Research Quarterly* der ETUI-REHS.

QUELLENANGABEN

- CES-CPCS. (2006). Acordo sobre a fixação e evolução da RMMG [Vereinbarung zur Findung und Entwicklung des monatlichen gesetzlichen Mindestlohns]. Lissabon, 5. Dezember 2006. Wirtschafts- und Sozialrat – Ständiger Ausschuss für Soziale Abstimmung. Siehe: <http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f5e/58bf17f5e61f9282981112.pdf>
- GEP/MTSSS. (2019). Salário Mínimo Nacional – 45 Anos Depois – Balanço e Perspetivas Atuais Sobre Emprego e Salários em Portugal. Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP). Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). Siehe: http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/75953/SMN_45ANOS_depois.pdf/c255712e-edc1-4c06-bfba-4ba3ec5f33cf
- Naumann, R. (2019). Minimum Wage in Portugal – a success story of almost half a century. MLP Peer Review on „Minimum wages extending coverage in an effective manner“. Limassol Cyprus.
- Schulten, T. und M. Lübker. (2020). WSI-Mindestlohnbericht 2020 [WSI Minimum Wage Report 2020]. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

Wie werden Lohnuntergrenzen in schwedischen Tarifverträgen festgelegt?

TEXT: MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SCHWEDISCHE REGIERUNGSKANZLEI¹

In der Praxis wirken sich die in Tarifverträgen festgelegten Mindestlöhne offenbar auf die niedrigsten Lohngruppen aller Beschäftigten aus, und zwar auch auf diejenigen, deren Arbeitgeber nicht an Tarifverträge gebunden sind. In Bereichen, für die keine Mindestlöhne in Tarifverträgen verankert sind, finden sich nur sehr wenige Mitarbeiter*innen mit niedrigem Lohn.

In Schweden sind die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für rund 90 Prozent aller Arbeitnehmer*innen in Tarifverträgen festgelegt. Diese enthalten unter anderem auch Regelungen für die niedrigsten Lohngruppen, vorrangig für Beschäftigte in Industrie und Handwerksberufen. Tarifverträge berücksichtigen allerdings häufig nicht die künftigen Mitarbeiter*innen. Anders als in vielen anderen Ländern, die über gesetzliche Mindestlöhne verfügen, wird der Lohn in Schweden zumeist bei der Einstellung individuell ausgehandelt, bisweilen auf Basis der im Tarifvertrag festgelegten niedrigsten Lohngruppen.

Weniger als 250 der rund 680 in Schweden geltenden Lohnverträge enthalten Angaben zu den niedrigsten Lohngruppen. Mindestlöhne oder Tariflöhne sind vornehmlich in Tarifverträgen der Mitgliedsverbände des schwedischen Gewerkschaftsbundes (LO) vorgegeben, die Beschäftigte aus Industrie und Handwerk sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor vertreten. Zudem auch in Tarifverträgen einiger Gewerkschaften, die dem Dachverband der schwedischen Angestellten (TCO) angehören, wie etwa Unionen, die größte Angestelltengewerkschaft

in der Privatwirtschaft. Die Gewerkschaftsverbände entscheiden darüber, für welche Branchen die Einrichtung von Mindestlöhnen erforderlich ist. Das folgende Schaubild zeigt die Ergebnisse einer Stichprobe für Mindestlöhne auf verschiedenen Lohnniveaus. (Abbildung 1)

Die Tarifverträge des Zentralverbands schwedischer Akademiker (Saco), der Beschäftigte im privaten und im öffentlichen Sektor mit Hochschulabschluss repräsentiert, spezifiziert in der Regel keine Mindestlöhne. Dasselbe trifft auf einige der TCO-Mitgliedsgewerkschaften für Beschäftigte im öffentlichen Dienst zu. Diese Gewerkschaften empfehlen ihren Mitgliedern jedoch einseitig

bestimmte Einstiegsgehälter. Es gibt somit keinen Mindestlohn, an den sich Arbeitgeber bei Personen halten müssen, die Arbeitsplätze innehaben, für die keine Tarifverträge existieren oder in denen der entsprechende Tarifvertrag keinen Mindestlohn vorgibt.

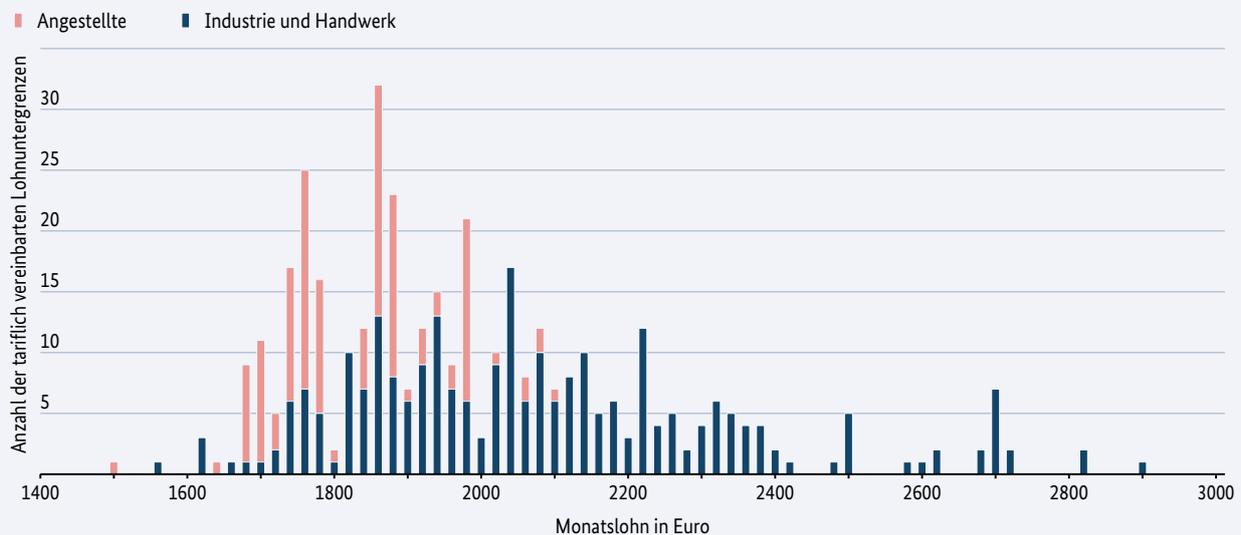
Wonach bemisst sich die Höhe der Mindestlöhne in Tarifverträgen?

Die in Tarifverträgen festgelegten Mindestlöhne zeigen die Lohnuntergrenzen an, die ein an einen bestimmten Tarifvertrag gebundenes Unternehmen bei der Einstellung von Mitarbeiter*innen einhalten muss. Mit zunehmendem Alter, zunehmender

Abbildung 1

Beispiel für vereinbarte Mindestlöhne auf verschiedenen Lohnniveaus

Monatslohn in Vollzeitäquivalenten, auf den jeweils nächsten 10-Euro-Betrag gerundet



Anmerkung: Bezieht sich auf 396 Mindestlöhne in 168 Tarifverträgen, die zwischen 17 Gewerkschaften und 46 Arbeitgeberverbänden geschlossen wurden.
Quelle: Schwedisches Schlichtungsinstitut.

1. Dieser Text des Arbeitsministeriums basiert auf einem Bericht des schwedischen Schlichtungsinstituts – einer Regierungsbehörde, die für die Vermittlung in Arbeitskonflikten, die Überwachung der Bereitstellung offizieller Lohnstatistiken und die Förderung eines effizienten Lohnbildungsprozesses zuständig ist. Die Autoren des Berichts sind der Statistiker Petter Hällberg und der Wirtschaftswissenschaftler Christian Kjellström. Die Sozialpartner in Schweden wurden bei der Ausarbeitung dieses Textes konsultiert.

Erfahrung und steigenden Fachkenntnissen nimmt der Verdienst der Beschäftigten zu, selbst wenn sie zu Beginn ihrer Anstellung den Mindestlohn erhalten haben.

Die Art und Weise, wie die Sozialpartner in verschiedenen Tarifverträgen das Mindestlohnsystem ausgestalten, ist uneinheitlich. Es ist möglich, dass ein und dieselbe Gewerkschaft mit zwei verschiedenen Arbeitgeberverbänden Übereinkünfte trifft; dabei kann der Mindestlohn in einem der beiden Tarifverträge signifikant höher sein.

Das Arbeitsentgelt kann den vereinbarten Mindestlohn unterschreiten

In einigen Fällen haben die Sozialpartner für Beschäftigungsformen, die auch Ausbildungskomponenten enthalten, Tarifverträge abgeschlossen, die es erlauben, für kurze Zeit – normalerweise weniger als ein Jahr – Arbeitsentgelt unter dem im Tarifvertrag festgesetzten Mindestlohn zu zahlen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Vereinbarungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für arbeitsmarktfernere Personen oder für jüngere Menschen, denen es an einschlägiger Berufserfahrung oder beruflichen Kenntnissen fehlt. In der Regel sind davon befristete Arbeitsverträge betroffen, bei denen der Verdienst 75 Prozent des im Tarifvertrag vorgegebenen Mindestlohns nicht unterschreiten darf. Einige Tarifverträge legen auch – häufig sehr niedrige – Mindestlöhne für 16- bis 17-Jährige fest, bei denen es überwiegend um Teilzeitarbeit oder Ferienjobs geht.

Anhebung der Mindestlöhne

Wie die Mindestlöhne im Zeitverlauf angepasst werden, ist in Lohntarifverträgen geregelt, wobei keine direkte Verbindung zwischen dem angegebenen Richtwert (d. h. der normativen Höhe der in den Tarifverträgen genannten Kostensteigerungen) und der Anhebung der Mindestlöhne existiert. Es ist vielmehr Aufgabe der Sozialpartner, zu entscheiden, wie die Anpassung der Mindestlöhne im Rahmen der Erhöhung der in diesen Tarifverträgen aufgeführten Arbeitskosten insgesamt gestaltet werden soll. Fast jeder Tarifvertrag, in dem Mindestlöhne vorgegeben sind, enthält auch Abmachungen zu der jährlichen Anhebung.²

Löhne unterhalb von 60 Prozent des nationalen Medianlohns sind selten

Im internationalen Vergleich weist Schweden nur eine geringe Lohnspreizung auf. Obwohl kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, gibt es einen eher kleinen Niedriglohnsektor. Der etablierte Schwellenwert für niedrige Löhne liegt bei 60 Prozent des Medianlohns. Nach dieser Berechnung würde in Schweden bei einem Medianlohn von 29.500 SEK monatlich (Grundgehalt in Vollzeitäquivalenten) in 2018 die Niedriglohnschwelle bei 17.700 SEK liegen. Derart geringe Löhne sind in Schweden ungewöhnlich. Nur 0,9 Prozent aller Beschäftigten verdienten 2018 weniger als 60 Prozent des Medianlohns. Löhne unter 50 Prozent des Medianlohns (d. h. Grundgehälter von 14.750 SEK in Vollzeitäquivalenten) sind extrem selten. Der amtlichen Lohnstatistik zufolge hatten nur knapp 0,1 Prozent aller Beschäftigten derart niedrige Löhne.³

2. Siehe Anhang 2 zum Jahresbericht des schwedischen Schlichtungsinstituts.

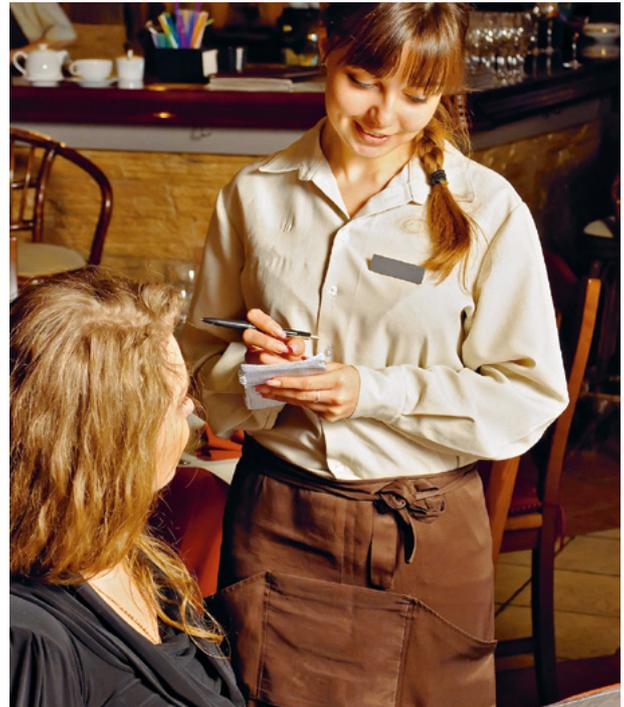
3. Die Zahlen beruhen auf der amtlichen Lohnstatistik. Die Statistik zur Lohn- und Gehaltsstruktur basiert auf einer jährlichen Erhebung, deren Daten zum Großteil von den Arbeitgeberverbänden stammen. Komplementär dazu werden Statistiken verwendet, die nicht durch die Statistiken der Arbeitgeberverbände abgedeckt sind. Die Erhebung liefert ein umfassendes Abbild des öffentlichen Sektors. Für die Privatwirtschaft gründet sich die Statistik zur Lohn- und Gehaltsstruktur auf eine Stichprobenerhebung, die rund die Hälfte aller Beschäftigten im privaten Sektor erfasst.

Die meisten Beschäftigten mit niedrigem Lohn sind jung oder arbeiten nur wenig

Unter den 0,9 Prozent aller Beschäftigten, die weniger als 17.700 SEK verdienten, waren 0,6 Prozent entweder jünger als 20 Jahre, arbeiteten weniger als 40 Prozent der üblichen Vollzeitstunden oder erhielten variable Lohnzuschläge, die ihr Gesamteinkommen auf über 60 Prozent des Medianlohns ansteigen ließen. Es gibt drei Berufsgruppen, in denen Beschäftigte mit einem Lohn von weniger als 60 Prozent des nationalen Medianlohns überrepräsentiert sind – Restaurantangestellte, Reinigungskräfte und im Kundendienst Tätige. Auf 0,3 Prozent aller Beschäftigten in Schweden traf keines der oben genannten Kriterien zu. Anders ausgedrückt: 0,3 Prozent aller Arbeitskräfte gehörten dem Niedriglohnssektor an, ohne jünger als 20 Jahre zu sein, wenige Stunden zu arbeiten oder signifikante Zuschläge aufgrund variabler Löhne zu erhalten.

Die niedrigsten Löhne liegen auf Höhe der vereinbarten Mindestlöhne

Um die Auswirkungen der in Tarifverträgen festgelegten Mindestlöhne zu bewerten, wurden sie einer Aufschlüsselung der tatsächlichen Löhne in den unter den Tarifvertrag fallenden Berufsgruppen gegenübergestellt.⁴ Erwartungsgemäß beeinflussen die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne insbesondere Bereiche mit hoher Mitarbeiterfluktuation und vielen jüngeren Beschäftigten sowie Berufe, für die keine lange formale Ausbildung notwendig ist. Dies gilt etwa für Tätigkeiten im Einzelhandel, im Gaststättengewerbe sowie im Kundendienst und im privaten Reinigungssektor, wo es klar abgegrenzte Arbeitnehmergruppen gibt, die über einen



In Schweden verdienen nur sehr wenige Beschäftigte weniger als 60 Prozent des Medianlohns. Foto: luckyraccoon/Shutterstock.com

Basislohn verfügen, der knapp unter- oder oberhalb des ausgehandelten Mindestlohns entsprechender, durch Tarifverträge abgedeckter Gruppen liegt.

Es gibt jedoch auch Fälle von Beschäftigten, die nicht den Mindestlohn erreichen. Mögliche Gründe hierfür sind, dass bestimmte Personen in Wahrheit einem anderen Tarifvertrag unterliegen als dem, der für die Analyse herangezogen wurde, dass einzelne Beschäftigte nicht der richtigen Berufsgruppe zugeordnet wurden oder dass ihr Tarifvertrag keine Berücksichtigung fand. Generell ist jedoch zu sagen, dass es in den verschiedenen Berufsgruppen nur wenige Personen gibt, deren Lohn unterhalb der tariflich vereinbarten Mindestlöhne liegt.

4. Die amtliche Lohnstatistik lässt sich nicht dazu verwenden, tatsächliche Löhne mit vereinbarten Löhnen zu vergleichen, da die Einstufung in der Statistik nach Berufen und nicht nach Tarifverträgen erfolgt. Daher weist die verwendete Methodik in Bezug auf einzelne Berufsgruppen und Tarifverträge einen gewissen Grad an Unsicherheit auf.

Debatte

Zwei realistische Perspektiven für einen sozialen Binnenmarkt

TEXT: MIRIAM HARTLAPP

Vor dem Hintergrund der aktuellen institutionellen und politischen Dynamik regulativer Sozialpolitik skizziert der Beitrag zwei problemorientierte und machbare Vorschläge für einen fairen und sozialen Binnenmarkt: Verwaltungskooperation zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit und ein neues Instrument zur sozialen Mindestsicherung sind erfolgversprechend.

Europäische Sozialpolitik unterscheidet sich in Form und Inhalt von nationaler Sozialpolitik. Transferleistungen für soziale Belange spielen im ohnehin begrenzten EU-Haushalt eine untergeordnete Rolle und in Kernbereichen nationaler Sozialpolitik wie Renten- oder Beschäftigungspolitik dominiert auf europäischer Ebene weiche Koordinierung. Das Wesen der EU-Sozialpolitik ist daher schon früh als „regulativ“ beschrieben worden. (Abbildung 1)

Es lassen sich dabei zwei Bereiche regulativer EU-Sozialpolitik mit unterschiedlicher Dynamik und inhaltlicher Schwerpunktsetzung unterscheiden: zum einen Verordnungen, die mehrheitlich Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt unterstützen und relativ kontinuierlich anwachsen. Zum anderen Richtlinien, die häufiger darauf zielen, Mindeststandards zu etablieren, um Marktprozesse zu korrigieren. Ihre Entwicklung setzt später ein, ist volatil – mit Hochphasen in der Delors-Ära (1985–1995) und den frühen 2000er-Jahren – und scheint deutlicher von Interessenkonflikten und politischen Mehrheitsverhältnissen geprägt (vgl. Hartlapp, 2019).

Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Sozialen Union

Aus der Dynamik der beiden Regulierungsformen können zwei Einsichten zu den Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Sozialen Union gewonnen werden. Erstens ist die Entwicklung gemeinschaftlicher Sozialpolitik durch die Verträge begrenzt. Deshalb wurden erst mit Kompetenztransfers und nach der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in den Maastrichter Verträgen (1993) zunehmend sozialpolitische Richtlinien verabschiedet. Aber bis heute sind Kernbereiche nationaler Sozialpolitik von den Verträgen ausgenommen. Ein Beispiel ist das explizite Verbot einer Mindestharmonisierung im Streikrecht oder bei Löhnen (Art. 153.5 AEUV). Wo aber Rechtsgrundlagen für gemeinsame Standards fehlen oder einstimmige

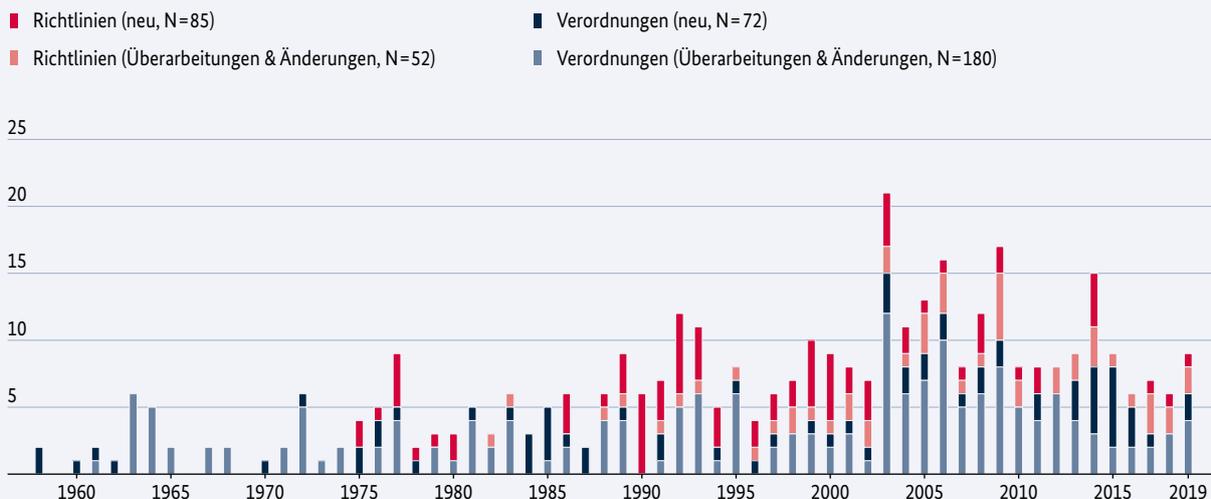
Unterstützung erfordern, kann Politikgestaltung bestenfalls über weiche und koordinierende Instrumente erfolgen.

Zweitens ist die Gestaltung von Sozialpolitik in Brüssel durch einen komplexen Entscheidungsfindungsprozess mit divergierenden Interessen gekennzeichnet, der zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit erhält. Die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Interessen ist besonders mit den jüngsten Erweiterungsrunden gewachsen. Dabei blickt man im Westen mit Sorge auf Mindestharmonisierung als Einfallstor für den Abbau nationaler Regulierungsniveaus, während im Osten hohe Standards als unfaire Begrenzung des zentralen Wettbewerbsvorteils im Binnenmarkt gelten. Diese strukturellen Interessenkonflikte erschweren vor allen Dingen die Formulierung sozialpolitischer Mindeststandards.

Abbildung 1

Sozialpolitische Rechtsakte

Anzahl der Rechtsakte in den Jahren 1958 bis 2019



Anmerkung: Rechtsakte, die den Anwendungsbereich bestehender Rechtsakte geographisch ausdehnen oder die auf den EURATOM-Verträgen basieren, sind ausgeschlossen.
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von EurLex.

Entsprechend sank die Zahl neuer Richtlinien nach 2004. Verordnungen, die thematisch auf die Unterstützung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt zielen, entwickeln sich hingegen auch in einer heterogeneren EU dynamisch.

Insgesamt, so legt die Entwicklung regulatoriver Sozialpolitik nahe, sind neue Initiativen für eine Soziale Union vielversprechend, die sich an der Grundidee des Binnenmarkts orientieren und dafür sorgen, dass dieser fairer und sozialer ausgestaltet wird.¹ Freizügigkeit ist eine der zentralen Errungenschaften der EU, birgt aber auch sozialpolitische Herausforderungen für Staaten, Unternehmen und Bürger*innen. Im Folgenden werde ich zwei dieser Herausforderungen konkretisieren und skizzieren, welche Antworten eine Soziale Union geben könnte, um zu verhindern, dass die Zahl derjenigen wächst, die die Europäische Integration als Ursache für zunehmende Ungleichheit, Divergenzen und soziale Ungerechtigkeit wahrnehmen.

Vorschlag 1: Freizügigkeit sozial absichern durch Verwaltungskooperation

Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit bietet vor allen Dingen Erwerbstätigen und Arbeitgebern Vorteile und hilft, Fach- und Arbeitskräftemangel abzubauen. Insgesamt knapp 20 Millionen EU-Bürger*innen leben oder arbeiten in einem anderen Mitgliedstaat, darunter finden sich 1,4 Millionen Grenzgänger*innen und 2,8 Millionen Entsendungen pro Jahr – Tendenz in allen Gruppen steigend (European Commission, 2019). Teilweise wechseln mobile Erwerbstätige dabei als entsandte Angestellte oder Selbstständige

mehrfach zwischen Sozial- und Arbeitsrechtssystemen unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Sie stehen vor Herausforderungen, erworbene Renten- und Arbeitslosenversicherungsansprüche tatsächlich wahrzunehmen. Unternehmen können hingegen Regulierungs- und Kontrolllücken leicht ausnutzen – sichtbar etwa im Transportgewerbe oder in der Baubranche.

Nationale Behörden wie Zoll, Gewerbeaufsicht und Prüfdienste der Versicherungsträger können diesem Problem mit einer aktiven Durchsetzungspolitik begegnen, beispielsweise durch Dokumentationspflichten und Kontrollen. Aber die zuständigen Behörden sind mit ihren Strukturen und Kompetenzen für die Durchsetzung nationaler Standards auf einem nationalen Territorium konzipiert. Sie stehen angesichts wachsender Mobilität Erwerbstätiger vor neuen Herausforderungen, etwa bei grenzüberschreitenden Sanktionen und Strafzahlungen oder der Portabilität betrieblicher Rentenansprüche. Schließlich hat mit dem Abbau der Binnengrenzen die gegenseitige Abhängigkeit von Verwaltungen zugenommen. Ineffizienzen in einer Verwaltung² können Sozialdumping begünstigen, das sich dann über Standortwettbewerb auf andere Mitgliedstaaten auswirkt.

Die Umsetzung: wenig voraussetzungsvoll, aber ausbaufähig

Eine gemeinschaftliche Initiative zur sozialen Absicherung der Freizügigkeit durch Verwaltungskooperation könnte hier ansetzen. Sie ist institutionell und politisch wenig voraussetzungsvoll. Es geht um Kooperation, die die nationale

1. Dies gilt, solange gleichzeitig nationale Spielräume für Arbeits- und Sozialpolitik erhalten und nicht durch wirtschaftspolitische Integrationsziele eingeschränkt werden, wie dies beispielsweise in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs Viking (C-438/05), Laval (C-341/05) und Rüffert (C346/06) der Fall war.

2. So variiert das Verhältnis von Arbeitsinspektoren pro 100.000 Beschäftigte unter den EU15-Mitgliedern zwischen 6 und 21. Die ILO schlägt bei einem Verhältnis <10 Alarm (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm). Hinzu kommen sehr unterschiedliche nationale Strukturen und Kompetenzen, beispielsweise hinsichtlich der Höhe und der Möglichkeiten, Bußgelder auszusprechen.

Freizügigkeit ist eine der zentralen Errungenschaften der EU, birgt aber auch sozialpolitische Herausforderungen für Staaten, Unternehmen und Bürger*innen.

Handlungsautonomie schon. Weil sie auf die effektive Durchsetzung des bestehenden *acquis communautaire* zur Koordinierung Sozialer Sicherungssysteme und Entsendung setzt, sind keine langwierigen Politikgestaltungsprozesse oder neuen Mehrheiten notwendig. Zudem hat die EU mit der neuen Europäischen Arbeitsbehörde, die 2019 in Bratislava ihre Tätigkeit aufgenommen hat, bereits eine kompetente Institution. Ihr Mandat umfasst die Bündelung von Information zu grenzübergreifender Mobilität für Arbeitgeber und Arbeitnehmer*innen, die Stärkung der Koordinierung nationaler Behörden, besonders zur Bekämpfung von Missbrauch, die Organisation gemeinsamer Kontrollen und die Schlichtung grenzübergreifender Durchsetzungskonflikte. Kurzfristig wäre es angesichts der wachsenden Mobilität sinnvoll, die Ressourcen der Arbeitsbehörde über das vorgesehene Budget von 50 Millionen Euro/Jahr aufzustocken und ihre Kompetenzen und direkten Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung bestehenden europäischen Rechts – besonders der neuen Entsenderichtlinie, aber auch bezogen auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit – zu stärken. Perspektivisch ist die Verknüpfung mit einer Digitalisierungsagenda, beispielsweise zur

engeren Verzahnung von Datenbanken, Verfahrensstandards und Amtshilfverfahren, ebenso attraktiv wie eine Erweiterung der Kooperation in der Arbeits-, Aus- und Weiterbildungsvermittlung. Insgesamt mag europäische Verwaltungskooperation nicht sehr aufregend klingen, sie hat vor dem Hintergrund der Dienstleistungs- und Personenfreizügigkeit aber direkte und indirekte Verteilungsimplicationen. Ihre Förderung und Ausgestaltung ist damit eine politische Aufgabe für eine Soziale Union.

Vorschlag 2: Neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung

Eine zweite Herausforderung für einen sozialen Binnenmarkt entsteht im Zusammenspiel von Wohlstandsgefälle und Personenfreizügigkeit. Wohlstand zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten ist ungleich verteilt. Extreme Armut, so zeigt das Social Scoreboard der Europäischen Kommission³, ist besonders in den ökonomisch schwächsten Ländern in Süd- und Osteuropa sichtbar. Dort fehlen einem überdurchschnittlichen Anteil der Bevölkerung im Alltag elementare

3. <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>

Versorgungsmittel (Benz, 2019) und die Mindestsicherungssysteme verfehlen eine armutsfeste Absicherung (Höpner, 2019). Es darf also nicht verwundern, wenn nicht nur gut qualifizierte Erwerbstätige und Arbeitssuchende die Mobilität im Binnenmarkt nutzen, sondern ihnen auch die Ärmsten der Armen folgen.

Empirische Studien zeigen zwar, dass die Inanspruchnahme generöser wohlfahrtsstaatlicher Leistungen überschaubar bleibt, wo der Arbeitsmarkt auch gering Qualifizierten ausreichend Erwerbsmöglichkeiten bietet (Martinsen und Werner, 2018). Dennoch birgt das Zusammenspiel von Wohlstandsgefälle und Personenfreizügigkeit politische Sprengkraft, wie Diskussionen in Deutschland über angeblichen „Sozialtourismus“ und „Armutszuwanderung“ oder Debatten um Ansprüche von EU-Ausländern auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen im Kontext des Brexit-Referendums zeigen. Zur Klarstellung: Extreme Armut betrifft vor allen Dingen die Menschen, denen es an dem Nötigsten zum Leben fehlt. Die Perspektivlosigkeit vieler EU-Bürger*innen wird im Zusammenspiel mit Personenfreizügigkeit aber auch zu einer gemeinschaftlichen Herausforderung der EU.

Ein neues EU-Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte auf beides eine Antwort bieten. Soziale Mindestsicherung bietet Schutz am untersten Boden sozialer Sicherungssysteme, wenn kein Einkommen erzielt werden kann und andere Sicherungssysteme nicht greifen. Sie zielt damit auf die Vermeidung extremer Armut. In der EU gibt es schon seit Mitte der 1970er-Jahre Initiativen zur Armutsreduktion, mit der EU-2020-Strategie haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung zu holen, und die Offene Methode der Koordinierung verfolgt die Reduktion der Armut (gemessen anhand 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens) als

gemeinschaftliches Ziel. Diese Bemühungen sind weitgehend ohne Steuerungswirkung geblieben (Copeland und Daly, 2012), nicht zuletzt, weil die Anpassungskosten überproportional bei den ärmsten Mitgliedsländern liegen. Um diesem Problem zu begegnen, sollte eine neue Initiative zur sozialen Mindestsicherung über Mindeststandards hinausgehen und solidarische Finanztransfers beinhalten. Hier liegen konkrete Vorschläge vor. So favorisiert Martin Höpner (2019) eine transnationale Hilfe für den Ausbau der Mindestsicherung in den ärmeren Mitgliedsländern als neuen Strukturfonds oder integriert in den ESF+. Benjamin Benz (2019) schlägt rechtliche Mindeststandards vor, die sich an internationalen Abkommen und IAO-Konventionen orientieren und in einer Paketlösung mit Fördermitteln aus dem ESF umgesetzt werden könnten.

Günstige institutionelle und politische Rahmenbedingungen

Zugegeben, ein solidarisches Instrument zur Sozialen Mindestsicherung wäre voraussetzungsvoller als der Vorschlag zur Verwaltungskooperation. Dennoch scheinen die Rahmenbedingungen aus Governance-Perspektive günstig. Erstens ist ein solches Instrument institutionell machbar. Die konkrete Vertragsgrundlage wäre von der genauen Ausgestaltung abhängig, so bietet für Finanztransfers Art. 175 AEUV eine Basis, Mindeststandards könnten sich über die aktive Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt Ausgegredeten rechtfertigen (Art. 153.1 h AEUV, vgl. Benz, 2019). Für eine kurz- oder mittelfristige Umsetzung müssten in der Haushaltsplanung des mehrjährigen Finanzrahmens (2021–27) Mittel bereitgestellt werden, etwa über den ESF+. Zweitens liegt politisches Potenzial – entgegen allen Schwierigkeiten, für Umverteilung zu mobilisieren – darin, unterschiedlichen Interessen entgegenzukommen. So könnten im Rat einige der osteuropäischen

Länder, die höheren EU-Sozialstandards zuletzt kritisch gegenüber standen, die Sicherung des Existenzminimums vor Ort begrüßen. Sie würden von dem solidarischen Mitteltransfer auch indirekt profitieren, durch verbesserte automatische Stabilisatoren und Aktivierung. Ein Instrument zur sozialen Mindestsicherung könnte damit zunehmender Ungleichheit zwischen den Mitgliedsländern entgegenwirken. Im Europäischen Parlament verspricht die aktuelle parteipolitische Zusammensetzung neue und gegebenenfalls wechselnde Mehrheitsverhältnisse, bei denen (pro-europäische) Grüne und Renew Europe entscheidend für das Potential sozialpolitischer Instrumente werden. Solche Mehrheiten scheinen im Zusammenspiel mit aktuellen Befunden der vergleichenden Einstellungsforschung plausibel. Sie zeigen, dass ein wesentlicher Teil der mitgliedstaatlichen Bevölkerung solidarischen sozialpolitischen Instrumenten deutlich positiv

gegenübersteht. Dies gilt auch für transnationale Solidarität und in wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten (vgl. Baute in diesem Band).⁴

In der Kombination würden die Initiative zur Durchsetzung durch Verwaltungskooperation und ein neues Instrument zur Mindestsicherung den EU-Binnenmarkt fairer und sozialer machen. Sie setzen an der Personenfreizügigkeit als zentraler Errungenschaft an und bieten institutionell und politisch realistische Antworten auf konkrete Probleme. Damit sind sie geeignet, Kohäsion und Aufwärtskonvergenz in Europa zu stärken.

PROF. DR. MIRIAM HARTLAPP ist Leiterin der Arbeitsstelle *Vergleichende Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Deutschland und Frankreich an der Freien Universität Berlin.*

QUELLENANGABEN

- Benz, B. (2019). Ohne Fundament? Perspektiven verbindlicher Mindeststandards für die Mindestsicherung. Berlin.
- Copeland, P. und Daly, M. (2012). Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020. *Journal of European Social Policy* 22 (3): 273–287.
- European Commission. (2019). 2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, Brüssel.
- Ferrera, M. und Pellegata, A. (2018). Can Economic and Social Europe Be Reconciled? Citizens' View on Integration and Solidarity. RESCUE Mass Survey Report.
- Genschel, P. und Hemerijck, A. (2018). Solidarity in Europe.
- Hartlapp, M. (2019). Revisiting patterns in EU regulatory social policy: (still) supporting the market or social goals in their own right? *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (1): 59–81.
- Höpner, M. (2019). Eine Strategie für das Soziale Europa. *Makroskop. Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft* (April).
- Martinsen, Sindbjerg D. und Werner B. (2018). No welfare magnets – free movement and cross-border welfare in Germany and Denmark compared. *Journal of European Public Policy* 26 (5): 637–655.

4. Diese Studien arbeiten mit unterschiedlichen Fragebatterien und Erhebungsmethoden, z.B. Baute in diesem Band, Genschel und Hemerijck (2018) oder Ferrera und Pellegata (2018). Auch wenn Einstellungen stets mit den Kosten konkreter Politikvorschläge abgeglichen werden müssen, so zeigen diese Analysen insgesamt, dass ein wesentlicher Teil der europäischen Bevölkerung mehr Solidarität in der EU befürwortet, als aktuelle EU-Politik bietet.

Debatte

Arbeitnehmermobilität in der EU: auf Grundlage von Fakten und nicht von Überzeugungen argumentieren

TEXT: HOLGER BONIN, HERBERT BRÜCKER

Arbeitsmobilität innerhalb der EU steigert insgesamt die Wirtschaftsleistung des Binnenmarktes. Die Sende- und Aufnahmeländer profitieren aber möglicherweise nicht in gleicher Weise. Ein besseres Verständnis der Wohlfahrts- und Verteilungseffekte, das die Eigenschaften der beteiligten Migrant*innen sowie die strukturellen Merkmale und Institutionen der betroffenen Volkswirtschaften berücksichtigt, ist deshalb unabdingbar.

Derzeit scheint die Errungenschaft der Arbeitnehmerfreizügigkeit als Kernelement des europäischen Binnenmarktes immer stärker auf Ablehnung zu stoßen. Viele Bürger*innen, wie auch manche Politiker*innen und Analyst*innen, scheinen mittlerweile skeptisch zu sein, inwieweit die Arbeitnehmerfreizügigkeit die wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten fördern kann. Es wird befürchtet, dass sich die Arbeitsmobilität innerhalb der EU negativ auf Wachstum und Entwicklung auswirkt und sich Wohlstandsgewinne und -verluste ungleich verteilen könnten, sowohl innerhalb der Länder als auch über Ländergrenzen hinweg.

In Deutschland wurden die Entscheidungen in Sachen Arbeitnehmerfreizügigkeit lange von der Angst vor einer Masseneinwanderung bestimmt, ausgelöst durch das relativ hohe Lohnniveau und den gut ausgebauten Sozialstaat, der bevorzugt Einwanderer*innen mit erhöhten Beschäftigungsrisiken anziehen würde. Darum hat Deutschland nach der EU-Osterweiterung 2004 als eines der letzten Länder den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer*innen aus den neuen Mitgliedstaaten zugelassen.

Seit der Öffnung 2010 waren in der Tat sehr starke Zuströme von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zu verzeichnen. Ausschlaggebend hierfür war vor allem der starke deutsche Arbeitsmarkt. Die von der Freizügigkeit Gebrauch machenden Zuwanderer*innen tragen heute dazu bei, Fachkräfteengpässe zu reduzieren. Sie weisen hohe Beschäftigungsraten auf und sind selten auf Sozialleistungen angewiesen. Im Ergebnis profitieren die Deutschen insgesamt von höherem Wirtschaftswachstum und einer Verbesserung der öffentlichen Finanzen. Ähnliche positive Effekte wurden auch in Großbritannien festgestellt, das seinen

Arbeitsmarkt sofort für die Arbeitnehmer*innen der neuen Mitgliedstaaten von 2004 geöffnet hatte. Dennoch hat sich die Meinung, einheimische Arbeitskräfte und der soziale Zusammenhalt würden unter der europäischen Freizügigkeitspolitik leiden, in der Öffentlichkeit hartnäckig gehalten und wohl auch bei der Entscheidung für den Brexit eine wesentliche Rolle gespielt.

Wirkung von Migration auf die Staatshaushalte

Um solchen Befürchtungen zu begegnen, ist eine ausgewogene Betrachtung der Kosten und Nutzen der freien Arbeitsmobilität mit allen ihren Facetten notwendig. Einerseits kommen viele empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Mobilität von Arbeitskräften zwischen Niedrig- und Hochlohnregionen dazu beiträgt, die Produktivität und die Wirtschaftsleistung im europäischen Binnenmarkt als Ganzes zu erhöhen. Andererseits verweisen sowohl die Wirtschaftstheorie als auch die Evidenz darauf, dass die Wohlfahrts- und Verteilungseffekte grenzüberschreitender Arbeitsmigration sehr unterschiedlich ausfallen können. Welche Effekte sich konkret ausprägen, hängt von den spezifischen Charakteristika der Migrant*innen, aber auch den Strukturmerkmalen und Institutionen der betroffenen Volkswirtschaften ab. Zudem ist der Austausch von Arbeitskräften nicht unbedingt sowohl für das Aufnahmeland als auch für das Sendeland vorteilhaft. Dies illustrieren die beiden folgenden Beispiele.

Ein erstes Beispiel sind die Auswirkungen von Migration auf die Staatshaushalte. Hierzu existiert eine ganze Reihe von Länderstudien. Demnach leisten Arbeitsmigrant*innen einen positiven Nettobeitrag zu den öffentlichen Finanzen – auch wenn die fiskalische Entlastung für die Einheimischen nicht besonders groß ist. Vorzeichen und Ausmaß des Nettobeitrags hängen dabei allerdings

entscheidend vom Qualifikationsniveau und dem Grad der Integration in Beschäftigung der empfangenen Arbeitsmigrant*innen ab. Zudem sind tendenziell die fiskalischen Vorteile für Aufnahmeländer größer, die demografisch stärker altern oder deren Sozialsysteme mehr durch beitragsbezogene Leistungen geprägt sind. Allerdings vernachlässigen die vorhandenen Schätzungen der fiskalischen Auswirkungen internationaler Wanderungsbewegungen weitestgehend die Perspektive der Sendeländer. Diese können als Folge von Abwanderung fiskalische Verluste erleiden, etwa weil Ausgaben für öffentliche Bildungsinvestitionen verloren sind. Andererseits können sich auch positive fiskalische Effekte ergeben, wenn etwa Rücküberweisungen von Einkommen aus dem Ausland stattfinden oder temporäre Migrant*innen mit erhöhtem Humankapital heimkehren. Wegen dieser gravierenden Forschungslücke ist es bislang nicht möglich zu beurteilen, ob der Nettogewinn der öffentlichen Haushalte aus grenzüberschreitender Mobilität in Europa auch insgesamt positiv ist, d. h., ob die fiskalischen Erträge der Aufnahmeländer aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausreichen, um potenzielle fiskalische Nachteile der Sendeländer zu kompensieren.

Arbeitsmigrant*innen leisten einen positiven Nettobeitrag zu den öffentlichen Finanzen – auch wenn die fiskalische Entlastung für die Einheimischen nicht besonders groß ist.

„Brain Drain“ oder „Brain Gain“?

Auch was die Entwicklung von Arbeitsmärkten und Wachstum betrifft, führt grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität nicht zwingend zu einer beschleunigten Konvergenz von Sende- und Aufnahmeländern. Exemplarisch betrachtet sei das Problem der Arbeitslosigkeit: Sofern bevorzugt von hoher Arbeitslosigkeit Betroffene abwandern und in Länder mit einer relativ günstigeren Arbeitsmarktlage ziehen, trägt dies tendenziell zu einer Nivellierung der Arbeitslosenquoten zwischen den Ländern bei. Es ist aber ebenso denkbar, dass sich bevorzugt Arbeitskräfte mit guten Beschäftigungschancen auch in ihren Herkunftsländern zur Auswanderung entscheiden, weil sie anderswo im Vergleich bessere Karrierechancen haben. Solche Arbeitsmigrant*innen können Länderunterschiede bei Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten noch verstärken, wenn sie im Aufnahmeland Arbeitskräfteengpässe auflösen und zugleich im Herkunftsland Arbeitskräftelücken aufreißen, durch die auch die immobilen Arbeitnehmer*innen Nachteile erleiden. Dies wäre ein Fall von „Brain Drain“. Brain Drain wird im Zusammenhang mit der Abwanderung gut Qualifizierter im entwicklungspolitischen Kontext seit langem diskutiert, verdient aber auch Aufmerksamkeit im Kontext von Arbeitsmigration aus Ost- und Mitteleuropa in die westlichen Mitgliedstaaten. Hierbei sollte man auch die andere Möglichkeit – „Brain Gain“ – nicht aus dem Auge verlieren. In verschiedenen Zusammenhängen wurde beobachtet, dass allein die Option, im Ausland einer Beschäftigung nachzugehen, auch wenn sie am Ende nicht gezogen wird, der Humankapitalbildung in den Herkunftsländern förderlich sein kann. In die gleiche Richtung können Rücküberweisungen von Ausgewanderten wirken, die von den Familien in der Heimat in Bildung gesteckt werden.

All dies bedeutet: Die Effekte grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität müssen immer bezogen auf die ganz spezifischen Umstände und einen ganz bestimmten Zeitpunkt und zudem aus der Perspektive sowohl der Aufnahme- als auch der Sendeländer bewertet werden. Im EU-Kontext ist dies eine gewaltige Aufgabe. Richtung und Zusammensetzung der Arbeitsmigration zwischen den 27 Mitgliedstaaten ändern sich ständig, Die komparativen Vor- und Nachteile, die hinter dem aktuellen Wanderungsgeschehen liegen, sind komplex. Immer noch gibt es nicht genügend geeignete Daten, um die vielfältigen Wirkungen von Migration auf nationaler und mehr noch auf gesamteuropäischer Ebene zu isolieren und zu quantifizieren. Dennoch ist dies eine notwendige Aufgabe. Ein seriöser Diskurs über die Zukunft der Arbeitsmobilität innerhalb der EU sollte schließlich auf Fakten und nicht nur auf Vorurteilen und Spekulation beruhen.

Auf Initiative des deutschen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird sich eine paneuropäische Gruppe von Migrationsforscher*innen zusammenfinden, um über Fakten und Wissenslücken im Hinblick auf den Beitrag der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtskonvergenz in der EU zu diskutieren. Folgen Sie ihrer Diskussion unter folgendem Link: www.bmas.de/eu2020

PROF. DR. HOLGER BONIN ist Forschungsdirektor des IZA Institute of Labour Economics und Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Kassel.

PROF. DR. HERBERT BRÜCKER ist Leiter des Forschungsbereichs „Migration und Internationale Arbeitsmarktforschung“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Direktor und Leiter der Abteilung „Ökonomische Migrations- und Integrationsforschung“ am Institut für Empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) der Humboldt Universität Berlin.

Analyse

Öffentliche Unterstützung für das Soziale Europa: Grundlage für politisches Handeln?

TEXT: SHARON BAUTE

Welche Art von Europa wünschen sich die Bürger*innen und unterstützen sie eine aktivere Rolle der EU in der Sozialpolitik? Diese Fragen werden in den europäischen Sozialstaaten inzwischen stark diskutiert. Eine Analyse der öffentlichen Meinung zu einer EU-Initiative im Bereich Mindestsicherung zeigt Herausforderungen und Chancen für die Entwicklung eines Sozialen Europas auf. Die großen Hoffnungen, die in weniger entwickelten Wohlfahrtsstaaten in die EU-Politik gesetzt werden, und die sozialen Belange in den am weitesten entwickelten Staaten können eine gemeinsame Grundlage für politisches Handeln bilden.

Die Multidimensionalität des Sozialen Europas

In den letzten Jahrzehnten hat die Europäische Union schrittweise eine immer aktivere Rolle in der Sozialpolitik eingenommen. Die Sozialpolitik ist daher heute nicht mehr eine rein nationale Angelegenheit und die europäischen Wohlfahrtsstaaten sind in die Multi-Level-Governance der EU eingebettet. Gleichzeitig spielen Forderungen nach der Schaffung eines „Sozialen Europas“ eine

immer wichtigere Rolle in den politischen Debatten. Um Fortschritte in diesem Bereich erzielen zu können, ist es entscheidend, die Einstellungen der Bürger*innen zu kennen und zu verstehen; dies steht im Mittelpunkt dieses Beitrags. Bevor man allerdings Schlussfolgerungen hinsichtlich der öffentlichen Unterstützung zieht, sollte man sich vor Augen führen, dass das „Soziale Europa“ von Natur aus multidimensional ist: Das Konzept des Sozialen Europas, so wie es in wissenschaftlichen und politischen Debatten verwendet wird, bezieht sich auf unterschiedliche politische Grundsätze und Instrumente.

Anhand von Umfragen unter belgischen Wähler*innen haben wir festgestellt, dass das Soziale Europa nicht nur auf der Ebene der Politikgestaltung ein multidimensionales Konzept ist, sondern auch in den Köpfen der Bürger*innen (Baute, Meuleman, Abts & Swyngedouw, 2018). Für die Umfrage wurden verschiedene bereits bestehende politische Grundsätze und Instrumente der EU sowie Vorschläge für neue Maßnahmen in verschiedene Aussagen übersetzt. Die Befragten sollten zum Beispiel angeben, in welchem Maß sie bestimmten Aussagen zustimmen oder diese ablehnen. Gefragt wurde nach der bevorzugten

Entscheidungsebene für sozialpolitische Handlungsfelder (EU versus national), EU-Regulierung im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, sozialen Rechten für EU-Binnenmigrant*innen, Transfers zwischen den Mitgliedstaaten, zwischenmenschlicher Solidarität und der Schaffung eines „europäischen Sozialstaates“.

Natürlich ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Unterstützung für diese verschiedenen Dimensionen des Sozialen Europas sich je nach Land unterscheidet. Da in der Studie die Einstellungen zu all diesen Facetten parallel analysiert wurden, entsteht ein Bild der Grundstrukturen der Einstellungen der Bürger*innen. Dabei wird deutlich, dass die öffentliche Einstellung zu den unterschiedlichen Dimensionen einer EU-Sozialpolitik sich nicht auf den einfachen Gegensatz zwischen einer Haltung für oder gegen das Soziale Europa reduzieren lässt. Wahrscheinlich wird die öffentliche Unterstützung stark davon abhängen, wie das vorgeschlagene Soziale Europa genau ausgestaltet werden soll. Daher ist das eigentlich Interessante an der Debatte nicht in erster Linie die Frage nach einer Ausweitung oder Beschränkung europäischen sozialpolitischen Handelns, sondern die Frage, welche Art des Sozialen Europas auf Ebene der Politikziele wünschenswert wäre und mit welchen Instrumenten dieses Europa erreicht werden kann.

Unterschiedliche Erwartungen an die Rolle der EU im sozialen Bereich

Um besser zu verstehen, ob und warum die Europäer*innen bestimmte Formen eines Sozialen Europas unterstützen, ist insbesondere zu klären, ob sie den europäischen Einigungsprozess als Chance oder Bedrohung für die Ausgestaltung ihrer nationalen Sozialsysteme wahrnehmen. Aus Daten der European Social Survey (ESS) aus dem Jahr 2016, die in 18 EU-Mitgliedstaaten erhoben wurden, geht hervor, dass sich

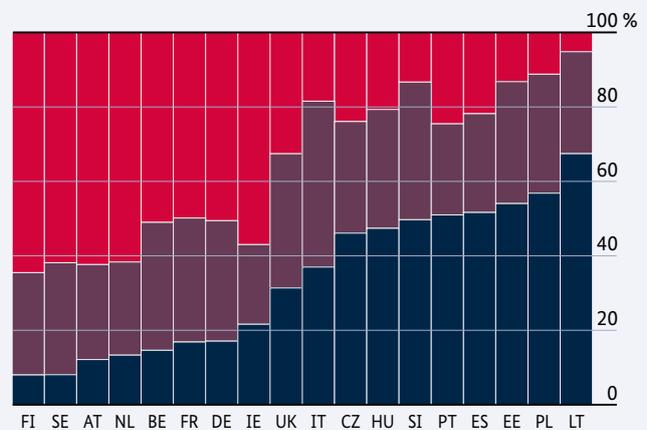
die Erwartungen der europäischen Bürger*innen hinsichtlich des zukünftigen Einflusses der EU auf ihre Sozialstaaten stark voneinander unterscheiden. Circa 30 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass das Niveau der Sozialleistungen und sozialen Dienstleistungen in ihrem Land steigen würde, wenn Entscheidungen in diesem Bereich stärker auf der EU-Ebene getroffen würden, während 37 Prozent davon ausgingen, dass es sinken würde, und 33 Prozent keines der beiden Szenarien für wahrscheinlich hielten. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die erneuerten Anstrengungen der EU zur Stärkung ihrer sozialen Dimension, wie sie sich in der Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte widerspiegeln, bei den europäischen Bürger*innen sowohl Hoffnungen als auch Bedenken auslösen.

Abbildung 1

Erwartungen hinsichtlich des Einflusses der EU auf die soziale Absicherung

Erwartungen hinsichtlich der Höhe von Sozialleistungen und sozialen Dienstleistungen, wenn die EU mehr Entscheidungen treffen würde (N=31.764)

■ (viel) höher ■ weder höher noch niedriger ■ (viel) niedriger



Quelle: ESS 2016.

Allgemein sehen die Europäer*innen EU-Initiativen für angemessenere Mindesteinkommen positiv.

Hinter diesem allgemeinen Muster verbergen sich große Unterschiede je nach Mitgliedstaat. **Abbildung 1** zeigt die öffentlichen Erwartungen aufgeschlüsselt nach unterschiedlichen Ländern, angeordnet von den negativsten zu den positivsten Erwartungen. Nur wenige Menschen in Nord- und Westeuropa gehen davon aus, dass eine stärkere Verlagerung auf die europäische Ebene dazu führen würde, dass sich das Niveau der sozialen Absicherung in ihren Ländern erhöht. In diesen Ländern sind die Menschen besonders empfänglich für das Argument, dass der europäische Einigungsprozess eine Bedrohung für ihren nationalen Sozialstaat darstellen könnte. Populistische Parteien machen sich dieses Argument gerne zunutze, um Wähler*innen zu gewinnen, die sich Sorgen um ihre soziale Absicherung machen.

Im Gegensatz dazu haben die Menschen in Ost- und Südeuropa weitaus optimistischere Erwartungen hinsichtlich der Auswirkungen der EU auf das heimische Sozialschutzniveau. In diesen Ländern wird eine Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik von Hoffnungen anstatt von Befürchtungen begleitet sein und als Chance betrachtet werden, die Sozialsysteme zu stärken und dabei zu den stärker entwickelten Sozialstaaten der EU aufzuschließen.

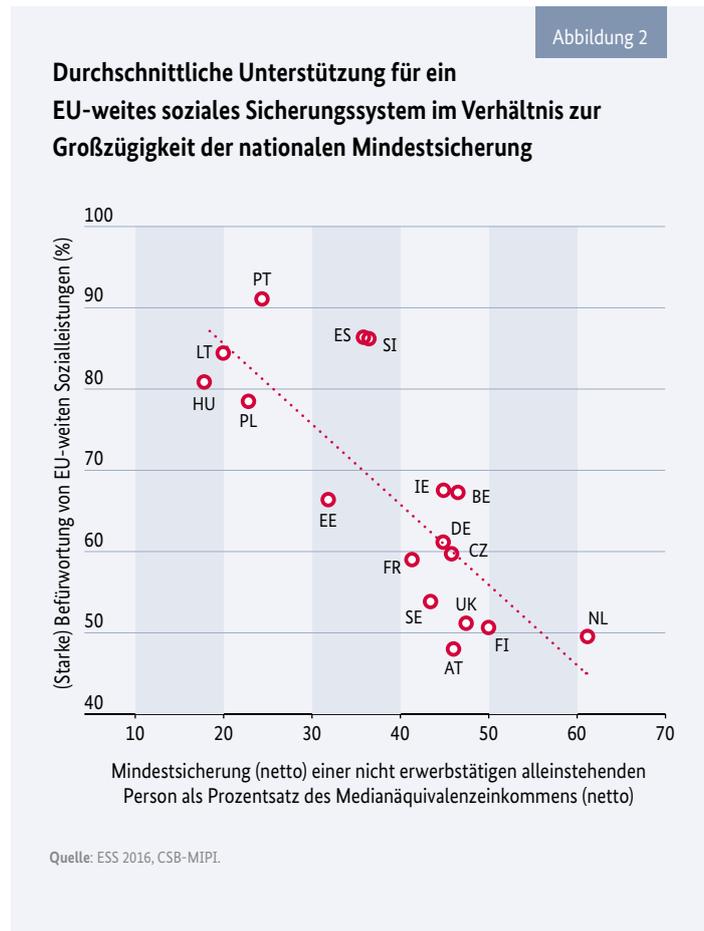
In Richtung einer europäischen Mindestsicherung?

Im Jahr 2018 waren 86 Millionen Europäer*innen von Armut bedroht. Indessen wurden angemessene Mindesteinkommensleistungen zu einer der Prioritäten der Europäischen Säule sozialer Rechte erklärt. So lautet Grundsatz 14 der Säule folgendermaßen: „Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt das Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen.“ Eine der Möglichkeiten, um der Säule konkrete Bedeutung zu verleihen und Mindesteinkommensleistungen EU-weit angemessener zu gestalten, bestünde darin, EU-weit eine Mindestsicherung zu etablieren. Das wirft die entscheidende Frage auf, ob die Bürger*innen eine solche Initiative unterstützen würden.

Neue empirische Forschungsergebnisse auf Grundlage der European Social Survey aus dem Jahr 2016 liefern Antworten auf diese Frage (Baute & Meuleman, 2020). In 18 Ländern wurden Bürger*innen dazu befragt, inwieweit sie ein EU-weites Programm mit Sozialleistungen für alle armen Menschen unterstützen würden.

Ergänzend wurde erläutert, dass hiermit ein minimaler Lebensstandard für alle armen Menschen in der EU garantiert werden soll, dass die Höhe der Sozialleistungen an die Lebenshaltungskosten im jeweiligen Land angepasst würde und dass das Programm es erfordern würde, dass reichere EU-Länder mehr zur Finanzierung der Sozialleistungen beitragen als ärmere EU-Länder. Hierbei ist zu beachten, dass ein solcher Vorschlag revolutionär ist als ein EU-Rechtsrahmen für Grundsicherungssysteme, da er auch eine Umverteilung über Ländergrenzen hinweg einschließt. Die Transfers sollen Mitgliedstaaten mit den am wenigsten großzügigen Systemen für den ungleichen finanziellen Aufwand entschädigen, der durch einen verbindlichen EU-Rahmen für Grundsicherungssysteme entstehen würde. Durchschnittlich unterstützen zwei von drei Befragten ein EU-weites Programm mit Sozialleistungen, das armen Menschen einen Mindestlebensstandard garantieren würde. Dies deutet darauf hin, dass die Europäer*innen definitiv offen für mehr EU-Initiativen im Bereich Mindestsicherung sind. Allerdings verbergen sich hinter dieser relativ starken öffentlichen Unterstützung große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Wie lässt sich dies erklären?

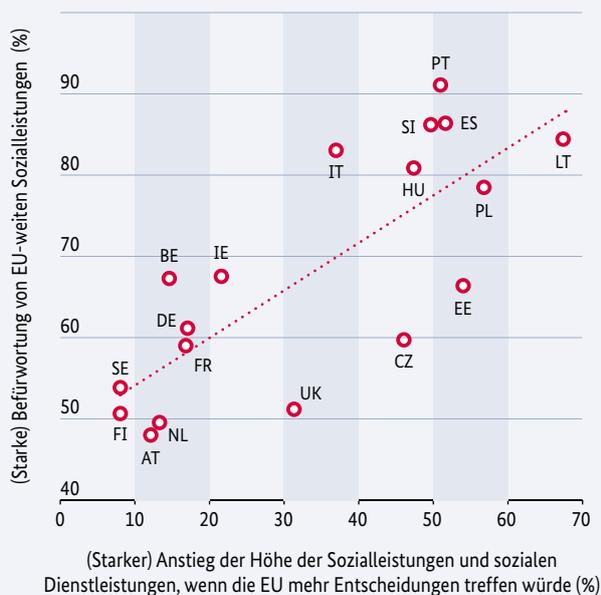
Auf den ersten Blick hat es den Anschein, dass das unterschiedliche Maß an Unterstützung in den verschiedenen Ländern stark mit der Großzügigkeit der nationalen Sozialsysteme zusammenhängt. Wie aus [Abbildung 2](#) hervorgeht, haben Menschen in Ländern mit großzügigeren Mindestsicherungssystemen eine ablehnendere Haltung zur Schaffung eines europäischen Mindestsicherungssystems. Tiefer gehende Datenanalysen zeigen jedoch, dass die Großzügigkeit der nationalen Mindestsicherung nur einen indirekten Einfluss auf die Unterstützung der Bürger*innen hat. Der dem Einfluss der nationalen Politik und der Unterstützung der Bürger*innen zugrunde liegende Mechanismus besteht in den öffentlichen Erwartungen hinsichtlich des



Einflusses der EU auf die nationale Ebene. Anders ausgedrückt korrelieren großzügigere Sozialsysteme mit geringeren Erwartungen an die Rolle der EU in Bezug auf das Erreichen bestimmter sozialer Standards, was wiederum das Niveau an Unterstützung für eine EU-weite Mindestsicherung reduziert. Um diesen Zusammenhang zu veranschaulichen, wird in [Abbildung 3](#) die Unterstützung in den verschiedenen Ländern im Vergleich zu den durchschnittlichen Erwartungen dargestellt. Ergebnis ist eine nahezu spiegelbildliche Wiedergabe der Großzügigkeit der jeweiligen Mindestsicherungssysteme. Diese Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass die öffentliche Unterstützung für ein Soziales Europa maßgeblich davon abhängt, inwieweit davon ausgegangen wird, dass die EU nationale

Abbildung 3

Durchschnittliche Unterstützung für ein EU-weites soziales Sicherungssystem im Verhältnis zu den Erwartungen hinsichtlich des Einflusses der EU auf die soziale Absicherung



Quelle: ESS 2016.

Grundsicherungssysteme verbessern könnte. Außerdem erklärt dies auch zu einem großen Teil die gegensätzlichen Meinungen zur Entwicklung der künftigen EU-Sozialpolitik.

Bei der Beurteilung dieser Ergebnisse sollten wir zudem nicht aus dem Blick verlieren, dass zwischenstaatliche Transfers, die ein wesentlicher Bestandteil der in der Studie untersuchten Politik sind, in reicheren Mitgliedstaaten das Ausmaß an Unterstützung reduzieren könnten, während sie das Potenzial haben, die Unterstützung in weniger

wohlhabenden Mitgliedstaaten zu erhöhen. Diese Hypothese hat sich im Kontext der öffentlichen Unterstützung für einen europäischen Risikoausgleich bei der Arbeitslosenversicherung bestätigt (Vandenbroucke et al., 2018). Die Polarisierung der europäischen Öffentlichkeit könnte also bei der Ausarbeitung von EU-Mindeststandards für Mindestsicherungssysteme, die keine Transfers zwischen den Mitgliedstaaten nach sich ziehen, kleiner ausfallen.

Herausforderungen und Chancen für das Soziale Europa

Allgemein sehen die Europäer*innen EU-Initiativen für angemessenere Mindesteinkommen positiv. In der ESS-Studie gibt es in fast allen Ländern eine potenzielle Mehrheit für einen EU-Vorschlag zur Mindestsicherung, der mit Transfers zwischen den Mitgliedstaaten einhergeht.¹ Hinter diesem insgesamt positiven Bild verbirgt sich aber ein unterschiedliches Ausmaß an Unterstützung innerhalb von Ländern ebenso wie zwischen Ländern, auch wenn Letztere eventuell weniger stark ausfallen würde, wenn die untersuchte Politik keine zwischenstaatlichen Transfers umfassen würde. Diese Beobachtungen lassen auf eine interessante Grundlage für politisches Handeln schließen.

Erstens sind die Bürger*innen in weniger entwickelten Wohlfahrtsstaaten stärkere Befürworter einer europäischen Mindestsicherung, da sie große Hoffnungen in eine soziale Aufwärtskonvergenz setzen. In diesen Ländern gehen die Bürger*innen davon aus, dass mehr Europa zu sozialen Fortschritten führen würde, während die Menschen in den entwickelteren Wohlfahrtsstaaten eher dazu

1. Es ist Vorsicht geboten, wenn aus Umfrageergebnissen Mehrheiten abgeleitet werden. Die Befragten äußerten sich zu einer vorgeschlagenen Maßnahme der EU, mit der das Ziel verfolgt wurde, allen armen Menschen in der EU einen Mindestlebensstandard zu garantieren. Das Ergebnis der „eigentlichen Stimmabgabe“ nach einem (polarisierenden) Wahlkampf kann von den Umfrageergebnissen abweichen, da sich aufgrund des unterschiedlichen Framings in einem Wahlkampf die Meinungsbildung unterscheidet.

tendieren, sich Sorgen um Sozialdumping aus Süd- und Osteuropa zu machen. Um den sozialen Aspirationen in weniger entwickelten Wohlfahrtsstaaten sowie den sozialen Anliegen der am weitesten entwickelten Wohlfahrtsstaaten gerecht zu werden, sollte die EU weitere Maßnahmen auf den Weg bringen. Initiativen auf EU-Ebene zur Mindestsicherung könnten Hand in Hand mit EU-Maßnahmen gegen Sozialdumping gehen, z. B. indem ein europäischer Rahmen für angemessene Mindestlöhne entwickelt wird.

Zweitens schwankt die Unterstützung für eine europäische Mindestsicherung nicht nur erheblich zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb von Ländern und zwar abhängig vom jeweiligen sozioökonomischen Hintergrund der Bürger*innen sowie ihren ideologischen Werten und ihrem Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa. Interessanterweise findet sich die größte Unterstützung für eine europäische Mindestsicherung unter der Bevölkerungsgruppe mit einem geringeren sozioökonomischen Status, d. h. zum Beispiel unter Menschen mit einem geringeren Bildungsstand, geringerem Einkommen und unter Sozialleistungsbezieher*innen. Dies ist eine wichtige Erkenntnis, vor allem vor dem Hintergrund, dass unter diesen sozial schwächeren Gruppen europaskeptische Haltungen normalerweise stärker ausgeprägt sind. Eine EU-Initiative

zur Mindestsicherung kann somit mit der Chance einhergehen, die soziale Legitimität der EU in Bevölkerungsgruppen zu stärken, die möglicherweise das Gefühl haben, bei der europäischen Einigung zurückgelassen worden zu sein.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Rolle der EU in der Sozialpolitik zwar ein sensibles Thema ist, die öffentliche Meinung aber auf vielfältige Hebel für einen konstruktiven Dialog zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zur Stärkung des europäischen Sozialmodells hinweist.

SHARON BAUTE, PHD, ist Marie-Skłodowska-Curie Fellow an der Universität Amsterdam und Forscherin am Zentrum für soziologische Forschung der KU Leuven.

QUELLENANGABEN

- Baute, S. und Meuleman, B. (2020). Public attitudes towards a European minimum income benefit: How (perceived) welfare state performance and expectations shape popular support. *Journal of European Social Policy*. Published ahead of print. doi: 10.1177/0958928720904320.
- Baute, S., Meuleman, B., Abts, K. und Swyngedouw, M. (2018). Measuring attitudes towards social Europe: A multidimensional approach. *Social Indicators Research*, 137(1). 353–378.
- Vandenbroucke, F., Burgoon, B., Kuhn, T., Nicoli, F., Sacchi, S., Duin, D. van der und Hegewald, S. (2018). Risk sharing when unemployment hits: How policy design influences citizen support for European unemployment risk sharing (EURS), AISSR Policy Report 1.

Analyse

Demokratiezufriedenheit und wahrgenommene Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats in Europa

TEXT: TOMÁŠ SIROVÁTKA, MARTIN GUZI, STEVEN SAXONBERG

Eine Angleichung der Regierungspolitik an die Erwartungen der Bürger*innen steigert die Zufriedenheit mit dem politischen System. Das zeigt eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats und der Zufriedenheit mit der Demokratie. Die Autoren zeigen auf, dass staatliche Maßnahmen zur Verringerung von Armut in Krisenzeiten dazu beitragen, die Legitimität des demokratischen politischen Systems aufrechtzuerhalten.

In den Demokratien der industrialisierten Welt sind sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Themen in den Mittelpunkt demokratisch-politischer Auseinandersetzungen gerückt (z. B. Offe, 1987). Demokratiezufriedenheit spiegelt wider, wie das politische System aus Sicht der Bürger*innen wahrgenommen wird (Quaranta und Martini, 2016). Durch die Stärkung der wirtschaftlichen Absicherung kann der Wohlfahrtsstaat die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie vergrößern. In Anbetracht dieser Erkenntnisse besteht für moderne europäische Demokratien eine Gefahr: Die Austeritätspolitik, die während der

Wirtschaftskrise 2008 und danach in den meisten Ländern Einzug hielt, beschneidet die Kapazitäten des Sozialstaats und kann somit einen Verlust an Demokratiezufriedenheit bewirken (Armingeon und Guthmann, 2014). In diesem Zusammenhang bietet es sich an zu untersuchen, ob die Zufriedenheit mit demokratischen Institutionen durch Verbesserung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsfähigkeit gesteigert werden kann.

Einfluss von Sozialleistungssystemen auf die Demokratiezufriedenheit

Die subjektive Einschätzung der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats ist ein entscheidender Einflussfaktor für den Grad der Zufriedenheit von Bürger*innen mit dem Funktionieren der Demokratie in ihrem Land (Offe, 1987; Rothstein, 1998). Wenn eine anhaltende Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bürger*innen und den tatsächlich umgesetzten regierungspolitischen Maßnahmen entsteht, wird es wahrscheinlich zu wachsendem Misstrauen kommen (Oskarsen, 2007: 127).

Menschen mit niedrigerem sozialem Status fühlen sich wirtschaftlich weniger gut abgesichert und sind folglich unzufriedener mit der Demokratie als Angehörige höherer sozialer Schichten (Schäfer, 2013). Dementsprechend führt ein Anstieg der sozialen Ungleichheit zur Verringerung der Zufriedenheit damit, wie die Demokratie im jeweiligen Land funktioniert (z. B. Anderson und Singer, 2008). Die Demokratiezufriedenheit nimmt demnach ab, wenn der Sozialstaat seine Leistungen zum Schutz vor Konjunkturschwankungen herunterschraubt. Dagegen kann eine starke wohlfahrtsstaatliche Leistungsfähigkeit Armut und soziale Ungleichheit abbauen (Lühiste, 2014) und damit der Entstehung von Unzufriedenheit mit der Demokratie entgegenwirken.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass großzügigere Sozialleistungen Garant für eine hohe Demokratiezufriedenheit sind: Der Wohlfahrtsstaat hat auch einen ‚prägenden Effekt‘, da er nämlich die Einstellungen und Erwartungen der Bürger*innen

(z. B. Dallinger, 2010) sowie ihre politischen und ideologischen Überzeugungen beeinflusst (Jaeger, 2009). So könnten angelsächsische Länder einen relativ hohen Grad an Demokratiezufriedenheit erreichen, weil das Wohlfahrtssystem den etwas geringeren Ansprüchen in Bezug auf staatliche Unterstützung gerecht

Ein starker Wohlfahrtsstaat kann der Entstehung von Unzufriedenheit mit der Demokratie entgegenwirken.

wird. Auf der anderen Seite können die Ansprüche an soziale Sicherheit in postkommunistischen Ländern hoch sein, weil die Erwartungen der Menschen durch den staatlichen Paternalismus des kommunistischen Regimes geprägt wurden und diese Erwartungshaltung in der postkommunistischen Ära fortbesteht (Dallinger, 2010; Lipsmeyer und Nordstrom, 2003).

METHODIK

Gegenstand der Untersuchung sind empirische Daten des European Social Survey aus dem Jahr 2012, der ein spezielles Modul mit Fragen zur Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats und der Demokratie enthält.

Unsere abhängige Variable Demokratiezufriedenheit basiert auf der Frage: „Wie zufrieden sind Sie alles in allem mit der Art und Weise, wie die Demokratie in [Land] funktioniert?“ Die Antworten auf der 11-Punkte-Skala reichen von „Äußerst unzufrieden (0) bis „Äußerst zufrieden (10).

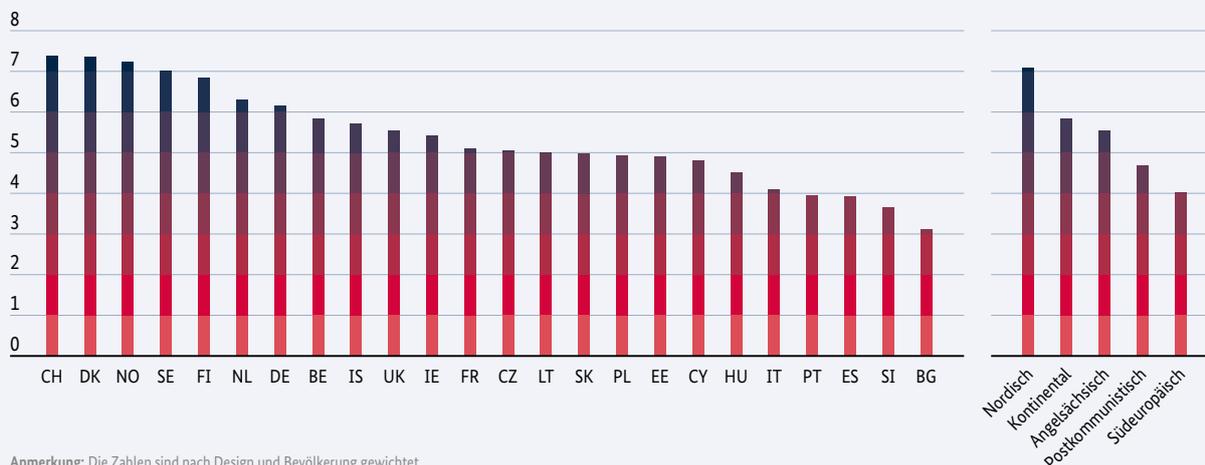
Wir schlagen für die Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats neue Indikatoren vor, die eine Kombination aus einer objektiven Messgröße und subjektiven Bewertungen darstellen. Das subjektive Maß ist das Politikdefizit, das die Abweichung zwischen den Erwartungen an die tatsächliche Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats und der eigenen Einschätzung derselben

erfasst. Das Politikdefizit hinsichtlich der Armutsbekämpfung ergibt sich aus der Differenz zwischen folgenden zwei Fragen und wird anhand einer 11-Punkte-Skala gemessen: (i) „Bitte denken Sie an die Demokratie im Allgemeinen und nicht an [Land]. Wie wichtig ist es aus Ihrer Sicht für die Demokratie im Allgemeinen, dass die Regierung alle Bürger*innen vor Armut schützt?“ und: (ii) „Wie sehr trifft die folgende Aussage Ihrer Meinung nach auf [Land] zu: Die Regierung in [Land] schützt alle Bürger*innen vor Armut?“ Mithilfe der beiden korrespondierenden Fragen wird das Politikdefizit beim Abbau von Ungleichheiten ermittelt.

Der objektive Indikator, die Effektivität der Politik, misst den Prozentsatz der Menschen, die durch Sozialleistungen (ohne Altersrenten) vom Armutsrisiko befreit wurden, und stammt aus der Eurostat-Datenbank.

Demokratiezufriedenheit

Durchschnittswerte nach Land, Skala von 0 bis 10 (10 = äußerst zufrieden)



Anmerkung: Die Zahlen sind nach Design und Bevölkerung gewichtet.
Quelle: European Social Survey, 2012.

Demokratiezufriedenheit und wahrgenommenes Politikdefizit variieren stark zwischen verschiedenen Sozialsystemen

Abbildung 1 zeigt die Durchschnittswerte für Demokratiezufriedenheit. Hier ist eine deutliche Kluft zwischen Nord- und Westeuropa auf der einen sowie Süd- und Osteuropa auf der anderen Seite zu erkennen. In nahezu allen nordischen Ländern erhält das Funktionieren der Demokratie eine gute Bewertung (um die 7 oder über 6 auf einer Skala von 0 bis 10). Die Durchschnittswerte in der kontinentalen Gruppe liegen bei ungefähr 6, mit Ausnahme der Schweiz (über 7) und von Frankreich (ungefähr 5). In der angelsächsischen Gruppe sind überdurchschnittliche Werte zu verzeichnen, in der postkommunistischen und südeuropäischen Gruppe hingegen unterdurchschnittliche. Die Durchschnittszufriedenheit in den ehemals kommunistischen Ländern beträgt etwa 5, liegt jedoch in Slowenien und Bulgarien unter 4. Mehrere südeuropäische Länder erzielen Werte von um die 4, außer Zypern (mit knapp 5).

Abbildung 2 zeigt Präferenzen und Bewertungen in Bezug auf staatliche Maßnahmen zur Verringerung von Armut (dieser Artikel behandelt nicht die Ergebnisse für Präferenzen und Bewertungen von Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten). Wiederum ist der Unterschied zwischen dem Nordwesten und dem Südosten Europas klar zu sehen. In Nord- und Westeuropa sind die Erwartungen hinsichtlich der Reduzierung von Armut und Ungleichheit geringer als in Süd- und Osteuropa.

Im Hinblick auf die Verringerung von Armut liegen die Erwartungen im Nordwesten bei 8,50 gegenüber 8,71 im Südosten. Die Erwartungen in Bezug auf die Reduzierung von Ungleichheit liegen bei 7,75 im Nordwesten und 8,50 im Südosten. Hier ist festzuhalten, dass die Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der Erwartungen an die Armutsbekämpfung weniger ausgeprägt sind als die Unterschiede im Bereich Abbau von Ungleichheiten. Es ist anzunehmen, dass der prägende Effekt des Wohlfahrtsstaats zur Konsensbildung beiträgt, selbst in angelsächsischen Ländern,

denn eines der erklärten Ziele von liberaler und bedarfsorientierter Politik besteht darin, Armut durch gezielte Unterstützung der bedürftigsten Personen zu bekämpfen.

Menschen in reicheren Ländern bekunden ein höheres Maß an Demokratiezufriedenheit.

Wenn es darum geht, die sozialpolitische Leistungsfähigkeit zu bewerten, stellen sich die Ergebnisse ganz anders dar. So verzeichnen die mediterranen und postkommunistischen Länder verglichen mit den nördlichen und westlichen Teilen Europas sehr niedrige Werte. Das Politikdefizit ist insofern im Süden und Osten Europas größer.

Wie lässt sich Demokratiezufriedenheit erklären?

Es wird untersucht, welche Faktoren auf individueller Ebene und Landesebene, einschließlich der zuvor erwähnten Indikatoren für die wohlfahrtsstaatliche Leistungsfähigkeit, Einfluss auf die Demokratiezufriedenheit haben.¹

Erstens scheinen auf individueller Ebene Menschen aus privilegierten Verhältnissen (diejenigen mit einem höheren Bildungsstand und höherem Einkommen) zufriedener mit der Demokratie zu sein als Menschen aus weniger privilegierten Verhältnissen.

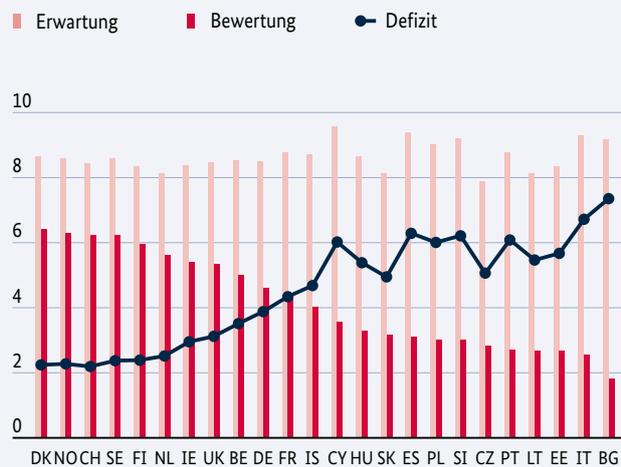
Zweitens bekunden Menschen in reicheren Ländern ein höheres Maß an Demokratiezufriedenheit. Im Einklang mit dieser Erkenntnis spielt auch der Konjunkturzyklus eine Rolle: So hatten der Rückgang des BIP und die gestiegene Arbeitslosigkeit zwischen 2007 und 2011 die Demokratiezufriedenheit in den betroffenen Ländern negativ beeinflusst.

Drittens ist die wohlfahrtsstaatliche Leistungsfähigkeit in vielerlei Hinsicht von großer Bedeutung: Die Politikeffizienz (also das Ausmaß der durch Einkommensumverteilung geminderten Armut) steht in positiver Korrelation zur Demokratiezufriedenheit. Gleichermaßen geht ein Rückgang der Ausgaben für Sozialleistungen² während der Krise mit einer geringeren Demokratiezufriedenheit einher.

Abbildung 2

Politikdefizit in Bezug auf die Armutsbekämpfung

Durchschnittswerte nach Land, Skala von 0 bis 10



Anmerkung: Die Zahlen sind nach Design und Population gewichtet.
Quelle: European Social Survey, 2012.

1. Zur verlässlichen Kontrolle der Effekte der individuellen Faktoren wurden Mehrebenenanalysen angewendet.
2. Als Messgröße legen wir die sozialstaatlichen Gesamtausgaben nach Abzug der Ausgaben für Arbeitslosen- und Altersruhegeld zugrunde, weil diese häufig nur die demographischen Strukturen und die Arbeitslosenquote im Land widerspiegeln und nicht die Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaats.

Schließlich sind subjektive Einschätzungen des Politikdefizits – bezüglich der Verringerung von Armut und Einkommensungleichheit gleichermaßen – die aussagekräftigsten Prädiktoren für das Maß an Demokratiezufriedenheit. Ferner hat die Politikeffizienz einen mäßigenden Einfluss auf die negativen Wirkungen des Politikdefizits auf die Demokratiezufriedenheit, in Ländern mit großen Politikdefiziten ist dieser Effekt besonders signifikant.

Die Effizienz der Politik in der Armutsbekämpfung ist ein wichtiger Faktor für die Demokratiezufriedenheit.

Wenn man kontinentale Länder als Bezugskategorie heranzieht, ist eine höhere Zufriedenheit in nordischen, angelsächsischen und postkommunistischen Ländern zu beobachten. Im Gegensatz dazu weisen südeuropäische Länder, deren Sozialleistungssysteme ein geringeres Maß an Absicherung bieten, niedrigere Zufriedenheitswerte auf. Möglicherweise trägt das kommunistische Erbe in Mittel- und Osteuropa dazu bei, dass der Zustand der Demokratie etwas positiver bewertet wird als erwartet, wenn man die anderen länderspezifischen Variablen wie Wirtschaftsniveau, Arbeitslosigkeit und Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats berücksichtigt. Unserer Annahme nach ist dies darauf zurückzuführen, dass Menschen in diesen Ländern zufriedener mit ihren derzeitigen Regierungen sind, als sie es mit den früheren kommunistischen Diktaturen waren. Die höhere Demokratiezufriedenheit in angelsächsischen Ländern ist wahrscheinlich auf die geringeren Erwartungen an Umverteilung und wohlfahrtsstaatliche Unterstützung zurückzuführen.

Bedeutung für die Politikgestaltung: Wie kann der Wohlfahrtsstaat dazu beitragen, die Demokratiezufriedenheit in europäischen Ländern zu verbessern?

Zunächst scheint es für die Erhöhung der Demokratiezufriedenheit entscheidend, der subjektiven Wahrnehmung von Politikdefiziten beim Abbau von Armut und sozialer Ungleichheit unter den Bürger*innen entgegenzuwirken. Weil subjektive Einschätzungen der Politikdefizite weniger auf den prägenden Effekt des Wohlfahrtsstaats zurückzuführen sind (gelernte Erwartungen), sondern eher auf die Beurteilung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsfähigkeit, ist eine Verbesserung eben dieser der Schlüssel zur Steigerung der Demokratiezufriedenheit.

Zweitens stehen hinter der subjektiven Wahrnehmung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsfähigkeit augenscheinlich objektive politische Realitäten. Insbesondere ist die Effizienz der Politik in der Armutsbekämpfung ein wichtiger Faktor für die Demokratiezufriedenheit. Darüber hinaus ist der Effekt in Ländern mit einem ausgeprägten Politikdefizit signifikanter. Insofern führt eine Verbesserung der Politikeffizienz zu einer höheren Demokratiezufriedenheit.

Drittens besteht zwischen der Kapazität und Größzügigkeit des Wohlfahrtsstaats, die sich an den Ausgaben für Sozialleistungen festmachen lässt, und der Demokratiezufriedenheit ein positiver Zusammenhang. Kürzungen im Sozialsystem weisen hingegen eine negative Korrelation auf. Demzufolge führen der Verzicht auf Sozialabbau und die Verbesserung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsfähigkeit zu einer höheren Demokratiezufriedenheit.

Schließlich scheinen die oben beschriebenen Auswirkungen auf die Politik in weniger wohlhabenden Ländern sowie in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs stärker ausgeprägt zu sein. Daraus lässt sich schließen, dass die wohlfahrtsstaatliche Leistungsfähigkeit nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus politischen Gründen in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten eher verbessert als vermindert werden sollte.

PROF. DR. TOMÁŠ SIROVÁTKA ist Professor für Sozialpolitik an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Masaryk-Universität (Brünn).

PROF. MARTIN GUZI, PHD, ist Assistenzprofessor an der Fakultät für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften der Masaryk-Universität und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Central European Labour Studies Institute (CELSI), bei der Global Labor Organization sowie beim IZA Institute of Labour Economics.

PROF. STEVEN SAXONBERG, PHD, ist Professor am Institut für Europastudien und Internationale Beziehungen an der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Comenius-Universität in Bratislava sowie an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Masaryk-Universität in Brünn.

QUELLENANGABEN

- Anderson, C.J. und Singer, M.M. (2008). The sensitive left and the impervious right: Multilevel models and the politics of inequality, ideology, and legitimacy in Europe, *Comparative Political Studies* 41(4/5): 564–599.
- Armingeon, K. und Guthmann, K. (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries 2007–2011, *European Journal of Political Research* 53(3): 423–442.
- Dallinger, U. (2010). Public support for redistribution: What explains cross-national differences? *Journal of European Social Policy* 20(4): 333–349.
- Jaeger, M.M. (2009). United but divided: Welfare regimes and the level and variance in public support for redistribution, *European Sociological Review* 25(6): 723–737.
- Lipsmeyer, C. S. und Nordstrom, T. (2003). East versus West: Comparing political attitudes and welfare preferences across European societies, *Journal of European Public Policy* 10(3): 339–64.
- Lühiste, K. (2014). Social protection and satisfaction with democracy: A multi-level analysis, *Political Studies* 62: 784–803.
- Offe, C. (1987). Democracy against the welfare state? Structural foundations of neoconservative political opportunities, *Political Theory* 15(4): 501–537.
- Oskarsen, M. (2007). Social risk, policy disaffection and political alienation: A comparison of six European countries, in Svallfors, S. (ed.) *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations*, Stanford, CA: Stanford University Press, S. 117–148.
- Quaranta, M. und Martini, S. (2016). „Does the economy really matter for satisfaction with democracy? Longitudinal and cross-country evidence from the European Union“, *Electoral Studies* 42: 164–174.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State (Theories of Institutional Design)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schäfer, A. (2013). „Affluence, Inequality, and Satisfaction with Democracy“, in O. Gabriel und S. Keil (Hrsg.) *Society and Democracy in Europe*, Abingdon, UK, New York, USA: Routledge. S. 139–161.

Perspektiven

Angleichungserwartung und Differenzenerfahrung – die Herausforderung des gesellschaftlichen Umbruchs in Ostdeutschland

TEXT: CLAUDIA NEU, BERTHOLD VOGEL

Die Transformationserfahrungen der 1990er-Jahre prägen noch immer die ostdeutsche Gesellschaft. Der Ost-West-Abstand erscheint heute größer als je zuvor, obwohl sich nicht nur die Lebensverhältnisse und Wohlfahrtsbedingungen in Ostdeutschland grundlegend verbessert haben, sondern einige Regionen des Ostens sogar den Westen hinsichtlich Infrastrukturqualität und Zukunftsperspektiven überholt haben.

Wenn alles zugleich besser und schlechter wird

Die Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland haben sich in vielfältiger Weise in den vergangenen 30 Jahren angeglichen. Die Einkommen in Ostdeutschland sind gestiegen, die Infrastruktur wurde grundlegend, umfassend und auf hohem qualitativem Niveau modernisiert. Lebensstandard und Wohlfahrtsniveau haben sich erheblich verbessert. Die ehemals neuen Bundesländer sind im Vergleich zur Wendezeit 1989/90 vielerorts kaum wiederzuerkennen. Auch räumliche Differenzen fügen sich nicht mehr einem einfachen

West-Ost-Schema. Während sich Leipzig ebenso wie Jena zu Magneten gerade für junge Menschen entwickeln, verfallen Infrastrukturen im Ruhrgebiet und ländliche Regionen leeren sich auch im wirtschaftlich prosperierenden Süden der Republik. Angleichungserwartungen haben sich also durchaus erfüllt und dennoch dominiert im öffentlichen Diskurs sowie im Selbstverständnis vieler Bürger*innen die Differenzenerfahrung. Der gesellschaftliche Umbruch wirkt nach – auch noch nach drei Jahrzehnten deutscher Einheit.

Und das nicht ohne Grund. Denn strukturell wie lebensweltlich sind Ost und West oftmals getrennter, als es der erste Blick vermuten lässt. So sind Abwanderung und Alterung typische ostdeutsche Alltagserfahrungen, die nahezu alle Ostdeutschen teilen. Auch der wirtschaftliche Strukturbruch radikaler Deindustrialisierung nach 1989 ist vielerorts gegenwärtig. Er bestimmt das kollektive Gedächtnis des Ostens. Die soziale Polarisierung zwischen Gewinnern und Verlierern der Nachwendejahre ist im sozialen Alltag bis heute spürbar. In den vergangenen Jahrzehnten wurde daher auf

paradoxe Weise alles zugleich schlechter und besser – bisweilen an einem Ort und sogar innerhalb einer Familie. Doch gerade die Paradoxie des Umbruchs bringt interessante neue soziale Konstellationen hervor. Am Landkreis Saalfeld-Rudolstadt können wir exemplarisch zeigen, wie Menschen – auch unter Schrumpfungs- und unter ökonomisch schwierigen Rahmenbedingungen – Soziale Orte des Miteinanders entstehen lassen. Soziale Orte setzen Impulse für gesellschaftlichen Ausgleich und neue Formen des Zusammenhalts. Sie antworten auf Differenzerfahrungen.

Spannungsfelder des gesellschaftlichen Wandels

Worauf beziehen sich Differenzerfahrungen? Vier Bereiche gesellschaftlicher Entwicklung sind hervorzuheben, in denen sich nicht nur die Polarisierung der Gesellschaft spiegelt, sondern zahlreiche Mikro-Ungleichheiten, die einander verstärken. Hierzu zählen die Fragmentierung der Arbeitswelt, die Ausweitung alternder Sozialräume, der sukzessive Abbau öffentlicher Institutionen und die Erosion der sozialen Mitte vor Ort.

Zur Fragmentierung der Arbeitswelt gehört nicht nur die neue Vielfalt von kurzfristigen, projektorientierten oder auf Leiharbeit beruhenden Beschäftigungsverhältnissen, die mit stabilen Karrieren in Industrie und öffentlichem Sektor kontrastieren. Hierzu zählt auch die Tatsache, dass viele ostdeutsche Beschäftigte erhebliche Pendeldistanzen auf sich nehmen müssen. Auch die Alterung der Erwerbsbevölkerung und der Mangel an jungen Fachkräften trägt zu Fragmentierungserfahrungen bei. Denn Studienorte wie Leipzig oder Jena ziehen junge Menschen an, die wiederum in weniger dynamischen ländlichen Räumen gesucht werden. Zurück

bleibt eine Seniorenwelt, der freilich die passenden Infrastrukturen fehlen. Damit ist der dritte Trend an Differenzerfahrung angesprochen: das allmähliche Verschwinden öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen. Das betrifft die Gesundheitsversorgung, die Mobilitätsangebote, aber genauso die Apotheke und die lokale Verwaltungsstelle. Mit diesem Rückzug öffentlicher Einrichtungen schwindet auch die lokale Mitte – die beruflich Qualifizierten, die nicht nur tagsüber als Lehrkraft oder Verwaltungsmitarbeiter*in aktiv sind, sondern am Abend die Fußballjugend trainieren oder den örtlichen Gesangsverein verstärken. Vor diesem Hintergrund gewinnt das politische Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse neue Aufmerksamkeit.

Gleichwertigkeit als Leitprinzip

Um soziale und territoriale Unterschiede im Land abzumildern oder erst gar nicht entstehen zu lassen, hat sich die Bundesrepublik politisch und verfassungsrechtlich das Ziel gesetzt, gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Bürgerinnen und Bürger anzustreben (Artikel 72 Absatz 2 GG)¹. Gleichwertigkeit bedeutet dabei nicht, dass öffentliche Güter oder Leistungen der Daseinsvorsorge überall dieselbe Form haben. Es geht vielmehr um dieselben Funktionen, Zugangschancen und Teilhabemöglichkeiten. Die Struktur öffentlicher Einrichtungen sollte so gestaltet sein, dass sie den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen und der Betriebe vor Ort entspricht.

Doch die regionalen Differenzen schwinden nicht.² Trotz aller öffentlichen und privaten Investitionen in Infrastruktur, trotz vorbildlich restaurierter Innenstädte und modernisierter Stadtrand siedlungen, trotz erschlossener und günstig verfügbarer

1. Vgl. hierzu und zum Folgenden Kersten, J., Neu, C., Vogel, B. (2012). Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaats. Hamburg. 47 ff.

2. Fink, P., Hennicke, M., Tiemann, H. (2019). Ungleiches Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Die Universität Leipzig zieht junge Menschen an, die in ländlichen Regionen gesucht werden. Foto: Randy Kühn



Gewerbegebiete – viele Kleinstädte werden zu pittoresken Kulissen für immer weniger Menschen. Mit schrumpfender Bevölkerungszahl schwindet die Wirtschafts- und Steuerkraft; mit der schwindenden ökonomischen Energie kommt es zum Rückbau der Infrastruktur. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bildet daher einen zentralen politischen und verfassungsrechtlichen Baustein, um soziale Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu garantieren und sozialen Zusammenhalt und territoriale Kohäsion zu gewährleisten.

Soziale Orte als Antwort auf gesellschaftlichen Wandel – Beispiele aus dem Landkreis Saalfeld-Rudolstadt

Demographische Verschiebungen, ökonomische Strukturbrüche ebenso wie der Wandel der öffentlichen Daseinsvorsorge machen sich auch im privaten Leben der Menschen bemerkbar. Gesellschaftliche Veränderung erfordert neue Antworten. Soziale Orte sind eine dieser Antworten. Doch wie entstehen solche Orte der Begegnung, die Bürger*innen die Möglichkeit zur Kommunikation und Mitgestaltung

in der Öffentlichkeit geben? Das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt „Das Soziale-Orte-Konzept“ hat sich seit 2017 in zwei Landkreisen – Waldeck-Frankenberg und Saalfeld-Rudolstadt – auf den Weg gemacht, um öffentliche Orte zu untersuchen, zu analysieren, wie sie funktionieren, und nachzufragen, ob solche Begegnungsorte sich auch „produzieren“ lassen.

Exemplarisch stehen hierfür zwei Initiativen aus dem Landkreis Saalfeld-Rudolstadt im südlichen Thüringen. Der Landkreis ist siedlungsstrukturell sehr kleinteilig: Es gibt viele Landgemeinden sowie das gewerblich und industriell traditionsreiche Städtedreieck Saalfeld, Rudolstadt und Bad Blankenburg. Zwischen 1989 und 2016 verlor der Landkreis knapp ein Drittel seiner Einwohner (27,5 Prozent), heute leben dort rund 104.000 Menschen. Traditionsreiche Gewerbe waren seit dem 19. Jahrhundert die Stahlindustrie, der Maschinenbau sowie im ländlichen Raum die Glas-, Keramik- und Porzellanherstellung. Doch im Zuge des transformationsbedingten Strukturwandels verringerten seit 1990 allein die sieben größten Industrieunternehmen des Landkreises ihre Belegschaft um 50–80 Prozent.³

3. <https://www.statistik.thueringen.de>



*Die Regionen wiederbeleben:
Mit dem „Tag der Sommerfrische“ bringt die Zukunftswerkstatt Schwarzatal, die Menschen in der Region näher zusammen.
Foto: Thomas Müller*

Neben der industriell-handwerklichen Entwicklung spielte viele Jahrzehnte der Tourismus eine bedeutende wirtschaftliche Rolle. Dieser musste nach dem Mauerfall allerdings ebenfalls starke Einbußen hinnehmen. Bevölkerungsrückgang und geringe Gewerbesteuern schränken die Handlungsspielräume der Kommunen im Landkreis zudem stark ein – insbesondere für freiwillige soziale Leistungen.

Gegen diese transformationsbedingten Erfahrungen von Deindustrialisierung, Abwanderung oder Infrastrukturabbau, die auch die Stadt Rudolstadt stark betreffen, setzt die bürgerschaftliche Initiative „Rudolstadt blüht auf“ (RBA) seit 2009 ein positives Zeichen. Mitwirkende sind „Bürgerinnen und Bürger, Institutionen, Kindergärten und Schulen, Vereine, Firmen und die Stadtverwaltung Rudolstadt“, die es sich zum Ziel gesetzt haben, „Rudolstadt noch grüner, noch blühender zu machen“⁴. In den vergangenen Jahren wurden gemeinsam Pflanzkübel in der Innenstadt aufgestellt, Weinbergfeste gefeiert und Putzwochen im öffentlichen Raum durchgeführt. So ist im Zeitverlauf nicht nur ein öffentlicher Ort

„begrünt“ und belebt worden, sondern über die Jahre hinweg ist ein Prozess entstanden, der Umweltschutz, Landschaftspflege und Denkmalpflege dezidiert als öffentliche Aufgaben betrachtet. Trotz schwieriger Rahmenbedingungen ist es in der Stadt gelungen, neue Akteurskonstellationen aufzubauen, die RBA bis heute tragen. Einerseits ist hier die Nähe zur Stadtverwaltung zu nennen, die RBA finanziell und planungstechnisch unterstützt. Andererseits kann die breite Unterstützung aus der Zivilgesellschaft wie der Unternehmerschaft als früher Erfolgsfaktor von RBA gelten.

Die kleine, 500 Einwohner zählende Gemeinde Schwarzburg verfolgt einen anderen Weg: Schwer gebeutelt von strukturellen Umbrüchen, vor allem in der Tourismusbranche, geht die Gemeinde aktiv die touristische Neuorientierung und die Leerstandssituation an (durch Zusammenarbeit mit Architekturstudentinnen und -studenten und der Internationalen Bauausstellung). Lokale und überregionale Akteure engagieren sich in der Zukunftswerkstatt Schwarzatal, die vielfältige Aktionen zur regionalen

4. <http://www.rudolstadt-blueht-auf.de/>

Wiederbelebung organisiert, etwa den „Tag der Sommerfrische“, ein Begegnungsfest mit Ausstellungen, Wanderungen und regionalen Speisen im gesamten Schwarzwald. Zugleich bestehen vielfältige Kontakte zu weiteren (überörtlichen) Netzwerken, die sich Fragen der Regionalgeschichte und Demokratie stellen: Exemplarisch sind hier die „Schwarzbürger Gespräche“ als überregionales, wissenschaftlich und gesellschaftspolitisch orientiertes Gesprächsformat zu nennen, aber auch die Initiative „Denkort Demokratie“. Auch hier schaffen die neu entstandenen Sozialen Orte nicht nur Raum für Begegnung und Zusammenhalt, sondern bearbeiten Problemlagen (Leerstand, Tourismus, Verlust öffentlichen Raums) und ermöglichen regionale Handlungsspielräume. Ungewohnt mag sein, dass diese Sozialen Orte nicht nur ein Ort oder ein Projekt sind, sondern vielmehr Prozesse initiieren, die über sich selbst hinausweisen, indem sie unterschiedliche Mitspieler*innen ansprechen sowie Netzwerke bilden. Gleichwohl sind diese Sozialen Orte auf eine funktionierende öffentliche Infrastruktur und leistungsfähige Verwaltung angewiesen.

Neue institutionelle Impulse für eine Politik des Zusammenhalts

Gehen wir einen Schritt weiter und belassen es nicht bei Best-Practice-Beispielen, sondern fragen nach institutionellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, damit Soziale Orte in die gesellschaftliche Wirklichkeit kommen. Zunächst gilt es, Menschen vor Ort darin zu unterstützen, ihr Lebensumfeld bedarfsgerecht, prozessorientiert und nachhaltig zu entwickeln. Die unabdingbare Voraussetzung für diese Entwicklung sind starke lokale und demokratische Institutionen, die den Bürger*innen Vorsorge und Teilhabe ermöglichen, die öffentliche Infrastrukturen positiv erfahrbar

machen, die ihnen Raum geben, eigene Ideen vor Ort zu entwickeln, um neue, zukunftsweisende Strukturen des Zusammenhalts und der lokalen Demokratie zu entfalten.

Das Lokale zählt. Daher ist die Präsenz öffentlicher Institutionen in der Fläche so wichtig. Nur so erhält der Grundsatz der Gleichwertigkeit Substanz. Die neue Debatte um Gemeinwohl und Gleichwertigkeit darf nicht in der Addition von Mindestausstattung, Sockelversorgung, Erreichbarkeiten, Bürgerbussen und Dorfläden stecken bleiben. Vielmehr geht es darum, das soziale Integrations- und Kohäsionsversprechen, das diese Leitgedanken trägt, wieder neu zu beleben. Die Befreiung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus einer Politik des unbedingt Notwendigen ermöglicht eine neue Praxis des Zusammenhalts, die Gesellschaft und demokratischen Bürgersinn stärkt.⁵ Den aktuell in Europa präsenten autoritären Homogenisierungs- und Abschließungssehnsüchten ist mit einer Politik zu begegnen, die anerkennt, dass es starke demokratische Institutionen braucht, die flächendeckend den Bürger*innen Teilhabe ermöglichen und Raum geben, eigene Ideen vor Ort zu entwickeln. Öffentliche Infrastrukturen werden positiv erfahrbar. Der liberale, soziale und demokratische Verfassungsstaat lebt von Voraussetzungen, die er selbst erst schaffen muss.

PROF. DR. CLAUDIA NEU ist Professorin für ländliche Soziologie an den Universitäten Göttingen und Kassel sowie stellvertretende Vorsitzende des Sachverständigen Beirats für ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

PROF. DR. BERTHOLD VOGEL ist geschäftsführender Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Er unterrichtet Soziologie an den Universitäten Kassel und St. Gallen (CH).

5. Vgl. Kersten, J., Neu, C., Vogel, B. (2019). Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie. Hamburg.

Globale Lieferketten – Globale Verantwortung

Nachhaltige Lieferketten

Menschenrechte und die soziale Nachhaltigkeit der Globalisierung

Der Vater der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte, Professor John G. Ruggie, gibt einen Einblick in den Geist dieser 31 entscheidenden Prinzipien und untersucht, wie sie auf der Ebene der Europäischen Union wirksam umgesetzt werden können.



PROF. JOHN G. RUGGIE

war von 1997 bis 2001 stellvertretender VN-Generalsekretär für strategische Planung im Kabinett von Kofi Annan und von 2005 bis 2011 Sonderbeauftragter des

Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte. Er ist Berthold Beitz Forschungsprofessor für Menschenrechte und Internationale Beziehungen an der Kennedy School of Government der Universität Harvard. Als Wissenschaftler der American Academy of Arts & Sciences hat er zahlreiche Auszeichnungen von akademischen Gesellschaften und Fachgesellschaften für seine Beiträge zur Sozialwissenschaft und zum internationalen Recht erhalten. Er ist Vorsitzender der gemeinnützigen Organisation Shift. Foto: John Ruggie

Wir leben in einer zunehmend turbulenten Welt, in der grundlegende Voraussetzungen, die wir bisher als selbstverständlich betrachten konnten, infrage gestellt werden. Führung in Bezug auf Menschen und Herausforderungen, vor die unser Planet uns alle stellt, ist Mangelware.

Was Staatsführung betrifft, so ist die Europäische Union eine der bedeutendsten Innovationen der Moderne. Ihre bescheidenen Anfänge gehen zurück auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Heute ist die EU eine wirtschaftliche und soziale Supermacht. Sie muss sich nun mehr denn je auch als eine solche Macht begreifen.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft findet an einem kritischen Wendepunkt statt, an dem es um komplexe und weitreichende Fragen geht. Mein Thema hier ist Wirtschaft und Menschenrechte mit dem Schwerpunkt darauf, wie auf EU-Ebene Maßnahmen am effektivsten vorangebracht werden können.

Die soziale Nachhaltigkeit der Globalisierung

Lassen Sie mich mit einer ganz grundlegenden Frage beginnen: Worum geht es bei dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte überhaupt? Je nach Blickwinkel kann die Antwort darauf unterschiedlich ausfallen. Im Großen und Ganzen geht es um die soziale Nachhaltigkeit der Globalisierung. Vor einigen Jahren sagte mein Lieblingsvorgesetzter Kofi Annan: „Wenn es uns nicht gelingt, dass alle von der Globalisierung profitieren, dann wird am Ende niemand von ihr profitieren.“ Heute sagen uns die Menschen überall auf der Welt, dass wir dieses Ziel nicht erreicht haben, dass die Vorteile und Lasten der Globalisierung innerhalb der und zwischen den Nationen ungleich verteilt sind. Die Ergebnisse sind öffentlicher Unmut und der Verlust von Vertrauen in Institutionen aller Art.

Aus der Perspektive von Unternehmen geht es beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte darum, wie sie Vertrauen zurückgewinnen und wie sie mit dem Risiko nachteiliger Folgen umgehen können. Einzelne Firmen, Wirtschaftsverbände und selbst Sportorganisationen sind zweifellos ein gutes Stück vorangekommen. Das reicht aber noch nicht, und es sind auch nicht genug Akteure daran beteiligt.

Für die Regierungen steht das Thema Wirtschaft und Menschenrechte im Mittelpunkt der neuen Sozialverträge, die sie für und mit ihren Bevölkerungen aushandeln müssen. Dazu gehören menschenwürdige Arbeit und existenzsichernde Löhne, gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, soziale und wirtschaftliche Integration, an die Bedürfnisse und Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts angepasste Bildungsangebote sowie wirksame soziale Sicherheitsnetze, damit unerwartete Einbrüche für die Wirtschaft oder die Einzelnen abgefedert werden können.

Für den einzelnen Menschen, dessen Rechte durch Unternehmen beeinträchtigt werden, geht es bei dem Thema Wirtschaft und Menschenrechte um nicht mehr – aber auch um nicht weniger – als darum, mit Respekt behandelt zu werden, unabhängig davon, wer er ist und in welcher Lebenssituation er sich befindet, und darum, bei einer Verletzung seiner Rechte Abhilfe zu erhalten.

Die Geburt der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

Zweitens möchte ich uns daran erinnern, dass die formelle internationale Anerkennung des Themas Wirtschaft und Menschenrechte als eigenständiges politisches Handlungsfeld noch relativ neu ist. Auf Ebene der Vereinten Nationen geht die erste und bisher einzige formelle Anerkennung auf das Jahr 2011 zurück, als der Menschenrechtsrat die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einstimmig billigte. Die Leitprinzipien beruhen auf drei Säulen: der Pflicht des Staates, Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu gewähren, der Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte ungeachtet der Frage zu achten, ob die Staaten ihren eigenen Pflichten nachkommen, sowie dem verbesserten Zugang zu Abhilfe für Menschen, deren Menschenrechte durch die Tätigkeit von Unternehmen verletzt wurden. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen haben die zweite Säule umgehend und nahezu wortgetreu übernommen.

Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen enthalten 31 Prinzipien sowie Kommentare dazu, was jedes Prinzip bedeutet und was damit für alle Akteure – Staaten, Unternehmen sowie betroffene Personen und Gemeinschaften – einhergeht. Sie sind weit mehr als nur ein Text. Sie sollen dazu beitragen, eine neue regulatorische Dynamik zu erzeugen – eine Dynamik, durch die alle öffentlichen und privaten Steuerungssysteme, sowohl auf unternehmerischer als auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene, ihren jeweils eigenen Mehrwert einbringen, gegenseitige Schwächen ausgleichen und sich gegenseitig verstärken –, wodurch ein umfassenderes und effektiveres globales Regime entstehen kann.

Intelligente Kombination aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen

Dies bringt mich zum Kern einer Strategie – dazu, wie diese transformative Dynamik verstärkt und ergänzt werden kann. Die Leitprinzipien verkörpern zwei strategische Schlüsselkonzepte: Sie stehen für eine „intelligente Kombination von Maßnahmen“ und für den Einsatz einer „Hebelwirkung“. Im Folgenden werde ich nacheinander auf diese beiden Punkte eingehen.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft findet an einem kritischen Wendepunkt statt, an dem es um komplexe und weitreichende Fragen geht.

Häufig erleben wir, dass der Begriff „intelligente Kombination von Maßnahmen“ ausschließlich im Zusammenhang mit freiwilligen Maßnahmen verwendet wird. Das ist aber falsch. Laut Leitprinzip 1 müssen Staaten über wirksame Gesetze und Regelungen zum Schutz gegen Menschenrechtsverstöße durch Unternehmen verfügen. Leitprinzip 3 ergänzt, dass Staaten die Hinlänglichkeit solcher Maßnahmen in regelmäßigen Abständen prüfen und sie, falls erforderlich, aktualisieren sollten. Sie sollten ebenfalls sicherstellen, dass verwandte Rechtsgebiete, z. B. Gesellschaftsrecht und Wertpapierregulierung, die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen nicht etwa einschränken, sondern befördern. Deshalb ist „eine intelligente Kombination“ wörtlich zu verstehen: eine Kombination von freiwilligen und verbindlichen nationalen sowie internationalen Maßnahmen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, sowie die EU insgesamt erwägen derzeit verbindliche Maßnahmen bzw. haben solche Maßnahmen bereits eingeführt, die die zuvor auf Freiwilligkeit beruhenden Leitfäden für Firmen in Bezug auf Unternehmensverantwortung stärken. Dazu gehören im weiteren Sinne Berichtspflichten in Bezug auf moderne Sklaverei, Konfliktmineralien und nichtfinanzielle Ergebnisse wie auch die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und die Sorgfaltspflicht im Bereich Umwelt. Derartige Initiativen entsprechen dem Geist der Leitprinzipien und sie sind wichtige Schritte, um eine solche Kombination von Maßnahmen um „verbindliche Maßnahmen“ zu ergänzen. Dennoch überlässt ein Großteil dieser Initiativen vieles noch der Fantasie – u. a. der Fantasie der Beschäftigten von Unternehmen, von Beratungsfirmen und von Akteuren der Zivilgesellschaft. Es sollte genauer festgelegt werden, wie eine sinnvolle Umsetzung aussieht, um so ein Ausufern selbstdefinierter Standards und unternehmerisches Marketing in eigener Sache zu verhindern. Auch hat die Nichteinhaltung, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine direkten Konsequenzen. Dennoch wird die erste Säule zunehmend wichtiger.

Wirksame Umsetzung der Leitprinzipien auf EU-Ebene

Ein zweites in den Leitprinzipien enthaltenes strategisches Schlüsselkonzept ist die „Hebelwirkung“. Ich möchte hier drei Beispiele dafür anführen, welche Rolle die Hebelwirkung bei der Kernfrage, wie man die Umsetzung auf EU-Ebene am wirksamsten voranbringen kann, spielen kann. Erstens sind die einzelnen Mitgliedstaaten und die EU insgesamt wirtschaftliche Akteure: Sie beschaffen Güter und Dienstleistungen, gewähren Exportkredite und Investitionsversicherungen, sie vergeben offizielle Kredite und Zuschüsse etc. Fest steht, dass jede beteiligte Stelle bestimmte eigene Ziele verfolgt. In allen Fällen sollten diese Stellen aber die tatsächlichen und potenziellen Auswirkungen der begünstigten Unternehmen, mit denen sie zusammenarbeiten, auf die Menschenrechte berücksichtigen.

Zweitens besagen die Leitprinzipien, dass die Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte erfordert, dass sie es vermeiden, nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu verursachen, dazu beizutragen oder auf andere Weise damit verbunden zu sein, und dass sie gegebenenfalls solchen Auswirkungen entgegenzutreten.

Dies gilt auch entlang ihrer gesamten Wertschöpfungsketten. Natürlich haben alle Firmen, einschließlich der Zulieferer von Gütern und Dienstleistungen innerhalb globaler Wertschöpfungsketten, dieselbe Achtungspflicht. Aber auch Muttergesellschaften und Unternehmen an der Spitze von produzenten- oder käufergeführten Wertschöpfungsketten sollten jede Hebelwirkung nutzen, die sie in Bezug auf ihre Tochtergesellschaften, Auftragnehmer und andere Akteure in ihrem Netz von Geschäftsbeziehungen haben. Sie sollten klare Richtlinien und operative Verfahren festlegen, die die Achtung von Rechten in ihrem gesamten Wertschöpfungskettensystem verankern. Dort, wo die Hebelwirkung begrenzt ist, kann diese möglicherweise erhöht werden, z. B. durch das Setzen von Anreizen oder die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.

Ausgewogenheit der Vorschriften

Andererseits spielen sowohl die Heimat- als auch die Gastgeberstaaten multinationaler Unternehmen eine wichtige Rolle, indem sie Gesetze und Vorschriften erlassen, die solche privaten internationalen Ordnungsbemühungen ermöglichen und unterstützen. Globale Wertschöpfungsketten sind außerordentlich komplex. Wenn Mutter- oder Dachgesellschaften befürchten, dass sie unabhängig von den Umständen ihrer Beteiligung innerhalb ihrer gesamten Wertschöpfungsketten für sämtliche Menschenrechtsverletzungen rechtlich haftbar gemacht werden könnten, würde dies den perversen Anreiz schaffen, sich von solchen Betrieben zu distanzieren. Wichtig ist, dass Vorschriften für Ausgewogenheit sorgen.

ESG-Investitionen – beim „S“ geht es in erster Linie um Menschenrechte

Ein dritter Weg, wie eine Hebelwirkung auf die wirksame Umsetzung auf EU-Ebene ausgeübt werden kann, besteht darin, positive, in der Wirtschaft bereits vorhandene, aber noch zu verstärkende Trends auszubauen. Das heute vielleicht wichtigste Beispiel dafür sind ESG-Investitionen (ESG = Environmental, Social, Governance) – Investitionsentscheidungen, die ökologische, soziale und Governance-Kriterien mit Finanzanalysen verbinden. ESG-Investitionen machen heute weltweit 31 Billionen US-Dollar aller verwalteten Vermögen bzw. ein Viertel des globalen Gesamtvolumens aus. Und obwohl es viele Investoren möglicherweise selbst nicht einmal wissen, geht es beim „S“ in ESG in erster Linie um Menschenrechte. Dabei wird der Versuch unternommen, zu beurteilen, wie sich Unternehmen gegenüber dem breiten Spektrum interner und externer Stakeholder – Beschäftigte, Endverbraucher und Gemeinschaften – verhalten. Es beinhaltet in der Regel solche Kategorien wie Gesundheit und Sicherheit, Beziehungen am Arbeitsplatz, Diversität und soziale Integration, Entwicklung von Humankapital, verantwortungsbewusstes Marketing und verantwortungsbewusste Forschung und Entwicklung, Beziehungen zur lokalen Bevölkerung sowie die Beteiligung von Unternehmen an Projekten, die sich insbesondere auf schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen auswirken können.

Allerdings liegt hier das Problem: Es ist inzwischen allgemein anerkannt, dass ein wesentliches Hindernis für das weitere rasche Wachstum von ESG-Investitionen in der schlechten Qualität der von Ratingagenturen bereitgestellten ESG-Daten besteht. Gemeinsame Taxonomien und Prüfkriterien stecken noch in den Kinderschuhen und entwickeln sich eher zufällig, auch wenn die Nachfrage nach ESG-Produkten steigt. Dies ist problematisch für Investoren, die ESG-Investitionsmöglichkeiten suchen und Gefahr laufen, für fehlerhafte Daten einen hohen Preis zu bezahlen, sowie für Unternehmen, die bemüht sind, ihre Praktiken zu verbessern, ohne dass dies entsprechend erfasst wird. Besonders schwerwiegend ist das Problem in der „S“-Kategorie, d. h. beim Umgang mit menschenrechtsbezogenen Fragen.

Die EU hat eine umfassende Taxonomie für Investitionen im Bereich klimabezogene Standards, Indizes und Berichterstattung entwickelt. Dies dürfte sich erheblich auf die Stärkung des „E“ in ESG auswirken. Die Herausgabe eines offiziellen Leitfadens in Bezug auf das „S“ in „ESG-Investitionen“, in dem die menschenrechtlichen Grundlagen klar dargelegt werden, könnte einen transformativen Effekt auf die globalen Kapitalmärkte haben.

Kurz gesagt gibt es eine große Bandbreite an Möglichkeiten für die Ausübung von Hebelwirkungen, um weitere positive Entwicklungen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte zu erzeugen.

Wirtschaft und Menschenrechte als Querschnittsthema auf EU-Ebene verstehen

Erlauben Sie mir zum Abschluss, noch kurz zwei provokante Gedanken hinzuzufügen. Der erste ist, dass das Thema Wirtschaft und Menschenrechte per definitionem ein Bereich ist, der horizontale Visionen und bereichsübergreifende Zusammenarbeit – sei es innerhalb von Unternehmen, Regierungen oder der EU – erfordert. Innerhalb der Europäischen Kommission wurde diese Aufgabe größtenteils dem Auswärtigen Dienst überlassen, der dabei von anderen Generaldirektionen unterstützt wird. Dies ist ein zu enger Blickwinkel, um der großen Bandbreite an Herausforderungen gerecht zu werden und die Wirkung zu erzielen, die erzielt werden könnte.

Einer der einzigartigen Beiträge der Nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Leitprinzipien besteht darin, dass Regierungen durch sie zum allerersten Mal verpflichtet waren, Wirtschaft und Menschenrechte als einen einzigen Politikbereich zu betrachten. Dies trifft auch für die Ebene der EU zu.

Strategische und koordinierte Maßnahmen über alle EU-Institutionen hinweg erfordern, um voranzukommen, einen übergeordneten, gemeinsamen politischen Rahmen, an dessen Entwicklung die verschiedenen maßgeblichen Generaldirektionen – darunter jene für Justiz, Wachstum, Beschäftigung, Handel und Entwicklung – beteiligt werden sollten. Ein solcher Rahmen würde die Kohärenz unterschiedlicher Initiativen gewährleisten, unter denen die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht hohe Priorität genießen sollte.

Genfer Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte

Mein zweiter und damit verbundener abschließender Gedanke betrifft die laufenden Genfer Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen für Wirtschaft und Menschenrechte. Ein internationaler Rechtsrahmen ist sowohl unvermeidlich als auch wünschenswert, um in einer globalisierten Weltwirtschaft einen Beitrag zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zu leisten. Daher habe ich am Ende meines Mandats im Jahr 2011 vorgeschlagen, dass die Regierungen ein gezieltes Rechtsinstrument aushandeln sollten, das sich mit der Beteiligung von Unternehmen an groben Menschenrechtsverletzungen befasst, verbunden mit der Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Staaten zur Gewährleistung von Abhilfe. Allerdings wurde dies von einigen Staaten abgelehnt, weil sie der Meinung waren, dies gehe nicht weit genug, während der Vorschlag für andere Staaten wiederum zu weit ging. So lief mein Vorschlag ins Leere. Der derzeitige Abkommensprozess begann im Jahr 2014. Von Anfang an habe ich

ernsthafte Zweifel an dem Versuch geäußert, den gesamten Bereich Wirtschaft und Menschenrechte in ein einziges, übergreifendes Abkommen zu pressen. Meiner Meinung nach ist dieser Bereich bei Weitem zu komplex und zu umstritten, um durch ein solches Vorgehen zu sinnvollen Ergebnissen zu gelangen. Tatsächlich besteht das Risiko, dass im Falle eines „Erfolgs“ in dem Sinne, dass das Abkommen von einer erforderlichen Mindestanzahl von Staaten verabschiedet würde, geringere Erwartungen und weniger Anreize für innovative praktische Ansätze festgeschrieben würden als die, die bereits heute existieren. Nichts, was ich in den fünf Jahren der Verhandlungen beobachtet habe, lässt auf ein anderes Ergebnis schließen.

In Anbetracht meiner obigen Ausführungen erschließt es sich mir nicht, dass sich die EU bei diesen Abkommensverhandlungen inhaltlich nicht positioniert, sondern die Verhandlungen vor sich hin dümpeln lässt. Die nächste Verhandlungsrunde wird während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft stattfinden. Vielleicht kann Deutschland der EU helfen, ihre Stimme zu Wirtschaft und Menschenrechten zu finden, sodass diese dann in Genf zum Ausdruck kommen kann.

Schlussfolgerung

Das Corona-Virus hat schmerzlich deutlich gemacht, wie zerbrechlich unsere Wirtschafts- und Regierungssysteme sind. Man hofft, dass aus den Erfahrungen mit der Pandemie entsprechende Lehren gezogen werden. Mauern werden Gesellschaften auf lange Sicht weder schützen noch erhalten. Eine bessere Regierungsführung und eine stärkere Zusammenarbeit sind erforderlich, privat und öffentlich, national und international. Genau darum ging es bei der Wirtschafts- und Menschenrechtsagenda von Anfang an.

Analyse

Kinderarbeit und Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit in globalen Lieferketten – aktuelles Verständnis und Handlungsmöglichkeiten¹

TEXT: BEATE ANDREES, INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION (IAO)

Beate Andrees fasst die Ergebnisse sowie Erkenntnisse des Berichts der Alliance 8.7 zur Kinder- und Zwangsarbeit in globalen Lieferketten zusammen und zeigt Handlungsmöglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf.

Die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft durch Handel und Privatinvestitionen hat in vielen Teilen der Welt zu einem beispiellosen Wachstum von Produktion und Beschäftigung geführt, den Transfer neuer Technologien ermöglicht und die Innovation gefördert. Kleine und mittlere Unternehmen, Landwirte und Kleinerzeuger stehen heute häufig über komplexe Lieferketten mit den globalen Märkten in Verbindung. Diese wirtschaftliche Verflechtung birgt aber auch Risiken.

Für viele Länder, insbesondere solche, in denen es eine ausgeprägte informelle und ländlich geprägte Wirtschaft gibt, sind Verletzungen grundlegender Prinzipien und Rechte vielfach dokumentiert. Bei diesen Verletzungen handelt es sich um gesundheitsgefährdende und andere Erscheinungsformen von Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Menschenhandel, Diskriminierung bei der Arbeit oder fehlende Vereinigungsfreiheit und ein nicht vorhandenes

1. Die in diesem Artikel geäußerten Ansichten sind die der Autorin. Sie geben nicht unbedingt die Ansichten der IAO wieder. Die Autorin bedankt sich bei den Kolleg*innen der IAO für die Durchsicht des Textes und ihre Anregungen, insbesondere bei Michaëlle de Cock, Lieve Verboven, Irene Wintermayr und Githa Roelens.

oder nicht durchsetzbares Recht auf Kollektivverhandlungen. Dieser Artikel beschäftigt sich vorrangig mit dem Risiko von Kinderarbeit und Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit in globalen Lieferketten.

Nach den jüngsten Schätzungen gibt es noch immer 152 Millionen Jungen und Mädchen, die Kinderarbeit verrichten, mehr als 70 Millionen von ihnen unter gesundheitsschädlichen und gefährlichen Bedingungen. Schätzungsweise 25 Millionen Männer, Frauen und Kinder sind von Zwangsarbeit betroffen, die mit Schuldknechtschaft, Menschenhandel und sonstigen Ausprägungen von Zwang einhergehen kann. Gleichzeitig ist eine signifikante Zunahme der globalen Bemühungen zur Beseitigung dieser ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen zu beobachten.

Seit die IAO im Jahr 2000 damit begann, die Kinderarbeit zahlenmäßig zu erfassen, ist sie um mehr als 90 Millionen zurückgegangen. Bei der Zwangsarbeit, die häufig auch als „moderne Sklaverei“ bezeichnet wird, sind noch keine Trends messbar, aber zumindest das Bewusstsein für dieses Problem ist gewachsen.

Die Covid-19-Pandemie hat große Auswirkungen auf globale Lieferketten, insbesondere in Branchen, in denen die Nachfrage aufgrund restriktiver Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Gesundheit einbricht. Sie droht auch, jahrzehntelange Fortschritte im Kampf gegen Kinder- und Zwangsarbeit sowie Menschenhandel zunichtezumachen. Diese Fortschritte sind den ärmsten und am stärksten benachteiligten arbeitenden Menschen und Familien zugutegekommen.

Die Erfahrungen aus früheren Krisen haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit und Verlust der Lebensgrundlagen viele Familien in die Schuldknechtschaft drängen, sie zur Kinderarbeit zwingen und das Risiko des Menschenhandels verschärfen. Politische Maßnahmen müssen daher auf die Bedürfnisse dieser gefährdeten Gruppen zugeschnitten sein. In dem Maße, wie sich die Länder erholen, spielen Maßnahmen des sozialen Schutzes und eine qualitativ hochwertige Grundbildung für alle eine Schlüsselrolle bei der Verhinderung von Kinder- und Zwangsarbeit. Diese Maßnahmen sollten auf einer gerechten und integrativen Grundlage konzipiert werden.



BEATE ANDREES ist Leiterin der Unterabteilung für Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Die von Beate Andrees geleitete Unterabteilung fördert die Entwicklung von Politiken, führt Forschungen durch und leistet technische Beratungsdienste in Bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Nichtdiskriminierung und Vereinigungsfreiheit sowie Tarifverhandlungen. Davor war Andrees Leiterin des Sonderprogramms der IAO zur Bekämpfung von Zwangsarbeit. Bevor sie zur IAO kam, arbeitete sie für den Deutschen Bundestag. Foto: rb fotostudio, Konstanz

Die Agenda für nachhaltige Entwicklung und der Bericht der Alliance 8.7

2015 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda für nachhaltige Entwicklung (SDG-Agenda), mit der sie sich verpflichteten, bis 2025 alle Formen von Kinderarbeit zu beseitigen und Maßnahmen zu ergreifen, um bis 2030 auch Zwangsarbeit, moderne Sklaverei und Menschenhandel zu beenden. 2017 nahmen die Teilnehmer*innen der IV. Weltkonferenz zur nachhaltigen Beseitigung der Kinderarbeit die Erklärung von Buenos Aires an, die eine detaillierte Strategie darlegt, mit der die Zielvorgabe 8.7 erreicht werden soll. Ein Jahr vor der IV. Weltkonferenz hatten internationale Organisationen, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure die Alliance 8.7 ins Leben gerufen, mit dem gemeinsamen Ziel, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Menschenhandel und moderner Sklaverei auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu beschleunigen. Heute sind mehr als 200 Partner aus allen Teilen der Welt in diesem Bündnis vereint.

2017 forderten die G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister*innen einen Bericht über die weltweite Kinder- und Zwangsarbeit; ein Jahr später verabschiedeten sie einen Aktionsplan zur Beendigung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und moderner Sklaverei in der Arbeitswelt. Nach der G20-Erklärung von 2017 gründeten die IAO, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) im Rahmen der Alliance 8.7 ein Forschungskonsortium zur Analyse von Daten über Kinderarbeit und Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit sowie zur Untersuchung der politischen Antworten darauf. Der Bericht (im Folgenden als Bericht der Alliance 8.7 bezeichnet) wurde

im November 2019 beim Paris Peace Forum und beim UN Forum on Business and Human Rights vorgestellt. Die wichtigsten Erkenntnisse daraus sind in diesem Artikel zusammengefasst.

Zwar steht Kinderarbeit größtenteils noch immer mit der Produktion und dem Konsum im Inland in Beziehung, aber diese Zahlen zeigen, dass dennoch ein ganz erhebliches Risiko besteht, dass auch globale Lieferketten von Kinderarbeit betroffen sind.

Daten zur Kinder- und Zwangsarbeit in globalen Lieferketten

Durch das Kombinieren der Daten von Partnern in der Alliance 8.7 war es möglich abzuschätzen, inwieweit Kinderarbeit in den globalen Lieferketten verschiedener Wirtschaftssektoren und Regionen vorkommt. Ebenso wurde für den Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit verfahren, allerdings hier nur versuchsweise. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass 26 Prozent der Kinderarbeit in Ost- und Südostasien (direkt oder indirekt) zu Exporten in andere Regionen beitragen. Für die anderen Regionen ist der Prozentsatz etwas niedriger: In der Region Afrika südlich der Sahara sind es 12 Prozent, in Nord- und Westafrika 9 Prozent, in Lateinamerika und der Karibik 22 Prozent und in Zentral- und Südostasien 12 Prozent.² Zwar steht Kinderarbeit größtenteils noch immer mit der Produktion und dem Konsum im Inland in Beziehung, aber diese Zahlen zeigen,

dass dennoch ein ganz erhebliches Risiko besteht, dass auch globale Lieferketten von Kinderarbeit betroffen sind. Diese Risiken bestehen insbesondere im Zusammenhang mit der Landwirtschaft, der industriellen Fertigung und dem Bergbau. Am wichtigsten ist jedoch die Erkenntnis aus der Datenanalyse, dass ein erheblicher Anteil an Kinderarbeit in den vorgelagerten Stufen der Lieferketten oder auf den alleruntersten Stufen der Rohstoffgewinnung oder der landwirtschaftlichen Produktion zu finden ist.

Auch der Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit trägt zu globalen Lieferketten bei. Zur Gewinnung verlässlicher Zahlen bedarf es hier allerdings weiterer Forschung, die auf bestimmte Regionen und Branchen bezogen sein sollte. Schon jetzt lässt sich jedoch sagen, dass der Anteil von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit, der mit globalen Lieferketten in Verbindung steht, je nach Region zwischen 4 und 17 Prozent liegt. Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit findet sich häufig in nicht exportbezogenen Dienstleistungsbranchen und Sektoren, beispielsweise im häuslichen Bereich, in der Pflege und im Baugewerbe. Auch in der Landwirtschaft ist diese Art von Menschenhandel weitverbreitet.

Hier haben sich aus den Schuldknechtschaftssystemen der Vergangenheit neue Formen von Zwang entwickelt. Häufig betroffen sind Arbeitsmigrant*innen, Angehörige indigener Völker und andere Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierungen ausgesetzt sind. Auch in EU-Staaten sind verschiedene Formen von Menschenhandel, die mit der Arbeit in Zusammenhang stehen, vielfach dokumentiert.³

Ermittelte Risikofaktoren und weiterer Forschungsbedarf

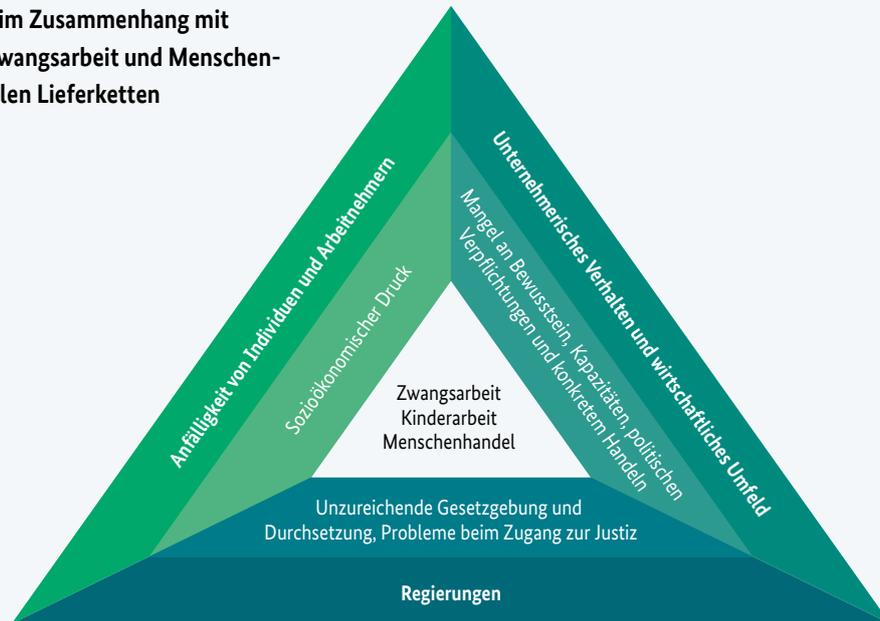
Im Bericht der Alliance 8.7 wurde eine Reihe von Risikofaktoren erkannt, die für die Erarbeitung von Strategien durch Regierungen sowie für private und staatliche Unternehmen von entscheidender Bedeutung sind. So treffen Unternehmen in Ländern, in denen internationale Normen im Zusammenhang mit dem Verbot von Kinderarbeit, Menschenhandel und Zwangsarbeit nur ungenügend oder inkonsequent um- und durchgesetzt werden, auf eine Kultur der Nachgiebigkeit in Bezug auf bestimmte ausbeuterische Praktiken. Private Compliance-Initiativen können dieses Risiko teilweise etwas abmildern, sind aber kein Ersatz für wirksame gesetzliche Regelungen und deren effektive Durchsetzung. Ein weiterer struktureller Risikofaktor betrifft den sozioökonomischen Druck. Hier sind umfassende staatliche Maßnahmen gefordert, beispielsweise der Ausbau des sozialen Basisschutzes und besserer Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für Kleinerzeuger*innen. Es ist festzustellen, dass Risikofaktoren auch in direktem Zusammenhang zum unternehmerischen Umfeld stehen und davon abhängen, inwieweit verantwortliches unternehmerisches Handeln in einem bestimmten Land und einer bestimmten Branche gefördert wird. Hier sind ein starker sozialer Dialog und Kollektivverhandlungsmechanismen gefragt, um unbotmäßigen Wettbewerbsdruck zu lindern. Im Bericht der Alliance 8.7 wurde erstmals eine Methodik verwendet, mit der sich Grundrechtsverletzungen in globalen Lieferketten messen lassen. Außerdem wurde ein analytisches Modell zum besseren Verständnis von Risikofaktoren und wirksamen Gegenmaßnahmen entwickelt.

2. Weitere Einzelheiten siehe Bericht der Alliance 8.7:

<https://www.alliance87.org/news/child-labour-and-human-trafficking-remain-important-concerns-in-global-supply-chains/>

3. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

Risikofaktoren im Zusammenhang mit Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel in globalen Lieferketten



Quelle: ILO, OECD, IOM, UNICEF. (2019). Alliance 8.7 Report. „Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains“. Genf.

Trotz der begrenzten Daten konnte somit ein Weg aufgezeigt werden, der zu weiterer Forschung und Datensammlung anregt, insbesondere im Hinblick darauf, die branchen- und sektorspezifischen Risikofaktoren für Kinder- und Zwangsarbeit in globalen Lieferketten besser zu verstehen.⁴

Das wachsende Bewusstsein hat gesetzgeberischen Maßnahmen den Weg geebnet

Das wachsende Bewusstsein und das bessere Verständnis von Grundrechtsverletzungen wie Kinder- und Zwangsarbeit haben in allen Teilen der Welt den Weg für verstärkte politische und gesetzgeberische Maßnahmen geebnet.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sämtliche grundlegenden IAO-Übereinkommen ratifiziert, und aktuell sind Bemühungen im Gange, die zur beschleunigten Ratifizierung des Protokolls von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit aus dem Jahr 1930 führen sollen.⁵ Das Protokoll enthält eine bahnbrechende rechtliche Bestimmung, mit der die ratifizierenden Mitgliedstaaten zur „Unterstützung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors“ verpflichtet werden, „um den Risiken von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorzubeugen und darauf zu reagieren“. Einige EU-Staaten haben Gesetze eingebracht, mit denen Lieferketten transparenter gemacht und Sorgfaltspflichten umgesetzt werden sollen, indem Unternehmen dazu verpflichtet werden, öffentlich darüber zu

4. Weitere Informationen zu den Daten und der Methodik des Berichts der Alliance 8.7 finden sich unter: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/publication/wcms_733916.pdf

5. Im Januar 2020 hatten 17 von 28 EU-Staaten das Protokoll ratifiziert.

berichten, was sie zur Bekämpfung des Risikos von Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten tun.⁶ Noch ist es zu früh, um die Auswirkungen derartiger Gesetze wirklich beurteilen zu können, doch es lässt sich bereits beobachten, dass Unternehmen entlang der Lieferketten sensibler für das Thema geworden sind. Wenn die Umsetzung solcher Gesetze durch einen Bottom-up-Prozess gefördert wird, können sich diese auch positiv auf Unternehmen in Entwicklungsländern auswirken. In der Entschließung der IAO über menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (2016) sind weitere Maßnahmen aufgeführt, die Regierungen in diesem Bereich ergreifen können.⁷

Es gibt durchaus Möglichkeiten, gesetzgeberische und sonstige Ansätze zur Stärkung der Sorgfaltspflicht in Lieferketten in der Europäischen Union zu harmonisieren, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu schaffen und das gemeinsame Verständnis von Maßstäben und bewährten Praktiken zu verbessern.

Chancen zur Förderung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht auf EU-Ebene

Ein Konzept für das Vorgehen der EU vorzuschlagen, würde das Mandat der IAO sprengen. Aber durch eine Reihe von Initiativen könnten auf EU-Ebene zusätzliche Chancen zur Förderung der Wahrnehmung von Sorgfaltspflichten in Lieferketten geschaffen werden, beispielsweise durch den Entwurf eines weiteren EU-Aktionsplans für

Menschenrechte⁸ und die angekündigte Überarbeitung der Richtlinie 2014/95/EU zur nicht-finanziellen Berichterstattung. Es könnten auch Lehren aus den Erfahrungen bei der Umsetzung einschlägiger EU-Maßnahmen gezogen werden, beispielsweise der (2014 ausgelaufenen) EU-Strategie für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen oder aus der bestehenden EU-Verordnung 2017/821 über Konfliktmineralien.

Das Protokoll von 2014 nimmt ausdrücklich Bezug auf die Rolle des öffentlichen Sektors, der Maßstäbe für verantwortliches Handeln von Unternehmen setzen soll. Einige Regierungen überprüfen ihre Beschaffungspraktiken bereits mit Blick auf die Entwicklung von Standards, mit denen Grundrechtsverletzungen, insbesondere Zwangsarbeit und Menschenhandel, vorgebeugt werden können.⁹ Die Vereinten Nationen haben kürzlich eine Initiative zur nachhaltigen Beschaffung gestartet, die auch von der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (ICAT) unterstützt wird. Auch der weitere Erfahrungsaustausch zwischen EU-Staaten und multilateralen Organisationen könnte gefördert werden. Dabei könnte die Europäische Kommission, die ebenfalls eine Leitlinie zur nachhaltigen Beschaffung hat, eine führende Rolle spielen. Die Standards der IAO und der Vereinten Nationen hinsichtlich Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel werden ergänzt durch die EU-Richtlinie 2011/36 und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.

6. Siehe z. B. France Loi de vigilance n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1), NOR: ECFX1509096L (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034290626&dateTexte=20200117>); United Kingdom Modern Slavery Act 2015, UK Public General Acts 2015 c. 30 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents>) und das niederländische Gesetz zur Sorgfalt im Hinblick auf Kinderarbeit, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20170207/gewijzigd_voorstel_van_wet

7. https://www.all.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/105/texts-adopted/WCMS_497555/lang--en/index.htm

8. Im vorherigen Plan waren auch Maßnahmen zur Förderung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht enthalten.

9. Australisches Gesetz über die moderne Sklaverei von 2018, Nr. 153, 2018 (<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153>).

Die Sachverständigengruppe Menschenhandel (GRETA) hat die Parteien, die das Übereinkommen ratifiziert haben, in ihren zahlreichen Berichten über dessen Umsetzung aufgefordert, Maßnahmen zu erarbeiten, um Kinder- und Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung vorzubeugen.

Vorgehen innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik

Wirksame Maßnahmen zur Minderung des Risikos von Kinder- und Zwangsarbeit in globalen Lieferketten sind auch in Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik integriert. Verschiedene EU-Staaten und die Europäische Kommission unterstützen Anstrengungen zur Beendigung von Kinder- und Zwangsarbeit durch umfangreiche Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Solche Projekte konzentrieren sich beispielsweise auf die Baumwollernte, den Bergbau (einschließlich des Kleinbergbaus) oder die Landwirtschaft und Nahrungsmittelerzeugung wie die von Kakao, Kaffee, Fischfang oder Palmöl.¹⁰

Auch aus dem internationalen Programm der IAO zur Abschaffung der Kinderarbeit und der Zwangsarbeit (IPEC+) hat man viel gelernt. So hat sich z. B. gezeigt, dass Entwicklungshilfeprojekte nur wirksam sind, wenn sie an eine übergeordnete Politik anknüpfen, die nicht nur auf einen bestimmten Sektor oder eine einzelne Branche abzielt. Eine solche Politik sollte beispielsweise darauf gerichtet sein, den sozialen Basisschutz für Kleinbäuer*innen sowie für Arbeitnehmer*innen im informellen Sektor auszubauen, den Zugang zu Bildung in ländlichen

Gemeinden zu erleichtern – mit einem besonderen Augenmerk auf Mädchen –, faire Einstellungspraktiken für Wanderarbeitnehmer*innen sowohl in exportbezogenen als auch nicht exportbezogenen Branchen zu etablieren und gewerkschaftliches Engagement und andere Formen der kollektiven Interessensvertretung zu fördern.

Eine solche Politik kann auch durch den handelsbezogenen Dialog gefördert werden. Der Anwendungsbereich und die Reichweite handelspolitischer Maßnahmen und Vereinbarungen nehmen zu; dies gilt auch für Bestimmungen zu internationalen Arbeitsnormen. Nach einer aktuellen Auswertung gibt es 85 regionale Handelsübereinkommen, die auch arbeitsrechtliche Bestimmungen enthalten.

Das ist etwa ein Drittel sämtlicher derzeit gültigen Handelsübereinkommen.¹¹ Die Mehrheit dieser Handelsübereinkommen nimmt ganz konkret Bezug auf die „grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ der IAO und umfasst dank ihrer Nachhaltigkeitskapitel eigenständige Kapitel über Kinderarbeit und Zwangsarbeit und die Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen.

Diese Kapitel enthalten Bekenntnisse zur dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNE-Erklärung), zu den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und zu den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte.

10. Beispiele: „Clear Cotton Project on Child Labour and Forced labour. Eliminating child labour and forced labour in the cotton, textile and garment value chains: an integrated approach“, Ship to Shore Rights Project, Accelerating action for the elimination of child labour in supply chains in Africa (ACCEL AFRICA), Work in Freedom: Preventing trafficking of women and girls in South Asia and the Middle East.

11. IAO. (2019). Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective. Geneva.

Kohärente internationale Instrumente für global agierende Unternehmen

Bei allen drei dieser internationalen Instrumente geht es darum, Unternehmen zur Beachtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anzuhalten und sie dazu aufzurufen, Maßnahmen gegen Kinderarbeit und Zwangsarbeit zu treffen. Dabei ist Kohärenz ganz besonders wichtig, um einen Flickenteppich unterschiedlicher Anforderungen auf der internationalen Ebene und zwischen einzelnen Ländern zu verhindern, da dies eine Herausforderung für global agierende Unternehmen darstellen könnte. Die drei Organisationen bemühen sich daher sehr darum, ihre Instrumente und die

jeweiligen Programme zur Umsetzung miteinander in Einklang zu bringen. Jedes der Instrumente nimmt Bezug auf die anderen und baut auf dem wichtigen Mehrwert der jeweils anderen auf. So wurde beispielsweise das in den Leitprinzipien der Vereinten Nationen ausgeführte Konzept der Sorgfaltspflicht später auch in den Leitsätzen der OECD für multinationale Unternehmen und in der MNE-Erklärung der IAO verankert. In der jüngeren Vergangenheit wurde das gemeinsame Verständnis der Sorgfaltspflicht im Sinne eines verantwortungsbewussten Verhaltens von Unternehmen mit dem OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln von 2018 weiter vorangebracht.

Abbildung 2

Reaktionen auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel in globalen Lieferketten



Quelle: ILO, OECD, IOM, UNICEF. (2019). Alliance 8.7 Report. „Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains“. Genf.

Sowohl die IAO als auch die OECD haben sektorspezifische Leitlinien für den Bergbau, die Rohstoffindustrie, die Bekleidungs- und Schuhindustrie, die Landwirtschaft und andere Branchen ausgearbeitet, für deren weitere Verbreitung in den EU-Staaten gesorgt werden könnte.

Maßnahmen im Rahmen von handelsbezogenen Dialogen

Im Rahmen handelsbezogener Dialoge zwischen der EU und ihren Handelspartnern können auch konkrete Erwartungen im Hinblick auf gesetzgeberische Maßnahmen geäußert werden, die der Stärkung verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns dienen und damit dem Export von Waren und Dienstleistungen vorbeugen, denen Kinderarbeit, Zwangsarbeit und andere Menschenrechtsverletzungen anhaften.

Ein wichtiger Aspekt dieser Handels- und Investitionsabkommen besteht darin, sicherzustellen, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Abhilfemaßnahmen erhalten, insbesondere in Ländern mit schwacher Justiz und solchen, in denen Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit nicht gesetzlich geschützt sind.

Im September 2019 veröffentlichte Ursula von der Leyen, die zu diesem Zeitpunkt noch Anwärtin auf die EU-Kommissionspräsidentschaft war, politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission, die auch eine „Politik der Nulltoleranz gegenüber Kinderarbeit“ vorsehen.¹² Dies wurde seither gegenüber verschiedenen EU-Generaldirektionen kommuniziert. Die Umsetzung dieser neuen Politik könnte auch neue

handelsbezogene Maßnahmen einschließen, wobei es wichtig wäre, diese mit politischem Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und privatwirtschaftlichem Engagement zu kombinieren.

Dabei ist Kohärenz ganz besonders wichtig, um einen Flickenteppich unterschiedlicher Anforderungen auf der internationalen Ebene und zwischen einzelnen Ländern zu verhindern, da dies eine Herausforderung für global agierende Unternehmen darstellen könnte.

Koordiniertes Vorgehen zur Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit

Abschließend bleibt noch zu sagen, dass es auch durchaus Möglichkeiten gibt, auf nationaler Ebene schneller zu handeln, so, wie die Zielvorgabe 8.7 der Agenda für nachhaltige Entwicklung dies vorsieht, und Synergien zwischen den einzelnen Sektoren zu schaffen. Aktuell führt Frankreich den Vorsitz der Allianz, Argentinien hat den stellvertretenden Vorsitz und viele EU-Staaten beteiligen sich aktiv an dieser Multistakeholder-Partnerschaft. Länder können „Pathfinder“ (Wegbereiter) der Alliance 8.7 werden, wenn sie zeigen, dass sie sowohl im eigenen Land als auch im Ausland verstärkte Anstrengungen im Kampf gegen Kinder- und Zwangsarbeit unternehmen.¹³

12. Politische Leitlinien. Ursula von der Leyen, Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf, siehe Seite 20.

13. Weitere Informationen finden sich unter: https://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2019/05/Pathfinder-Countries_Final_English-1.pdf

Auch regionale Organisationen können der Alliance 8.7 beitreten. Koordinierte Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit in Lieferketten haben dank der Allianz auch durch neue Kooperationen Auftrieb erhalten. Die Allianz arbeitet auch mit Unternehmensnetzwerken zusammen. Hier sind insbesondere die Child Labour Platform und das Forced Labour Business Network (das auch das Consumer Good Forum und viele weitere Wirtschaftsverbände einschließt) zu nennen.

Die Unternehmen, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, die in diesen Netzwerken aktiv sind, diskutieren und entwickeln mit großem Engagement Lösungen vor Ort und arbeiten dabei mit Regierungen, Gewerkschaften und anderen Akteuren zusammen. Diese Unternehmensinitiativen könnten überall in der Europäischen Union und von deren Handelspartnern noch stärker voran gebracht werden. Außerdem begeht die internationale Gemeinschaft 2021 das internationale Jahr zur Beseitigung der Kinderarbeit; EU-Staaten und -Institutionen könnten dies zum Anlass nehmen, konkrete Maßnahmen vorzustellen. Unternehmen und Regierungen können sich, wie schon der berühmte Vorkämpfer gegen die Sklaverei William Wilberforce gesagt hat, dafür entscheiden, wegzuschauen, aber sie können nicht sagen, sie hätten von nichts gewusst. Die weite Verbreitung von Kinder- und Zwangsarbeit ist umfassend dokumentiert, u. a. im jüngsten Bericht der Alliance 8.7, in dem der Zusammenhang zwischen diesen Menschenrechtsverletzungen und globalen Lieferketten aufgezeigt wird. Ein besseres Verständnis hat neue Impulse gesetzt: Nun ist es Zeit, die Chancen zu ergreifen und zu handeln.

Debatte

Wir müssen handeln, bevor es die Situation unmöglich macht

INTERVIEW: CASPAR DOHMEN, JOURNALIST

In globalen Lieferketten kommt es immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen. Nina Elomaa, CSR-Verantwortliche bei der finnischen Fazer Group, und Filip Gregor, Vorsitzender der European Coalition for Corporate Justice, plädieren beide für einen verbindlichen EU-Sorgfaltspflichtenstandard, um die Situation in den Produktionsländern zu verbessern.

Warum gibt es bis heute moderne Sklaverei, Kinderarbeit, Hungerlöhne oder andere Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten europäischer Unternehmen?

GREGOR: Die Lieferketten sind länger geworden, und damit ist die Anfälligkeit der Unternehmen für solche Risiken gestiegen.

ELOMAA: Das hat viel mit systemischen Problemen in den Ländern zu tun, in denen europäische Unternehmen Rohstoffe kaufen oder produzieren. Aber möglicherweise konzentrieren sich Unternehmen auch zu stark auf die Kontrolle statt auf die Ursachenbekämpfung. Natürlich muss man kontrollieren, ob es Kinderarbeit gibt. Beseitigen werden wir sie aber nur, wenn wir die Armut beenden, die Eltern dazu zwingt, ihre Kinder arbeiten zu lassen.

GREGOR: Manche Unternehmen machen freiwillig vieles besser, andere produzieren dagegen gezielt – wegen geringer Umwelt- und Sozialstandards – weit weg von Europa. Solange das so ist, bleiben Probleme wie Kinderarbeit, Zwangsarbeit oder Entwaldung als Ganzes ungelöst.

Viele global agierende Unternehmen bekennen sich schon lange zu ihrer Verantwortung für nachhaltiges Wirtschaften. Was haben freiwillige Ansätze für die Menschen gebracht, die Kakao, Textilien oder Smartphones für uns herstellen?

GREGOR: Genau weiß das niemand, weil niemand die Resultate systematisch erfasst. In einigen Fällen haben Unternehmen mit ihren lokalen Aktivitäten die Situation verbessert. Außerdem wird mehr über die Probleme in den Produktionsländern diskutiert, was positiv ist. Aber im Großen und Ganzen haben die freiwilligen Ansätze die Probleme nicht gelöst. Schauen Sie auf die Entwaldung in Südostasien wegen des Anbaus von Palmöl, da sehen wir trotz diverser Programme keine Verbesserung – im Gegenteil.



1



2

In Deutschland kommt nach einer Umfrage der Bundesregierung nur jedes fünfte Unternehmen seinen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in der Lieferkette nach. Frau Elomaa, finden Sie auch, dass der Ansatz der Freiwilligkeit gescheitert ist? Braucht es verbindliche Regeln?

ELOMAA: Ja, die bisherige Erfahrung zeigt: Viel zu wenige Unternehmen setzen freiwillige Initiativen um oder folgen den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Das muss sich ändern. Deswegen befürworten wir verbindliche Regeln. Wir könnten auch unsere Lieferketten einfacher managen, wenn für alle dieselben Regeln gelten würden.

Was sind die größten Hindernisse für verbindliche Regeln?

ELOMAA: Solche Regeln müssen praktisch sein und wirken – es darf kein bürokratisches Monster entstehen. Wie das gelingen kann, weiß ich selbst nicht. Darüber müssen alle Stakeholder offen diskutieren.

Frau Elomaa, Ihre Branche gerät immer wieder in die Schlagzeilen, etwa wegen Kinderarbeit bei der Kakaogewinnung in Westafrika. Warum halten sich diese Probleme derart hartnäckig? Liegt das an den internationalen kakaoverarbeitenden Unternehmen oder an den Regierungen in den Produktionsländern?

ELOMAA: Beide Seiten sind verantwortlich. Aber Unternehmen alleine können Missstände wie Kinderarbeit nicht abschaffen, sie müssen mit den Regierungen in den Produktionsländern zusammenarbeiten.

1. NINA ELOMAA war zum Zeitpunkt des Gesprächs (Januar 2020) Direktorin für Nachhaltigkeit bei der Fazer Group. Das finnische Familienunternehmen ist vor allem im skandinavischen und baltischen Raum sowie in Osteuropa für seine Schokoladenprodukte und andere Nahrungsmittel bekannt. Nina Elomaa verfügt über umfangreiche Erfahrungen aus der Energie-, Beschaffungs- und Nachhaltigkeitsbranche. Der von ihr verantwortete Nachhaltigkeitsbereich bei Fazer umfasste u. a. die Bäckereien, Konditoreien, Gastronomiebetriebe, Mühlenbetrieben und Cafés.

Foto: Juha Rahkonen

2. FILIP GREGOR ist Leiter der Abteilung für verantwortliche Unternehmen bei Frank Bold. Seit 2007 vertritt er Frank Bold in der Steuerungsgruppe der European Coalition for Corporate Justice (ECCJ). Mit 19 Mitgliedsgruppen, die mehr als 450 Organisationen aus 16 Ländern vertreten, ist die ECCJ die einzige europäische Koalition, die Kampagnen und nationale Plattformen von NROs, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen und Wissenschaftlern zusammenbringt, um unternehmerische Verantwortung zu fördern. Foto: Jiri Hlousek

Sind europäische Unternehmen verantwortlich für Kinderarbeit oder die Abholzung des Regenwaldes in Kakaoregionen?

GREGOR: Tatsächlich ist es komplizierter, und wir sollten uns dabei auf die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte stützen. Hier ist die Verantwortung von Unternehmen eindeutig dargelegt. Demnach ist jedes Unternehmen nicht nur für sein eigenes Handeln verantwortlich, sondern auch für Menschenrechtsverstöße, die durch seine Tätigkeiten entstehen. Unternehmen sollten negative Auswirkungen auf die Menschenrechte verhindern und vermindern, auch dann, wenn diese Auswirkungen nicht direkt vom Unternehmen selber verursacht wurden.

Denken Sie, dass der Fokus der Industrie bei der Verbesserung der Lage der Kleinbauern zu lange auf einer Steigerung der Produktivität lag?

ELOMAA: Als ich durch Westafrika reiste und Kleinbauern fragte, was sie brauchen, erwartete ich, dass sie höhere Preise verlangen würden. Stattdessen verlangten sie am häufigsten Schulungen, um besser Kakao anbauen zu können. Sie wollen schreiben, lesen und rechnen können und Geld für ihre Kinder sparen. Wir haben verlernt, den Kleinbauern zuzuhören, um zu verstehen, was sie wollen und brauchen. Das müssen wir ändern.

Im Vereinigten Königreich gibt es den Modern Slavery Act in Frankreich ein Sorgfaltspflichten-gesetz, in den Niederlanden ist ein Gesetz zur Bekämpfung von Kinderarbeit in Arbeit, und weitere Länder verfolgen ähnliche Gesetzesvorhaben. Was bedeutet das für Sie als international agierendes Unternehmen? Fürchten Sie einen regulatorischen Flickenteppich?

ELOMAA: Das ist eine zentrale Frage für uns, weil es schwierig und aufwendig für uns als Unternehmen ist, jedes einzelne Gesetz zu befolgen.

Das gleiche Problem gibt es jenseits der Menschenrechte aber auch in anderen Bereichen der Nachhaltigkeit. Ich würde deswegen eine einheitliche europäische Regulierung begrüßen.

Welche Erwartungen haben Sie an die EU-Kommission mit Blick auf ein Lieferkettengesetz?

GREGOR: Ein EU-Standard sollte drei Elemente berücksichtigen: Erstens sollten mit einem multilateralen Regelwerk die verschiedenen nationalen Standards harmonisiert werden. Zweitens sollte die Regulierung auf alle Sektoren, Rohstoffe und Menschenrechte Anwendung finden. Drittens sollte der Standard eine Haftung enthalten und Geschädigten Abhilfe ermöglichen. Aufgabe der Mitgliedsländer wäre es dann, die Befolgung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten zu überwachen und durchzusetzen.

Sollte ein EU-Gesetz auch existenzsichernde Mindestlöhne entlang der Lieferkette vorschreiben?

GREGOR: Ich bin zwar dafür, und moralisch ist es genauso wichtig wie die Abschaffung von Zwangsarbeit oder Kinderarbeit in der Lieferkette, aber der Teufel steckt im Detail.

Was ist schwierig?

GREGOR: Ich rede nicht über die praktische Umsetzung, sondern über die Rechtsdurchsetzung – eine Gesetzgebung mit extraterritorialem Einfluss wäre dann möglich, wenn es ähnliche Regelungen in dem jeweiligen Land gäbe. Außerdem stellen sich viele Fragen, die beantwortet werden müssen: Was ist ein existenzsichernder Mindestlohn? Welche Methode wird bei seiner Ermittlung zugrunde gelegt? Wer definiert ihn? Ein allgemeiner menschenrechtlicher Sorgfaltspflichtenstandard umfasst per Definition alle Menschenrechte, auch einen existenzsichernden Mindestlohn. Abgesehen von den Schwierigkeiten

der Rechtsdurchsetzung halte ich einen solchen Standard für wichtig, da er Unternehmen anhält, einen existenzsichernden Mindestlohn in ihre Sorgfaltspflichten zu integrieren.

Wäre es für Ihr Unternehmen praktisch möglich, einen existenzsichernden Lohn zu zahlen?

ELOMAA: Ein existenzsichernder Lohn ist wichtig. Schon aus moralischen Gründen dürfen wir den Bauern nicht in die Tasche greifen. Aber bei langen Lieferketten kann ich als Unternehmen keine Garantie geben, dass wir überall einen solchen Lohn zahlen könnten.

Gewöhnlich schauen wir bei existenzsichernden Einkommen auf Arbeiter oder Kleinbauern in Afrika oder Asien und Lateinamerika – aber Probleme gibt es auch in Europa, etwa in der Textilindustrie in Osteuropa.

ELOMAA: Wenn wir in Europa über Menschenrechte reden, haben wir manchmal die Tendenz, zu sagen, die Probleme liegen außerhalb von Europa. Es wäre aber ein Fehler, menschenrechtlich relevante Fragen wie existenzsichernde Löhne in der EU außen vor zu lassen.

GREGOR: Wir müssen beides diskutieren. Aber bei dem Ansatz einer verbindlichen menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung geht es darum, die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit in der Wertschöpfungskette durchzusetzen, und nicht einen einzelnen Aspekt.

Würde eine umfassende gesetzliche Regelung dazu führen, dass sich Unternehmen künftig nur noch an den gesetzlichen Mindeststandards ausrichten?

GREGOR: Ist das jemals geschehen?

Das Argument führen Unternehmen an.

GREGOR: Das ist Nonsense. Was würde Unternehmen davon abhalten, mehr zu tun? Und selbst wenn es geschähe, würde es eine massive Verbesserung im Vergleich zur jetzigen Situation geben. Wie die Umfrage der Bundesregierung zeigt, gibt es heute selbst große Unternehmen, die gar nichts tun. Ich glaube, was sich wirklich hinter der Frage verbirgt, ist die Sorge, dass sich die Verantwortung für Unternehmen auf alles erstrecken könnte, was mit ihrer Lieferkette zusammenhängt. Eine solche Debatte führt aber in die Irre, denn das sieht eine menschenrechtliche Sorgfaltspflichtenprüfung nicht vor.

ELOMAA: Vor allem kleine und mittelgroße Unternehmen sorgen sich vor einer komplizierten Regulierung, die viele Ressourcen beanspruchen würde, weswegen sie dann möglicherweise keine Kapazitäten mehr für freiwillige Programme hätten. Aber ich hoffe, dass die Gesetzgebung unkompliziert wird.

GREGOR: Dennoch gibt es keine Alternative zu verbindlichen Regeln, weil die freiwilligen Programme große Probleme wie Kinderarbeit, Entwaldung, Klimawandel oder Armut nicht lösen. Wir zerstören anhaltend unsere Lebensgrundlagen und gefährden die Zukunft unserer menschlichen Zivilisation.

Die Fazer Gruppe ist Teil der finnischen Multi Stakeholder Initiative Ykkösketjuun. Die Beteiligten setzen sich für eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen auf nationaler Ebene ein. Die Unternehmen Mars und Mondelēz zählen zu den weltweit größten kakaoverarbeitenden Produzenten und fordern EU weite Regulierungen zu Sorgfaltspflichten. Die Hersteller Barry Callebaut und Nestlé unterstützten bereits das niederländische Gesetz zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

Viele Lieferketten sind komplex und dynamisch. Wären Unternehmen überfordert, wenn sie für ihre gesamte Lieferkette Verantwortung übernehmen müssten?

ELOMAA: Kein Unternehmen kann seine gesamten Lieferketten erfassen und kontrollieren. Wir als Unternehmen haben allein 10.000 direkte Zulieferer und verarbeiten Kakao von 15.000 bis 20.000 Bauern. Da können wir vor Ort nicht in jedem Moment wissen, was passiert.

Aber wenn ich mir die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte anschau, verspüre ich ein Gefühl der Sicherheit. Ich habe keine Sorge, dass wir als Unternehmen überfordert werden, wenn wir verbindlich nach diesen Prinzipien agieren müssten.

Sollte ein Lieferkettengesetz für alle Unternehmen gelten?

GREGOR: Es sollte für alle Unternehmen gelten, deren Aktivitäten betroffen sind. Das ist keine Frage der Größe, sondern eine Frage dessen, was man als Unternehmen tut.

ELOMAA: Von der Managementseite wäre es wichtig, alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe – mit an Bord zu haben. Jeder müsste dann im Rahmen seiner Möglichkeiten handeln, das entspräche dem Geist der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Müsste ein Gesetz Sanktionen vorsehen und wenn ja, welche?

GREGOR: Unternehmen sollten sanktioniert werden, wenn sie ihren Berichtspflichten nicht nachkommen. Aber noch viel wichtiger wäre es, dass Unternehmen in Schadensfällen haften.

ELOMAA: Nur dann wirkt ein solches Gesetz. Wir haben in Finnland aber diskutiert, ob in Fällen, in denen es keinen großen Schaden gab oder nicht grob fahrlässig gehandelt wurde, eine weichere Lösung möglich sein könnte. Denkbar wäre etwa ein Forum, das eine Wiedergutmachung der Unternehmen gegenüber Geschädigten organisiert, bevor es zu rechtlichen Schritten gegen Unternehmen kommt. Ich halte eine solche Regelung für sinnvoll.

GREGOR: Das halte ich für schwierig. Wichtig sind klare Haftungsmechanismen für die Bereiche, die Unternehmen kontrollieren können. Wir sprechen z. B. über Tochterfirmen, die nach Wasser bohren und damit das Grundwasser lokaler Gemeinden negativ beeinflussen, oder über direkte Zulieferer, die systematisch Arbeitnehmerrechte missbrauchen. Es gibt noch weitere Bereiche, aber in komplizierten Lieferketten werden die Haftungsbedingungen wesentlich seltener auftreten. In jedem Fall sollten Unternehmen die Möglichkeit haben, solche Aspekte zu identifizieren und den Auswirkungen entgegenzutreten bzw. vorzubeugen. Wenn sie es nicht machen, dann muss klar sein, wie sie belangt werden können.

Gäbe es durch ein solches Gesetz Wettbewerbsverzerrungen für europäische Unternehmen gegenüber außereuropäischen Unternehmen, die produzierte Waren in die EU einführen?

ELOMAA: Gewöhnlich fordere ich als Unternehmensrepräsentantin nicht unbedingt Regulierungen, doch was das Lieferkettengesetz betrifft, mache ich eine Ausnahme: Menschenrechte sind so wichtig, dass wir handeln müssen, selbst wenn wir ein paar Wettbewerbsnachteile hätten. Natürlich wären internationale Regeln besser. Wenn wir nach unterschiedlichen Spielregeln agieren, ist das unfair. Trotzdem sollte Europa mit gutem Beispiel vorangehen.

GREGOR: Schon heute konkurrieren doch Firmen, die sich mit den Problemen beschäftigen, mit solchen, die es nicht tun. Das gilt auch im Wettbewerb zwischen kleinen und mittelgroßen Unternehmen, die in Europa produzieren, und großen europäischen Unternehmen, die in Hochrisikoländern produzieren lassen. Eine EU-Regulierung könnte auch alle Firmen erfassen, die in den gemeinsamen Markt exportieren. Und wenn wir in Europa erst einmal einen Standard haben, können wir auf VN-Ebene mit anderen Ländern verhandeln, damit sie ähnliche Regeln schaffen. Aber heute ist Europa in diesen Debatten gelähmt.

Wären mit einem Gesetz Kinderarbeit, moderne Sklaverei und Hungerlöhne entlang der Lieferketten europäischer Unternehmen Geschichte?

ELOMAA: Die Probleme gäbe es weiter, aber wir hätten einen wichtigen Schritt nach vorne getan, um sie zu verringern. Dann dürften Probleme wie Kinderarbeit und Armut etwa beim Kakaoanbau in Westafrika abnehmen, aber nicht verschwinden.

GREGOR: Genau. Es gäbe ja weiterhin Unternehmen aus anderen Teilen der Welt, die Menschenrechte nicht achten, wenn sie in menschenrechtlichen Risikogebieten Rohstoffe kaufen oder produzieren. Europa ist der größte Wirtschaftsraum der Welt. Diese Macht sollten wir nutzen, um die Probleme zu verringern und um einen globalen Standard festzulegen.

Wenn die Klimakrise anhält, werden die Konflikte zunehmen, etwa um knappe Ressourcen wie Wasser. In solchen Situationen werden Kinderarbeit und Zwangsarbeit noch wesentlich häufiger auftreten. Indem wir unseren positiven Einfluss einbringen, können wir die Folgen solcher Konflikte abschwächen und die Stabilität gefährdeter Gesellschaften stärken. Ich würde sagen, die Risiken werden in Zukunft höher sein als heute und deswegen müssen wir handeln, bevor es die Situation unmöglich macht.



Casper Dohmen führt das Gespräch mit Filip Gregor und Nina Elomaa per Videotelefonie.
Foto: Scholz & Friends Berlin/
Anneke Wulf

Debatte

Unternehmen brauchen Gestaltungsfreiräume und keine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht

TEXT: PIERRE GATTAZ, BUSINESSEUROPE

Pierre Gattaz, Präsident von BusinessEurope, erkennt zwar die unternehmerische Sorgfalt für Menschenrechte an, sieht aber Risiken bei bindenden EU-Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer verbindlichen unternehmerischen Sorgfaltspflicht. Er plädiert stattdessen dafür, dass Unternehmen bei der Arbeit an Lösungen mit beteiligten Akteuren unterstützt werden.

Die Unternehmen erkennen ihre moralische Pflicht und Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte an. Sie suchen beständig nach Lösungen für die komplexen menschenrechtlichen Herausforderungen, die sich ihnen stellen, indem sie sich an praktischen Initiativen zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und anderer Standards beteiligen. Konkret gehen Unternehmen beispielsweise Grundsatzverpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte ein, sie prüfen, wie sich ihre Geschäftstätigkeit auf die Menschenrechte auswirkt, sie gehen aktiv auf beteiligte Akteure sowie betroffene Gemeinden zu, bieten Verfahren zur Wiedergutmachung an und beteiligen sich an solchen Verfahren.

Die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte müssen weltweit einheitlich umgesetzt werden

Damit Unternehmen weiterhin ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und für ihre gesamte Lieferkette gerecht werden können, ist es enorm wichtig, klar zwischen der menschenrechtlichen Schutzpflicht des Staates und der unternehmerischen Sorgfalt für Menschenrechte zu unterscheiden. Staaten müssen Gesetze zum Schutz der Menschenrechte verabschieden und diese durchsetzen; die Unternehmen stehen in der Pflicht, diese Gesetze einzuhalten.

Die Rolle der EU besteht darin, Staaten weltweit zu ermutigen, ihre Rechts- und Justizsysteme so zu verbessern, dass sie ihre internationalen Pflichten um- und durchsetzen können. Dies ist von entscheidender Bedeutung, damit weltweit die gleichen Bedingungen für den Schutz der Menschenrechte herrschen und die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einheitlich umgesetzt werden. Künftige EU-Freihandelsabkommen könnten hier Mechanismen

zur Förderung, Verwirklichung und Umsetzung der einschlägigen internationalen Menschenrechtsrahmen, u. a. der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, eine größere Bedeutung beimessen.

Keine neuen, bindenden EU-Rechtsvorschriften

BusinessEurope unterstützt grundsätzlich das Ziel, die Menschenrechte zu schützen und zu achten, ist aber kein Befürworter neuer, bindender EU-Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer verbindlichen unternehmerischen Sorgfaltspflicht für Menschenrechte.

Eine sich nur auf bestimmte Unternehmen mit Sitz in Europa erstreckende, verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflicht würde ausländische Direktinvestitionen durch jene Unternehmen behindern, da diese abgeschreckt würden, sich in Ländern mit einem herausfordernden Umfeld zu betätigen. Auch wenn mit einem Sorgfaltspflichtgesetz die besten Absichten verfolgt würden, könnte ein solcher verordnender und strafender Ansatz unbeabsichtigte Folgen für Rechteinhaber*innen nach sich ziehen, da wichtige Investitionen in Ländern mit systemischen Entwicklungs Herausforderungen, darunter Konflikte und Korruption, auf diese Weise gedämpft werden könnten.

Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte und Arbeitsbedingungen auf freiwilliger Basis

Stattdessen sollten die Bemühungen in erster Linie darauf gerichtet sein, Unternehmen zu ermutigen und dabei zu unterstützen, konstruktiv mit den beteiligten Akteuren an Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung zu arbeiten – u. a., indem Unterauftragnehmern und Zulieferern in ihren Lieferketten auf freiwilliger Basis Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte und Arbeitsbedingungen auferlegt werden. Dabei dürfen keine unverhältnismäßigen Anforderungen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gestellt werden. BusinessEurope setzt sich in diesem Zusammenhang für die Unterstützung von Unternehmen und für Maßnahmen ein, die sie bestärken, in anderen Ländern zu investieren und



PIERRE GATTAZ wurde im Juli 2018 Präsident von BusinessEurope. Der 1958 gegründete europäische Arbeitgeberverband vertritt europäische Unternehmen und Arbeitgeber. BusinessEurope spricht für etwa 20 Millionen kleine, mittlere und große Unternehmen sowohl aus dem produzierenden Gewerbe als auch aus dem Dienstleistungssektor. BusinessEurope ist der Dachverband der führenden nationalen Arbeitgeberverbände aus 35 europäischen Ländern. Foto: BusinessEurope/Christophe Guibbaud

so, trotz dort bestehender komplexer und systemischer Probleme, zu positiven Veränderungen beizutragen. Eine verbindliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichtgesetzgebung könnte jedoch genau das Gegenteil bewirken: Unternehmen könnten sich aus Angst vor dem Vorwurf, missbräuchlichen Praktiken tatenlos zuzusehen, aus den Ländern zurückziehen, wo die Risiken eher akut sind.

Damit Unternehmen sich weiterhin verantwortungsbewusst und nachhaltig verhalten können, brauchen sie Gestaltungsfreiräume zur Erarbeitung von Lösungen.

Die Unterstützung und Förderung von Brancheninitiativen, einschließlich Multi-Stakeholder-Initiativen, ist zu begrüßen, denn sie können dazu beitragen, die Bedingungen vor Ort in Bereichen zu verbessern, in denen Unternehmen vor gemeinsamen Herausforderungen stehen.

Die Einhaltung von Standards lässt sich am besten auf internationaler Ebene bewerkstelligen

Große Firmen agieren in komplexen Lieferketten und haben oft tausende Zulieferer. Dadurch sind sie unter Umständen nicht in der Lage, die Einhaltung ihrer Standards von allen Zulieferern und Unterauftragnehmern einzufordern und diese zu überwachen. Dies lässt sich am besten auf internationaler Ebene bewerkstelligen, wo Unternehmen dank der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte über einen

geeigneten Rahmen verfügen, um Maßnahmen im Bereich der unternehmerischen Sorgfaltspflicht einzuführen und so ihre menschenrechtliche Verantwortung im operativen Geschäft zu verankern.

Unternehmen brauchen Gestaltungsfreiräume

Damit Unternehmen sich weiterhin verantwortungsbewusst und nachhaltig verhalten können, brauchen sie Gestaltungsfreiräume zur Erarbeitung von Lösungen, die zu ihrer Größe und Branche, ihren Märkten, ihrem Geschäftsmodell und den unterschiedlichen Bedürfnissen ihrer Stakeholder passen. Sie sollten ihren Schwerpunkt dort setzen können, wo das Risiko nachteiliger Auswirkungen am höchsten ist. Zu starke Vorgaben würden diese Flexibilität einschränken. Zwar können in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten rechtliche Anforderungen, die sich überschneiden oder widersprechen, eine Belastung für Unternehmen darstellen, aber verbindliche Maßnahmen auf EU-Ebene würden diesen regulatorischen Flickenteppich vermutlich noch vergrößern.

Zudem könnte die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen Schaden nehmen, wenn andere globale Akteure nicht mitziehen. Schließlich brauchen Unternehmen auch bessere Informationen zur Situation vor Ort bezüglich der Durchsetzung (oder mangelnden Durchsetzung) von Menschenrechten und Sozialgesetzgebung.

Debatte

Eine ambitionierte europäische Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und zum unternehmerischen Handeln

TEXT: ISABELLE SCHÖMANN, EUROPÄISCHER GEWERKSCHAFTSBUND (EGB)

Isabelle Schömann, Vorstandsmitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), tritt für eine europäische Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen ein. Aus ihrer Sicht ist dabei die Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen sowie die Kohärenz zur europäischen Industrie-, Sozial-, Klima- und Umweltpolitik maßgebend.

Konzerne operieren grenzüberschreitend. Komplexe Konzernstrukturen sowie Liefer- und Wertschöpfungsketten ermöglichen es den Muttergesellschaften, ihre Verantwortung für die Verletzung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards zu umgehen.

Es ist schwierig, die negativen sozialen Auswirkungen und die Umweltbelastungen, die sich aus ihren weltweiten Geschäftsaktivitäten ergeben, nachzuverfolgen und sie dafür verantwortlich zu machen.

Menschenrechtsverletzungen in den Geschäftstätigkeiten von Unternehmen müssen aufhören

Menschenrechtsverletzungen, einschließlich der Verletzung der Rechte von Beschäftigten und der Gewerkschaftsrechte, treten weiterhin in den Geschäftstätigkeiten von Unternehmen selbst auf, insbesondere von multinationalen Unternehmen, sowie in ihren Liefer- und Wertschöpfungsketten. Diese Rechtsverletzungen betreffen insbesondere die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrecht sowie das Streikrecht.

Die Verletzungen betreffen auch das Recht auf gerechte Bezahlung, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Nichtdiskriminierung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und die Kinderarbeit. Das muss aufhören. Untragbare Ereignisse, wie die Katastrophe der Textilfabrik Rana Plaza, können und dürfen nicht Bestandteil des Geschäftsmodells von nachhaltigen, multinationalen Unternehmen und ihren Lieferketten sein. Das ist definitiv nicht das, wofür die EU steht.



ISABELLE SCHÖMANN ist Vorstandsmitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und verantwortlich für die EGB-Politik in den Bereichen Arbeitnehmer*innenmitbestimmung und Europäische Betriebsräte, Industriepolitik, Binnenmarkt-Gesetzgebung, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz. Der EGB spricht mit einer Stimme für 90 nationale Gewerkschaftsverbände aus 38 Ländern und für zehn europäische Gewerkschaftsverbände, um eine stärkere Beteiligung von Beschäftigten an Entscheidungen in der EU zu erreichen. Foto: ETUC/Tim Buelens

Die europäische Gewerkschaftsbewegung plädiert für sofortiges, ambitioniertes Handeln auf europäischer Ebene, um effektive und verpflichtende Mechanismen zur Sorgfaltspflicht einzuführen.

Freiwilligkeit hat sich als unzureichend und unwirksam erwiesen

Ein freiwilliger Rahmen für die Förderung der Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen hat sich für Beschäftigte, die Gesellschaft und Unternehmen als unzureichend und unwirksam erwiesen. Die wichtigsten internationalen und europäischen Instrumente, wie die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation, die Empfehlungen des Europarates zu Wirtschaft und Menschenrechten und die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, legen keine verbindlichen Anforderungen fest und enthalten keine wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionsmechanismen, um Unternehmen zu zwingen, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Eine effektive europäische Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und zu verantwortungsvollem unternehmerischen Handeln unter Einbeziehung von Lieferketten

Erforderlich ist vielmehr ein effektiver, verpflichtender europäischer Rahmen für unternehmerische Sorgfaltspflicht, der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit bietet. Der Flickenteppich unwirksamer freiwilliger Maßnahmen, der auf europäischer und globaler Ebene weiterhin zu unfairem Wettbewerb und zu einer Abwärtsspirale in Bezug auf die Durchsetzung von Menschenrechten und den Schutz der Umwelt- und Sozialstandards führt, muss beendet werden. Darüber hinaus gibt es gegenwärtig keine solide Basis, auf der Investoren die Nachhaltigkeit von Unternehmen und die Verfahren zur Wahrnehmung ihrer unternehmerischen Sorgfaltspflicht evaluieren und vergleichen können. Die EU muss handeln – und zwar jetzt: Es besteht eine klare und konkrete politische Verantwortung, den Zielen der EU sowie ihrem Bekenntnis zu den in

dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (dem sogenannten Vertrag von Lissabon) und in der EU-Grundrechtecharta verankerten Werten Freiheit, Demokratie und Achtung der Menschenrechte gerecht zu werden. Die EU muss für ein rechtlich bindendes Umfeld sorgen, das auf einem nachhaltigen, stakeholderorientierten Unternehmensführungsmodell beruht, das die Menschenrechte, inklusive der Arbeitnehmerrechte und der Rechte der Gewerkschaften, vollinhaltlich anerkennt und die Beteiligung der Beschäftigten sowie ihre Interessen berücksichtigt und wertschätzt.

Der EGB fordert eine EU-Richtlinie zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sowie verantwortungsvollen Unternehmensführung, und zwar gemeinsam mit NGOs und verantwortungsbewussten Unternehmen.¹

Aktive Beteiligung von Gewerkschaften sowie Arbeitnehmervertretungen und anderen Stakeholdern gewährleisten

Eine europäische Richtlinie sollte die vollumfängliche und aktive Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter*innen am gesamten Prozess der Ausübung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht sicherstellen, da die Rechte von Arbeitnehmer*innen sowie von Gewerkschaften wie auch das Management ihrer Wertschöpfungsketten Kernelemente nachhaltiger Unternehmen darstellen. Wirksame Abhilfe und Zugang zur Justiz sollten für Beschäftigte und Gewerkschaften sowie auch für Opfer von Menschenrechtsverletzungen verfügbar sein. Unternehmen sollten für nachteilige Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit zur Rechenschaft gezogen werden: Es muss für Fälle, in denen Unternehmen ihrer unternehmerischen

Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, eine Haftung eingeführt werden – ohne dass gesamtschuldnerische oder teilschuldnerische Haftungsregelungen bevorzugt werden.

Ein effektiver, verpflichtender europäischer Rahmen für unternehmerische Sorgfaltspflicht, der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit bietet.

Kohärenz mit europäischer Industrie-, Umwelt- und Klimapolitik

Diese Initiative sollte mit Bemühungen einhergehen, für mehr Transparenz bei der Geschäftstätigkeit von Unternehmen zu sorgen, z. B. mit einem europäischen Unternehmensregister und öffentlichen Länderberichten. Nachhaltige Unternehmensführung sollte faire Besteuerungsgrundsätze beinhalten, was bedeuten könnte, dass multinationale Unternehmen dort Steuern zahlen, wo Gewinne generiert werden. Ziel dabei sollte es sein, globale Lieferketten zu verhindern, die auf Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung beruhen. Die europäische Richtlinie sollte auch im Einklang mit der europäischen Industriepolitik sowie der Umwelt- und Klimapolitik stehen.

1. https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2019-12/ETUC%20Position%20for%20a%20European%20directive%20on%20mandatory%20Human%20Rights%20due%20diligence%20and%20responsible%20business%20conduct%20adopted_0.pdf

Perspektiven

„Durch Selbstverpflichtung allein bewegt sich nichts!“ – per Petition zu einer gerechteren Textilbranche

TEXT: KATHARINA DIPPOLD, JOURNALISTIN

Niedriglöhne, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, mangelhafter Arbeitsschutz: Die Bedingungen in der globalen Textilindustrie sind oft problematisch. Lisa Jaspers, die in Berlin ein Start-up für fair produzierte Mode und Design betreibt, hat eine Online-Petition für ein Gesetz zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht gestartet.

Reichen freiwillige Maßnahmen auf Basis unternehmerischer Selbstverpflichtung aus? Die Berliner Unternehmerin Lisa Jaspers findet: nein. Seit dem Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch im April 2013 habe sich in der globalen Wertschöpfung bislang zu wenig geändert. Nach wie vor sei auf dem Textilmarkt oft der Preis das entscheidende Kaufkriterium. „Vor allem große Modeketten setzen auf Fast Fashion, ein Geschäftsmodell, das auf schnell wechselnden Kollektionen zu möglichst günstigen Verkaufspreisen beruht.“ Aber auch beim Kauf von teurer Kleidung sei man nicht davor gefeit, dass die Arbeitsrechte der Näher*innen verletzt werden. Unübersichtliche, weit verzweigte Lieferketten mit vielen Sub- und Zulieferunternehmen würden es den Herstellern zudem immer einfacher machen, sich ihrer Verantwortung zu entziehen.



Petentin und Unternehmerin Lisa Jaspers. Foto: Victoria Kämpfe

Um gegen diese festgefahrenen Strukturen wirksam vorzugehen, hat Jaspers vor zwei Jahren eine Petition für eine rechtlich verbindliche Regelung der unternehmerischen Sorgfaltspflicht gestartet: „Als Konsumentinnen und Konsumenten setzen wir in Deutschland voraus, dass der Staat unsere Menschenrechte schützt. Auf dem Bekleidungsmarkt aber nehmen wir absurderweise in Kauf, dass Unternehmen ausschließlich sich selbst dazu verpflichten, international gewisse Arbeitsstandards einzuhalten und somit die Menschenrechte von

Arbeitnehmer*innen in Entwicklungsländern zu schützen. Das ist verrückt und muss sich dringend ändern.“ Jaspers setzt darauf, dass die Möglichkeit, juristisch zur Verantwortung gezogen zu werden, die Unternehmen dazu bewegt, ihre Lieferkette proaktiv besser zu kontrollieren und eventuelle Menschenrechtsrisiken, aber auch Umweltgefahren, zu beheben.

Mehr Aufmerksamkeit durch Social Media

Weil sich nach dem Launch ihrer Petition im April 2018 auf der Online-Plattform change.org auf politischer Ebene kein Fortschritt gezeigt hatte, startete sie ein Jahr später, anlässlich des sechsten Jahrestags von Rana Plaza, einen zweiten Aufruf – und mobilisierte dafür ein reichweitenstarkes Netzwerk: So wurde sie nicht nur von der grünen Bundestagsabgeordneten Renate Künast unterstützt, sondern vor allem von Start-up-Gründer*innen, Aktivist*innen und Influencer*innen sowie den Berliner Ablegern der Fridays-for-Future- und der Scientists-for-Future-Bewegung.

Zum Launch der Kampagne veröffentlichte sie ein Video mit zahlreichen prominenten Unterstützer*innen, in dem diese der Forderung eine gemeinsame Stimme verliehen. Parallel wurde und wird die Forderung weiterhin unter dem Hashtag #fairbylaw in den sozialen Medien verbreitet. Ein deutsches Gesetz sieht Jaspers dabei lediglich als einen Zwischenschritt. „Natürlich geht es letzten Endes um eine europäische Lösung. Aber eine europäische Regelung wird mit jedem Land, das bereits ein nationales Gesetz verabschiedet hat, wahrscheinlicher.“



Übergabe der Petition #fairbylaw von Lisa Jaspers (links) an Parlamentarische Staatssekretärin Kerstin Griese (rechts) im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Foto: BMAS



Lisa Jaspers präsentiert einen farbintensiven Kelim-Teppich, den Frauen in Ostanatolien mit regionaler Wolle von Hand knüpfen. Foto: Victoria Kämpfe

Generell nutzte Jaspers vornehmlich digitale Formate wie Social Media, aber auch Podcasts und Interviews mit Blogger*innen sowie mit Online-Magazinen, um auch ohne Mediabudget die Aufmerksamkeit für ihre Bürger*inneninitiative zu steigern. „Ich glaube, viele Menschen in meinem Umfeld haben erst durch die Online-Kampagne gemerkt, dass sich das Problem von Fast Fashion auch politisch angehen lässt“, sagt die 36-Jährige. Über 154.000 Personen haben die Petition bereits unterschrieben. Am 27. November 2019 überreichte sie gemeinsam mit einem Kreis ihrer Mitstreiter*innen die Petition an Kerstin Griese, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Arbeit und Soziales.

Fair gehandelte Produkte für eine jüngere, designaffine Zielgruppe

Dass man Denkmuster und Arbeitsstrukturen erfolgreich ändern kann, beweist Jaspers bereits mit ihrem eigenen Unternehmen: Vor sieben Jahren, nur wenige Monate nach Rana Plaza, gründete sie Folkdays, ein Label für fair produzierte Mode und Design. Die Idee dazu kam ihr auf Reisen, die sie in

ihrer damaligen Funktion als Unternehmensberaterin in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch privat, an die abgelegenen Regionen der Erde führte: „Die Armut, die ich dort gesehen habe, hat mich schockiert.“ Gleichzeitig entdeckte sie eine Fülle von schönem und anspruchsvollem Kunsthandwerk. Jaspers, die Entwicklungsökonomie studiert hat, war animiert: Warum diese Expertise nicht nach Europa holen? „Letztlich ging es mir immer schon um die Frage: Wie können wir das Geld, das wir hier ausgeben, auf eine smarte Weise in sehr arme Gegenden bringen?“ Als Zielgruppe hat sie vor allem eine jüngere Klientel im Blick, die beim Einkaufen vornehmlich auf Ästhetik und Qualität achtet. „Das Label ist auch aus der Erkenntnis heraus entstanden, dass es bislang im fairen Handel wenige Produkte gab, die ich schön fand.“ Es ist aber nicht nur eine steigende Nachfrage, die Jaspers glauben lässt, dass ihr Geschäftsmodell zukunftsfähig sei. Am wichtigsten ist ihr etwas anderes: ein umfassender Paradigmenwechsel in Wirtschaft und Gesellschaft. An dieser Stelle schließt sich der Kreis: „Mein Geschäftsmodell erlaubt, dass Menschen weltweit ein würdevolles Leben führen können. Und ich kämpfe mit der Petition dafür, dass dies generell das Ziel unternehmerischen Handelns wird.“



*Teppichknüpferin bei der Arbeit in Ostanatolien.
Foto: Lisa Jaspers*

„Die Gewerkschaften begrüßen, dass das Thema Nachhaltige Lieferketten vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf die Agenda der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gesetzt wurde. Die Einhaltung der universellen und unveräußerlichen Menschenrechte sowie von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards entlang globaler Wertschöpfungsketten braucht einen gesetzlichen Rahmen.

Die 82 Organisationen der Initiative Lieferkettengesetz aus allen Bereichen der Zivilgesellschaft fordern die deutsche Bundesregierung dazu auf, dieses längst überfällige Gesetzesvorhaben umzusetzen. Auch in Europa schließen sich Gewerkschaften, Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen, Vertreter des fairen Handels sowie kirchliche Organisationen zu einer Initiative zusammen. Mit einer klaren gesetzlichen Anforderung an Unternehmen könnte Deutschland gemeinsam mit Frankreich ein Impulsgeber für eine europäische Lösung sein.

Das wäre ein äußerst positiver Beitrag für eine faire Globalisierung und ein entscheidender Schritt, die Einhaltung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte in globalen Wertschöpfungsketten durchzusetzen.“



REINER HOFFMANN ist Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und studierter Diplom-Ökonom. Nach seiner Tätigkeit beim Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft und bei der Hans-Böckler-Stiftung wurde er 1994 Direktor des Europäischen Gewerkschaftsinstituts. Es folgte die Wahl zum stellvertretenden Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Seit 2014 ist er Vorsitzender des DGB, der größten Dachorganisation von Einzelgewerkschaften in Deutschland.
Foto: DGB/Detlef Eden

Analyse

Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft

TEXT: BIBIANA GARCÍA, DANIEL WEIß

Für die Durchführung von nationalen Branchendialogen wurden im Rahmen einer Studie elf Branchen der deutschen Wirtschaft identifiziert, welche besonders relevante menschenrechtliche Risiken entlang ihrer Wertschöpfungsketten aufweisen. Bibiana García und Daniel Weiß, Mitautoren der Studie, erläutern das methodische Vorgehen, fassen Ergebnisse zusammen und formulieren Empfehlungen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2016 den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) verabschiedet. Im NAP wird die Verantwortung deutscher Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte verankert. Zudem wurde ein Bündel von Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen bei der Umsetzung und Ausgestaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht vorgesehen.

Die Studie „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten – Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“¹ ist eine davon. Die Studie analysiert menschenrechtliche Risiken entlang der Wertschöpfungskette von Branchen der deutschen Wirtschaft. Ziel der Studie ist es, im Rahmen der Umsetzung des NAP eine Grundlage für die Entscheidung der Bundesregierung zu bieten, für welche Branchen Unterstützungsangebote in Form von Branchendialogen initiiert werden. Dafür wurde die gesamte deutsche Wirtschaft aus menschenrechtlicher Perspektive betrachtet, und elf Fokusbranchen wurden identifiziert. Für diese Branchen wurden im Rahmen von Interviews

und Hintergrundgesprächen mit Branchenvertreter*innen, Gewerkschaften und Akteuren der Zivilgesellschaft bereits bestehende nationale sowie internationale Branchenaktivitäten zur Ausübung menschenrechtlicher Sorgfalt erfasst. Für die elf Fokusbranchen hat das Projektteam mögliche Anknüpfungspunkte für Branchendialoge und weitere Aktivitäten erarbeitet. Darüber hinaus wurden branchenübergreifende Empfehlungen formuliert.

Vorüberlegungen zur Methodik

Laut des OECD Leitfadens zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht sind branchenbezogene Risiken solche, die innerhalb einer Branche aufgrund der Merkmale der Branche, ihrer Aktivitäten, ihrer Produkte und ihrer Produktionsprozesse auftreten.²

Für das Projektteam bestand eine zentrale Aufgabe darin, die branchenbezogene Perspektive auf die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht auf eine Weise zu bündeln und zu operationalisieren, die den Analyse- und Eingrenzungsprozess und die vertieften Branchenanalysen für die Fokusbranchen sowohl handhabbar als auch nachvollziehbar macht.

Der mehrstufige methodische Ansatz ([Abbildung 1](#)) berücksichtigt sowohl qualitative als auch quantitative Daten. Um Aussagen über Branchen der deutschen Wirtschaft treffen zu können, wurden

Informationen zu menschenrechtlichen Risiken und strukturellen Branchendaten zudem kombiniert betrachtet. Ähnliche Ansätze verfolgten branchenbezogene Studien und Analysen in anderen Ländern, u. a. in den Niederlanden und in Belgien.³

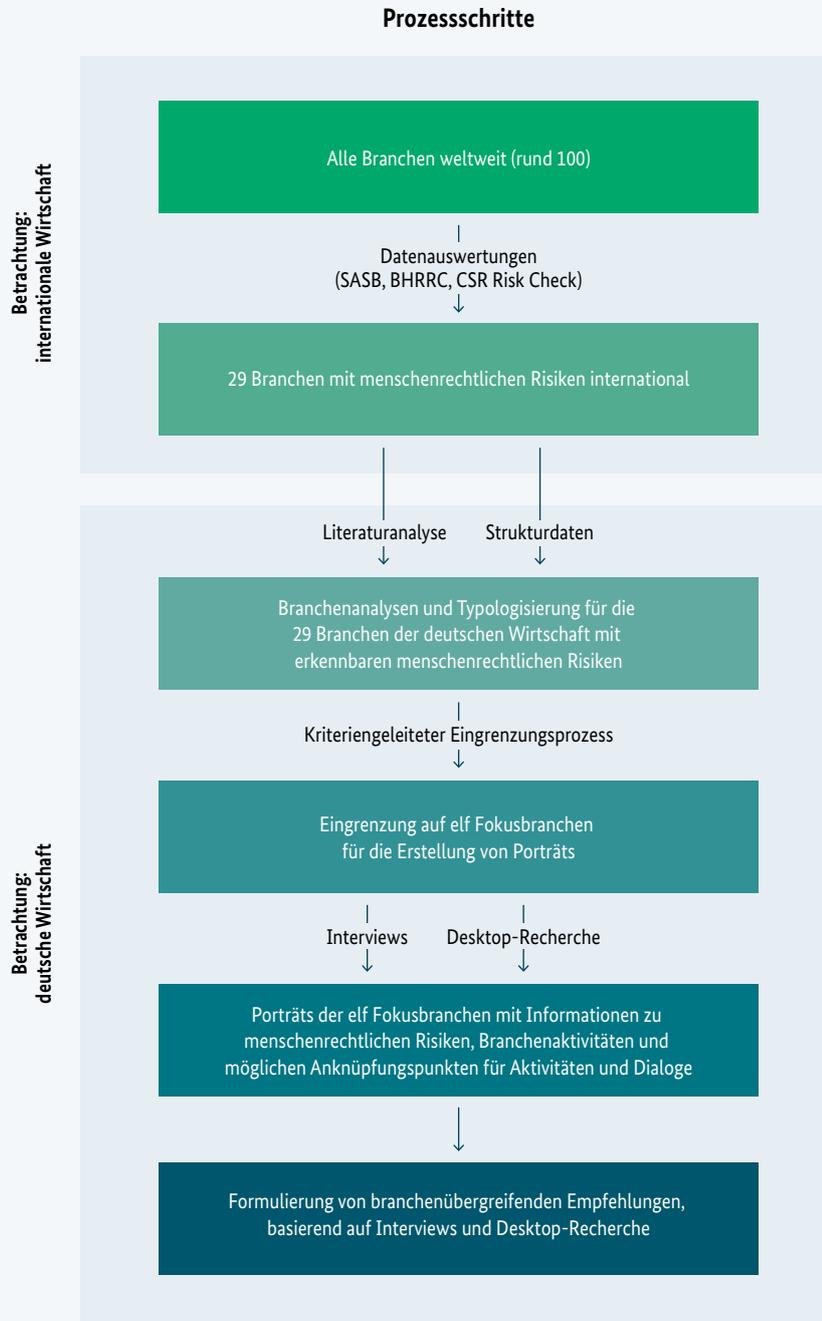
Zentrale Analyse- und Eingrenzungsschritte

Ausgangspunkt der Studie war die Gesamtbeachtung aller rund 100 Branchen der deutschen Wirtschaft. Mithilfe einer strukturierten Analyse mehrerer Datenquellen⁴ wurden in einem ersten Schritt jene Branchen identifiziert, die aus internationaler Perspektive menschenrechtliche Risiken erkennen lassen. Daraufhin wurde eine Verdichtung wesensähnlicher Branchen vorgenommen.

Mithilfe des Prozesses der datenbankbasierten Identifikation von Risiken sowie der Verdichtung von Branchen sind für 29 Branchen menschenrechtliche Risiken erkennbar geworden. Branchen, auf die dies nicht zutrifft, wie Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten wurden zurückgestellt. Diese Zurückstellung bedeutet jedoch nicht, dass in den nicht näher analysierten Branchen keine menschenrechtlichen Risiken bestehen. Vielmehr weisen sie im Verhältnis zu anderen Branchen lediglich weniger empirische Anhaltspunkte auf. Diese Eingrenzung auf 29 Branchen ([Abbildung 2](#)) ermöglichte in einem zweiten Schritt eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Branchen.

-
1. Weiß, Daniel; García, Bibiana; van Ackern, Pia; Rüttinger, Lukas; Albrecht, Patrick; Dech, Marlene; Knopf, Jutta. (2019). Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten. Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. Die Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von adelphi in Zusammenarbeit mit EY angefertigt.
 2. OECD Due Dilligence Guidance for Responsible Business Conduct. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Paris. S.62.
 3. In Belgien existiert beispielsweise die Toolbox Human Rights, herausgegeben vom belgischen Bundesinstitut für nachhaltige Entwicklung, mit dem sich belgische Unternehmen über Menschenrechtsrisiken in ihren Geschäftsaktivitäten informieren können. In den Niederlanden hat das Beratungsunternehmen KPMG im Auftrag zweier Ministerien eine Studie zur menschenrechtlichen Risikoanalyse niederländischer Wirtschaftsbranchen erstellt, die im methodischen Ansatz der belgischen Toolbox ähnelt, jedoch deutlich detaillierter ausgearbeitet ist.
 4. Die Vorgehensweise beruht auf der Auswertung von drei umfassenden, öffentlich verfügbaren Datenquellen: die Materiality Map sowie die Branchenstandards des Sustainability Accounting Standards Board, die Beschwerdedatenbank des Business and Human Rights Ressource Centre und der CSR Risk Check von MVO Netherlands. Im ersten Schritt wurden die drei genannten Datenquellen auf deutlich erkennbare branchenspezifische Risiken überprüft.

Übersicht zum methodischen Vorgehen

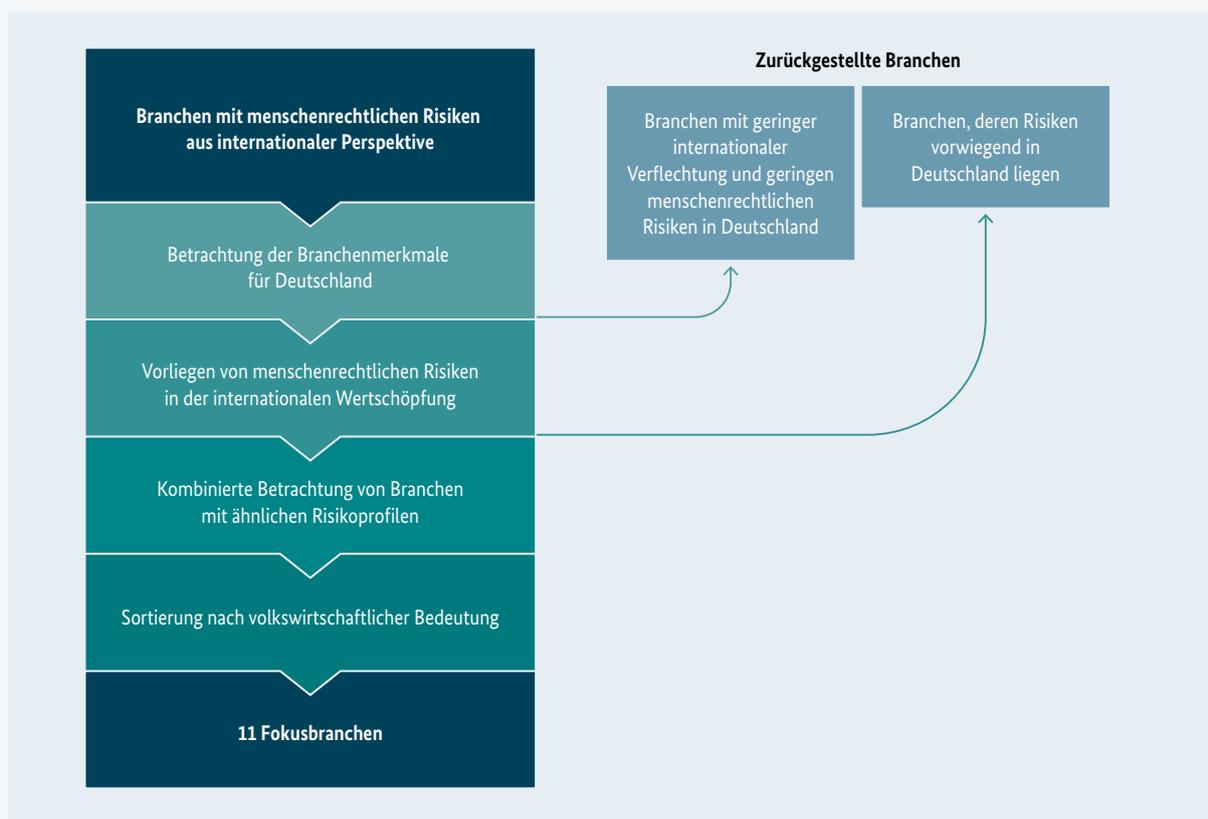


Diese legte nicht nur offen, welche menschenrechtlichen Risiken in einer Branche bestehen, sondern auch, wo diese entlang der Wertschöpfungskette auftreten, wie ausgeprägt die Branche international verflochten ist und welche volkswirtschaftliche Bedeutung sie für Deutschland hat. Im Eingrenzungsprozess wurden zunächst Branchen zurückgestellt, die eine geringe internationale Verflechtung und im Verhältnis zu anderen Branchen weniger

Anhaltspunkte für menschenrechtliche Risiken mit besonderer Relevanz aufweisen. Dazu gehören die Branchen Bergbau und Mineralien, Entsorgung, Forstwirtschaft, Immobilien sowie Wasserversorgung. Ebenfalls zurückgestellt wurden Branchen, die durch einen starken Wertschöpfungsfokus auf eigene Betriebsstätten in Deutschland und eine verhältnismäßig geringe internationale Verflechtung gekennzeichnet sind.

Abbildung 2

Eingrenzung auf Fokusbranchen



Dies trifft auf das Baugewerbe, auf die Landwirtschaft und Fischerei, Personal-, Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen sowie auf Transport und Logistik zu. Die Branchenanalysen haben jedoch verdeutlicht, dass die genannten Branchen auch im nationalen Kontext mit menschen- und arbeitsrechtlichen Risiken in Verbindung gebracht werden.

Für die finale Auswahl der Fokusbranchen wurden Branchen mit ähnlichen Risikoprofilen für den Zweck der Studie kombiniert betrachtet (die Branche „Elektronik“ wurde mit „Telekommunikation“ und „Digitales“ als „Elektronik, Telekommunikation und Digitales“ erfasst und die Branche „Gastronomie und Beherbergung“ mit „Reise und Freizeit“ unter „Tourismus und Freizeit“ eingeordnet) und die verbliebenen Branchen nach ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung sortiert.

Fokusbranchen der deutschen Wirtschaft

Die Analyseergebnisse legen nahe, dass in den Fokusbranchen vergleichsweise viele menschenrechtliche Risiken mit einem Bezug zu fundamentalen Rechtsgütern bestehen. Zudem treten viele menschenrechtliche Risiken mit besonderer Relevanz in den ersten Stufen der Wertschöpfung (Rohstoffgewinnung) auf. Die Branchen weisen darüber hinaus menschenrechtliche Risiken auf, die im (direkten) Zusammenhang mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Wertschöpfungskette stehen.⁵ Aus struktureller Perspektive zeigt sich, dass die Branchen einen hohen Grad an internationaler Verflechtung (Importquote) aufweisen. Bezogen auf ihre vorgelagerte Wertschöpfungskette sind die Branchen rohstoffintensiv und/oder beziehen teilweise Rohstoffe aus Ländern mit höheren Governance- und menschenrechtlichen Herausforderungen. (Abbildung 3)

Abbildung 3

Elf Fokusbranchen der deutschen Wirtschaft

Automobil	Maschinenbau
Chemie	Metallindustrie
Elektronik, Telekommunikation und Digitales	Nahrungs und Genussmittel
Energieversorgung	Textilien und Leder
Finanzdienstleistung	Tourismus und Freizeit
Groß und Einzelhandel	

Quelle: Weiß, Daniel; García, Bibiana; van Ackern, Pia; Rüttinger, Lukas; Albrecht, Patrick; Dech, Marlene; Knopf, Jutta. (2019). „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten. Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

5. Nicht jede Branche weist alle menschenrechtlichen und/oder strukturellen Merkmale auf.

Fallbeispiel Automobilbranche⁶

Die Automobilbranche ist mit einem Umsatz von 482 Milliarden Euro die umsatzstärkste Industriebranche Deutschlands. Sie zeichnet sich durch eine hochkomplexe Lieferkette und eine starke internationale Verflechtung aus.

Darstellung branchenbezogener menschenrechtlicher Risiken

Wesentliche menschenrechtliche Risiken bestehen insbesondere in der internationalen vorgelagerten Wertschöpfung (Abbildung 4). In besonderem Maße wurden menschenrechtliche Risiken bei der Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen und Materialien identifiziert. Die Automobilbranche benötigt hohe Mengen an Rohstoffen – etwa Bauxit und Naturkautschuk, die oftmals in Ländern mit schwierigen Governance-Kontexten unter prekären Bedingungen gewonnen werden. Dies kann zu Menschenrechtsverletzungen führen, etwa zur Beeinträchtigung der Gesundheit von Beschäftigten und der lokalen Bevölkerung sowie zu Landraub, Gewalt gegen indigene Völker und prekären Arbeitsbedingungen. Durch den Wandel hin zur Elektromobilität gewinnt das Risiko von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette benötigter Rohstoffe damit zunehmend an Bedeutung (etwa bei der Förderung von Lithium oder Kobalt). Weiterhin wurden in der Vergangenheit in der eigenen internationalen Wertschöpfung etwa prekäre Arbeitsbedingungen, unzureichende Sicherheits- und Gesundheitsstandards sowie die Schädigung der Gesundheit von Arbeiter*innen dokumentiert.

Situationsanalyse von Branchenaktivitäten

Prägend aus institutioneller Sicht ist die Vielzahl an Akteuren und Themen, die Bezüge zur Automobilindustrie haben. Neben den zwei zentralen branchenspezifischen Initiativen, der europäischen Drive-Sustainability-Initiative und der in den USA gegründeten Automotive Industry Action Group (AIAG), beteiligen sich viele Automobilkonzerne und Zulieferer an branchenübergreifenden Initiativen. Dort werden vor allem Rohstoffe, aber auch bestimmte Fahrzeugkomponenten wie Reifen oder Batterien, thematisiert. Dies führt zu einem sehr komplexen und weit verzweigten Netz an branchenrelevanten Initiativen. Ebenfalls prägend ist die starke internationale Ausrichtung von Initiativen in der Automobilbranche – diese korrespondiert mit der starken internationalen Verflechtung der Branche.

Durch den Wandel hin zur Elektromobilität gewinnt das Risiko von Menschenrechtsverletzungen in der Lieferkette benötigter Rohstoffe damit zunehmend an Bedeutung.

6. Für die elf Fokusbranchen wurden Branchenporträts erstellt. Diese enthalten die identifizierten Risiken sowie eine Betrachtung der menschenrechtlichen Risiken und Risikoregionen von beispielhaften Gütern der Branche. Des Weiteren wurden die bestehenden Aktivitäten rund um das Thema menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der Branchen erfasst. Der nachfolgende Text ist ein Auszug aus dem Branchenporträt für die Automobilbranche.

Abbildung 4

Heatmap der Automobilbranche

- Hohes Risiko
- Risiko



Quelle: Weiß, Daniel; García, Bibiana; van Ackern, Pia; Rüttinger, Lukas; Albrecht, Patrick; Dech, Marlene; Knopf, Jutta. (2019). „Die Achtung von Menschenrechten entlang globaler Wertschöpfungsketten. Risiken und Chancen für Branchen der deutschen Wirtschaft“. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Empfehlungen

Im Rahmen der Studie wurden für alle elf Fokusbranchen konkrete Anknüpfungspunkte für mögliche Branchendialoge und weitere Aktivitäten formuliert. Diese basieren maßgeblich auf einer Einordnung der erfassten Branchenaktivitäten entlang der fünf im deutschen NAP beschriebenen Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt.⁷ Die Studienergebnisse legen nahe, dass grundsätzlich Unterstützungsleistungen durch die Bundesregierung für alle fünf NAP-Kernelemente geboten erscheinen. Im Hinblick auf die Ausgestaltung von Dialogformaten ist es entscheidend, unmittelbar am Bedarf der Branchen anzusetzen und bestehende Initiativen zu berücksichtigen.

Zudem sollte neben Dialogen auf Branchenebene in Deutschland auch erwogen werden, thematische und branchenübergreifende Dialoge (z. B. zu Herausforderungen im Hinblick auf die Rohstoffgewinnung) einzurichten bzw. bestehende Formate zu erweitern sowie Aktivitäten auf europäischer bzw. internationaler Ebene zu unterstützen. Die Verfolgung eines Multi-Stakeholder-Ansatzes ist essenziell, um neben dem kooperativen Austausch der zentralen Akteure auch die Perspektive der Zivilgesellschaft in besonderem Maße zu berücksichtigen. Europäische Akteure sollten in Dialoge eingebunden werden, wenn sie für Branchen der deutschen Wirtschaft relevant sind.

Die Branchenporträts der elf Fokusbranchen weisen darauf hin, dass in einer Reihe von Branchen zentrale Akteure auf europäischer Ebene verortet sind. Perspektivisch könnten Dialoge auch auf europäischer Ebene verankert werden.

Im Rahmen von Multi-Stakeholder-Dialogen könnten sich nationale und europäische Akteure darüber austauschen, bei welchen Aktivitäten das kollektive Handeln auf europäischer Ebene die größte Hebelkraft zur Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht erzielen kann und welche Aktivitäten ausgebaut werden sollten. Für alle Branchendialoge gelten neben dem oben beschriebenen Multi-Stakeholder-Ansatz inhaltliche und prozessuale Mindestanforderungen: Als empirischer Ausgangspunkt sollten Branchenstudien dienen, die branchenspezifische menschenrechtliche Risiken und bestehende Aktivitäten erfassen. Darüber hinaus sollten in Branchendialogen bestehende OECD- oder EU-Leitlinien mit Bezug zur Thematik berücksichtigt werden, um ein Verständnis dafür zu entwickeln, was menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in einer Branche bzw. auf Branchenebene bedeutet, welche menschenrechtlichen Herausforderungen vorliegen und welche Aktivitäten umgesetzt werden könnten, um diese zu adressieren. Branchendialoge sollten zudem auf den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (und den im deutschen NAP beschriebenen Kernelementen menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht) aufbauen.

BIBIANA GARCÍA ist Projektmanagerin bei adelphi.

DANIEL WEIß ist Senior Projektmanager und Cluster Coordinator Green Economy bei adelphi.

7. Die NAP-Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht sind: (1) Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte; (2) Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenziell nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte; (3) Maßnahmen zur Abwendung potenziell negativer Auswirkungen und Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen; (4) Berichterstattung; (5) Beschwerdemechanismus.

Perspektiven

Welche Chancen bietet ein europäischer Branchendialog in der Automobilindustrie?

1. HILTRUD DOROTHEA WERNER

wurde im Februar 2017 in den Vorstand der Volkswagen AG, Geschäftsbereich Integrität und Recht, berufen. Der Volkswagen Konzern ist einer der führenden Automobilhersteller weltweit und der größte Automobilproduzent Europas. Der Konzern betreibt in 20 Ländern Europas und in elf Ländern Amerikas, Asiens und Afrikas 122 Fertigungsstätten. Die Diplom-Ökonomin Werner ist zudem Mitglied des Aufsichtsrats der Audi AG sowie bei den Konzernmarken Porsche AG, Seat SA und Traton Group. Foto: VW

Hiltrud Dorothea Werner (Volkswagen AG), Michelle Wen (Groupe PSA) und Dr. Iztok Seljak (Hidria Holding) diskutieren über die Bedeutung von Menschenrechten entlang globaler Lieferketten für eine nachhaltige Automobilindustrie, ihre Erwartungen an die Politik und inwiefern sich ein europäischer Branchendialog auf die eigene Wettbewerbssituation auswirkt.

Welchen Stellenwert nehmen verantwortlich gestaltete Lieferketten auf dem Weg zur nachhaltigen Mobilität für die Automobilindustrie ein?

WERNER: Unserer Überzeugung nach ist Nachhaltigkeit über die gesamte Lieferkette hinweg für die Gestaltung der Mobilität der Zukunft von zentraler Bedeutung, insbesondere in ökologischer und sozialer Hinsicht: Mit einem zunehmenden Anteil CO₂-neutraler Elektrofahrzeuge verschieben sich Emissionen von der Nutzungs- in die Produktentstehungsphase und damit in die Lieferkette.

Hierbei spielt nicht zuletzt der hohe Energiebedarf für die Produktion von Komponenten wie der Batterie eine wichtige Rolle. Gerade deshalb ist die CO₂-Reduktion in der Lieferkette für uns ein strategisches Schwerpunktthema. Ein weiteres zentrales Problem ist die derzeit oft unter kritischen Bedingungen durchgeführte Gewinnung von Rohstoffen für Batterien, wie etwa Kobalt und Lithium.



Wir sehen es als unsere Aufgabe, uns für den nachhaltigen und unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten einwandfreien Abbau der betreffenden Mineralien einzusetzen und dies über entsprechende Prozesse sicherzustellen.

SELJAK: Nachhaltige Lieferketten sind für eine grüne Mobilität enorm wichtig. Als Unternehmen müssen wir sicherstellen, dass wir ökologische Produkte mit kohlenstoffarmen Fertigungsprozessen herstellen und unsere eigenen Mitarbeiter*innen mit maximalem Respekt behandeln. Dennoch sind wir als internationaler Automobilzulieferer zwar ein wichtiger, aber trotzdem nur ein Teil der gesamten Lieferkette.

Um dem Planeten und der Umwelt gegenüber verantwortlich zu handeln, müssen wir sicherstellen, dass auch unsere Partner und Lieferanten nachhaltig wirtschaften: Diejenigen, die entsprechende Maßnahmen bereits umgesetzt haben, müssen wir bestärken. Die anderen müssen wir dazu bringen, solche Maßnahmen schnellstmöglich zu implementieren. Diese Forderung wird auch von unseren Kunden, den Automobilherstellern, immer häufiger an uns herangetragen.

WEN: In der Groupe PSA bestehen mehr als 75 Prozent der Fahrzeugbestandteile aus Zukaufteilen. Um ein verantwortungsvoll produziertes Fahrzeug zu ermöglichen, kommt den Lieferketten und all unseren Lieferanten, die in diesem Prozess maßgeblich beteiligt sind, eine sehr hohe Bedeutung zu. Die Lieferketten und unsere Lieferanten sind auf dem Weg zu einer nachhaltigen Automobilindustrie somit sehr wichtige Faktoren, vielleicht sogar die wichtigsten überhaupt.

2. MICHELLE WEN hat 2017 als Senior Vice President für Einkauf für Opel/Vauxhall bei der Groupe PSA angefangen. Am 1. Juni 2018 wurde sie zum Executive Vice President, Global Purchasing and Supplier Quality der Groupe PSA ernannt und wurde Mitglied des Vorstands. Die Groupe PSA ist der zweitgrößte Automobilhersteller in Europa. Das Unternehmen ist in 160 Ländern vertreten und verfügt über 16 Produktionsstätten auf der ganzen Welt. Wen ist MBA-Absolventin der ESCP-EAP sowie der Executive Management Education der INSEAD Business School. Foto: Groupe PSA

3. DR. IZTOK SELJAK ist Geschäftsführer der Hidria Holding, einem der weltweit führenden Unternehmen in der Automobil- und Industrietechnik. Er ist u. a. für strategische Fragen der Geschäftsentwicklung, Innovationen und EU-Projekte verantwortlich. Seljak begann seine Karriere 1989 bei Rotomatika, der Tochterfirma von Hidria. Er verfügt über einen B.Sc. in Wirtschaftswissenschaften der Universität Ljubljana sowie einen MBA, M.Sc. und PhD der IEDC-Bled School of Management. Foto: Hidria

Welche Bedeutung hat die Einhaltung von Menschenrechten an Auslandsstandorten und in den Lieferketten der Automobilbranche?

WEN: Die Einkaufsabteilung der Groupe PSA hat für ihre Lieferanten Qualifizierungs- und Auswahlprozesse eingerichtet, die unabhängig davon gelten, in welchem Land wir unsere Produktteile oder Dienstleistungen einkaufen. Insbesondere haben wir einen übergreifenden CSR-Anforderungsrahmen entwickelt, der ausnahmslos für alle unsere Lieferanten gilt. So können wir für all unsere Zulieferer, aus allen Teilen der Welt, dieselben Anforderungsstandards garantieren. Konkret verlangen wir von unseren Lieferanten, dass sie sich hinsichtlich ihrer CSR-Maßnahmen von EcoVadis, einer unabhängigen Organisation, bewerten lassen. So können wir überprüfen, ob unsere Erwartungen auch eingehalten werden. Dieser Bewertungsprozess umfasst in erster Linie die folgenden Bereiche: Umwelt, Arbeits- und Menschenrechte, Ethik und nachhaltige Beschaffung. In jeder dieser Kategorien ist eine Mindestpunktzahl erforderlich, um sich als Lieferant zu qualifizieren.

„Die Verantwortung für die Menschenrechte in der gesamten Lieferkette ist eine entscheidende Voraussetzung für unseren unternehmerischen Erfolg.“

IZTOK SELJAK

SELJAK: Die Verantwortung für die Menschenrechte in der gesamten Lieferkette ist eine entscheidende Voraussetzung für unseren unternehmerischen Erfolg. Während diese Prinzipien an unseren europäischen und westlichen Produktionsstandorten, an denen wir immer noch einen Großteil unserer geschäftlichen Aktivitäten umsetzen, für

selbstverständlich angesehen werden, ist dies an einigen anderen Standorten auf der Welt nicht der Fall. Genau diese Standorte aber werden wir in Zukunft intensiv ausbauen. Hier bedarf es unserer unbedingten Aufmerksamkeit und Handlungsbereitschaft.

WERNER: Wir sind ein international tätiger Konzern, produzieren in China, Russland, Südafrika, Brasilien, Indien, den USA und vielen weiteren Ländern. Überall auf der Welt halten wir uns an die lokalen Gesetze, an internationale Rahmenwerke und an unsere eigenen ethischen Standards. Wir exportieren nicht nur Autos, sondern schaffen weltweit Arbeitsplätze und vermitteln in deren Umfeld auch unsere Sozialstandards und Werte.

Lieferanten bewerten wir auch danach, wie diese bei der Achtung der Menschenrechte aufgestellt sind und knüpfen daran unsere Vergabeentscheidungen: Bei dem sogenannten S-Rating werden die ökologische und soziale Nachhaltigkeit inklusive der Menschenrechte und die Integrität von direkten Lieferanten bewertet.

Was sind die größten Herausforderungen, um die Anforderungen an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht (Due Diligence) in Ihren Unternehmen umzusetzen?

WEN: Wir arbeiten derzeit weltweit mit mehr als 8.000 Lieferanten in mehr als 60 Ländern zusammen. Vor allem das Spektrum der technischen und Rohstoff-Prozesse ist groß. Darüber hinaus müssen wir die Kontrolle über die gesamte Lieferkette sicherstellen, die manchmal bis zu sieben oder acht Ebenen von Sublieferanten umfassen kann. Neben der obligatorischen Bewertung unserer Lieferanten durch die unabhängige Organisation EcoVadis verlangen wir von unseren Lieferanten außerdem, dass sie einer speziellen CSR-Einkaufscharta zustimmen. Dort müssen sie per Unterschrift bestätigen, dass sie die anerkannten internationalen Standards der ILO

und der Vereinten Nationen anwenden. Für die kritischsten Warengruppen führen wir Audits an den Standorten unserer Lieferanten durch und verlangen, dass sie uns alle Sublieferanten nennen, damit wir über die vollständigen Lieferantenwege vom Rohstoff bis zu dem Fertigprodukt, das wir einkaufen, informiert sind. Im Falle einer Nichteinhaltung unserer CSR-Standards, egal auf welcher Ebene innerhalb der Kette, müssen wir entsprechend schnell reagieren können. Unsere Einkaufsbedingungen, die für alle unsere Handelsverträge gelten, erlauben uns, jederzeit unsererseits zu reagieren, wenn es notwendig ist.

WERNER: Die menschenrechtlichen Pflichten von Staaten sind schon seit Jahrhunderten formuliert. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen sind erst 2011 mit den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedet worden. Dennoch haben wir sie bereits in die Praxis umgesetzt und ein Compliance-Management-System aufgebaut, in dem auch die Menschenrechte verankert sind. Schwere Menschenrechtsverletzungen, wie Kinder- oder Zwangsarbeit, sind für uns tabu. Wir sehen es als unsere unternehmerische Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren und zu schützen. Dass wir uns diesem Thema jetzt verstärkt widmen, hat rechtliche und auch wirtschaftliche Gründe. Schon heute entscheiden Investor*innen auch anhand von Nachhaltigkeitsratings, in welche Unternehmen sie investieren. Deswegen möchten wir diese Maßstäbe über die gesamte Lieferkette sicherstellen, wenngleich uns das vor große Herausforderungen stellt – sowohl, was die Umsetzung, als auch, was die Kontrolle angeht.

SELJAK: Anfang der 1990er-Jahre begannen einige Kunden zu verlangen, dass wir die Einhaltung der Menschenrechte (einschließlich der Verhinderung von Kindesmissbrauch in der Kinderarbeit) in unserer gesamten Lieferkette sicherstellen. Selbstverständlich haben wir uns dazu verpflichtet, und das ist nun gut 30 Jahre her – das war also lange

vor der offiziellen Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den VN-Menschenrechtsrat. In diesem Rahmen haben wir den Hidria-Ethikkodex verabschiedet, der sich speziell mit der Achtung der Menschenrechte befasst. Er ist auf unserer Website veröffentlicht und für unsere Kunden und Lieferanten zugänglich, denn die dort formulierten Leitlinien sind ein integraler Bestandteil unserer Vereinbarungen mit den Lieferanten. Dabei stehen wir immer noch vor vielen Herausforderungen: Vor allem beschäftigt uns die Frage, wie wir sicherstellen können, dass unsere Lieferanten und auch deren Lieferanten die Menschenrechte respektieren. In vielen Fällen haben wir es mit kleinen Unternehmen, manchmal sogar mit Einzelpersonen zu tun, die nicht über die erforderlichen Prozesse und Systeme verfügen, um ihre Beschaffung zu kontrollieren. Zugleich haben wir uns unseren Kunden gegenüber genau dazu verpflichtet.

„Wir sehen es als unsere unternehmerische Verantwortung, Menschenrechte zu respektieren und zu schützen.“

HILTRUD DOROTHEA WERNER

Welche Unterstützung wünschen Sie sich dabei von der Politik?

SELJAK: Wir erwarten und empfehlen dringend, dass die Politik sich besser abstimmt sowie konsequent agiert und alle Arbeitgeber dazu verpflichtet, einen Ethikkodex zu verabschieden und seine Einhaltung aktiv zu überwachen. Die Entwicklung eines globalen oder eines zunächst EU-weiten Standards würde kleineren Unternehmen die Umsetzung und Kontrolle erleichtern. Vielleicht könnte auch eine ausgewiesene öffentliche Behörde bei der Umsetzung helfen? Dies würde die hohe Bedeutung des Themas zusätzlich betonen.

WERNER: Als global agierender Konzern wünschen wir uns international möglichst einheitliche Regelungen, insbesondere europaweit einheitliche Standards. Zudem braucht es in der Abgrenzung zwischen der staatlichen Schutzpflicht für Menschenrechte und der unternehmerischen Menschenrechtsverantwortung einen kontinuierlichen Dialog zwischen den Beteiligten – über Grundsätze und Umsetzung. Für Unternehmen ist es oft herausfordernd, konkrete, ungefärbte Informationen zu erhalten, die eine echte, umfassende Einschätzung menschenrechtsrelevanter Situationen ermöglichen. Hier können Politik und Staat konkrete Unterstützung bei der Informationsgewinnung leisten.

„Im Sinne eines ‚smart regulatory mix‘ kann die EU Unternehmen würdigen, die bereits aktiv sind, und Anreize für diejenigen setzen, die noch nicht in vergleichbarem Maße an der Nachhaltigkeit in Lieferketten arbeiten.“

HILTRUD DOROTHEA WERNER

WEN: Mehr Zusammenarbeit zumindest innerhalb der EU, vorzugsweise weltweit. Dies würde fairen Handel und nachhaltige Geschäftspraktiken für alle Akteure entlang der Lieferkette genauso wie für OEM¹ auf die effizienteste Weise unterstützen. Im Zusammenhang mit der Aushandlung von Freihandelsabkommen sollte die EU sicherstellen, dass in den Kapiteln zur Nachhaltigkeit Menschenrechtsfragen angemessen behandelt werden.

Inwieweit kooperieren Unternehmen der Automobilbranche untereinander, um gemeinsam menschenrechtlichen Risiken in den Lieferketten zu begegnen? Wenn ja, wie bringen Sie sich ein?

WEN: Es gibt mehrere Organisationen und Kooperationsgremien. Auch dort werden die Menschenrechte teilweise behandelt, aber sie stehen nicht im Mittelpunkt. Groupe PSA arbeitet mit unabhängigen Unternehmensbündnissen zusammen, die, wie z. B. die Responsible Business Alliance, branchenübergreifend tätig sind. Auch bei der Bewertung unserer Lieferanten arbeiten wir mit unabhängigen Parteien zusammen. Wir arbeiten allerdings nicht direkt mit anderen OEMs zusammen, sondern verlassen uns auf die branchenübergreifenden Initiativen, wie z. B. in der Responsible Business Alliance, die das RMI²-Netzwerk beherbergt.

SELJAK: Ja, wir kooperieren miteinander. Ich würde sagen, das ist sogar ein integraler Bestandteil unserer Zusammenarbeit, insbesondere zwischen den Automobilherstellern und Systemlieferanten der ersten und zweiten Ebene, aber natürlich auch zwischen Automobilherstellern und Systemlieferanten untereinander. Was allerdings die tieferen Ebenen der Lieferkette betrifft, bin ich unsicher.

WERNER: Unser Anspruch ist es, zusammen mit unseren Lieferanten an einer Verbesserung der Nachhaltigkeit zu arbeiten. Niemandem wäre damit gedient, möglichst viele derzeit noch nicht vollständig konforme Unternehmen aus der Lieferkette zu verbannen und viele Existenzen zu gefährden. Wir wollen die Lieferanten auch entwickeln. Auf diesem Weg sind gemeinsame, industrieweite Initiativen enorm wichtig.

1. Original Equipment Manufacturer (OEM) ist im Kontext der Automobilindustrie als Fahrzeughersteller zu verstehen.

2. Responsible Minerals Initiative (RMI).

Wir suchen z. B. die enge Kooperation mit internationalen Organisationen. Als Mitglied der Global Battery Alliance wollen wir Maßnahmen in Richtung einer sozial verantwortlichen, ökologisch nachhaltigen und innovativen Batterie-Wertschöpfungskette katalysieren und beschleunigen. Zentral für unsere Aktivitäten ist außerdem unser Engagement in der Brancheninitiative Drive Sustainability unter dem Dach von CSR Europe. Die Entwicklung des gemeinsamen Fragebogenstandards zur Überprüfung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Lieferanten war in dieser Hinsicht ebenso ein Meilenstein wie der gemeinsam mit anderen OEMs verfolgte Weiterbildungsansatz bei Lieferanten über Trainingsveranstaltungen in ausgewählten Ländern. Zudem bringen wir uns aktiv in den Branchendialog der deutschen Automobilindustrie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte ein, an dem sich Hersteller, Zulieferer, Gewerkschaften, NGOs und die Bundesregierung beteiligen.

Kooperieren Sie auch mit Unternehmen anderer Branchen? Wenn ja, in welchen Bereichen?

WERNER: Durchaus. Beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte ergibt es sehr viel Sinn, sich branchenübergreifend insbesondere zu Management-Ansätzen und Good-Practice-Beispielen auszutauschen. Auch spezifische Risikoszenarien können mehrere Branchen zugleich betreffen. Wir tauschen uns z. B. mit Konzernen ähnlicher Größe und Struktur aus, die das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ebenfalls in ihrem Unternehmen verankert haben. Zusätzlich tauschen wir uns in der Global Business Initiative on Human Rights mit zahlreichen Unternehmen anderer Branchen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten aus.

SELJAK: Die Regeln, die in der Automobilindustrie eingeführt wurden, werden üblicherweise auf andere Branchen übertragen. Das Gleiche gilt für

die Einhaltung der Menschenrechte. In unserem Fall dehnen wir das Thema auf die HLK-Industrie (Heizung, Lüftung und Klimatisierung), die Elektrowerkzeugindustrie und andere aus.

WEN: Unsere Hauptpartner für die Bewertung unserer Lieferanten sowie die Responsible Business Alliance sind nicht allein an die Automobilbranche gebunden. Aufgrund der Vielfalt der Bauteile, Rohstoffe und Prozesse, die wir einkaufen, sind unsere CSR-Partner*innen auch in der Elektronik-, Chemie- oder Bahnbranche tätig, um nur einige zu nennen. Durch diese branchenübergreifenden Vergleichsmaßstäbe stellen wir sicher, den besten Lösungsansatz zu implementieren, der nicht immer notwendigerweise aus dem Automobilbereich stammen muss.

„Wir wünschen uns von der Politik mehr Zusammenarbeit, in der EU wie auch weltweit. Dies würde fairen Handel und nachhaltige Geschäftspraktiken für alle Akteure entlang der Lieferkette genauso wie für OEM auf die effizienteste Weise unterstützen.“

MICHELLE WEN

Wie hat Ihr Unternehmen bisher von Kooperationen profitiert?

SELJAK: Wir empfinden Kooperationen als sehr bereichernd. Z. B. können wir Einblicke in Ansätze unserer Kollegen*innen aus der Automobilindustrie und aus anderen Branchen gewinnen und unsere Erfahrungen sowie Best-Practice-Beispiele untereinander austauschen. Auch wenn sich die Tätigkeitsbereiche manchmal erheblich unterscheiden, können wir voneinander lernen und Wege suchen, Erfahrungswerte aus anderen Industrien für unsere

Branche zu adaptieren. Auf diese Weise machen wir viele Fortschritte, entwickeln mehr Respekt und werden auch selbst mehr respektiert.

WEN: Indem wir mit vielen Partner*innen außerhalb der Automobilindustrie zusammenarbeiten, können wir von branchenübergreifenden Maßstäben und dem gegenseitigen Austausch besonders gelungener Praxisbeispiele profitieren. Dennoch muss die Umsetzung individuell durchgeführt werden. Dabei berücksichtigen wir sorgfältig die nationale sowie die EU-Gesetzgebung zu wettbewerbswidrigem Verhalten und Kartellen.

WERNER: Kooperationen dienen dazu, das noch junge Thema Wirtschaft und Menschenrechte weiter zu etablieren. Stakeholder-Kontakte sind nützlich, um z. B. konkrete Ansätze, Fragen oder Dokumente zu spiegeln, zu verbessern und zu standardisieren. Fortschritt durch Dialog und Austausch ist hier die Devise.

Welche Vorteile und Chancen würde – neben den bestehenden Initiativen und Bemühungen – ein europäischer Branchendialog bieten?

WEN: Ein europäischer Branchendialog würde die Position und die Marktchancen für alle Mitglieder stärken – zumindest innerhalb des EU-Marktes. Er könnte auch im globalen Wettbewerb, wo andere wachsende Märkte immer mehr Einfluss gewinnen,

„Es muss ein EU-weiter Rechtsrahmen definiert werden, der dann als globaler Standard vorangetrieben wird. Wir müssen zunächst einmal ein Beispiel für andere Staaten oder Staatengemeinschaften sein.“

IZTOK SELJAK

die Position Europas stärken. Wir würden eine neue EU-Gesetzgebung begrüßen, die unsere Sorgfaltspflicht mithilfe einer einheitlichen europäischen Position gegenüber Importeuren jeglicher Waren und Rohmaterialien in die EU unterstützen würde. Dabei sollten diese Vorgaben nicht auf bestimmte Branchen innerhalb oder außerhalb der EU beschränkt sein. Wir empfehlen einen ständigen Dialog mit internationalen Organisationen wie der OECD, um Leitlinien und Standards für die Achtung der Menschenrechte zu schaffen. Ein „Silo“-Ansatz aus Sicht der Industrie wäre nicht effizient. Die wesentlichen Risiken finden am Ursprung der Lieferkette statt, d. h. auf der Ebene der Bergwerke oder der landwirtschaftlichen Erzeuger. So könnte die EU beispielsweise bestimmte Menschenrechtsstandards für den Handel mit Waren, die Glimmer enthalten, aufstellen. Von solch einer Maßnahme wären ganz verschiedene Industrien betroffen wie Kosmetik, Automobil, Bergbau, Kunststoffe, Isolierungen oder Pharmazeutika, um nur einige zu nennen.

WERNER: Der Austausch in den bestehenden Initiativen findet schon heute teilweise auf europäischer oder internationaler Ebene statt, etwa in der Global Battery Alliance oder bei Drive Sustainability. Die Vorteile liegen auf der Hand: Deutsche Akteure alleine können die relevanten Lieferketten nicht nachhaltig gestalten, es bedarf der Kooperation aller beteiligten Unternehmen. Für die Rohstofflieferketten der Elektromobilität sind dies neben den weiteren europäischen OEMs etwa die Unternehmen der Elektronikindustrie sowie Rohstoffunternehmen, die zum großen Teil ihren Sitz nicht in Deutschland bzw. auf dem europäischen Kontinent haben.

SELJAK: Es muss ein EU-weiter Rechtsrahmen definiert werden, der dann als globaler Standard vorangetrieben wird. Wir müssen zunächst einmal ein Beispiel für andere Staaten oder Staatengemeinschaften sein. Dafür müssen die EU und ihre Institutionen Politikstrategien, die den Schutz der Menschenrechte thematisieren und die sowohl für

Arbeitnehmer*innen als auch für Arbeitgeber gleichermaßen nachhaltig sind, kontinuierlich unterstützen. Diese Politikstrategien müssten so formuliert werden, dass sie die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie der Wirtschaft im Ganzen unterstützen. Sie müssen den Schutz der Menschenrechte für alle gewährleisten, nicht nur für bestimmte Länder. Bisher sieht die Praxis folgendermaßen aus: Länder, in denen das Niveau der Menschen-/Arbeitnehmerrechte häufig niedriger ist als in der EU, verkaufen ihre Waren und Dienstleistungen dennoch auf dem EU-Markt und konkurrieren mit in der EU ansässigen Unternehmen – dies stellt ungleiche Wettbewerbsbedingungen dar.

Wer sollte an einem EU-weiten Dialog teilnehmen?

SELJAK: Der Dialog sollte vonseiten der Regierungen initiiert werden. Zugleich sollten die Industrie und deren Management wie auch die Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen als wichtige Anspruchsgruppen einbezogen werden. Mit einem Dialog auf politischer Ebene und dem Austausch positiver Ideen können wir immer bessere Lösungen und Wege für das Zusammenleben und die Entwicklung unserer Rechte und Pflichten finden.

WEN: Es ist wünschenswert, dass Entscheidungen in Bezug auf die Menschenrechte von den europäischen Institutionen (Rat, Kommission und Europäisches Parlament) und nicht von den einzelnen EU-Ländern getroffen werden. Darüber hinaus empfehlen wir eine enge Zusammenarbeit mit Gremien wie der OECD sowie mit den europäischen Handelspartnern. Die Groupe PSA ist gerne bereit, sich entweder direkt oder über ihre Branchenverbände an der Debatte zu beteiligen.

WERNER: Neben politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren spielen sicherlich europäische Verbände und Interessenvertretungen eine gewichtige Rolle. Zudem sollten die EU-Länder mit eigener Automobilproduktion dabei sein.

„Wir würden eine neue EU-Gesetzgebung begrüßen, die unsere Sorgfaltspflicht mithilfe einer einheitlichen europäischen Position gegenüber Importeuren jeglicher Waren und Rohmaterialien in die EU unterstützen würde. Dabei sollten diese Vorgaben nicht auf bestimmte Branchen innerhalb oder außerhalb der EU beschränkt sein.“

MICHELLE WEN

Was könnte die EU aus Ihrer Sicht darüber hinaus dazu beitragen, dass sich die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern, Menschenrechte und gute Arbeit in ihren Lieferketten durchzusetzen?

WERNER: Die EU könnte ein Level Playing Field für alle Akteure schaffen. Im Sinne eines ‚smart regulatory mix‘ kann sie außerdem Unternehmen würdigen, die bereits aktiv sind, und Anreize für diejenigen setzen, die noch nicht in vergleichbarem Maße an der Nachhaltigkeit in Lieferketten arbeiten.

WEN: EU-weit einheitliche Rechtsvorschriften und Standards fördern, die für alle Branchen gelten, anstelle von länderspezifischen Gesetzen und Regeln.

SELJAK: Die EU sollte mehr Zeit und Ressourcen einsetzen, um bei der Umsetzung von Ethikkodizes zu helfen und die Menschen über die zentralen Themen rund um den Menschenrechtsschutz aufzuklären. Darüber hinaus sollte die EU darauf achten, dass diese Kodizes nicht nur als statisches Dokument betrachtet werden, sondern im Arbeitsalltag auch tatsächlich gelebt werden.

 Praxis

Auf dem Weg zu fairen Magneten – ein deutsches Familienunternehmen im Porträt

Das Familienunternehmen Haas & Co. engagiert sich seit fast einem Jahrzehnt entlang seiner Liefer- und Wertschöpfungskette für Menschenrechte. Dies zeigt, dass auch kleinere Unternehmen in der Lage sind, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. An Ideen und Initiative fehlt es dem Geschäftsführer Christopher Haas hierbei nicht.

Das deutsche Familienunternehmen Haas & Co. Magnettechnik (kurz: Haas & Co.) aus dem hessischen Wiesbaden beschäftigte sich erstmals im Jahr 2011 systematisch mit der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in globalen Lieferketten. Auf das Thema wurde das Unternehmen aufmerksam, als ein großer Kunde die Berichterstattung über Aktivitäten im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, kurz: CSR) zum Kriterium für die Auswahl seiner Geschäftspartner*innen machte. Zuvor, räumt Geschäftsführer Christopher Haas ein, habe es im Unternehmen kein klares Verständnis davon gegeben, was CSR oder die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ausmacht.

Am Anfang stand die Identifizierung der menschenrechtlichen Risiken

Haas & Co. begann damit, ein Mapping seiner Magnet-Wertschöpfungskette zu erstellen. Aufbauend darauf identifizierte das Unternehmen menschenrechtliche Risiken der eigenen Geschäftstätigkeit und stellte dabei schnell fest, dass diese vor allem im Bereich der Lieferkette lagen. Das Unternehmen produziert und vertreibt beispielsweise Magnetfolien und technische Magnete sowie magnetische

Sonderanfertigungen. Die Rohstoffe stammen zum Großteil aus asiatischen Ländern, wo sie abgebaut und zu Vorprodukten weiterverarbeitet werden, welche Haas & Co. anschließend in Deutschland an die konkreten Produkthanforderungen anpasst.

Vorhandene Informationen deuteten auf erhebliche menschenrechtliche Risiken hin

Die Lieferkette in der Magnetbranche sei zu dem Zeitpunkt, als Haas & Co. sich erstmals tiefergehend damit befasste, ein „schwarzes Loch“ gewesen, so Christopher Haas. Es habe kaum verlässliche Untersuchungen zu Produktions- und Abbaubedingungen der Rohstoffe gegeben. Die wenigen Informationen, die zu den Arbeitsbedingungen in den Rohstoffminen verfügbar waren, deuteten auf erhebliche menschenrechtliche Risiken hin, z. B. im Bereich Gesundheitsschutz oder angemessene Bezahlung. Als problematisch identifizierte Haas & Co. insbesondere die Abbaubedingungen des Rohstoffs Neodym, der zu den Seltenen Erden gehört und fast ausschließlich in China vorzufinden ist. Gleichzeitig ist die Nachfrage groß: Aus dem Rohstoff Neodym werden die derzeit stärksten Permanentmagnete hergestellt, die z. B. in Smartphones, Lautsprechern und Windkraftanlagen eingesetzt werden.

Geschäftsführer Christopher Haas. Foto: Marcus Steinbruecker



Umdenken der Lieferanten beim Thema Menschenrechte

Im Kontakt zu seinen direkten Lieferanten sowie Geschäftspartner*innen in China, welche die Rohstoffe weiterverarbeiten, hat Haas & Co. die Achtung der Menschenrechte in den Einkaufsbedingungen festgeschrieben. Christopher Haas besucht seit mehreren Jahren regelmäßig die Produktionsstätten. Die langjährigen Geschäftsbeziehungen zu seinen Lieferanten haben zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses beigetragen, berichtet der Geschäftsführer. Sie haben zudem ein Umdenken der Lieferanten hinsichtlich von Maßnahmen zur Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte bewirkt.

„Gemeinsam mit unserem Geschäftspartner in China konnten wir Präventivmaßnahmen zu den identifizierten menschenrechtlichen Risiken vor Ort erarbeiten. Wir waren selbst überrascht, was wir bei unseren Lieferanten bewirken können.“

Das chinesische Neujahrsfest und die ausbleibende Rückkehr der Beschäftigten

Einen Ansatzpunkt bot das chinesische Neujahrsfest, der wichtigste chinesische Feiertag. Abseits ihrer Heimatgebiete arbeitende Chines*innen sparen in der Regel ihren gesamten Jahresurlaub, um dann mehrere Wochen mit ihrer Familie zu verbringen. In der Vergangenheit kehrten viele Arbeiter*innen – teils bis zu 50 Prozent der Belegschaft – anschließend nicht zurück, sodass der Betrieb in den Wochen nach dem Fest viele ungeschulte Arbeiter*innen beschäftigen musste. Das wirkte sich negativ auf die Qualität der Ware aus. Um die Rückkehrquote zu steigern und so auch möglichen Reklamationen entgegenzuwirken, willigte der Zulieferer ein, Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit von Mitarbeiter*innen am Arbeitsplatz zu erhöhen.

Maßnahmen der Arbeitssicherheit erwiesen sich als rentabel

Beispielsweise wurde erstmals Arbeitsschutzkleidung zur Verfügung gestellt und so angepasst, dass sie auf die Bedürfnisse der Belegschaft zugeschnitten wurde – zuvor waren Maßnahmen für mehr Arbeitssicherheit als reine „Kosten ohne Ertrag“ betrachtet worden und die Arbeitnehmer*innen sahen sich nicht in der Lage, diese einzufordern. Der chinesische Lieferant machte die Erfahrung, dass solche Maßnahmen, die den Betrieb kaum etwas kosteten, große Wirkung zeigten. So stieg die Rückkehrquote nach dem Neujahrsfest auf etwa 85 Prozent an.

Partnerschaften und Netzwerke als Schlüssel der Menschenrechtsstrategie

Um potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte in der Lieferkette entgegenzuwirken, beteiligt sich das Unternehmen außerdem an einer Forschungskoooperation mit der Fraunhofer-Projektgruppe für Werkstoffkreisläufe. Ziel des Forschungsprojekts ist es, den Stoff Neodym, bei dessen Abbau radioaktives Material freigesetzt wird, durch Recycling mehrfach in den Produktionskreislauf zu bringen. In der Branche bestehe kaum ein Bewusstsein für die Anforderungen, die sich für Unternehmen aus der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ergeben, berichtet Christopher Haas. Daher sei es schwierig, Mitstreiter*innen für einen Testlauf des Recyclings von Neodym zu gewinnen. Um auf die menschenrechtlichen Risiken in der Metalllieferkette aufmerksam zu machen und dafür weiter zu sensibilisieren, hat Christopher Haas die Brancheninitiative Fair Magnet mitgegründet. Ziel ist es, ein Siegel für die faire Produktion von Magneten einzuführen – die Kriterien der Zertifizierung werden derzeit in Kooperation mit einer chinesischen Hochschule entwickelt.



*Christopher Haas mit einem
erfahrenen Mitarbeiter.
Foto: Marcus Steinbruecker*

2020 wird unter der Schirmherrschaft des Bundesministers für Arbeit und Soziales Hubertus Heil zum vierten Mal der CSR Preis der Bundesregierung verliehen. Gewürdigt wird verantwortungsvolles Unternehmenshandeln.

Bewerben konnten sich Unternehmen in drei Größenkategorien, zudem wurden zwei Sonderpreise ausgelobt. Die Jury entscheidet auf Basis einer wissenschaftlich fundierten, dreistufigen Analyse. Für den Sonderpreis „Verantwortungsvolles Lieferkettenmanagement“ ist u. a. Haas & Co. Magnettechnik nominiert.

Erwartungen und Werte klar kommunizieren

Seit 2018 berichtet Haas & Co. zur Erfüllung des Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) im Rahmen einer Erklärung zu den 20 DNK-Kriterien. Diese Erklärung enthält neben Werten und Prinzipien, denen sich das Unternehmen verpflichtet, auch eine Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte. Selbstverpflichtungen des Unternehmens und Anforderungen an die Geschäftspartner*innen, die sich u. a. aus den Bedingungen für Lieferanten sowie dem „Leitbild Ehrbarer Kaufleute“ der Industrie- und Handelskammer Wiesbaden ergeben, das Haas & Co. 2017 erstmals und 2019 überarbeitet unterzeichnet hat, werden in der DNK-Erklärung aufgegriffen.

Christopher Haas sieht neben der einheitlichen Zusammenführung der Unternehmensverpflichtungen den Vorteil einer DNK-Erklärung darin, dass Erwartungen und Werte klar kommuniziert werden können – sowohl intern als auch extern gegenüber Lieferanten sowie Kund*innen.

Die Umsetzung systematischer Maßnahmen ist auch für kleinere Unternehmen machbar

Als mittelständisches Familienunternehmen mit etwa 25 Mitarbeiter*innen möchte Haas & Co. zeigen, dass die Umsetzung systematischer Verfahren und Maßnahmen, um die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen, auch für kleinere Unternehmen machbar ist.

Die Zusammenarbeit und der Aufbau von Partnerschaften und Netzwerken – sowohl mit Lieferanten als auch mit Forschungseinrichtungen und gleichgesinnten Unternehmen – sei für die systematische Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte entscheidend, betont Christopher Haas.

Engagement in der Lieferkette ist Teil der Zukunftsstrategie des Unternehmens

Seine Mitarbeiter*innen stehen voll hinter dem Engagement des Unternehmens: Für sie ist es ein Alleinstellungsmerkmal. Haas & Co. könne dadurch ein Stück weit dem Fachkräftemangel entgegenwirken, so der Geschäftsführer. Denn für Mitarbeiter*innen sowie Bewerber*innen werde die Identifikation mit den Unternehmenswerten immer wichtiger. Verändert haben sich auch die Beziehungen zu den Lieferanten – durch das gemeinsame Erarbeiten von Lösungen habe sich die Zuverlässigkeit der Geschäftspartner*innen erhöht und die Qualität der Ware erheblich verbessert, so Christopher Haas. Er sieht das Engagement seines Unternehmens auch als Teil einer Zukunftsstrategie. Haas ist sich sicher: Um langfristig unternehmerisch erfolgreich zu sein, müssen rohstoffverarbeitende Unternehmen ihren Fokus stärker auf Maßnahmen legen, die sicherstellen, dass Menschenrechte geachtet werden – in Deutschland und weltweit.

Christopher Haas im Austausch mit einem jungen Mitarbeiter. Foto: Marcus Steinbruecker



 Kontext

Fair Play auch abseits des Spielfelds?

TEXT: SHEHAR BANO KHAN, JOURNALISTIN

Während der Fußball-Europameisterschaft dreht sich alles um den Ball. Wie aber wird so ein Ball produziert? Das pakistanische Sialkot gilt als „Welthauptstadt der Ballmacher“ und erregte in den 1990er-Jahren mit Kinderarbeit internationales Aufsehen. Wie steht es heute um die Arbeitsbedingungen? Eine Spurensuche.

Ich fahre durch die heillos überfüllten und verstopften Straßen von Sialkot und versuche, Zeichen der Infrastrukturentwicklung in einer Stadt zu erkennen, die man als Zentrum der internationalen Fußballproduktion feiert. Überall am Straßenrand preisen Händler*innen stolz ihre Waren an. Es gibt nichts, was es nicht gibt – von Obst und Gemüse bis hin zu Schnickschnack „made in China“. Es herrscht großes Wirrwarr. Die Gebäude sehen eher nach Provisorien aus, nicht wie das Ergebnis einer wohlgedachten Stadtentwicklungsplanung.

Die pakistanische Stadt im Nordosten der Provinz Pandschab hat als führender Produktionsstandort handgenähter Fußbälle weltweite Bedeutung erlangt – eine Entwicklung, die Sialkot quasi aus dem Nichts zu einer der wohlhabendsten Städte Südasiens werden ließ. Inzwischen verfügt Sialkot über einen eigenen Flughafen und ist Standort der noch jungen Sial Airlines, einer Privatinitiative der Mitglieder der örtlichen Handelskammer. Schätzungen zufolge machen Sportartikel und -bekleidung, chirurgische Instrumente, Lederwaren, Kampfsportkleidung und Sportschuhe, die in Sialkot produziert und an fast 40 internationale und 60 regionale Marken abgesetzt werden, zusammen bis zu einem Zehntel der gesamten pakistanischen Exporteinnahmen aus.

Doch dieser statistische Wohlstand steht in krassem Gegensatz zu der von Entbehrung geprägten Lebenswirklichkeit der Mehrheit der Menschen vor Ort, denn obwohl die Stadt in ihren exportorientierten Einrichtungen rund 400.000 Menschen Arbeit bietet und für weitere etwa 100.000 Stellen im Einzelhandel im ganzen Land sorgt, ist dieser vermeintliche Wohlstand nur einigen wenigen Glücklichen vorbehalten. Die meisten anderen verdienen noch nicht einmal den von der Regierung des Pandschab festgelegten Mindestlohn in Höhe von 17.500 pakistanischen Rupien (105 Euro), und selbst dieser reicht nicht aus, um eine pakistanische Durchschnittsfamilie zu ernähren.

„Sialkot ist ein Paradies für Arbeitnehmer“

Einer der wenigen, die von dem Boom profitiert haben, ist Adeel Tanvir¹, Vorstand von Theta Industries², einem wichtigen Hersteller von Fußbällen und Sportausrüstung in Sialkot. Als wir zum Interview kommen, parkt auf dem Fabrikgelände unübersehbar eine ganze Flotte spiegelblanker Autos. Saad, der mich als Fotograf begleitet, knipst begeistert los und kommentiert augenzwinkernd, Tanvir stelle anscheinend zu viele Fußbälle her.

In Windeseile werden wir über den Hof in einen vornehm-plüschigen Raum geführt, der von einem breiten, rechteckigen Tisch dominiert wird. Dahinter sitzt Tanvir, der sich zur Begrüßung erhebt. Beim Mittagessen, das wir in seinem Büro einnehmen, erzählt er uns von seiner Fabrik, seinen Autos und seinem Zuhause, das sich über eine Fläche von 4.046 Quadratmetern erstreckt. „Sialkot ist ein Paradies für Arbeitnehmer*innen, und zumindest für meine Fabrik kann ich sagen, dass es keine Kinderarbeit gibt, keine Arbeitnehmer*innenrechte verletzt werden und Frauen den gleichen Lohn wie Männer erhalten“, so Tanvir.

Nach dem Essen werde ich durch die Fabrik geführt, um mir selbst ein Bild von den vermeintlich paradiesischen Arbeitsbedingungen zu machen. Der Manager der Fabrik zeigt mir gemeinsam mit Tanvirs Sohn die Räume und Hallen, in denen Fußbälle und andere Sportartikel hergestellt werden. Dabei versichert mir Tanvirs Sohn, dass Theta Industries die höchsten Produktionsstandards in der Region einhält. Für ihn bedeutet das, sich an die internationalen Arbeitsstandards zu halten und zu gewährleisten, dass diese nicht verletzt werden. „Sie haben selbst gesehen, dass hier keine Kinder beschäftigt werden. Würden wir Kinder einstellen, würde man unsere Fabrik schließen, und wir wären raus aus dem Geschäft.“

1. Name von der Redaktion geändert.

2. Name von der Redaktion geändert.

In den 1990er-Jahren sorgte die Kinderarbeit in der Ballproduktion international für Empörung

Wenngleich die Fußballindustrie in Sialkot, zu der auch Theta Industries gehört, sich jetzt nachdrücklich zur Unverletzlichkeit von Arbeitsrechten bekennt, so ist die Erinnerung an Ausbeutung und Kinderarbeit, wie sie früher praktiziert wurden, doch bestenfalls verblasst.

In den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit geriet diese Ausbeutung erstmals 1996, als mehrere Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen herausfanden, dass bei den Zulieferern namhafter Marken wie Nike, Puma, Adidas, Decathlon und Reebok in Sialkot Kinder in der Produktion von Fußbällen eingesetzt werden. Im Jahr darauf unterzeichneten der Weltverband der Sportartikelindustrie, die Internationale Arbeitsorganisation, UNICEF und die Handelskammer von Sialkot im US-amerikanischen Atlanta eine internationale Vereinbarung zur Unterbindung der Kinderarbeit in der pakistanischen Fußballindustrie. Binnen 18 Monaten hatte sich die Fußballproduktion in Sialkot von den Vorwürfen reingewaschen.

Die Fabrik des pakistanischen Sportartikelherstellers Forward Sports in Sialkot. Foto: Saad Sarfraz Sheikh



„Das ist mehr als 20 Jahre her, und wie bereits gesagt – wir wären raus aus dem Geschäft, wenn wir gegen dieses Gesetz verstießen“, versichert mir auch Tanvir Senior. Das mag für seine Fabrik gelten, aber laut meiner Quellen, denen ich Anonymität zusichern musste, sind Kinder noch immer an der Herstellung von Fußbällen beteiligt – wenn auch nicht als reguläre Angestellte in den Fabriken, so doch definitiv als Teil von Familien, die in Heimarbeit produzieren. Ich beschließe aber, nicht weiter nachzuhaken, und folge dem Manager in den Gebäude- trakt der Fabrik, in dem die Frauen arbeiten.

*Als wir uns treffen, fleht sie mich an, zu erzählen, wie Arbeitnehmer*innen, allen voran Frauen, von den Milliardären in Sialkot ausgebeutet werden.*

Keiner traut sich, Fragen zu den Arbeitsbedingungen zu beantworten

Beim Eintreten bemerke ich eine Gruppe von Frauen, die auf dem Fußboden sitzen und Staub von Boxhandschuhen bürsten. Sie sehen mich zunächst misstrauisch an und fragen sich wohl, was ich hier mache. Als ich sie in ihrem heimischen Dialekt anspreche, entspannen sich einige von ihnen, zwei ringen sich sogar zu einem Lächeln durch. Meine Frage, ob sie mit den Arbeitsbedingungen zufrieden seien, halte ich eigentlich für eine einfache Frage. Die Frauen empfinden das offenbar anders. Keine einzige antwortet, alle sehen mich weiter ausdruckslos an. Nach einigen Sekunden unterbricht Vorarbeiterin Saima Kayani³ das unangenehme Schweigen: „Hier gibt es keine Diskriminierung. Männer und Frauen werden gleich behandelt. Tanvir Sahib⁴ ist ein außerordentlich großzügiger Arbeitgeber“, schwärmt sie. Wenn dem so ist, dann frage ich mich, warum die Frauen so bedrückt und mutlos aussehen. Warum zögern sie, mit mir zu sprechen?

Bevor ich die Fabrik verlasse, gebe ich allen Frauen meine Handynummer – in der Hoffnung, dass sich wenigstens einige von ihnen bei mir melden. Wenig später ruft mich tatsächlich eine der Beschäftigten an, und wir verabreden uns für 21 Uhr, wenn sie Feierabend hat.

Als wir uns treffen, nimmt sie meine Hand und fleht mich an, der „Welt“ zu erzählen, wie Arbeitnehmer*innen, allen voran Frauen, von den Milliardären in Sialkot ausgebeutet werden. Ich frage sie, wer die Milliardäre von Sialkot sind, und ihre spontane Antwort lautet: „Mister Tanvir und seinesgleichen.“

3. Name von der Redaktion geändert.

4. Formelle Anrede für einen Mann.

Das Dilemma von Kinderarbeit in armen Gesellschaften

Mariam⁵ ist etwa 65 Jahre alt, ihr genaues Alter kann sie mir nicht sagen. Sie kam aus einem nahegelegenen Dorf nach Sialkot in der Hoffnung, nach dem Tod ihres Mannes den Lebensunterhalt für sich und ihre sechs Kinder erwirtschaften zu können. Vor dem Verbot der Kinderarbeit 1997 arbeiteten Mariam und ihre drei ältesten Kinder in zwei Fabriken in Sialkot, wo sie Fußbälle für internationale Marken nähten. „Ich weiß nicht, welche Marken es waren. Wir haben einfach Fußbälle mit der Hand genäht. Und plötzlich hieß es, meine Kinder könnten nicht länger in die Fabrik kommen, weil der Besitzer nicht wolle, dass Kinder dort arbeiten“, erklärt Mariam. Die Methode der erzwungenen Kinderarbeit ist ihr nicht vertraut. Sie sagt mir, dass ihre Kinder arbeiten müssen, ansonsten gäbe es nichts zu essen. „Ich war die einzige in der Familie, die Geld verdiente – sagen Sie mir doch bitte, wie ich sonst meine Kinder ernähren sollte?“, will Mariam wissen. Um ehrlich zu sein, habe ich keine Ahnung, was ich dieser Frau antworten soll. Einer Frau, die nie eine Schule besucht hat und für die internationale Übereinkünfte zum Verbot der Kinderarbeit ohne Belang sind. In ihrem Leben zählt, dass ihre Kinder etwas zu essen haben.



*Arshad Mirza, Geschäftsführer der Nichtregierungsorganisation Baidarie.
Foto: Saad Sarfraz Sheikh*

5. Name von der Redaktion geändert.

Frauen werden schlechter entlohnt als Männer

Mariam arbeitet seit 14 Jahren bei Theta Industries. Jeden Tag steht sie um fünf Uhr morgens auf, damit sie um 8:30 Uhr in der Fabrik ist. Ebenso wie die anderen Frauen arbeitet sie über die normale Arbeitszeit – welche von 8:30 Uhr bis 17 Uhr dauert – hinaus, teilweise bis 20 oder 21 Uhr, und das für magere 200 pakistanische Rupien (1,19 Euro) Überstundenzuschlag. Männern geht es ähnlich schlecht, und auch sie bekommen nur einen geringen Überstundenzuschlag. Dieser liegt bei 500 Rupien (2,98 Euro), ohne dass damit jedoch Leistungen der Gesundheits- oder Sozialversicherung verbunden wären.⁶

Als besonderen Missstand empfindet Mariam die Tatsache, dass Frauen weniger verdienen als Männer. Sie erzählt mir, dass der Durchschnittslohn eines Mannes in einer Fabrik in Sialkot zwischen 16.000 und 17.000 Rupien (rund 95 bis 101 Euro) monatlich liegt, gegenüber 10.000 bis 12.000 Rupien (rund 59 bis 71 Euro) für eine Frau. Mariams Lohn wurde nach 14 Jahren kürzlich auf 14.000 Rupien (rund 83 Euro) angehoben. An ihren Lebensbedingungen hat dies jedoch nichts geändert. Ohne Leistungen der Kranken- oder Sozialversicherung kommt sie nur schwer über die Runden. „Es kommen andere Probleme hinzu. Wenn ich krank werden würde oder jemand anderes bei mir zu Hause erkrankte, springen die Fabrikbesitzer nicht ein. Wir müssen mit unserem Lohn auskommen, denn Verantwortung gegenüber uns als Arbeitnehmer*innen zeigen sie nicht“, beklagt sie.

Kritiker sprechen von zahlreichen Verstößen gegen das Arbeitsrecht

Um diesen Vorwürfen nachzugehen, habe ich zwei Treffen vereinbart: das erste in Lahore, und zwar mit Farooq Tariq, dem Generalsekretär des Pakistan Kissan Rabita Committee (PKRC), einem landesweiten Netzwerk von Bauernverbänden. Das zweite Treffen findet in Sialkot statt, im Büro von Arshad Mirza, dem Geschäftsführer der Nichtregierungsorganisation (NRO) Baidarie, die sich für Arbeitnehmer*innenrechte und die Teilhabe von Frauen einsetzt.

Mein Treffen mit Tariq ist höchst aufschlussreich, und er ist keineswegs zurückhaltend, wenn es darum geht, dass es viele Probleme mit Verstößen gegen das Arbeitsrecht gibt. „Ein wesentliches Indiz sind die strengen Auflagen für Gewerkschaften und Tarifverhandlungen. Gegenwärtig haben wir ‚gelbe Gewerkschaften‘ – solche, die mit stillschweigender Zustimmung der Arbeitgeber zum Nachteil der Arbeitnehmer*innen agieren“, so Tariq. „Es wäre naiv, anzunehmen,

6. Eine Sozialversicherung für Arbeitnehmer*innen gibt es in Pakistan nicht – zumindest nicht grundsätzlich im vertraglichen Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft. Dennoch werden Arbeitnehmer*innen in führenden Einrichtungen Gesundheits- und Sozialleistungen gewährt.

dass Kinderarbeit kein Problem mehr darstellt, oder dass die Industrie, allen voran die Fußballindustrie, ein Musterbeispiel für die Anwendung internationaler Arbeitsstandards ist“, fügt er hinzu.

Arshad Mirzas Schilderungen weichen nicht wesentlich von dem ab, was ich von Tariq erfahren habe. Nach jahrelangem Eintreten für den Schutz von Rechten, vor allem für die von Arbeitnehmer*innen, verfügt Mirza über weitreichende Einsichten in die Geschäftspraxis lokaler Fußballhersteller. „Das Credo der meisten Fabrikbesitzer lautet: Gewinnmaximierung ohne Einhaltung internationaler Arbeitsnormen.“ Mirza, der neben seiner Tätigkeit auch den lokalen Fußballhersteller Forward Sports in Fragen des Arbeitsrechts und der Compliance berät, kennt aber auch löbliche Ausnahmen. So hat Adidas, einer der Abnehmer von Forward Sports, beispielsweise einen eigenen Kontrollmechanismus eingerichtet, um arbeitsrechtliche Verstöße zu ermitteln. Dieser Mechanismus beinhaltet eine regelmäßige Abfrage der Zufriedenheit der Arbeitnehmer*innen sowie eine Hotline, bei der alle Arbeitnehmer*innen direkt Beschwerde einlegen können.

Das Credo der meisten Fabrikbesitzer lautet: Gewinnmaximierung ohne Einhaltung internationaler Arbeitsnormen.

Der technologische Wandel setzt Sialkot unter Druck

Mirza spricht auch über die Folgen des technologischen Wandels, der dazu geführt hat, dass Fußbälle inzwischen eher maschinell als von Hand gefertigt werden, was auch die Arbeitnehmer*innen in Sialkot betrifft. „Vor 2010, als die Bälle noch mit der Hand genäht wurden, lieferte Sialkot 75 Prozent aller Fußbälle weltweit. Dann aber begann China, Bälle maschinell herzustellen. Die waren zwar billiger, aber auch von minderer Qualität als die handgenähten Bälle aus Sialkot. Die Fußballexporte aus Sialkot brachen um 30 bis 40 Prozent ein, einige Betriebe mussten schließen oder Arbeitskräfte entlassen.“ Laut Mirza geraten durch diesen technologischen Wandel vor allem Frauen ins Hintertreffen. Einige der Fabriken in Sialkot haben sich jedoch dazu entschieden, dem Rückgang der Fußballausfuhren mit maschineller Herstellung zu begegnen. Das Neueste sind Bälle, die mit der „thermo bonded“-Technologie⁷ gefertigt werden, einem Verfahren, das vom wichtigsten Kunden Adidas entwickelt wurde und von den Herstellern in Sialkot kontinuierlich perfektioniert wird.

7. Bei diesem Verfahren wird die Balloberfläche nicht zusammengenäht, sondern thermisch verklebt.



*Shazia – Teilnehmerin des Adidas-Programms – produziert in einem Hinterzimmer Sportbekleidung.
Foto: Saad Sarfraz Sheikh*

Adidas lancierte eine Initiative für Frauen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben

Doch was geschah mit all jenen, die plötzlich ihre Arbeitsplätze verloren hatten? Mirza berichtet mir von einer Initiative, die seine NRO Baidarie gemeinsam mit Adidas ins Leben gerufen hat. Der Branchenriese hatte 2017 ein Programm aufgelegt, das Arbeitnehmerinnen in die Lage versetzen soll, eine nachhaltige Erwerbsgrundlage zu erlangen. „Ausgewählten Frauen, die von zu Hause aus arbeiten, möchte Adidas bedarfsgerechte Fertigkeiten vermitteln, die sich am Markt vor Ort orientieren. Das ist ein sehr ehrgeiziges Programm, mit dem ausgebildeten Arbeitnehmerinnen der Zugang zum formellen Sektor ermöglicht werden soll“, führt Mirza aus.

Eine dieser Frauen ist Shazia, die mit ihrem Ehemann und ihrem wenige Wochen alten Säugling spartanisch in drei Zimmern lebt. Während sie die Wiege schaukelt, erzählt sie mir, wie sie mit dem Adidas-Programm in Berührung kam. Nach einem Einführungskurs zur Gründung eines Kleinstunternehmens in Heimarbeit bei Baidarie richteten Shazia und ihr Mann eine Facebook-Seite ein, um sich mit internationalen Sportartikelmarken zu vernetzen. Seit mehr als einem Jahr verkaufen sie nun Sportbekleidung an internationale Marken. Genäht wird an drei Nähmaschinen in einem Hinterzimmer: „Ich bin glücklich, dass ich Dinge für mein Zuhause und Kleidung für meinen Sohn kaufen kann“, sagt Shazia schüchtern.

Wie es wohl in den Vororten von Sialkot aussieht?

Ich frage mich dann aber doch, wie es wohl für die ungelernten Arbeiterinnen im informellen Sektor aussieht. Und was es für die Orte in der Umgebung bedeutet, dass der Blick der Weltöffentlichkeit sich hauptsächlich auf Sialkot richtet. Ich wusste, dass viele Unternehmen in den Vororten von Sialkot ihre Produktion an Unterauftragnehmer*innen vergeben und so indirekt ungelernte Arbeitskräfte beschäftigten. Wie geht es denen heute? Wie gehen sie mit dem technologischen Wandel um? Um Antworten auf diese Fragen zu bekommen, beschlossen mein Fotograf und ich, ins 20 Autominuten entfernte Ugoki zu fahren.



*Razia lebt in der Ortschaft Ugoki und stickt Fußbälle in Heimarbeit.
Foto: Saad Sarfraz Sheikh*

Verfallen und heruntergekommen, zeugt Ugoki davon, dass der Einsatz für die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte über ein bloßes Lippenbekenntnis nicht hinausgeht. Die Elendsquartiere der Stadt hüten die dunklen Geheimnisse der Fußballproduktion von Sialkot. Zutage treten diese leider nicht wirklich, denn die Menschen in Ugoki geben nur zögerlich Auskunft. Sobald das Wort „Fußball“ fällt, machen sie dicht.

Also klopfe ich, nachdem ich eine Weile durch die engen, ungepflasterten Gassen der Stadt gelaufen bin, einfach an die erstbeste halboffene Tür. Nach wenigen Sekunden schiebt sich der Kopf eines Jungen hindurch, und kurz danach ertönt eine fragende Frauenstimme im Hintergrund. Schnell schlüpfte ich in den winzig kleinen Innenhof, in dem eine Frau mit einem wenige Monate alten Baby auf dem Arm steht. An ihrem Rockzipfel hängt ein weiteres Kind, dessen staubverschmiertes Gesicht glücklich über die Ankunft eines Fremden wirkt. Und dann taucht plötzlich noch ein weiteres Kind aus einem in die Ecke des Hofes gezwängten Verschlag auf.

Ugoki zeugt davon, dass der Einsatz für die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte über ein bloßes Lippenbekenntnis nicht hinausgeht.

In Ugoki wird klar: Noch immer nähen Kinder Fußbälle

Für eine Frau, die mit ihrem Mann und vier Kindern in einer baufälligen Bretterbude lebt, verströmt Razia eine außergewöhnliche Fröhlichkeit. Sie erzählt mir, dass die Vertreter der Fußballhersteller aus Sialkot regelmäßig nach Ugoki kommen, um Menschen für die Herstellung von Fußbällen anzuwerben. Ich folge ihrer Einladung in den winzigen Raum, in dem sie ihr Material aufbewahrt und der ansonsten von einem riesigen Bett ganz ausgefüllt wird, in dem anscheinend die gesamte Familie schläft. Razia erzählt mir, dass ihre Kinder ihr bei der Fußballproduktion helfen. „Fast jedes Kind in Ugoki macht bei der Fußballherstellung mit, wir haben gar keine andere Wahl – wie sollen wir sonst überleben?“ Stolz zeigt sie mir einen Holzrahmen und einen Satz der 32 „Waben“, die man braucht, um einen Fußball herzustellen. „Für einen Fußball bekommen wir 50 Rupien (0,30 Euro). Ich versuche, jeden Tag mindestens vier zu machen. Andere Arbeit findet man hier nicht. Ich nähe Fußbälle in der dritten Generation, und viele hier in Ugoki nähen seit ein, zwei Generationen Fußbälle mit der Hand“, sagt Razia.

Bevor ich gehe, frage ich Razia, ob es in der Gegend gute Schulen gebe. „Gute Schulen? Gibt es nicht, nein. Aber selbst wenn, könnte sich die niemand in Ugoki leisten. Ich möchte, dass meine Kinder eine Universität besuchen, aber als Christen können wir nur als Reinigungskräfte beschäftigt werden“, erklärt Razia. Zutiefst verstört darüber, dass hier die Ausbeutung in Armut lebender Menschen unter dem Deckmantel der Rechtmäßigkeit stattfindet, verlasse ich Razias Haus. Am einen Ende der globalen Lieferkette stehen gigantische Profite. Am anderen steht herzzerreißende Armut. Für jede Frau wie Shazia, der Adidas als eines von nur wenigen Unternehmen in Sialkot dabei geholfen hat, durch spezielle Schulungsprogramme Fertigkeiten zu erlangen und so einen Ausweg aus prekären Arbeitsbedingungen zu finden, gibt es in Pakistan Tausende andere Frauen mit ihren Familien, für die sich die Situation in den vergangenen 20 Jahren kein Stück verbessert hat.

Weder der informelle Sektor noch die Auftragsvergabe in Heimarbeit sind neue Phänomene, und doch hat es den Anschein, als bezögen viele internationale Marken diejenigen, die dies wirklich dringend bräuchten, nicht in ihre Audits und Fortbildungsprogramme ein. Meine Erfahrungen in Ugoki zeigen mir, dass Verantwortung und Rechenschaftspflicht Mangelware sind.

Kein Übereinkommen oder Gesetz ist wirksam, wenn es nicht durchgesetzt wird

Auf der Rückfahrt geht mir der Name des offiziellen Balls für die Europameisterschaft durch den Kopf, „Uniforia“, und die Botschaft, die davon ausgehen soll. Der Name setzt sich zusammen aus „Unity“, was für die einigende Kraft des Fußballs steht, und „Euphoria“, für die Begeisterung, die dieser Sport auslösen kann. Anika Marie Kennaugh, Produktdesignerin bei Adidas, sagte bei der Präsentation des Balls: „Die Europameisterschaft ist eine großartige Gelegenheit, um die Kraft zu zeigen, die in einer Gemeinschaft steckt.“ Wen aber schließt diese Gemeinschaft ein? Nicht Sialkot, wo der Ball herkommt. Und erst recht nicht Ugoki, wo es weder Begeisterung noch Gemeinschaft gibt. Was kann man dagegen tun? Ich rufe mir Mirzas Worte ins Gedächtnis und seine nüchterne Einschätzung, warum die internationalen Hersteller Sialkot ausgewählt haben: „Sialkot ist vor allem deswegen attraktiv für Unternehmen, weil es hier billige Arbeitskräfte gibt. Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte lassen sich nur dann wirksam umsetzen, wenn Arbeitnehmer*innen gerecht an den Profiten beteiligt werden. Bis dahin ist es leider noch ein langer Weg.“ Jedes Übereinkommen, jedes Gesetz mit dem Ziel, Menschen vor Ausbeutung und der Verletzung ihrer Rechte zu schützen, bleibt unwirksam, solange sie nicht effektiv durchgesetzt werden. Wenn Sialkot angeblich den Erfolg der Fußballindustrie in der globalen Lieferkette verkörpert, dann ist Ugoki Ausdruck ihres Versagens.



*In mühsamer Handarbeit:
Für einen Fußball
erhalten die Menschen in
Ugoki nicht mehr als 30 Cent.
Foto: Sohail Shahzad*

Analyse

Sechs Jahre APS+ in Pakistan: Fortschritte und Herausforderungen

TEXT: ABDUL QADIR, KAI DITTMANN, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES)

Das Allgemeine Präferenzsystem¹ (APS+) ist ein entscheidendes Instrument der EU für die Förderung nachhaltiger Entwicklung. Als Gegenleistung für Handelspräferenzen müssen die Länder die Umsetzung der grundlegenden Arbeitsrechte sicherstellen, wie z. B. die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO).

Textilien und Bekleidung machen über 80 Prozent der pakistanischen Exporte in die EU aus. Seit Pakistan 2014 der Sonderdienstleistungsinitiative im Rahmen von APS+ beigetreten ist, stiegen Pakistans Exporte in die EU um 50 Prozent. 95 Prozent dieser Exporte fielen unter APS+.

Die Regierung Pakistans hat begonnen, einen nationalen Regelungsrahmen für den Arbeitnehmerschutz umzusetzen. In ähnlicher Weise haben sowohl die föderalen Behörden als auch die Provinzbehörden das System der Arbeitsaufsicht verbessert. Im Bereich der Kinderarbeit ist speziell

im Bundesstaat Punjab, wo die Provinzregierung Maßnahmen in mehreren Fabriken zur Lösung der Problematik ergriffen hat, ein gewisser Erfolg zu verzeichnen. Gleichzeitig sind die Arbeitnehmer*innen in Pakistan weiter mit Arbeitslosigkeit, Arbeitsplatzunsicherheit, der informellen Wirtschaft und Geschlechterdiskriminierung konfrontiert. Ausbeuterische Arbeitspraktiken sind immer noch weitverbreitet. Ein großer Teil der signifikanten Gruppe der informell Beschäftigten erhält keine ordnungsgemäßen Verträge und kann so nicht in den Genuss von Mindestlohngarantie und sozialer Absicherung kommen. In der Stadt Sialkot erhält nur ein Drittel aller Arbeitnehmer*innen Sozialleistungen.

Kinderarbeit und Schuldknechtschaft sind im formellen wie im informellen Sektor der pakistanischen Wirtschaft immer noch weitverbreitet. Mehr als drei Millionen Menschen² leben in Pakistan nach wie vor in moderner Sklaverei, und mehr als zwei Millionen Kinder arbeiten als Kinderarbeiter.³

1. Engl. Generalised Scheme of Preferences (GSP)

2. „Country Data. Global Slavery Index.“ (dt. „Länderdaten. Globaler Sklaverei-Index“), Aufgerufen am 5. März 2020. <https://www.globalslaveryindex.org/2018/data/country-data/pakistan/>

3. Hossain, Jakir; Ahmed, Mostafiz; Hasan Sharif, Jafrul. (2018). Linking trade and decent work in global supply chains in Bangladesh. Dhaka.

Unbezahlte Familienarbeit und Arbeit in der Landwirtschaft machen den größten Teil der Kinderarbeit in Pakistan aus. Mädchen arbeiten eher als Jungen in der Landwirtschaft oder stellen privat Produkte in Heimarbeit her. Darüber hinaus verbietet kein Gesetz Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung. Mit 34 Prozent weist Pakistan weiter ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle auf, das mehr als doppelt so hoch ausfällt wie im weltweiten Durchschnitt.⁴ Der Grad an gewerkschaftlicher Organisation liegt bei unter fünf Prozent.

Im Rahmen des Regionalprojekts der Friedrich-Ebert-Stiftung,⁵ (FES) Core Labour Standards Plus⁶ haben Forscher*innen die Auswirkungen globaler Lieferketten in Pakistan untersucht und ermittelt, dass die Sozialklauseln des APS+ zu ersten Anzeichen positiver Resonanz bei der Regierung geführt haben. In Kooperation mit dem FES-Büro in Pakistan veröffentlicht die pakistanische Arbeitnehmervereinigung (Pakistan Workers Confederation, PWC) jährlich Berichte, die den Stand der Konformität mit dem APS+ bewerten. Diese Berichte sind Grundlage für Diskussionen mit nationalen und internationalen Akteuren, einschließlich der EU-Kommission und verschiedenen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, sowie mit Beschäftigten, um deren Bewusstsein zu schärfen, wie sie die Bestimmungen des APS+ in Verhandlungen mit Behörden und Arbeitgeber*innen nutzen können.

Zahoor Awan, Generalsekretär der PWC und des pakistanischen Arbeitnehmerverbands (Pakistan Workers Federation) mit 43-jähriger praktischer Erfahrung in der Gewerkschaftsarbeit, sagt aber:

„Unternehmen, die sich an Arbeitsnormen halten, beschwerten sich darüber, dass es keine fairen Wettbewerbsbedingungen gibt.“ Diese Situation zeigt sich am Beispiel der Stadt Sialkot mit ihrer Sportartikelindustrie: „Die zuständige Gewerkschaft einer Fabrik in Sialkot, im Bundesstaat Punjab, die Rucksäcke für Adidas Deutschland herstellt, stellt sicher, dass ihr Arbeitgeber die Arbeitsgesetze im Unternehmen zuverlässig umsetzt.

Dies führt zu ernsthaften Problemen für das Unternehmen angesichts des starken Wettbewerbsdrucks durch Zulieferer, die ihren Betrieb zunehmend in die nahe gelegene Exportfertigungszone verlagern, um von arbeitsrechtlichen Ausnahmeregelungen zu profitieren“, fügte Awan hinzu. Die dritte der regelmäßigen Überprüfungen von APS+ erfolgt 2020. Wenn Pakistan bei der Umsetzung der IAO-Übereinkommen⁷ Fortschritte macht, kann sich die Geschäftswelt neue Chancen für Handel und Export ausrechnen. Dauerhafter Fortschritt kann nur durch einen Dialog mit Gewerkschaften, multinationalen Unternehmen, lokalen Arbeitgebern sowie regionalen und nationalen Verwaltungsbehörden erzielt werden. Gleichzeitig müssen sich die rechtliche Situation und die tatsächliche Umsetzung der Gesetze in Pakistan verbessern, damit das APS+ sein Versprechen gegenüber den pakistanischen Arbeitnehmer*innen einlösen kann.

ABDUL QADIR ist Berater und Programmkoordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung, Pakistan.

KAI DITTMANN ist Programmmanager im Büro für regionale Zusammenarbeit in Asien der Friedrich-Ebert-Stiftung, Singapur.

4. Internationales Arbeitsamt. (2018). Global Wage Report 2018/19: What Lies behind Gender Pay Gaps. (dt. Globaler Lohnbericht 2018/19: Gründe für das geschlechtsspezifische Lohngefälle weltweit. 2018).

5. Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist eine deutsche politische Stiftung. Sie wurde benannt nach Friedrich Ebert, Deutschlands erstem demokratisch gewählten Präsidenten.

6. Dt. „Kernarbeitsnormen Plus“, <https://www.fes-asia.org/core-labour-standards-plus/>

7. Pakistan hat alle acht grundlegenden IAO-Übereinkommen ratifiziert.

Welthauptstadt der Ballmacher und ihre globalen Beziehungen

Die pakistanische Stadt Sialkot im Nordosten der Provinz Pandschab hat als führender Produktionsstandort handgenähter Fußballle weltweite Bedeutung erlangt – eine Entwicklung, die Sialkot quasi aus dem Nichts zu einer der wohlhabendsten Städte Südasiens werden ließ. Der Markt vor Ort unterliegt jedoch u. a. den Einflüssen der Global Player aus der Sportartikelindustrie und der Konkurrenz durch die maschinelle Fußballherstellung in China. Erfahren Sie mehr über den erheblichen Gegensatz zwischen dem Wohlstand und der von Entbehrung geprägten Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort in der Reportage der pakistanischen Journalistin Shehar Bano Khan (S. 192).





 Praxis

Ein fair gehandelter Ball muss nicht teurer sein

Schneller, höher, weiter: Im Sport geht es meistens um Erfolgsgeschichten. Was viele nicht wissen: Oft werden Sportartikel ohne Berücksichtigung von Arbeits- und Sozialstandards hergestellt. Michael Jopp, Fachpromotor für kommunale Entwicklungspolitik in Berlin, möchte das ändern. Mit einer bundesweiten Kampagne kämpft er für mehr Fairness in der Sportartikelindustrie.

Sie haben die Initiative Sport handelt Fair gestartet – was verbirgt sich dahinter?

JOPP: Die Initiative Sport handelt Fair setzt sich für mehr globale Gerechtigkeit im Sport ein. Konkret geht es uns darum, die Menschen- und Arbeitsrechtsbedingungen in der Sportartikelindustrie zu verbessern und Nachhaltigkeitsaspekte bei Sportevents umzusetzen. Dazu zählen z. B. CO₂-arme Mobilität, aber auch langfristige Nutzungskonzepte für Sportstätten. Über 100 Nichtregierungsorganisationen, Sportvereine, Verbände und Kommunen haben sich bereits in ganz Deutschland zusammengeschlossen. Wir hoffen aber natürlich noch auf weitere Unterstützung.

Warum sehen Sie besonderen Handlungsbedarf bei den Produktionsbedingungen in der Sportartikelindustrie und durch die Kommunen?

JOPP: Die Sportartikelindustrie ist sehr konsumorientiert. Es wird unglaublich viel verbraucht, insbesondere im Bereich Textilien. Aber auch „reine“ Nutzprodukte wie Bälle werden regelmäßig erneuert. Der Jahresumsatz in Deutschland liegt bei etwa 8 Milliarden Euro, europaweit waren es 2017 sogar über 36 Milliarden Euro.

Die Branche hat also eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Viele Sport- und Merchandiseartikel werden aber unter menschenunwürdigen Bedingungen hergestellt, durch die Menschenrechte und internationale Arbeitsstandards verletzt werden. Hierfür fehlt bislang das Problembewusstsein. Um dem entgegenzuwirken, ist es wichtig, die Verbraucher*innen zu sensibilisieren. Der Sport ist kommunal stark verankert, sowohl in Vereinen als auch in klassisch kommunalen Einrichtungen wie Schulen oder Jugendfreizeiteinrichtungen. Dadurch spielen die Kommunen und deren Marktmacht eine sehr große Rolle. Einerseits sind lokale Sportvereine eine originäre Institution für ehrenamtliches Engagement – man erreicht hier also sehr viele Konsument*innen, andererseits kommt Kommunen auch im Beschaffungsprozess eine hohe Bedeutung zu.

Gibt es konkrete Ziele und wie gehen Sie genau vor?

JOPP: Wir wollen einen aktiven Beitrag zur Agenda 2030 und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung leisten. Darüber hinaus wollen wir den Anteil fair gehandelter Sportartikel in den nächsten fünf Jahren massiv erhöhen. Unser Ziel ist es, dass der faire Handel auch mit industriellen Produkten wie einem Sportball, einem Fanschal oder einem Trikot assoziiert wird. Dazu soll es in allen Bundesländern Bildungsangebote zu den Themen Fairer Handel, Nachhaltigkeit und Sport geben. Eine weitere konkrete Station ist für uns als deutschlandweite Initiative die Fußball-Europameisterschaft 2024 in Deutschland. Unser Anspruch ist, dass sie die fairste Europameisterschaft aller Zeiten wird.

Sie setzen bei der Beschaffung auf Fairtrade-zertifizierte¹ Fußbälle. Warum greifen Sie auf diese Zertifizierung zurück, wenn doch auch die „major player“ Maßnahmen zur Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards vorsehen?

JOPP: Es ist schön, wenn Unternehmen freiwillig betonen, dass sie Menschenrechte und gute Arbeit unter Berücksichtigung international anerkannter Standards in ihren Lieferketten beachten. Wenn sie sich aber nicht unabhängig überprüfen lassen, ist das nichts, was wir fördern wollen. Im Fairen Handel sorgen transparente und nachvollziehbare Mindeststandards für eine gewisse Sicherheit. Zwar sind existenzsichernde Löhne, die über den gesetzlichen Mindestlohn hinausgehen, auch bei Fairtrade nicht immer die Regel. Es gibt aber das ausdrückliche Ziel, sich diesen schrittweise anzunähern. So steht es in den Fairtrade-Standards. Außerdem zahlen zertifizierte Unternehmen an ihre Lieferanten neben den reinen Produktionskosten zusätzlich Prämien aus. Diese Beträge werden aktiv für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor Ort verwendet. Dazu kommen regelmäßige Kontrollen.

1. Für die Zertifizierung des Fairtrade-Siegels ist die Fairtrade Labelling Organizations International (FLO) verantwortlich.

Insgesamt ist das wesentlich weitreichender als das bloße Versprechen von Unternehmen, die Menschen- und Arbeitsrechte im Idealfall nicht zu verletzen. Solange keine Verpflichtung für unabhängige Prüfmechanismen wie beispielsweise ein Lieferkettengesetz vorgesehen ist, das eine flächendeckende Nachvollziehbarkeit gewährleistet, gibt es zu freiwilligen Zertifizierungen deswegen keine zufriedenstellende Alternative.

Mit den hohen sozialen Anforderungen im Fairen Handel sind auch hohe Kosten verbunden. Können sich kleine Kommunen und Sportvereine überhaupt solche Bälle leisten?

JOPP: Ein fair gehandelter Ball muss nicht notwendigerweise teurer sein. Die Kosten eines Balls setzen sich aus unterschiedlichen Teilen zusammen. Die Herstellung ist nur ein Teil davon. Daneben gibt es noch Faktoren wie Transport, Marketing oder Zwischenhandel. Natürlich kostet eine Fairtrade-Zertifizierung etwas Geld, aber im Gegenzug könnte ein Unternehmen z. B. beim Marketing einsparen. Das ist eine Frage der Prioritätensetzung. Aber auch hier gibt es in den Kommunen und Vereinen noch Aufklärungsbedarf.

„Solange keine Verpflichtung für unabhängige Prüfmechanismen wie beispielsweise ein Lieferkettengesetz vorgesehen ist, das eine flächendeckende Nachvollziehbarkeit gewährleistet, gibt es zu freiwilligen Zertifizierungen deswegen keine zufriedenstellende Alternative.“

Was braucht es aus Ihrer Sicht, damit die öffentliche Hand grundsätzlich Nachhaltigkeitskriterien bei der Vergabe von Aufträgen berücksichtigt? Was fordern Sie von der Politik?

JOPP: Die Politik könnte z. B. unterstützen, indem sie sozial-ökologische Mindestanforderungen in der öffentlichen Vergabe von Aufträgen stärker betont, aber auch in die Ausbildung von Verwaltungsangestellten integriert. Sie muss klar vermitteln, dass der Preis allein kein ausschlaggebendes Kriterium sein darf. Auch eine Prämienzahlung, wie eben beschrieben, oder die Zahlung existenzsichernder Löhne könnten als Bewertungskriterien in die Vergabeprozesse mit aufgenommen werden. Solche vergaberechtlichen Regelungen wären eine gute Ergänzung zu einem allgemeinen Lieferkettengesetz.

Warum spielt noch keine europäische Liga mit nachweislich nachhaltig produzierten Bällen, und wie lässt sich das ändern?

JOPP: Einen rationalen Grund gibt es nicht. Es fehlt an Bekanntheit und an Grundinteresse. Wir haben engen Kontakt zu größeren Vereinen, und sogar von Bundesligisten haben wir bestätigt bekommen, dass die fairen Bälle absolut konkurrenzfähig sind. Ein Problem ist, dass viele Vereine an Ausrüsterverträge gebunden sind. Das gilt häufig jedoch nur für die 1. Profi-Mannschaft. Dennoch gibt es Unternehmen, die bis in die viert- und fünftklassigen Fußballligen pilgern und versuchen, dort kleine Vereine und einzelne Spieler durch Sonderangebote an Ausrüsterverträge zu binden. Dagegen anzukommen ist für Fairhandelsvertreter*innen unheimlich schwer. Deswegen ist es so wichtig, sich zu vernetzen und mit guten Beispielen voranzuschreiten. Grundsätzlich kann ich nur jedem Verein raten: Probiert die fairen Bälle doch einfach mal aus!

Aufteilung der Kosten eines Fairtrade-zertifizierten Balles

am Beispiel des BadBoyz Dynamic World Balls

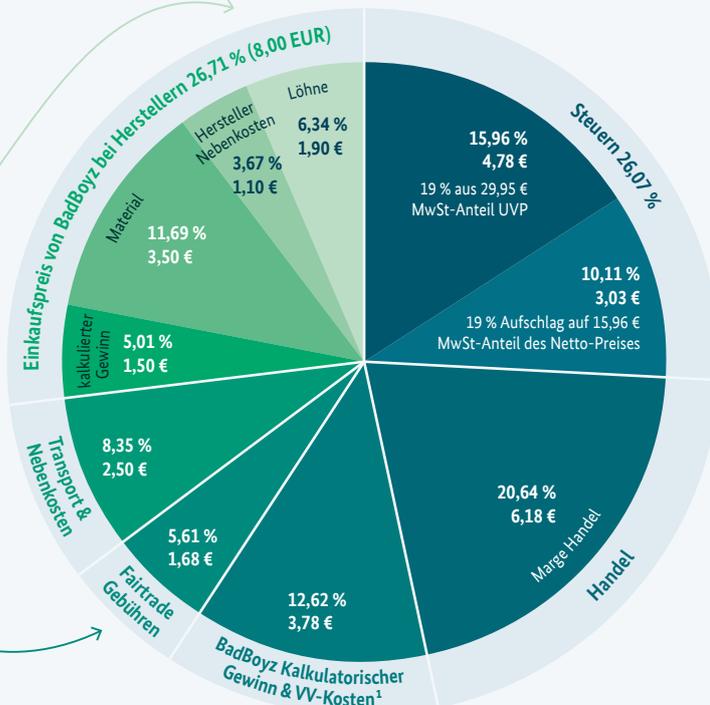
Händler Einkaufspreis (15,96 €) + MwSt + Marge Handel = 29,95 € (Unverbindlicher Verkaufspreis, UVP)

Anteil der Löhne in Pakistan:

am UVP 29,95 € =	6,34 %
am Händler-Einkaufspreis 15,96 € =	11,90 %
am Einkaufspreis BadBoyz 8,00 € =	23,75 %

Zusammensetzung der Fairtrade-Gebühren:

10 % Fairtrade-Prämie (an Arbeitnehmendenvertretung) =	0,80 €
5 % Compliance-Prämie (an Hersteller) =	0,40 €
2 % Umsatz-Provision an Fairtrade Deutschland aus 15,96 € =	0,32 €
Umlage Jahresgebühren FLOCERT (kalkulatorischer Mindestwert) =	0,16 €
gesamt =	1,68 €



Anmerkung: Hersteller von fairen Bällen sind: Alternative Trading Organizations wie z. B. GEPA, BadBoyz Ballfabrik, CAWILA und DerbyStar.¹ VV-Kosten: Verwaltungs- und Vertriebskosten. Quelle: „(B)All Around The World – Can We Fair It? Spielregeln für die Sportartikelindustrie“. WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.

Neue Arbeitswelt – Menschliche Arbeitswelt

Zukunft der Arbeit

Die Zukunft der Arbeit

Wie können wir gemeinsam die Arbeit der Zukunft gestalten? Zu dieser Frage gibt dieser Begleitband wesentliche Denkanstöße. Hier umreißt Björn Böhning, Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, zunächst die zentralen Handlungsfelder auf nationaler und europäischer Ebene und gibt einen kurzen Überblick über die nachfolgenden Beiträge.



BJÖRN BÖHNING ist beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Er ist dort zuständig für die Abteilung „Arbeitsrecht, Arbeitsschutz“ sowie für die

Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt“, inklusive der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft im BMAS. Zudem verantwortet er den Bereich „Internationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ sowie die Projektgruppe „Nationale Weiterbildungsstrategie“ im BMAS. Foto: BMAS/J. Konrad Schmid

Die Arbeitswelt unterliegt einem tief greifenden und zum Teil rasanten Wandel. Die Digitalisierung ist dafür ein wichtiger und ganz entscheidender Treiber. Das birgt Risiken und Chancen zugleich.

Manche Veränderungen sind heute erst in Umrissen zu erkennen; andere sind in den Betrieben schon längst angekommen und fest etabliert: Wie wird die Arbeit der Zukunft aussehen? Dazu wollen wir uns mit Ihnen, unseren europäischen Partnerinnen und Partnern, austauschen und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nutzen, um gemeinsame Handlungsbedarfe zu vereinbaren.

Für diesen Begleitband haben wir nationale, europäische und internationale Expertinnen und Experten aus Politik und Praxis, Wissenschaft und Sozialpartnerschaft gewonnen, um interessante Schlaglichter auf die Zukunft der Arbeit zu erhalten. Denn die Arbeit wird uns zukünftig nicht ausgehen. Aber es wird vielfach eine andere Arbeit sein, die andere Kompetenzen und Qualifikationen erfordert und die mit einer voranschreitenden Flexibilisierung der Arbeitswelt einhergeht.

Es geht also längst nicht mehr um die Frage, ob Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI) unsere Arbeitswelt verändern, sondern wie. Wir wollen diesen Wandel gestalten, damit aus technischem Fortschritt auch sozialer Fortschritt wird.

Digitalisierung und digitale Arbeitswelt europaweit gestalten

Auch für die neue EU-Kommission ist die digitale Arbeitswelt ein Kernthema. Europa hat die Macht, die Digitalisierung zu gestalten. Dabei geht es nicht nur um faire Digitalsteuern für Apple, Amazon, Google und Facebook, sondern auch um den Effekt von Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz auf den europäischen Arbeitsmarkt.

Fakt ist: Der Einfluss digitaler Technologien auf die betriebliche Praxis in Europa nimmt zu. Deshalb machen nationale Alleingänge wenig Sinn. Vor diesem Hintergrund setzen wir im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft das Thema „Zukunft der Arbeit“ auf die europäische Agenda. Aus arbeitspolitischer Sicht geht es uns dabei um die Kernthemen KI, Plattformökonomie und Weiterbildung, die unmittelbar zusammenhängen: Mit der Digitalisierung werden neue „intelligente“ Werkzeuge und Systeme vermehrt eingesetzt; dazu tragen die Fortschritte in der KI entscheidend bei. Dies verändert unsere Art, zu arbeiten, nachhaltig. Es ermöglicht neue Geschäftsmodelle wie digitale Plattformen, die selbstständig arbeitende Personen durch neue Arten der Organisation von Arbeit in einem bisher unbekanntem Ausmaß einsetzen. Durch Digitalisierung und den vermehrten

Einsatz von KI ändern sich Tätigkeits- und Verantwortungsprofile. Die Nachfrage nach neuen Fähigkeiten steigt. Berufliche Weiterbildung wird daher zum Schlüssel, um Beschäftigung zu sichern und Fachkräftemangel zu begegnen.

Vertrauenswürdige Künstliche Intelligenz ermöglichen und Potenziale nutzen

Der Einsatz von KI ändert unsere private und berufliche Welt. Wir wollen die Nutzung von KI in Arbeit und Gesellschaft verantwortungsbewusst gestalten. Einen guten Einblick zu Chancen und Risiken Künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz bieten die Beiträge von den KI-Experten Shirley Ogolla und Prof. Dr. Hendrik Send, die hierzu am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft forschen (Seite 242). Zudem erfahren wir von Prof. Dr. Katharina Zweig, Professorin für Informatik an der Technischen Universität Kaiserslautern, mehr über die Klassifizierung von KI-Systemen und den unterschiedlichen praktischen Umgang mit ihnen in der Arbeitswelt (Seite 260). Aus arbeitspolitischer Sicht müssen wir darüber diskutieren, wie ein europäischer Ordnungsrahmen für KI gestaltet werden kann. Unser Ziel lautet: Maschinen müssen Menschen nützen – nicht umgekehrt.

Die EU-Kommission hat im Februar 2020 Vorschläge für einen sicheren und verantwortungsvollen Umgang mit Künstlicher Intelligenz veröffentlicht. Mit ihrem Weißbuch geht sie einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Wir brauchen klare Regeln, was KI darf und was nicht, und müssen dafür sorgen, dass diese Regeln auch durchgesetzt werden. Wir können nur dann erfolgreich sein, wenn die Menschen auch das notwendige Vertrauen in diese Technologie haben. Völlig zu Recht sind die Ansprüche an Sicherheit und Kontrolle im Umgang mit KI-basierten Produkten dieselben wie bei jedem anderen Produkt auch.

Wir im BMAS haben die Aufgabe, diesen Prozess federführend zu gestalten und werden prüfen, inwieweit die Maschinenrichtlinie in ihren Anforderungen an Sicherheit und Zuverlässigkeit von KI-gesteuerten Systemen angepasst werden muss. Unser Leitbild muss dabei sein, vertrauenswürdige KI zu ermöglichen und die Potenziale der KI voll auszunutzen.

Einen europäischen Weg in der Entwicklung und Anwendung von KI zu gehen, heißt für mich, Anreize so zu gestalten, dass KI das Leben der Menschen besser macht. Neue KI-Regulierung darf nicht dazu führen, dass bestehende Schutzstandards in der Arbeitswelt infrage gestellt werden. Die Datenschutzgrundverordnung hat gezeigt, dass die EU globale Standards setzen kann. Das sollten wir auch beim Thema KI tun.

Gute Arbeit in einer starken Plattformökonomie regeln

Das Thema Plattformökonomie spielt eine immer wichtigere Rolle. Plattformarbeit ist zunehmend im Alltag präsent, z. B. durch Essenslieferanten, Fahrdienste und Haushaltsdienstleistungen, aber auch durch Online-Arbeit wie etwa Textarbeit, Programmierungen und kreative Tätigkeiten. Sowohl auf nationaler als auch auf EU- sowie internationaler Ebene findet aktuell eine intensive politische Diskussion über die Plattformökonomie als zentrales Beispiel für neue Arbeitsformen statt. Allgemein wird erwartet, dass Plattfortmätigkeiten im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung zunehmen werden und dass sich diese Zunahme sehr rasch vollziehen könnte.

Die Beiträge von Plattformbetreibern und Crowdworkern (Seite 302) beschreiben aus ihrer Praxis heraus das Potenzial, die Herausforderungen und Perspektiven der Plattformarbeit.

Digitale Plattformen bieten einen niedrigschwelligen Zugang zu Arbeit für diejenigen, die nicht zu festen Arbeitszeiten an einem festen Ort tätig sein können oder wollen. Wir wollen es Unternehmen ermöglichen, die Potenziale der Plattformökonomie zu nutzen und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Und wir wollen „europäische Champions“ in der Plattformökonomie. Dazu gehört auch, gute Arbeitsbedingungen und soziale Absicherung zu gewährleisten.

Für gute Arbeit in einer starken Plattformökonomie braucht es gute [...] Regelungen, damit digitale Arbeit nicht digitale Ausbeutung wird.

Mit ihrem Beitrag „Soziale Sicherung von Plattformarbeit: gute Praxis im internationalen Vergleich“ (Seite 290) zeigen die Autoren Dr. Christoph Freudenberg und Dr. Wolfgang Schulz-Weidner innovative Regulierungsansätze von Ländern auf, welche darauf abzielen, Plattformarbeit nicht nur de jure, sondern auch in der sozialen Praxis besser abzusichern und Sozialbetrug zu bekämpfen.

Für gute Arbeit in einer starken Plattformökonomie braucht es gute – und teilweise auch neue – Regelungen, damit digitale Arbeit nicht digitale Ausbeutung wird. Konkret geht es z. B. um die Frage, wie wir Plattformen, die mit (Solo-)Selbstständigen arbeiten, stärker in die Verantwortung nehmen können.

Denn, wie der Beitrag von Dr. Monika Queisser (Seite 284) zeigt: Selbstständige sind ein wichtiges Thema für die arbeitspolitische Gestaltung in der Plattformarbeit. Deren neue Arbeitsformen rücken Lücken in der sozialen Absicherung von Selbstständigen in den Vordergrund der internationalen politischen Debatte.

Viele Arbeitsplattformen, insbesondere im Bereich der ortsungebundenen Online-Arbeit, sind grenzüberschreitend tätig. Hier stellen sich klassische Fragen, z. B. welches Recht anwendbar ist und wie Plattforamtätige ihre Rechte ggf. auch gerichtlich durchsetzen können. Aber es stellen sich auch spezifische Fragen, bezogen auf das Geschäftsmodell von Plattformen, wie etwa Fragen der Transparenz oder der Datenportabilität im Falle eines Wechsels von einer Plattform zur anderen.

Deshalb setzen wir uns für Regeln auf europäischer Ebene ein. Wir wollen die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nutzen, um das Thema aktiv voranzutreiben.

Auf dem Weg zu einer europäischen Weiterbildungsstrategie

Berufliche Weiterbildung – gerade für Beschäftigte – ist die zentrale Antwort auf den digitalen und demografischen Strukturwandel. Wir wollen den europäischen Dialog zu Weiterbildung und Kompetenzen weiterführen, der unter der Ratspräsidentschaft Kroatiens gestartet wurde.

Weiterbildung ist nicht nur eine Frage der Beschäftigungssicherung: Der Beitrag von Dr. Thomas Kruppe vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zeigt uns die Interdependenz von individueller Weiterbildung und Lohnentwicklung auf (Seite 334).

Auf nationaler Ebene haben wir im Juni 2019 eine Nationale Weiterbildungsstrategie auf den Weg gebracht (Seite 310). Um die Strategie auf eine möglichst breite Basis zu stellen, waren Vertreterinnen und Vertreter der Bundesagentur für Arbeit, der Bundesländer, der Wirtschaft und der Sozialpartner eng in die Erarbeitung einbezogen. Welche Erfahrungen und Erwartungen mit der gemeinsamen Strategie einhergehen, darüber erhalten wir von den Vertretern und Vertreterinnen der Sozialpartner, Sabrina Klaus-Schelleter vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und Dr. Irene Seling und Dr. Jupp Zenzen von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber (BDA), einen persönlichen Einblick (Seite 314).

Wir suchen auf europäischer Ebene den Austausch zu den jeweiligen nationalen Weiterbildungssystemen und -instrumenten der Mitgliedstaaten. In verschiedenen Staaten existieren innovative Ansätze, von denen wir gemeinsam lernen

können. So hat beispielsweise Österreich bereits im Jahr 1998 das Instrument der Bildungskarenz eingeführt und seitdem erfolgreich weiterentwickelt, wie Julia Bock-Schappelwein, Dr. Ulrike Famira-Mühlberger und Ulrike Huemer in ihrem Beitrag anschaulich darlegen (Seite 338).

In der europäischen Diskussion stellt sich auch die Frage, welcher europäischen Lösungen es in der beruflichen Weiterbildung für den Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen in Europa bedarf und wie selbstbestimmte Erwerbsbiografien in der digitalen Transformation gelingen können.

Der Beitrag von Roman Lutz und Regine Geraedts beschreibt beispielsweise die gemeinsame Positionierung der Arbeitskammer des Saarlandes, der Arbeitnehmerkammer Bremen, der Chambre des salariés Luxembourg und der Arbeiterkammern Österreichs, die sich für eine europäische Weiterbildungsstrategie aussprechen (Seite 330). Darin fordern sie neben verstärkten Weiterbildungsanstrengungen auch verlässliche und belastbare Rahmenbedingungen sowie gesetzliche Regulierungen.

Zudem haben wir in einem Interview mit der OECD-Wissenschaftlerin Dr. Mariagrazia Squicciarini auch über genderspezifische Aspekte bei der beruflichen Weiterbildung gesprochen, insbesondere über den sogenannten „Digital Gender Divide“. Im Interview erläutert sie, wie man Geschlechterunterschiede bei den Fähigkeiten und Skills am besten adressieren kann (Seite 342).

Facettenreiche Diskussion zur Zukunft der Arbeit

Schließlich haben wir mit dem Vorsitzenden des europäischen Netzwerks Public Employment Services (PES), Dr. Johannes Kopf, über die (digitalisierungsgetriebenen) Veränderungen in der Arbeitsvermittlung und -beratung sowie die Herausforderungen neuer digitaler Arbeitswelten gesprochen (Seite 220).

Neben dem digitalen Wandel, der im Zentrum dieses Begleitbandes steht, transformieren auch weitere Megatrends, wie beispielsweise der ökologische Wandel, die Arbeitswelt. Dr. Frank Siebern-Thomas, Endre Gyorgy und Katarina Jaksic aus der Generaldirektion EMPL der Europäischen Kommission skizzieren deshalb in einem Beitrag die arbeitsmarktpolitischen Folgen eines klimagetriebenen Strukturwandels (Seite 226).

Mit den folgenden Beiträgen wollen wir ein facettenreiches Bild bieten, das uns bei der Diskussion „Wie können wir gemeinsam die Arbeit der Zukunft / die Zukunft der Arbeit gestalten?“ Impulse geben kann.

Arbeitswelt im Umbruch

Ein Interview mit Dr. Johannes Kopf, dem Vorsitzenden des Netzwerks der europäischen Public Employment Services (PES-Netzwerk).¹

Die Arbeitswelt unterliegt einem tief greifenden und zum Teil rasanten Wandel. Die Digitalisierung ist dafür ein ganz entscheidender Treiber. So könnten allein in Deutschland in den nächsten sechs Jahren 1,3 Millionen Arbeitsplätze wegfallen – gleichzeitig aber auch 2,1 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die europäischen Arbeitsverwaltungen?

KOPF: Neben der Tatsache, dass Menschen ihre Arbeit durch die Digitalisierung, aber etwa auch durch notwendige gesetzliche Maßnahmen gegen den Klimawandel verlieren werden, führen die großen Trends am Arbeitsmarkt dazu, dass sich die Qualifikationsanforderungen der Unternehmen an ihre Beschäftigten laufend verändern und erhöhen. Das heißt, unsere Aufgabe besteht nicht nur darin, uns bestmöglich um arbeitslos gewordene Menschen zu kümmern und Unternehmen bei der Personalsuche zu helfen, sondern auch darin, bestehende Arbeitsplätze nachhaltig abzusichern. Wir unterstützen daher bereits jetzt Unternehmen mit Expertise, aber auch Förderungen im Bereich der Personalentwicklung.

Aus dem aktuellen „Labour Market Bulletin“ des PES-Networks geht hervor, dass die Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten europaweit bei 13,3 Prozent, bei Akademiker*innen hingegen nur bei 4,1 Prozent liegt. Sie sagen, die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeitskraft sinkt schneller als das Angebot, und appellieren an die Politik, mehr Wert auf die Bildung in Kindergärten und Volksschulen zu legen.² Warum? Wie wichtig ist vor diesem Hintergrund die Bildung in Kindergärten und Volksschulen?

KOPF: In allen Staaten der EU haben niedrig qualifizierte Menschen höhere Arbeitslosenquoten als Menschen mit einer höheren Ausbildung, meist liegt der Wert sogar bei einem Vielfachen. Geringere Unterschiede gibt es nur in jenen Ländern mit einem niedrigeren Lohnniveau, dort ist die Automatisierung noch nicht so weit gediehen. Besorgniserregend ist dabei der Umstand, dass sich die Position der Niedrigqualifizierten – trotz eines allgemeinen Trends zur Höherqualifizierung – weiter verschlechtert. Die Arbeitslosenquote der Niedrigqualifizierten ist seit 2005 europaweit gestiegen, während jene von Menschen mit mittlerem oder höherem Qualifikationsniveau rückläufig waren. Wir müssen also den Anteil jener jungen Menschen deutlich senken, die nach der Pflichtschule keine weiterführende Ausbildung machen.

„Wir müssen also den Anteil jener jungen Menschen deutlich senken, die nach der Pflichtschule keine weiterführende Ausbildung machen.“

Die europäische Jugendgarantie hat genau dieses Ziel, und daran arbeiten wir ja auch intensiv. Noch wirkungsvoller aber ist es, und das wissen wir aus einigen Studien, Kinder intensiver zu fördern. Vor allem eine gezielte Unterstützung im Kindergarten- und im Grundschulalter ermöglicht das verstärkte Erreichen einer höheren Ausbildung auch für Kinder aus bildungsfernen Haushalten.



DR. JOHANNES KOPF ist seit Juli 2006 Vorstandsmitglied des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und seit Juli 2019 Vorsitzender des Netzwerks der Europäischen Arbeitsmarktverwaltungen. Von 2003 bis Mitte 2006 war er Arbeitsmarktexperte im Kabinett des Österreichischen Wirtschafts- und Arbeitsministers sowie Mitglied des Verwaltungsrates des AMS. Zuvor war er Arbeitsmarktexperte bei der Vereinigung der Österreichischen Industrie. Foto: AMS/Andrei Pungovschi

1. Dieses Interview wurde vor dem Ausbruch der globalen COVID-19-Pandemie geführt.
2. Die Presse: AMS Chef: unqualifizierte Jobs verschwinden schneller als Unqualifizierte, September 2019.
<https://www.diepresse.com/5685520/ams-chef-unqualifizierte-jobs-verschwinden-schneller-als-unqualifizierte>

Die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist ehrlich gesagt nicht die Arbeitslosenversicherung, sondern eine gute Ausbildung.

Die Digitalisierung verändert nicht nur die Arbeitswelt und den Arbeitsmarkt. Sie wird auch die Strukturen der Information, Kommunikation und Transaktion zwischen Bürger*innen und Unternehmen einerseits und Behörden andererseits erheblich verändern. Welche Herausforderungen sehen Sie aus diesen Entwicklungen für die Arbeitsmarktverwaltungen?

KOPF: Die Digitalisierung hat bereits deutliche Spuren bei allen europäischen Arbeitsmarktverwaltungen hinterlassen. Wir verarbeiten enorme Mengen an Daten mittels komplexer IT-Systeme. Die Technik bietet dabei auch großes Potenzial, um unsere Organisationen noch leistungsfähiger zu machen. Ebenso bieten wir ja bereits viele Dienstleistungen in digitaler Form an. Dies reicht etwa von der Möglichkeit der Online-Registrierung über eine europaweite Jobsuche bis hin zu E-Learning-Angeboten. Viele Kund*innen greifen bereits jetzt gerne auf diese Angebote zurück. Die Erfahrung zeigt uns allerdings auch, dass dies für manche Menschen und spezielle Situationen nicht passt. Generell gilt: Es braucht den richtigen Mix.

Was sind die Besonderheiten einzelner Mitgliedstaaten, was die gemeinsamen Herausforderungen am Arbeitsmarkt?

KOPF: Es gibt viele gemeinsame Herausforderungen, aber natürlich auch viele unterschiedliche Voraussetzungen. Die einzelnen nationalen Arbeitsverwaltungen sind zum Teil sehr unterschiedlich organisiert, haben unterschiedliche Ressourcen und teilweise auch unterschiedliche Aufgaben. Auf den nationalen Arbeitsmärkten gibt es ebenfalls deutliche Unterschiede, man denke etwa daran, dass manche Länder mit massiven Abwanderungstendenzen konfrontiert sind, in anderen Ländern aber

wieder das Arbeitskräfteangebot deutlich steigt. Gemein ist uns aber, dass wir Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bestmöglich zusammenführen wollen.

Die Arbeit wird uns zukünftig nicht ausgehen. Aber es wird vielfach eine andere Arbeit sein, die andere Kompetenzen und Qualifikationen erfordert. Welchen Stellenwert wird die Qualifizierung für Arbeitsuchende und Beschäftigte einnehmen?

KOPF: Kontinuierliches Lernen wird immer wichtiger. Das bedeutet, Beschäftigte wie Arbeitsuchende brauchen die Bereitschaft zur Weiterbildung, aber auch zur Selbstreflexion: Was kann ich, wo habe ich Unterstützungsbedarf? Für Arbeitgeber braucht es eine intensivere Befassung mit und Planung des Weiterbildungsbedarfs der eigenen Belegschaft. Nur so wird es uns allen gemeinsam gelingen, Europas Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten und Arbeitsplätze nachhaltig abzusichern.

„Beschäftigte wie Arbeitsuchende brauchen die Bereitschaft zur Weiterbildung, aber auch zur Selbstreflexion: Was kann ich, wo habe ich Unterstützungsbedarf?“

Welchen Beitrag können Arbeitsverwaltungen/ kann Arbeitsmarktpolitik leisten, um Technik und Arbeit so zu gestalten, dass Arbeitnehmer*innen ein selbstbestimmtes Erwerbsleben ermöglicht wird und sie nicht Opfer der Digitalisierung werden?

KOPF: Die einfache Antwort auf diese Frage ist, wie bei vielen drängenden Problemen unserer Zeit, Qualifizierung. Wir Arbeitsmarktverwaltungen haben aber auch die Aufgabe, auf das Entstehen von strukturellen Problemen am Arbeitsmarkt

hinzuweisen und mit unserer Expertise ein Ratgeber für die Politik zu sein. Eine Aufgabe, die ich als Vorsitzender des PES-Netzwerks auch auf europäischer Ebene bestmöglich erfüllen möchte.

Österreich verfügt über eine mittlerweile über zwei Jahrzehnte andauernde Lerngeschichte mit dem Modell der Bildungskarenz zur individuellen Weiterbildungsförderung. Das in den Jahren 2008 deutlich verbesserte und 2013 um die Möglichkeit der Bildungsteilzeit erweiterte Instrument findet immer mehr Zuspruch und hat dazu geführt, dass auch längere Weiterbildungen und Qualifizierungen für die breite Bevölkerung attraktiver geworden sind.

Was können andere Länder aus den österreichischen Erfahrungen lernen?

KOPF: Wir haben tatsächlich spannende Erfahrungen gemacht, die durchaus auch Vorbild für andere Länder sein können. Doch müssen auch wir noch weiter nachdenken. Mit unserer Bildungskarenz erreichen wir vor allem höher qualifizierte und jüngere Menschen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass dieses Angebot von niedrig qualifizierten und älteren Menschen noch zu wenig in Anspruch genommen wird. Das ist der Grund, warum wir auch andere Förderungen anbieten. Trotzdem: Niedrigqualifizierte und ältere Menschen für eine vollwertige Berufsqualifizierung zu begeistern, ist oft kein leichtes Unterfangen. Gute Ideen werden hier europaweit noch gerne entgegengenommen.

Plattformarbeit ist zunehmend im Alltag präsent, z. B. durch Essenslieferanten, Fahrdienste und Haushaltsdienstleistungen, aber auch durch Online-Arbeit wie etwa Textarbeit, Programmierungen und kreative Tätigkeiten. Welchen Einfluss haben Ihrer Einschätzung nach Plattformen zur

Vermittlung von Arbeitsleistungen auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes allgemein? Können solche Plattformen den Arbeitsmarkt vielleicht sogar strukturell verändern?

KOPF: Die verfügbaren Daten zeigen, dass Plattformarbeit zurzeit noch von relativ geringer Bedeutung ist. Nichtsdestotrotz steigt die Zahl derer, die ihre Arbeitskraft über Plattformen anbieten, daher müssen sich auch die Arbeitsverwaltungen zunehmend mit diesem Trend befassen. Dringlicher sehe ich in diesem Zusammenhang derzeit aber die Klärung offener Fragen etwa des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungssysteme.

Wie reagiert die Arbeitsverwaltung auf das Auftreten von Plattformen zur Vermittlung von Arbeitsleistungen? Lassen sich hier erste Erfahrungen berichten?

KOPF: Derzeit gibt es nur sehr wenig Erfahrungen, da die Vermittlung dieser Arbeitsleistungen ja abseits der Arbeitsverwaltungen stattfindet. Es gibt bereits einige Initiativen von Mitgliedstaaten, z. B. zu den arbeitsrechtlichen Aspekten oder zur Erarbeitung von Kollektivverträgen. Als Arbeitsmarktverwaltungen haben wir vor, uns 2020 und 2021 mit diesem Thema intensiver zu beschäftigen.

Welche Trends beobachten Sie in Europa? Sehen Sie regionale Schwerpunkte oder Unterschiede?

KOPF: In den Niederlanden sowie in Spanien und Irland hat Plattformarbeit bereits einen gewissen Stellenwert. Finnland, die Tschechische Republik und die Slowakei sind jene Staaten, in denen Plattformarbeit derzeit die geringste Bedeutung hat. Insgesamt muss man die Situation aber differenziert betrachten. Eigentlich gibt es noch sehr wenige Menschen, die zum überwiegenden Teil ihre Arbeit über Plattformen anbieten. Für die meisten Menschen stellt Plattformarbeit eine zusätzliche Verdienstmöglichkeit dar.



Die Digitalisierung verändert die Arbeitswelt nachhaltig. Foto: Rawpixel.com/Shutterstock.com

Hätte die Zunahme (selbstständiger) Arbeit auf Plattformen Auswirkungen auf die Sozialversicherungen? Was könnten hier Handlungsansätze sein?

KOPF: Das wird schlussendlich darauf ankommen, welche gesetzlichen Regelungen man diesbezüglich schafft. Klar ist, dass Versicherungssysteme nur so lange wirksam sein können, wie sie durch Beiträge entsprechend gespeist werden. Die Regierungen sowie die Sozialpartner sind diesbezüglich gefordert, entsprechende Initiativen zu setzen.

Plattformarbeit ist ein relativ neues Phänomen mit weitreichenden Auswirkungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Welche Potenziale und welche Herausforderungen sehen Sie allgemein?

KOPF: Auch hier muss man differenzieren. Für jene Personen, die sich ein zusätzliches Einkommen schaffen, kann Plattformarbeit eine interessante Option sein. In hoch qualifizierten Bereichen, die gute Verdienstmöglichkeiten bieten, bringt diese

Art der Arbeit eine gewisse Flexibilität und Freiheit mit sich. Weniger attraktiv und durchaus oft auch problematisch sind jene schlecht bezahlten Tätigkeiten, denen vor allem gering qualifizierte Menschen nachgehen.

Die deutsche Bundesregierung hat im November 2018 eine KI-Strategie vorgelegt. Dabei geht es auch um die Auswirkungen auf die Arbeitswelt. Im März 2020 wird im Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Deutsches KI-Observatorium seine Arbeit aufnehmen. Es soll Chancen und Risiken der KI bewerten und politisch steuern helfen. Insbesondere in staatlichen Einrichtungen müssen KI- und Algorithmen-basierte Systeme hohen Anforderungen genügen. Wie sehen Sie den Einsatz von KI und Algorithmen in den Arbeitsverwaltungen? Welche Chancen und welche Risiken ergeben sich daraus aus Ihrer Sicht?

KOPF: Einige Arbeitsverwaltungen setzen bereits Algorithmen ein, um ihre Dienstleistungen zu verbessern. Dies geschieht vor allem beim „profiling“ von Arbeitssuchenden wie auch beim „matching“ von Arbeitssuchenden mit offenen Stellenangeboten. Wenn uns derlei Systeme dabei unterstützen können, für arbeitssuchende Menschen einen passenden Job zu finden, dann spricht viel dafür, sie auch einzusetzen. Der Einsatz von echter KI ist aber derzeit in den einzelnen Arbeitsmarktverwaltungen kaum noch ein Thema. Wir in Österreich setzen bereits Algorithmen in der Beurteilung der künftigen Arbeitsmarktchancen jedes oder jeder einzelnen Arbeitssuchenden ein. Sie sind ein Hilfsmittel für unsere Berater*innen, um die richtige Betreuungsstrategie zu finden. Der Einsatz von solchen Systemen wird zukünftig in vielen Bereichen unseres Lebens eine große Rolle spielen und bietet auch großes Potenzial, es gilt aber, sinnvolle von falschen Anwendungen zu trennen.

„Die Herausforderungen sind vielfältig. Der Klimawandel, die Digitalisierung, aber auch der Brexit und seine Folgen werden die EU noch lange beschäftigen.“

Brauchen wir verbindliche, einheitliche Regeln für den zukünftigen Einsatz automatisierter Entscheidungsverfahren sowie KI- und Algorithmen-basierter Systeme, z. B. in den Arbeitsverwaltungen?

KOPF: Die Entwicklungen schreiten derzeit rasant voran, und bei jeder Einführung muss man anpassen, dass man sich nicht ausschließlich auf technische Fragen konzentriert und etwa Fragen der Ethik vergisst. Dazu benötigt man auch einen breiten politischen und öffentlichen Diskurs. Wir haben uns bei der Einführung unseres Systems in Österreich mehrfach und intensiv solchen

Diskussionen gestellt, in Hinblick auf die Bedeutung solcher Systeme halte ich dies auch für gerechtfertigt.

Welche Wünsche haben Sie an eine europäische Arbeitsmarktpolitik?

KOPF: Die Zusammenarbeit in unserem europäischen Netzwerk funktioniert hervorragend. Wir haben in den letzten Jahren durch viel Engagement nicht nur ein enormes Wissen über die einzelnen Arbeitsmarktverwaltungen erarbeitet und dieses dafür genutzt, um gemeinsam besser zu werden. Wir wissen nun auch sehr viel über den europäischen Arbeitsmarkt, die jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken, was funktioniert und was nicht. Dieses Know-how wollen wir unseren europäischen Partnern anbieten, um damit die europäische Beschäftigungsstrategie bestmöglich zu unterstützen. Wir ersuchen daher um viele offene Ohren.

Was möchten Sie der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit auf den Weg geben?

KOPF: Deutschland übernimmt in einer sehr spannenden Zeit den Ratsvorsitz. Die neue Kommission ist ein halbes Jahr im Amt, und die Umsetzung ihrer ersten Vorhaben hat begonnen. Die Herausforderungen sind vielfältig. Der Klimawandel, die Digitalisierung, aber auch der Brexit und seine Folgen werden die EU noch lange beschäftigen. Europäische Lösungen im Bereich der Migration müssen endlich gefunden werden, und die Konjunktur stottert ein wenig. Das alles hat Auswirkungen auf die europäischen Arbeitsmärkte. Die Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sind also entsprechend hoch. Ich wünsche ein gutes Gelingen und würde mich freuen, wenn unser Netzwerk einen Betrag für eine erfolgreiche Präsidentschaft leisten kann.

Auf dem Weg in eine grünere Zukunft: Niemanden zurücklassen beim Übergang zur Klimaneutralität

TEXT¹: ENDRE GYORGY, KATARINA JAKSIC, FRANK SIEBERN-THOMAS,
EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION FÜR BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION

Der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft schafft Arbeitsplätze, verändert den Qualifikationsbedarf und verringert die Polarisierung auf den Arbeitsmärkten. Der Übergang ist aber nicht automatisch inklusiv: Beschäftigungseffekte und soziale Auswirkungen variieren je nach Gruppe, Land, Sektor und Region. Die Berücksichtigung der sozialen Dimension ist daher zentral für gerechte Übergänge. Wichtig sind etwa Angebote für berufliche Weiterbildung, Einkommensunterstützungsleistungen sowie die Gewährleistung des Zugangs zur Daseinsvorsorge, etwa in den Bereichen Energie und Verkehr.

Wie bei der Digitalisierung ergeben sich auch beim Übergang zur Klimaneutralität viele Möglichkeiten. Es ergeben sich aber zugleich erhebliche Herausforderungen, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Soziales. Die grüne Transformation bietet ein erhebliches Potenzial

zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Dabei kann sie jedoch Wirtschaftsstrukturen und Wertschöpfungsketten umwälzen und erhebliche Auswirkungen auf Beschäftigungsstrukturen und Qualifikationsanforderungen entfalten, z. B. in den Bereichen erneuerbare Energien und Kreislaufwirtschaft. Die Ökologisierung der Wirtschaft wird sich auf Arbeitsplätze und Berufe in allen Bereichen auswirken. In erster Linie sind Arbeitsplätze und Berufe betroffen, bei denen die Ökologisierung zu erheblichen Änderungen der Tätigkeiten und erforderlichen Fähigkeiten führt.² Darüber hinaus werden neue Arbeitsplätze und Berufe geschaffen, um der erhöhten Nachfrage nach grünen Produkten und Dienstleistungen in einer grünen Wirtschaft gerecht zu werden.³

Ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen müssen vor dem Hintergrund anderer Megatrends wie Automatisierung und Digitalisierung, die auch erhebliche Auswirkungen auf den zukünftigen Qualifikationsbedarf haben, getroffen werden.

1. In diesem Artikel geäußerte Ansichten sind Ansichten der Autoren und nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission zu interpretieren.
2. Z. B. Elektrofahrzeugingenieure, Bauarbeiter, Architekten, Stadtplaner.
3. Z. B. Brennstoffzelleningenieure, Nachhaltigkeitsprüfer und Experten für nachhaltige Finanzen. Weitere Details z. B. in Bowen et al. (2018). Characterising green employment: The impacts of 'greening' on workforce composition, Energy Economics, Vol. 72, S. 263–275.

Neue Geschäftsmodelle wie die Plattformökonomie und neue Formen der Arbeit und Arbeitsorganisation, einschließlich Telearbeit, wirken sich auf Energiebedarf und Mobilität und die damit verbundenen Emissionen aus. Neue und sich verändernde Wertschöpfungsketten in einer Kreislaufwirtschaft sowie technologische Innovationen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz werden ebenfalls deutliche Auswirkungen auf den zukünftigen Arbeits- und Qualifikationsbedarf haben. Insgesamt erfordern diese Entwicklungen eine erhebliche Arbeitsmobilität zwischen Unternehmen und Sektoren, neue spezifische Kompetenzen (Green Skills), eine kontinuierliche Verbesserung bestehender transversaler und spezifischer Kompetenzen einschließlich digitaler Kompetenzen sowie flankierende Maßnahmen, die den Übergang unterstützen und Umschulung und Weiterbildung erleichtern. Ohne derartige Unterstützung beim Übergang besteht die Gefahr, dass Energiearmut und Ungleichheiten zunehmen. Der Zugang zu sozialer Sicherung sowie Leistungen der Daseinsvorsorge sind wesentlich, um sicherzustellen, dass Kosten und Nutzen des Übergangs gerecht und sozialverträglich verteilt werden.

Umwelt- und Klimapolitik sind ein Schlüsselement einer fairen und gerechten Gesellschaft. Untätigkeit ist keine Option.

Dieser Abschnitt fasst die jüngsten Erkenntnisse darüber zusammen, wie sich der Übergang zur Klimaneutralität voraussichtlich auf die Zukunft der Arbeit auswirken wird. Er konzentriert sich auf die im Europäischen Beschäftigungs- und Sozialbericht der Europäischen Kommission (ESDE)⁴ analysierten beschäftigungsbezogenen und sozialen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen sowie auf die damit verbundenen jüngsten politischen Entwicklungen.

Klimawandel und Umweltschutz: Untätigkeit ist keine Option

Umweltzerstörung und Klimawandel haben direkte und signifikante Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der EU-Bürger*innen, und ein erheblicher Teil der Europäer*innen war bereits von extremen Hitzewellen, schweren Dürren und Überschwemmungen betroffen. Die sozioökonomischen Kosten der Untätigkeit in Umwelt- und Klimafragen wären beträchtlich und würden das BIP im EU-Durchschnitt langfristig um bis zu zwei Prozent und in Südeuropa um mehr als vier Prozent senken (**Abbildung 1**). Hierdurch würden die Ungleichheiten innerhalb und zwischen Mitgliedstaaten und Regionen zunehmen. Umwelt- und Klimapolitik sind somit ein Schlüsselement einer fairen und gerechten Gesellschaft. Untätigkeit ist keine Option.

Umfragen zeigen außerdem, dass die überwiegende Mehrheit der EU-Bevölkerung in allen Alters- und Bildungsgruppen den Klimawandel als ernstes, von Menschen verursachtes Problem betrachtet und ein hohes Maß an persönlicher Verantwortung für die Bekämpfung des Klimawandels empfindet.

4. European Commission, "Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe", Employment and Social Developments in Europe, 3 July 2019, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8219>; further referred to as ESDE (2019).

Ehrgeizige Ziele und Verteilungseffekte: Raum für politische Maßnahmen

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass der Fortschritt in Richtung einer umweltverträglichen und sozial gerechten Wirtschaft ein realistisches Ziel für die EU ist, die dabei auf ihren starken sozialen Grundlagen und auch auf ihrer Rolle als globale Vorreiterin bei einer Reihe von sozialen Zielen für nachhaltige Entwicklung aufbauen kann. Die EU ist in einzigartiger Weise in der Lage, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern, das sowohl soziale Grundlagen als auch ökologische Obergrenzen berücksichtigt (Abbildung 1). Der Übergang zu Nachhaltigkeit und Klimaneutralität ist jedoch nicht automatisch inklusiv. Seine ungleichen Verteilungseffekte könnten die gesellschaftliche Akzeptanz untergraben, insbesondere in

Zeiten, in denen einige der sozialen Grundlagen aufgrund der Corona-Pandemie und der mit ihr verbundenen Gesundheitskrise unter beispiellosem Druck stehen. Um eine breite öffentliche Unterstützung zu gewährleisten, müssen Umwelt- und Klimapolitik von Anfang an Fairness- und Gerechtigkeitsaspekte mitberücksichtigen und gleichzeitig soziale Sicherheit und soziale Dienste stärken. Beschäftigungs- und Sozialpolitik spielen in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle.

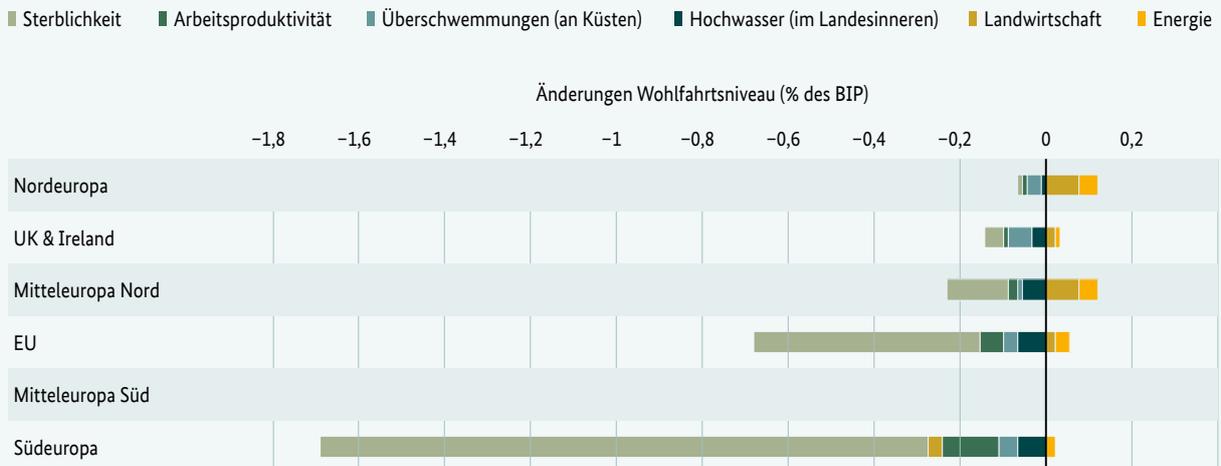
Beschäftigung und Kompetenzen beim Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft

Nach den neuesten verfügbaren Statistiken arbeiteten 2016 in der EU 4,5 Millionen Menschen im Sektor Umweltgüter und -dienstleistungen

Abbildung 1

Wohlfahrtsverluste der EU bei Untätigkeit in der Klimapolitik, aufgeschlüsselt nach den wichtigsten sozioökonomischen Effekten

Wohlfahrtsverluste (% des BIP) bei Untätigkeit in der Klimapolitik (2° C-Szenario)

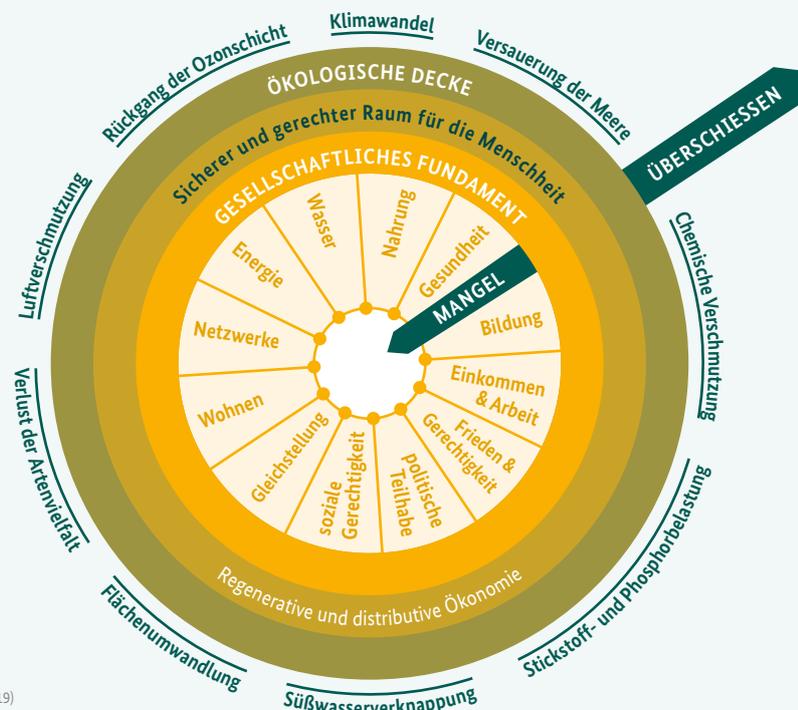


Quelle: ESDE. (2019). basierend auf Europäische Kommission, PESETA-III-Studien, Gemeinsame Forschungsstelle, Sevilla.

Veranschaulichung des Raumes für Politikgestaltung für den Übergang zu einem nachhaltigen Europa: die „Donut-Ökonomie“

Untrennbare Zusammenhänge

Abbildung 2



Quelle: adaptiert nach Kate Raworth (2017), „Der Donut der sozialen und planetären Grenzen“, Europäische Kommission (2019) „Europe’s Sustainability Puzzle“ [Europas Nachhaltigkeitspuzzle], Europäisches Zentrum für politische Strategie; adaptiert nach K. Raworth (2017), „Die Donut-Ökonomie“.

(auch Öko- oder Umweltindustrie genannt), gegenüber 3,2 Millionen im Jahr 2000. Dazu gehören Arbeitsplätze in den Bereichen Abfallwirtschaft, Umweltschutz und Energieeinsparung. Die absoluten Beschäftigungszahlen in diesen Sektoren der „grünen Ökonomie“ sind relativ gering und liegen weit unter denen von IKT-Spezialisten (fast 7,4 Millionen im Jahr 2015) oder anderen IKT-intensiven Arbeitsplätzen (15,8 Millionen im Jahr 2015). Die Beschäftigungsanteile im Sektor Umweltgüter und -dienstleistungen variierten zwischen rund 1 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Belgien und im Vereinigten Königreich und bis zu 5 Prozent oder mehr in Estland und Finnland. Im Vergleich hierzu machen IKT-Arbeitsplätze zwischen 5 Prozent und mehr als 20 Prozent an der Gesamtbeschäftigung aus (Abbildung 2 und Abbildung 3).

Beschäftigung und Wertschöpfung in der EU finden zunehmend in Wirtschaftssektoren statt, deren CO₂-Emissionen und Materialeinsatz relativ gering sind. Stromerzeugung, Verkehr, Rohstoffindustrie, Landwirtschaft und verarbeitende Industrie verursachen zusammen fast 90 Prozent aller CO₂-Emissionen, machen jedoch weniger als 25 Prozent der Gesamtbeschäftigung und Bruttowertschöpfung in der EU aus. Die Dekarbonisierung dieser Sektoren, auch durch Innovation und neue Technologien, wird der Schlüssel zur Ökologisierung der Wertschöpfungsketten und zur Erreichung der Klimaziele insgesamt sein. Dagegen verursachen kohlenstoffarme Industriezweige und der Dienstleistungssektor weniger als 10 Prozent aller CO₂-Emissionen, beschäftigen jedoch mehr als 70 Prozent der Arbeitskräfte in der EU und sind gleichzeitig auch die Sektoren mit

dem stärksten Beschäftigungszuwachs: 7,5 Prozent Zuwachs im Zeitraum 2013–2018 (1,5 Prozent jährlich) gegenüber 3,4 Prozent (0,7 Prozent) in den anderen Sektoren. Dessen ungeachtet erfolgt die Dekarbonisierung der Wirtschaft aber nicht automatisch, da auch die Dienstleistungssektoren zunehmend auf Elektrizität angewiesen sind.

Prognosen über die Auswirkungen im Jahr 2030 für eine vollständige Umsetzung des Pariser Klimaabkommens zeigen, dass dies das BIP um zusätzliche 1,1 Prozent und die Beschäftigung um 0,5 Prozent im Vergleich zu einem Szenario ohne Klimaschutzpolitik erhöhen kann.⁵ Zusätzliche Arbeitsplätze werden laut der Prognose hauptsächlich in wachsenden grünen Sektoren sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor geschaffen, insbesondere im Bauwesen und in der Abfallwirtschaft sowie in einer zunehmend auf Nachhaltigkeit spezialisierten Finanzwirtschaft. Die positiven Auswirkungen auf das BIP und die Beschäftigung sind hauptsächlich auf die für den Übergang erforderlichen Investitionen sowie auf geringere Ausgaben für Importe fossiler Brennstoffe zurückzuführen.

Die prognostizierten Beschäftigungseffekte variieren erheblich nach Sektoren. So würde der Beschäftigungszuwachs in den Dienstleistungssektoren sowie im Bauwesen, in den erneuerbaren Energien und der Landwirtschaft teilweise durch den Verlust von Arbeitsplätzen im Bergbau und in den Energie- und Versorgungssektoren ausgeglichen. In letzterem Fall wird ein vorübergehender Rückgang der Beschäftigung erwartet, da eine höhere Energieeffizienz in Gebäuden und Wohnungen zu einer vorübergehend geringeren Produktionstätigkeit in der Strom- und Gasversorgung führen könnte.

Mit Blick auf das Jahr 2050 wird aber davon ausgegangen, dass die Nachfrage nach Elektrizität und damit die Beschäftigung in diesem Sektor stark zunehmen werden, da Industrie, Verkehr und andere Dienstleistungen immer mehr elektrifiziert werden. Die Energieerzeugung und energieintensive Sektoren wie Stahl, Zement, Automobilwirtschaft, Maschinenbau und chemische Industrie müssen sich im Zuge des Übergangs zur Klimaneutralität verändern und auf neue Produktionsprozesse umstellen, was neue Kompetenzen, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitnehmer erfordert.

Die prognostizierten Beschäftigungseffekte variieren weiter nach Mitgliedsländern und Qualifikationsgruppen ([Abbildung 4](#) und [Abbildung 5](#)). Besonders betroffen sind Länder und Regionen mit hoher Wertschöpfung und hohen Beschäftigungsanteilen in rückläufigen oder sich wandelnden Sektoren, von denen sich viele in Mittel- und Osteuropa (einschließlich Deutschland) befinden. Während für einige Regionen der Fachkräftemangel eine große Herausforderung bleibt, sehen sich alle Regionen mit einer geringen Teilnahmequote an der Erwachsenenbildung konfrontiert ([Abbildung 2](#)), was eine zusätzliche Herausforderung für die erfolgreiche Bewältigung des Übergangs zu einer grünen und digitalen Wirtschaft darstellt.

Auf Ebene der Mitgliedsländer werden positive signifikante Beschäftigungszuwächse erwartet, insbesondere in Belgien, Spanien und Deutschland, wo die Beschäftigung um bis zu 1 Prozent der Gesamtbeschäftigung zunehmen würde (was etwa 60.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in Belgien, 200.000 in Spanien und 350.000 in Deutschland entspricht). Im Gegensatz dazu gäbe es in Dänemark nur geringe Effekte, da das Land bei der Nutzung erneuerbarer

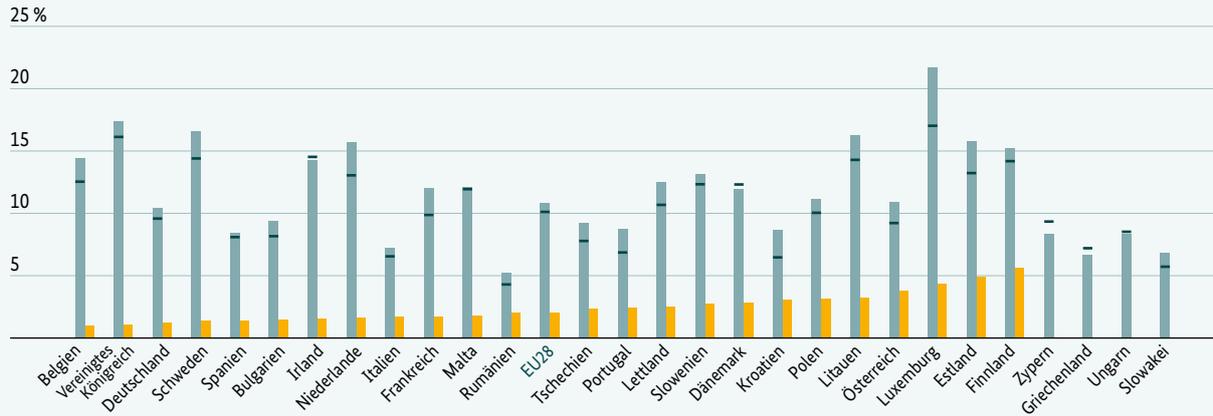
5. Eurofound. (2019). Future of manufacturing in Europe – Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement [Zukunft des verarbeitenden Gewerbes in Europa – Energieszenario: Beschäftigungsauswirkungen des Pariser Klimaabkommens], Eurofound Research Report, Februar 2019.

Abbildung 3

Beschäftigung in der grünen und digitalen Wirtschaft in der EU28, 2017

Beschäftigung in den Bereichen Umwelt und IKT

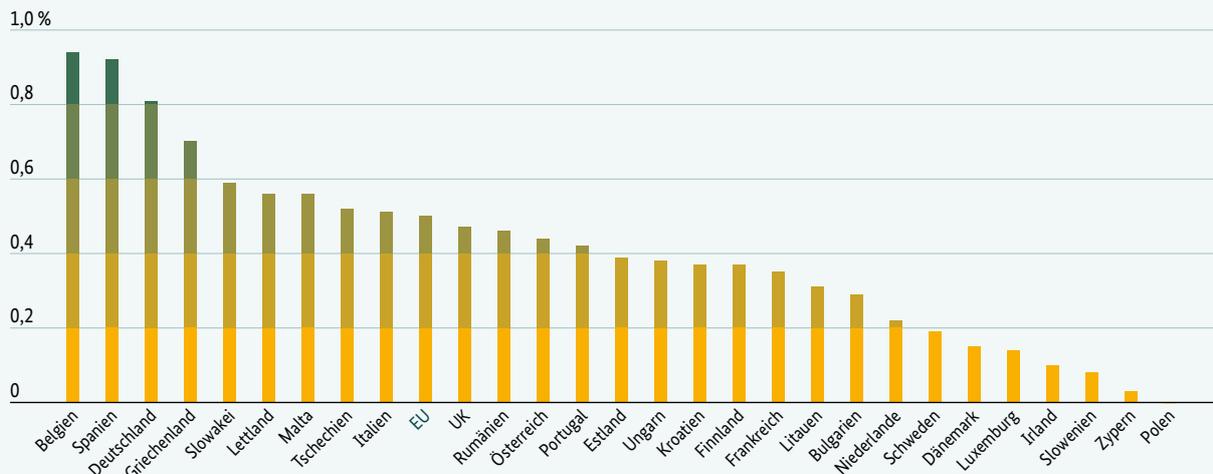
- Gesamtbeschäftigung im Bereich IKT (IKT-Spezialist*innen und IKT-intensive Berufe), 2017
- Gesamtbeschäftigung im Bereich IKT, 2012
- Beschäftigung im Bereich Umweltgüter und -dienstleistungen



Anmerkung: Berufe und Tätigkeiten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. EU28 ist ein gewichteter Durchschnitt. Die Daten für 2017 beziehen sich auf 2015 für Dänemark, Irland, Portugal und die EU28. Quelle: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, OECD-Berechnungen basierend auf Eurostat-Daten.

Abbildung 4

Beschäftigungszuwächse durch Klimaschutzmaßnahmen in der EU nach Mitgliedsländern, 2030



Anmerkung: Beschäftigungseffekte nach Land, Qualifikationsgruppe und Sektor; Abweichung vom Basisszenario in Prozent im Jahr 2030. Quelle: ESDE (2019), basierend auf Eurofound, (2019). Future of Manufacturing in Europe (FOME) – Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement [Zukunft des verarbeitenden Gewerbes in Europa (FOME) – Energieszenario: Beschäftigungseffekte des Pariser Klimaabkommens], Eurofound Research Report, Februar 2019.

Energien und der Energieeffizienz bereits weit fortgeschritten ist. Die Auswirkungen auf das allgemeine Beschäftigungswachstum in Polen wären ebenfalls gering, da der Verlust von Arbeitsplätzen im Kohlesektor die erwarteten Zuwächse in anderen Sektoren ausgleichen dürfte.

Darüber kann die Klimapolitik auch zu einer Verbesserung der Arbeitsplatzqualität beitragen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Klimapolitik könnte insbesondere die im Basisszenario (ohne Klimaschutzpolitik) erwartete weitere Polarisierung der Arbeitsmärkte abschwächen und zu einem inklusiveren Beschäftigungswachstum beitragen. Im Basisszenario wird erwartet, dass die Digitalisierung und die weiter zunehmende Integration in globale Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten zu erhöhter Jobpolarisierung führen werden. Demgegenüber ist für ein Szenario mit Klimaschutzpolitik zu erwarten, dass die hier geschaffenen Arbeitsplätze die Polarisierung abschwächen, wenn es eine wirksame Weiterbildungs- und Arbeitsmarktpolitik gibt. Der Grund dafür ist die Schaffung von Arbeitsplätzen mit mittlerer Qualifikation und Entlohnung, insbesondere im Bausektor sowie im Dienstleistungsbereich (Abbildung 5).

Auch diese Effekte variieren jedoch zwischen den Mitgliedsländern. Insbesondere für Deutschland wird prognostiziert, dass der Klimaschutz die Schaffung von Arbeitsplätzen in allen Qualifikationsgruppen begünstigt und damit den Trend zu weiterer Polarisierung abschwächt. Auch in Spanien, Irland, Estland, Litauen und der Slowakei wird erwartet, dass Klimaschutzmaßnahmen die Polarisierung auf den Arbeitsmärkten etwas abschwächen, indem sie Arbeitsplätze im mittleren Qualifikations- und Lohnsegment schaffen. Für andere Länder, einschließlich Polen, wird dagegen prognostiziert, dass Klimaschutzmaßnahmen eher zu einem Zuwachs von Arbeitsplätzen mit geringen formalen Qualifikationsanforderungen

beitragen. Dies kann in diesen Ländern dem Trend des Beschäftigungszuwachses im oberen Qualifikations- und Lohnsegment entgegenwirken.

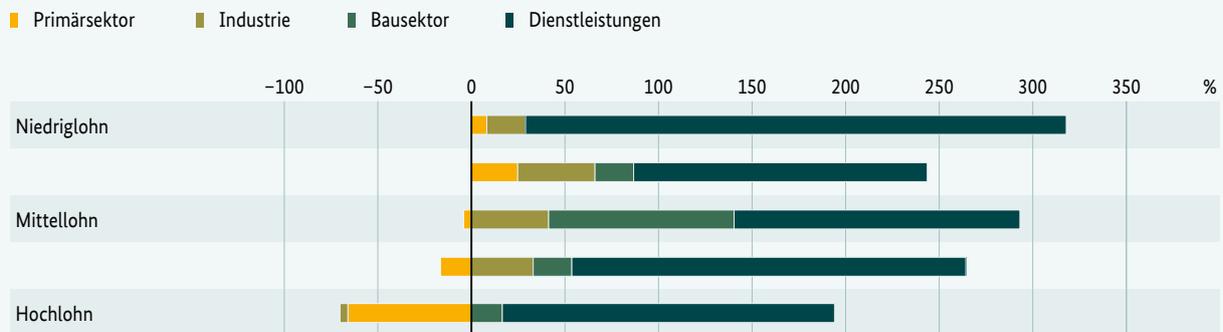
Weitere Vorteile und Herausforderungen der Klimapolitik

Der Zugang zu erschwinglicher Energie, Mobilität und qualitativ hochwertigem Wohnraum ist ein wesentlicher Bestandteil von Fairness und sozialer Gerechtigkeit. Ungeachtet des Einbruchs der Öl- und Energiepreise infolge der Corona-Pandemie werden die Energiekosten im Übergang zur Klimaneutralität in den nächsten zehn Jahren voraussichtlich steigen. Ein mit der Dekarbonisierung verbundenes Risiko ist daher eine zunehmende Energiearmut, d. h. eine Situation, in der ein wachsender Anteil von Haushalten aufgrund einer Kombination aus niedrigem Einkommen, hohen Energiekosten und schlechter Energieeffizienz in ihren Wohnungen Schwierigkeiten hat, sich Heizung, Kühlung oder andere Energiedienstleistungen leisten zu können. Energiearmut wiederum hat Auswirkungen auf Gesundheit und Produktivität wie auch auf die Umwelt.

Um eine breite öffentliche Unterstützung zu gewährleisten, müssen Umwelt- und Klimapolitik von Anfang an Fairness- und Gerechtigkeitsaspekte mitberücksichtigen und gleichzeitig soziale Sicherheit und soziale Dienste stärken. Beschäftigungs- und Sozialpolitik spielen in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle.

Abbildung 5

Beschäftigungszuwächse durch Klimaschutzmaßnahmen in der EU nach Qualifikationsgruppen und Sektoren, 2030



Anmerkung: Beschäftigungseffekte nach Land, Qualifikationsgruppe und Sektor; Abweichung vom Basisszenario in Prozent im Jahr 2030.

Quelle: ESDE. (2019). basierend auf Eurofound (2019), Future of Manufacturing in Europe (FOME) – Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement [Zukunft des verarbeitenden Gewerbes in Europa (FOME) – Energieszenario: Beschäftigungseffekte des Pariser Klimaabkommens], Eurofound Research Report, Februar 2019.

Ein Faktor für Energiearmut sind die Energiepreise, die in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich gestiegen sind und teils den finanziellen Druck auf Haushalte erhöht haben. Dies trifft insbesondere auf Haushalte mit niedrigem Einkommen zu, in einigen Mitgliedstaaten jedoch auch auf einen erheblichen Anteil der Haushalte mit mittlerem Einkommen. Die jüngsten Entwicklungen in der EU waren allerdings insgesamt positiv. So sank der Anteil der von Energiearmut betroffenen Haushalte im EU-Durchschnitt unter das Niveau von 2010. Durch gezielte Sozialleistungen, Sozialwohnungen und Energieeffizienzmaßnahmen kann die Energiearmut weiter gemindert werden.

CO₂-Preispolitik wie CO₂-Steuern und Emissionshandel können ebenfalls wichtige Verteilungseffekte haben. Diese hängen von der Einkommenselastizität der Emissionen ab, d. h. von der prozentualen Zunahme der Emissionen bei einer

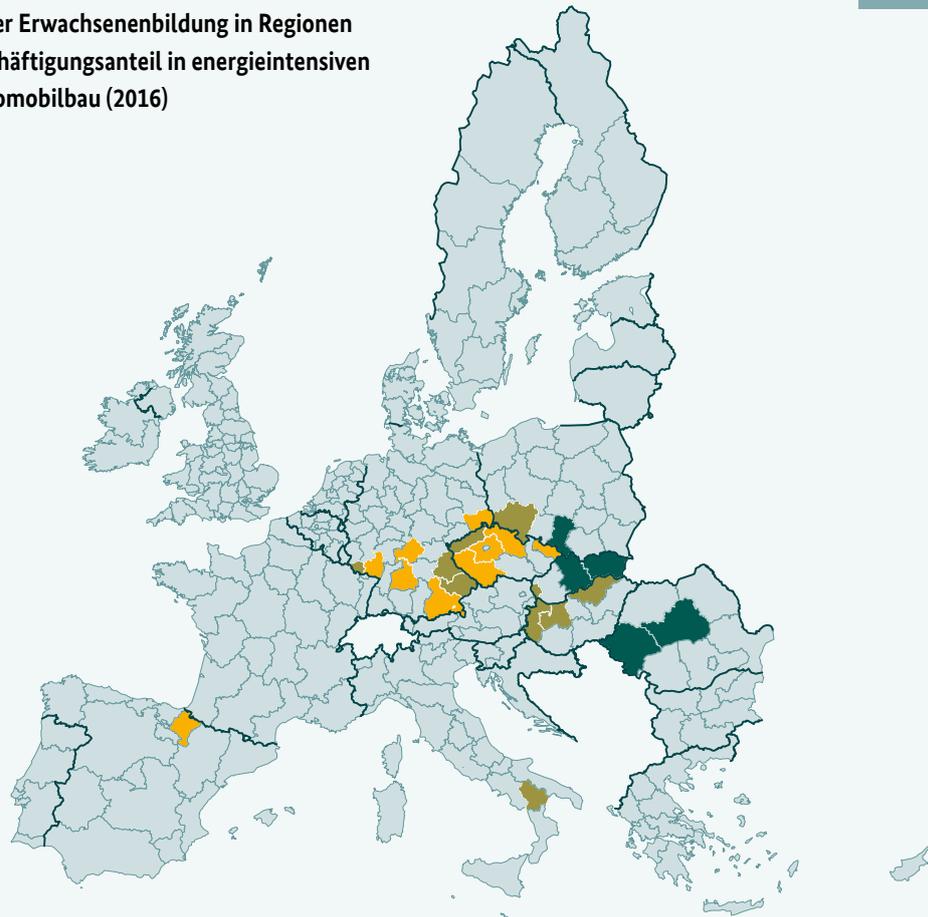
Einkommenserhöhung von einem Prozent. Der Anteil des Energieverbrauchs am Gesamtverbrauch nimmt bei Haushalten mit höherem Einkommen ab, während ihre mit dem Konsum von Lebensmitteln und langlebigen Konsumgütern zusammenhängenden indirekten Emissionen erheblich sind. Es gibt zunehmend Hinweise darauf, dass die Gesamteinkommenselastizität der Emissionen nahe bei eins liegt.⁶ Ein Großteil der finanziellen Belastung durch eine CO₂-Bepreisung müsste von bessergestellten Haushalten getragen werden, und ein Teil der Einnahmen könnte zur Kompensation von Haushalten mit niedrigem Einkommen verwendet werden.

Eine Verschiebung bei der Besteuerung – weg von der Besteuerung von Arbeit und hin zur Besteuerung von Energie- und Materialverbrauch sowie Umweltverschmutzung – kann dazu beitragen, soziale und ökologische externe Effekte zu

6. Z. B. Chancel and Piketty. (2015). Carbon and inequality: from Kyoto to Paris – Trends in the global inequality of carbon emissions (1998–2013) & prospects for an equitable adaptation fund, Paris School of Economics; und Oswald u. a. (2020). Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories, Nat Energy 5, S. 231–239.

Teilnahmequote an der Erwachsenenbildung in Regionen mit mehr als 5% Beschäftigungsanteil in energieintensiven Branchen und im Automobilbau (2016)

- 1,0–3,9%
 - 4,0–7,9%
 - 8,0–12%
- EU28 = 10,8%



Anmerkung: Einige Regionen sind auf der Karte aufgrund fehlender sektoraler Beschäftigungsdaten auf regionaler (NUTS-2-)Ebene nicht hervorgehoben.
Quelle: Eurostat, trng_lfse_04.

internalisieren, die Einrichtung von „Verschmutzungsparadiesen“ zu vermeiden und Anreize für die „Ökologisierung“ von Produktions- und Verbrauchsmustern zu schaffen. Auf diese Weise lässt sich zu integrativem Wachstum, Produktivitätsgewinnen und höherem Wohlbefinden beitragen.

Abschließend sei auf einen der wichtigsten Vorteile von Klimaschutzmaßnahmen hingewiesen: eine Verringerung der Luftverschmutzung. Diese stellt nach wie vor eines der größten Gesundheitsrisiken in der EU dar und verursacht jährlich rund

400.000 vorzeitige Todesfälle. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind hiervon überproportional betroffen, darunter Kinder, ältere Menschen, Personen mit bereits bestehenden Gesundheitsproblemen und Personen mit einem schwächeren sozioökonomischen Hintergrund. Darüber hinaus sind die unmittelbaren Vorteile einer geringeren Luftverschmutzung auf lokaler Ebene und kurzfristig sichtbar, verglichen mit den eher abstrakten und langfristigen Effekten von Klimaschutzmaßnahmen.

Der europäische grüne Deal und ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang

Mit dem europäischen grünen Deal (European Green Deal, EGD)⁷ hat die Europäische Kommission eine neue Strategie zur Emissionsreduzierung präsentiert, die gleichzeitig Arbeitsplätze, Wohlbefinden und Umweltschutz fördert und die planetaren Grenzen achtet. Er stellt einen ehrgeizigen Aktionsplan im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen dar.⁸

Um erfolgreich sein zu können, muss der Übergang zur Klimaneutralität gerecht und inklusiv und so gestaltet sein, dass niemand zurückgelassen wird, insbesondere indem die am stärksten betroffenen Arbeitnehmer, Sektoren und Regionen gezielt unterstützt werden.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische Rat haben das Ziel der Klimaneutralität gebilligt und die Bedeutung eines gerechten Übergangs unterstrichen. In seiner Entschließung vom November 2019⁹ hat das Europäische Parlament einen Klima- und Umweltnotstand erklärt und die Kommission aufgefordert, sicherzustellen, dass die Klima- und Umweltziele bei allen Vorschlägen vollständig und umfassend berücksichtigt werden. Der Europäische Rat hat den Aufbau eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europas als eine der vier Hauptprioritäten der Strategischen Agenda der EU für 2019–2024 festgelegt.¹⁰ In seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2019¹¹

hat der Europäische Rat die herausragende Bedeutung öffentlicher und privater Investitionen für den Übergang zur Klimaneutralität betont und die Kommission ferner aufgefordert, regelmäßig über die mit dem Übergang verbundenen sozio-ökonomischen Auswirkungen zu berichten.

Als Reaktion darauf und im Rahmen des europäischen grünen Deals wurde eine Reihe von Instrumenten entwickelt, um Investitionen zu fördern, Bürger*innenbeteiligung zu stärken, einen gerechten Übergang zu gewährleisten und Maßnahmen in allen Politikbereichen aufeinander abzustimmen:

- Vorschlag für ein „Erstes Europäisches Klimagesetz“¹²
- Green-Deal-Investitionsplan¹³
- Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft¹⁴
- Integration von Aspekten der ökologischen Nachhaltigkeit in das Europäische Semester
- Berücksichtigung der Energiearmut im Rahmen der Strategie für die Energieunion
- zukünftiger europäischer Klimapakt.¹⁵

Um die Bemühungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 50 Prozent bis 2030 zu verstärken, werden in einer Reihe von Sektoren Maßnahmen vorgezogen werden müssen. Die sozialen und Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen müssen sorgfältig überwacht werden.

7. COM (2019) 640 of 11 December 2019.

8. http://www.ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en

9. European Parliament resolution on the 2019 UN Climate Change Conference in Madrid, Spain (COP25), 2019/2712(RSP) of 28 November 2019.

10. <http://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

11. EUCO 29/19 of 12 December 2019, <http://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf>

12. COM (2020) 80 vom 4. März 2020.

13. COM (2020) 21 vom 14. Januar 2020. Der Plan zielt darauf ab, bis 2030 mindestens 1 Billion Euro an öffentlichen und privaten nachhaltigen Investitionen zu mobilisieren sowie zwischen 2021 und 2027 mindestens 100 Milliarden Euro an Investitionen durch einen Mechanismus für einen gerechten Übergang, um die am stärksten betroffenen Bürger*innen, Arbeitnehmer und Regionen zu unterstützen.

14. COM (2020) 98 vom 11. März 2020.

15. http://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_en

Um die vielfältigen Herausforderungen des Übergangs zu bewältigen und Unternehmen und Arbeitnehmer*innen beim doppelten Übergang zu einer digitalen und klimaneutralen nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft zu begleiten, braucht die Europäische Union eine ehrgeizige zukunftsorientierte Sozialpolitik. Das unterstreicht die Notwendigkeit der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte. Seit der Annahme der Säule im Jahr 2017 hat die Kommission eine Reihe konkreter Initiativen ergriffen, um die 20 Rechte und Grundsätze der Säule zur Unterstützung von Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, fairen Arbeitsbedingungen und Sozialschutz sowie sozialer Inklusion in die Praxis umzusetzen.

In ihrer Mitteilung vom 14. Januar 2020 über „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“¹⁶ hat die Kommission zusätzliche Initiativen skizziert, um die Liste der Erfolge weiterzuführen, und eine umfassende Konsultation eingeleitet, um Anfang 2021 einen Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte sowie einen Aktionsplan für die Sozialwirtschaft vorzulegen. Andere EU-Instrumente wie der ESF+, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) und der Europäische Soziale Dialog tragen ebenfalls zu einem gerechten Übergang bei, indem sie Arbeitnehmer in energieintensiven Sektoren und deren Familien beim Übergang unterstützen.

Zusammen mit den wichtigen Maßnahmen, die als Reaktion auf die Herausforderungen der Coronapandemie ergriffen wurden, um die Menschen zu schützen, den öffentlichen Gesundheitssektor zu stärken und die sozioökonomischen Auswirkungen zu mildern, werden die oben beschriebenen Maßnahmen und Instrumente dazu beitragen, den Kurs in Richtung auf ein starkes soziales Europa

aufrechtzuerhalten, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit zu stärken und einen passenden Rahmen bereitzustellen für einen erfolgreichen und gerechten Übergang in eine nachhaltige Zukunft für alle.

Um die vielfältigen Herausforderungen des Übergangs zu bewältigen und Unternehmen und Arbeitnehmer*innen beim doppelten Übergang zu einer digitalen und klimaneutralen nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft zu begleiten, braucht die Europäische Union eine ehrgeizige, zukunftsorientierte Sozialpolitik.

ENDRE GYORGY ist Sozio-ökonomischer Analyst bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat für Thematische Analysen (EMPL/A4).

KATARINA JAKSIC ist Sozio-ökonomische Analytikerin bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat für Thematische Analysen (EMPL/A4).

DR. FRANK SIEBERN-THOMAS ist Stellvertretender Referatsleiter, Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat für Thematische Analysen (EMPL/A4).

16. COM(2020) 14 vom 14. Januar 2020.

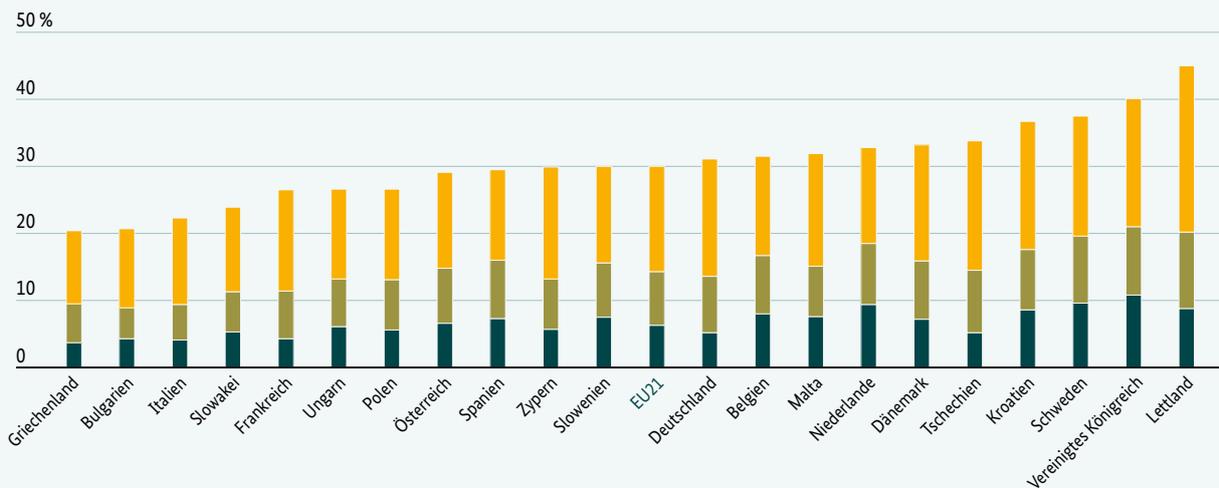
Zahlen und Fakten zur Digitalisierung

Abbildung 1

Digitalisierung in Unternehmen innerhalb der EU:

Unternehmen mit fortgeschrittenen IKT-Funktionen, alle Wirtschaftszweige, 2016 in %

■ Hoch ■ Mittel ■ Niedrig



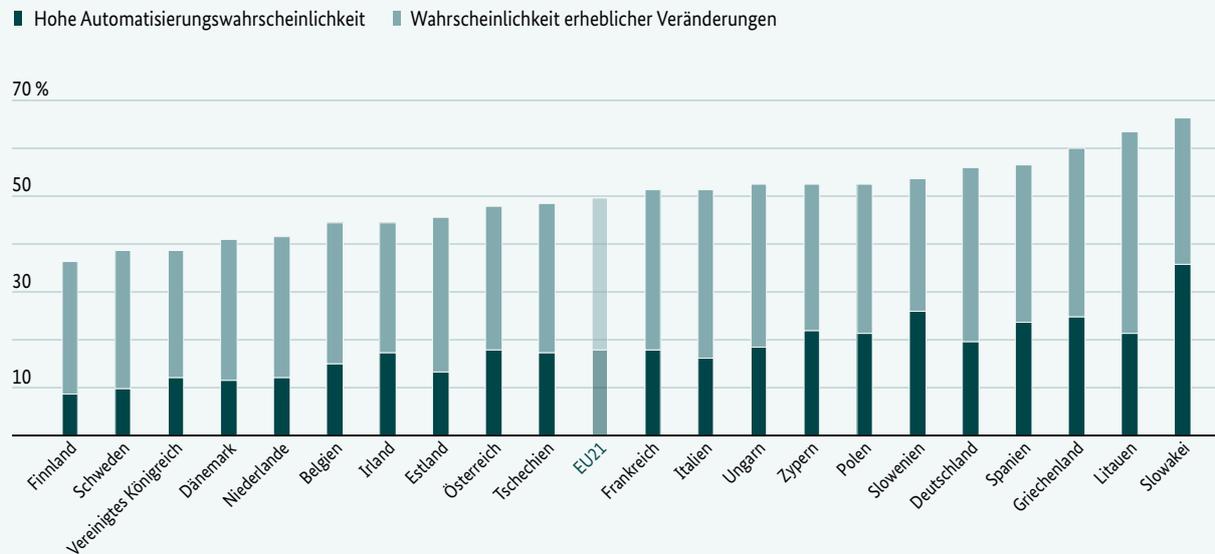
Anmerkung: 1. Die EU21-Säule zeigt den gewichteten Mittelwert der im Schaubild aufgeführten Länder an. 2. „Hoch“ bedeutet Unternehmen mit 3 von 3 fortgeschrittenen IKT-Funktionen, „Mittel“ Unternehmen mit 2 von 3 fortgeschrittenen IKT-Funktionen und „Niedrig“ Unternehmen mit 1 von 3 fortgeschrittenen IKT-Funktionen.
Quelle: EUROSTAT, komplette Datenbanken, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/digital-economy-and-society/data/comprehensivedatabase>

Abbildung 1 Im Schnitt haben EU-weit 30 Prozent der Unternehmen fortgeschrittene IKT-Funktionen (z. B. Aktivitäten im Bereich IT-Sicherheit und Datenschutz, maßgeschneiderte Unternehmenssoftware sowie die Entwicklung von Weblösungen) eingerichtet. Allerdings finden sich in nur 6,3 Prozent der Unternehmen „hoch“ fortgeschrittene IKT-Funktionen.

Abbildung 2

Veränderungen infolge von Automatisierung

Prozentualer Anteil der Arbeitsplätze mit hoher Automatisierungswahrscheinlichkeit oder Wahrscheinlichkeit erheblicher Veränderungen

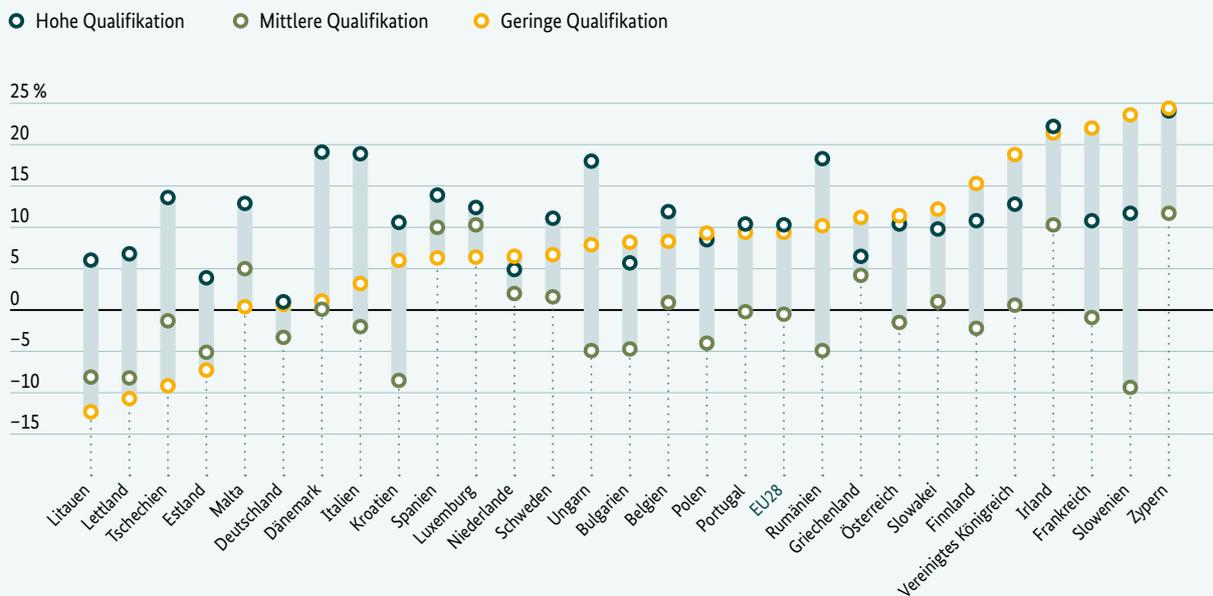


Anmerkung: 1. „Hohe Automatisierungswahrscheinlichkeit“ bedeutet eine Automatisierungswahrscheinlichkeit von über 70 Prozent; „Wahrscheinlichkeit erheblicher Veränderungen“ bedeutet eine Automatisierungswahrscheinlichkeit von 50 bis 70 Prozent. 2. Die EU21-Säule zeigt den ungewichteten Mittelwert der im Schaubild aufgeführten Länder an.
Quelle: OECD-Erhebung „Survey of Adult Skills“ (PIAAC), 2012, 2015 und 2018, <https://www.oecd.org/skills/piaac/>

Abbildung 2 Im Schnitt dürften rund 50 Prozent aller Arbeitsplätze in den EU-Ländern, zu denen entsprechende Daten vorliegen, in den nächsten 10 bis 20 Jahren erheblich von Automatisierung betroffen sein. Bei 18 Prozent der Arbeitsplätze ist die Automatisierungswahrscheinlichkeit hoch, während weitere 32 Prozent erheblichen Veränderungen unterliegen dürften.

Arbeitsmarktpolarisierung

Beschäftigungswachstum nach Qualifikationsniveau, 2019–2030



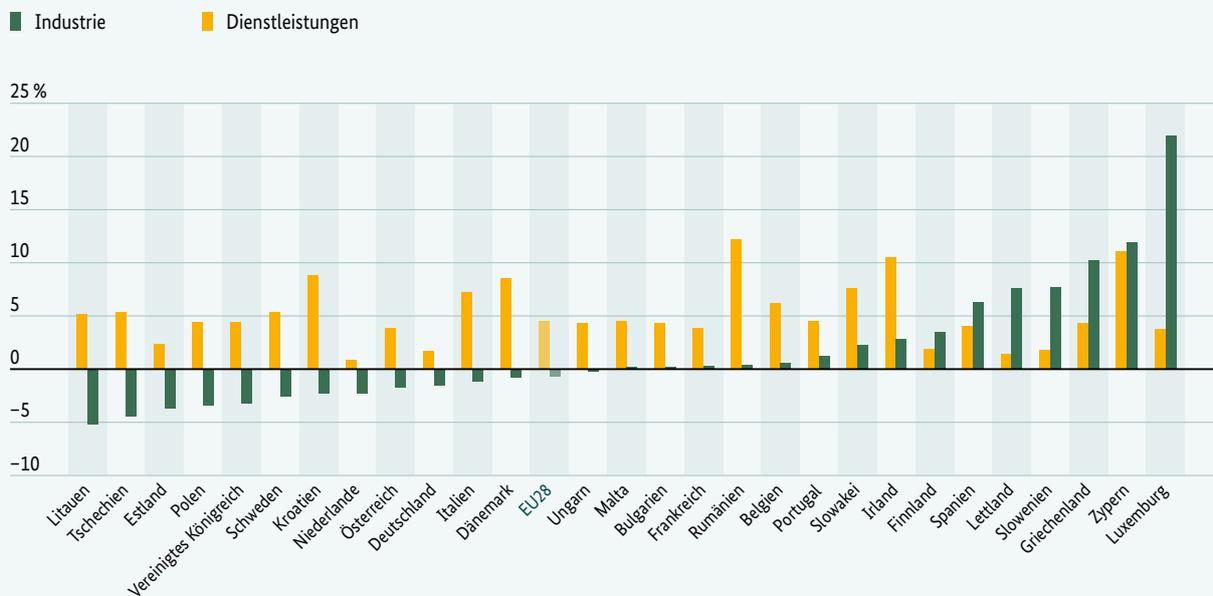
Quelle: Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop). (2018). „Cedefop Skills Forecast“. Thessaloniki, Griechenland, abgerufen von <https://www.cedefop.europa.eu/de/ events-and-projects/projects/skills-forecast>

Abbildung 3 Laut OECD-Prognose werden sich die Arbeitsmärkte im Schnitt weiter polarisieren, wobei die Zahl der Arbeitsplätze mit hohen bzw. geringen Qualifikationsanforderungen steigen und die Zahl der Arbeitsplätze mit mittlerem Qualifikationsniveau sinken wird.

Abbildung 4

Beschäftigungswachstum im Dienstleistungs- und Industriesektor

Beschäftigungswachstum im Fertigungs- und Dienstleistungssektor, 2019–2025



Anmerkung: Zum Dienstleistungssektor zählen auch „unternehmensbezogene und andere Dienstleistungen“ sowie „nicht marktbestimmte Dienstleistungen“.
 Quelle: Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop). (2018). „Cedefop Skills Forecast“. Thessaloniki, Griechenland, abgerufen von <https://www.cedefop.europa.eu/de/events-and-projects/projects/skills-forecast>

Abbildung 4 Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor wird im EU-Durchschnitt bis 2025 weiter steigen, dagegen werden in vielen EU-Ländern in der Industrie leichte Rückgänge erwartet. In einigen EU-Ländern dürfte jedoch ein erhebliches Industriewachstum zu verzeichnen sein.

KI und Wissensarbeit – Implikationen, Möglichkeiten und Herausforderungen

Im durch das KI-Observatorium des BMAS finanzierten Forschungsprojekt des HIIG „KI und Wissensarbeit – Implikationen, Möglichkeiten und Risiken“ beleuchten Prof. Dr. Hendrik Send und Shirley Ogolla Implikationen, Gestaltungsmöglichkeiten und Risiken für Erwerbstätige und Unternehmen anhand der Untersuchung konkreter Anwendungsfälle intelligenter und autonomer Systeme. Im Interview sprechen sie über ihre Forschung.

Sie betreiben qualitative Forschung zu den Auswirkungen von KI in der betrieblichen Praxis. Warum bearbeiten Sie gerade dieses Thema?

KI-Technologien ermöglichen bessere Lösungen für viele Aufgaben der Wissensarbeit als dies bisherige Technologien vermögen. Sie stellen radikal neue Werkzeuge für Mitarbeiter*innen in sehr breit gestreuten Anwendungsfeldern bereit. Gleichzeitig äußern sich aktuell viele kritische Stimmen zu den Risiken von KI-Anwendungen. Um Technologien so zu gestalten, dass sie Anforderungen an gute Arbeit gerecht werden und effektive Lösungen im Unternehmen ermöglichen, brauchen wir ein gutes Verständnis von den Einsatzszenarien der KI-Technologien.

Worum geht es genau in Ihrem Forschungsprojekt?

Ausgangspunkt ist die Frage, wie Menschen, die jetzt schon mit KI-Anwendungen arbeiten, ihre Arbeit wahrnehmen. Besonders interessieren wir uns für drei Themen: die Intention der Unternehmen bei der Einführung der Anwendungen, die Entwicklungs- und Implementierungsprozesse und die individuellen und organisatorischen Fähigkeiten, die mit der Anwendung in



Zusammenhang stehen. Die vorhandene Forschung zum Technologieeinsatz am Arbeitsplatz bietet Anlass zur Annahme, dass der Einsatz von KI am Wissensarbeitsplatz ein wichtiges Forschungsfeld mit neuen Implikationen bietet.

„Ausgangspunkt ist die Frage, wie Menschen, die jetzt schon mit KI-Anwendungen arbeiten, ihre Arbeit wahrnehmen.“

Wie genau gehen Sie vor, und warum haben Sie diesen Ansatz gewählt?

In der ersten Phase des Projektes sammeln wir viele KI-Praxisfälle und bekommen ein besseres Verständnis davon, welche Bandbreite von KI-Einsatzszenarien derzeit in deutschen Organisationen vorzufinden ist. Dabei untersuchen wir, welche Themen die Stakeholder im Unternehmen besonders häufig im Kontext von KI ansprechen. In der zweiten Phase führen wir Interviews mit verschiedenen Expert*innen, die unser Verständnis der Einsatzszenarien und des organisationalen Kontexts vertiefen. In der dritten Phase gehen wir in die Organisationen, um vertiefende Fallstudien durchzuführen. Dort begleiten wir KI-Anwender*innen intensiv und beziehen Entwickler*innen,

1. SHIRLEY OGOLLA ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG) und erforscht dort den Einsatz von Künstlicher Intelligenz am Arbeitsplatz. Sie studierte Medienwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, der Sorbonne Universität in Paris und der New York University. Fernab vom akademischen Elfenbeinturm übersetzt sie ihre akademischen Arbeiten in interaktive Kunstinstallationen für die breite Öffentlichkeit. Foto: Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft

2. PROF. DR. HENDRIK SEND ist Professor für Betriebswirtschaft, insbesondere Marketing, an der Hochschule Anhalt und leitet dort den Masterstudiengang Online-Kommunikation. Er promovierte an der Universität St. Gallen zum Thema Innovationscommunitys und Ideengenerierung im Internet und forscht am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft zu digitalen Innovationen. Foto: Hendrik Send



Forschende erwarten, dass die Rolle von Künstlicher Intelligenz in der Arbeitswelt in den kommenden Jahren stark zunehmen wird.
Foto: SFIO CRACHO/Shutterstock.com

Projektleiter*innen und andere relevante Stakeholder mit ein. In der abschließenden Phase werden wir schließlich Pilotworkshops mit Personen aus Organisationen, KI-Anwender*innen und anderen Multiplikator*innen organisieren, um die Erkenntnisse aus unserer Forschung mit der Praxis zu diskutieren.

Welche Erkenntnisse konnten Sie bereits gewinnen?

Die Projekte, von denen unsere Interviewpartner*innen berichten, sind in der Mehrheit aus zwei Richtungen motiviert: Erstens nennen viele überwältigende Arbeitsbelastung für Wissensarbeitende als Ausgangspunkt. Zweitens erklären viele, dass KI-Anwendungen Teil der Digitalisierung

ihres Geschäftsmodells sind und damit zukünftig einen entscheidenden Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten sollen.

Die meisten Unternehmen in unserem Sample berichten, dass sie bereits seit Längerem eine Digitalisierungsstrategie verfolgen und davon bei dem Einsatz von KI profitieren würden. Diese haben oft bereits vor einigen Jahren Spezialist*innen wie beispielsweise Data Scientists rekrutiert und Digitalisierungskompetenzen in Teams gebündelt. In unseren betrachteten Praxisfällen ging eine Initiative für die KI-Projekte sehr häufig von ebendiesen Teams aus. Auffallend häufig nutzen die zuständigen Teams keine Lösungen von Drittanbietern, sondern entwickeln ihre KI-Anwendungen selbst und nutzen dafür oft

Open-Source-Software. Als Einschränkung ist zu beachten, dass unsere Unternehmen bereits mit KI Erfolge erzielen konnten und wir keine Berichte zu gescheiterten KI-Projekten oder Unternehmen mit großen internen Diskussionen oder Herausforderungen erhalten konnten.

Was sind die wichtigsten kommenden Entwicklungen für KI in der Arbeitswelt, und worauf sollten Politik, Gewerkschaften, Unternehmen und Beschäftigte achten?

KI-Anwendungen unterstützen, verändern und ersetzen menschliche Tätigkeit schon jetzt in vielen komplexen Tätigkeiten. Erstens können wir feststellen, dass die Einsatzszenarien in unserer Fallsammlung allesamt eher spezifische und stark abgegrenzte Aufgabengebiete betreffen und nicht die Kombinationen mehrerer, unterschiedlicher Tätigkeiten. Berufsprofile sind hingegen normalerweise Kombinationen von unterschiedlichen Tätigkeiten. Es wird wichtig sein, zu beobachten, welche Berufsprofile stärker betroffen sind, um die Beschäftigten frühzeitig zu begleiten. Zweitens sehen wir Einsatzszenarien von KI, bei denen die neue Technologie die Fähigkeiten der Wissensarbeiter*innen erweitert, und andere, bei denen Teilaufgaben gänzlich automatisiert werden und der Bedarf an den entsprechenden menschlichen Fähigkeiten abnimmt. Wenn möglich, sollten Unternehmen versuchen, den KI-Einsatz so zu gestalten, dass die Anwendungen menschliche Fähigkeiten unterstützen und zu deren Weiterentwicklung beitragen. Drittens zeigen viele der befragten Unternehmen im Kontext KI explizite

Bemühungen zum Training vorhandener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um ihren Bedarf an Expertise für Data Science und maschinelles Lernen zu decken. Wenn Unternehmen Effizienzgewinne durch KI zum Nutzen aller Beteiligten einsetzen, indem sie die zusätzlichen Ressourcen für Training verwenden, ist das Konfliktpotenzial für den weiteren Ausbau der Anwendungen gering. Der hohe Bedarf an Fachexpert*innen ist zudem ein Argument für lebenslanges Lernen.

Als Forschende tun wir uns schwer mit Voraussagen für die Zukunft. Wenn aber KI-Anwendungen dem Diffusionsmuster folgen, wie wir es von anderen Technologien wie PC, Mobiltelefon oder Internet kennen, werden wir nach ein paar Jahren langsamer Zuwächse eine Beschleunigung der Verbreitung erleben, wenn zusätzlich Innovationen auf den Markt kommen sollten, die komplementär zu KI-Anwendungen eingesetzt werden können.

„KI-Anwendungen unterstützen, verändern und ersetzen menschliche Tätigkeit schon jetzt in vielen komplexen Tätigkeiten.“

 Praxis

KI-Beispiele aus der betrieblichen Praxis

TEXT: SHIRLEY OGOLLA, VIVIEN HARD,
ALEXANDER VON HUMBOLDT INSTITUT FÜR INTERNET UND GESELLSCHAFT

Die folgende Auswahl von Praxisfällen zeigt Beispiele intelligenter und autonomer Systeme und verdeutlicht deren wachsende Relevanz in sehr unterschiedlichen Anwendungsbereichen der betrieblichen Praxis. Die Praxisfälle stammen aus dem durch das KI-Observatorium des BMAS finanzierten Forschungsprojekt „KI und Wissensarbeit – Implikationen, Möglichkeiten und Risiken“ des Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG).

Unterstützung bei der Dokumentenanalyse in der Baufinanzierung

Zum Kontext:

Die Bank ING will ihren Kunden ein einfaches und klares digitales Erlebnis bieten – zu jeder Zeit und an jedem Ort. Seit dem Sommer 2019 arbeiten alle Organisationseinheiten der ING in Deutschland agil. Agilität ist die Antwort der Unternehmenskultur auf den digitalen Wandel. Die Strategie besteht darin, ein daten-gesteuertes Unternehmen zu werden, die Kundenzufriedenheit zu erhöhen und ein digitaler Marktführer zu bleiben. In der Baufinanzierung entwickelt die ING Anwendungen, um die Dokumentenanalyse maschinell zu unterstützen.

Einsatzszenario:

Mithilfe von maschinellem Lernen soll die Anwendung Informationen aus Dokumenten extrahieren, die von den Kunden während des Immobilienfinanzierungsantrags eingesandt werden, z. B. Gehaltsbescheinigungen. Diese können dann klassifiziert und in relevante Informationsfelder durch natürliche Sprachverarbeitung eingeteilt werden, wie z. B. die konkrete Höhe des Nettoeinkommens.

Ausgangslage:

Wenn sich Kunden für eine Baufinanzierung bewerben, müssen sie eine Reihe an Dokumenten einreichen, um Auskunft über die Kreditwürdigkeit zu geben. Ziel ist es, den Grad der Automatisierung in den Produktionsprozessen der Datenverarbeitung zu erhöhen.

Konkretes Problem:

Ursprünglich wurden die Daten aus diesen (PDF-)Dokumenten händisch und zeitaufwendig in entsprechende Tabellen von den Mitarbeitenden in der Baufinanzierung übertragen.

Ausgangsfrage:

Wie können wir einfache Teilaufgaben bei der Dokumentenanalyse in der Baufinanzierung automatisieren?

Interne Weiterbildungsprogramme für die Beschäftigten sind gefragt, inklusive Möglichkeiten zum IT-Quereinstieg.

Erfolge:

- Die Anwendung könnte als vielversprechende Unterstützung in der Datenverarbeitung für einfache Teilaufgaben im Baufinanzierungsservice dienen.
- Die Mitarbeiter*innen aus der Baufinanzierung könnten somit mehr Zeit für die Entscheidungsfindung über die Kreditvergabe investieren.
- Vor dem Hintergrund von potenziellen Machine Learning Bias liegt die Entscheidung über die Vergabe von Krediten letztendlich immer bei den Beschäftigten.

Lessons Learned:

- Interne Data-Science-Expertise ist eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung solcher Projekte und kann wegen des Fachkräftemangels eine Herausforderung darstellen.
- Der Finanzsektor ist stark reguliert und die Möglichkeiten, KI-Anwendungen großflächig einzusetzen, entsprechend eingeschränkt. Die ING verfolgt demnach einen Augmented-Intelligence-Ansatz.
- Interne Weiterbildungsprogramme für die Beschäftigten sind gefragt, inklusive Möglichkeiten zum IT-Quereinstieg.

Unterstützung beim Herausfiltern von toxischen Social-Media-Komentaren

Zum Kontext:

„Die Nutzer von ZEIT ONLINE diskutieren gerne, Tausende Kommentare fügen sie täglich an unsere Artikel an. Die allermeisten dieser Beiträge sind konstruktiv. Etwa 200 Kommentare aber werden pro Tag als bedenklich eingestuft und gekürzt oder entfernt.“¹ (Andreas Loos, Data Scientist ZEIT ONLINE)

„Für die Moderation der Kommentare ist unser Community-Team zuständig. 24 Stunden pro Tag achten wir darauf, dass die Diskussionen auf ZEIT ONLINE respektvoll und konstruktiv verlaufen. Alle Leser sollen sich bei uns willkommen fühlen. Niemand soll durch Beleidigungen oder ausgrenzende Beiträge andere davon abhalten, ihre Meinung und ihr Wissen zu teilen. Das ist das – per Definition unerreichbare – Ideal, nach dem wir streben.“²
(Julia Meyer, Teamleiterin Community ZEIT ONLINE)

Einsatzszenario:

Die ZEIT Online Community-Redaktion entwickelt und testet eine Moderations-KI namens „Zoe“ für Online-Kommentare. Basierend auf natürlicher Sprachverarbeitung erkennt die Moderations-KI toxische Inhalte in deutscher Sprache.

Ausgangslage:

Die ZEIT Online Community-Redaktion hat ein Moderationsteam, das rund um die Uhr händisch Online-Kommentare sichtet und alle Kommentare herausfiltert, die gegen die Netiquette³/Diskussionsregeln verstoßen.

Aktuelle Herausforderung:

Die ZEIT Online Community-Redaktion erhält bis zu 80.000 Kommentare in der Woche. 20.000 Nutzer*innen in der Woche schreiben viele Hundert Kommentare, die von der Community-Redaktion parallel bearbeitet werden. Es wäre eine große Entlastung für das Moderationsteam, eine KI-Anwendung einzusetzen, die dabei hilft, die Kommentare zu markieren, die wahrscheinlich herausgefiltert werden müssen.

Ausgangsfrage:

Wie können wir das Moderationsteam, vor allem bei Lastspitzen, mithilfe von KI rund um die Uhr unterstützen?

1. <https://www.zeit.de/digital/2016-09/kuenstliche-intelligenz-kommentar-bot-zeit>
 2. <https://blog.zeit.de/glashaus/2018/03/02/wie-wir-leserkommentare-moderieren/>
 3. <https://www.zeit.de/administratives/2010-03/netiquette/seite-2>



Beim Herausfiltern von Online-Kommentaren, die gegen Netiquette und Diskussionsregeln verstoßen, kann KI Hilfestellung geben.

Foto: Apichon_Tee/
Shutterstock.com

Erfolge:

- Anhand von historischen Kommentardaten wurde die KI-Anwendung bereits erprobt, getestet und wird aktuell trainiert und weiterentwickelt.
- Das Tool gibt dem Moderationsteam die Möglichkeit, mehr Zeit für die schwierigen Kommentarentscheidungen zu investieren.

Es ist viel leichter für die KI-Anwendung, toxische Kommentare herauszufiltern als besonders gute Kommentare. Denn für das Erkennen von toxischen Inhalten hat die Forschung bereits einige Anwendungen entwickelt.

Lessons Learned:

- Es ist viel leichter für die KI-Anwendung, toxische Kommentare herauszufiltern als besonders gute Kommentare. Denn für das Erkennen von toxischen Inhalten hat die Forschung bereits einige Anwendungen entwickelt.
- Die KI-Anwendung kann durchaus das Moderationsteam dabei unterstützen, die Kommentare auf ZEIT ONLINE zu pflegen und eine respektvolle Debattenkultur aufrechtzuerhalten. Das Moderationsteam wird dadurch nicht überflüssig, sondern kann sich auf die intensiveren Fälle konzentrieren.
- Ein großes Maß an Pragmatismus in Kombination mit technischer In-House-Expertise sind ein zentraler Erfolgsfaktor in dem Projekt.

Unterstützung bei der Begutachtung von Ideen im Verbesserungsmanagement

Zum Kontext:

„Die Digitalisierung betrifft alle Geschäftsbereiche von Volkswagen: Neben dem Auto selbst und den verschiedenen Dienstleistungen rund um die Mobilität digitalisieren wir auch die Entwicklung, die Fahrzeugproduktion sowie die gesamte Arbeitswelt in Fabrik und Büro.“⁴

Einsatzszenario:

- Das Ideenmanagement ist eine Abteilung innerhalb des Personalbereichs, in der Verbesserungsideen der Mitarbeiter*innen zu allen betrieblichen Abläufen entgegengenommen und auf Basis geltender Regelungen bearbeitet und begutachtet werden.
- Von 2017 bis 2019 wurde das Ideenmanagement durch die Software „Ideen-Online Playground“ (IOP) unterstützt, die die Datenbank mit allen bisher eingereichten Verbesserungsideen analysiert und so dem Ideenmanagement eine neue Sicht auf diese Daten gewährt. So ermöglicht diese Software eine Echtzeitsuche nach bekannten Verbesserungsideen, kann Ideen aber auch miteinander vergleichen und so die Ähnlichkeit zwischen diesen bewerten, wodurch Prozesse im Ideenmanagement stark beschleunigt werden können. So können etwa geeignete Gutachter*innen für diese Verbesserungsideen wesentlich schneller gefunden werden.
- Ein paar Fakten zu IdeenOnline Playground:
 - IOP wurde von einem Mitarbeiter der Strategie- und Innovationsabteilung des Personalbereichs komplett selbst entwickelt und setzt auf modernste Open-Source-Technologie.
 - IOP nutzt Natural Language Processing (NLP), um die Datenbank mit aktuell mehr als einer Million Verbesserungsideen sprachlich zu analysieren, sowie unüberwachte (unsupervised) maschinelle Lernverfahren, um in weniger als einer Sekunde die gerade relevanten Verbesserungsideen aus dem Datenbestand zu finden.
 - Aufgrund einer Systemumstellung in der Volkswagen-IT-Infrastruktur ist IOP derzeit nicht vollständig nutzbar. Da die Vorteile von IOP aber unbestritten sind und sich mit dem Wechsel neue sinnvolle Funktionen ergeben können, laufen die Planungen zur Anpassung der Software bereits.

4. <https://www.volkswagen-newsroom.com/de/digitalisierung-3711>

Ausgangslage:

Pro Jahr werden über 20.000 neue Verbesserungsideen eingereicht, weshalb jede*r Mitarbeiter*in des Ideenmanagements über 1.000 neue Ideen pro Jahr bearbeiten muss.

Konkretes Problem:

Alle Mitarbeiter*innen des Ideenmanagements müssen neben den bereits bestehenden Ideen ständig neue Ideen bearbeiten. So müssen zur Bewertung einer Verbesserungsidee z. B. geeignete Gutachter*innen identifiziert werden, die Fachexpert*innen auf ihrem Gebiet sind. Diese jedoch zu finden, ist aufgrund der Größe des Unternehmens und der Vielfalt der Themen sehr zeitaufwendig.

Ausgangsfrage:

Wie kann die Suche nach Gutachter*innen zur Bewertung der Ideen vereinfacht werden?

Erfolge:

- Bei neuen Verbesserungsideen hilft die Suchfunktion gepaart mit der Ähnlichkeitsanalyse den Mitarbeiter*innen des Ideenmanagements, frühere, ähnliche Ideen und deren Gutachter*innen zu finden. Dadurch können für die neuen Ideen geeignete Gutachter*innen wesentlich schneller identifiziert werden.
- In Kombination mit weiteren, nützlichen Funktionen kann so der administrative Aufwand der Mitarbeiter*innen des Ideenmanagements reduziert und der gewonnene zeitliche Freiraum könnte genutzt werden, um die tatsächliche Umsetzung von Ideen noch besser zu unterstützen.

Lessons Learned:

- Die Unterstützung und das Vertrauen der Vorgesetzten bilden die Basis für den Freiraum zur Entwicklung von innovativen Projekten. Eine pragmatische Herangehensweise an administrative Anforderungen und eine effektive Vernetzung mit anderen Mitarbeitenden kann schnelle Fortschritte ermöglichen und verhindert, dass Entwicklungen im Keim ersticken.
- Die Integration von Anwendungen in die bestehende IT stellt häufig aufgrund einer Vielzahl von Anforderungen eine große Herausforderung dar. Bei der Entwicklung neuer Anwendungen sollte darum von Anfang an ein besonderes Augenmerk auf die Integrierbarkeit gelegt werden, um spätere Produktivsetzungen zu erleichtern.
- Technologieaffine Mitarbeitende und Arbeitnehmervertreter*innen sollten als Erste abgeholt werden, da diese offen für Experimente sind und auch gerne sehr hilfreiches Feedback zur Weiterentwicklung geben. Außerdem agieren sie als Multiplikatoren und können ggf. skeptische Kolleginnen und Kollegen von neuer Technologie überzeugen.

Unterstützung bei der Beantwortung von HR-Fragen im Personalmanagement

Zum Kontext:

Seit 2017 setzt die Abteilung HR Systems bei Siemens einen intelligenten Chatbot im Personalwesen ein. Der Chatbot ist inkludiert in einen SPoC (Single Point of Contact). Die ChatBot-Komponente in CARL, so der Name des SPoC (nach dem Sohn von Werner von Siemens benannt), wurde gemeinsam mit IBM entwickelt und nutzt die IBM-Watson-Komponenten IBM Watson Assistant und IBM Watson Discovery. Er gibt den Siemens-Mitarbeiter*innen anonymisiert über HR-Topics in fünf Sprachen rund um die Uhr Auskunft.

„Fakt ist, dass die neuen Technologien angekommen sind – und dass der technologische Fortschritt an sich immer schneller vorstättengeht. Als HR müssen wir selbst innovativ neue Technologien ausprobieren, verstehen lernen und einsetzen bzw. bereitstellen, um einerseits eigene Use Cases neuen Lösungen zuzuführen, aber auch andererseits, um unserem Business auf Augenhöhe begegnen zu können und eine effektive Begleitung in dieser Transformation anbieten zu können.“
(Sabine Rinser-Willuhn, HR Systems, Siemens AG)

Ein agiles Mindset und Team sind Erfolgsfaktoren, da viel während des Projektablaufs verändert und angepasst wurde und das Team wie ein Start-up im eigenen Unternehmen agiert.

Einsatzszenario:

CARL ist ein international angelegtes KI-Projekt, welches mit dem ChatBot KI-Funktionalitäten von IBM Watson nutzt. Dabei ist die IBM-Watson-Assistent-Technologie die Grundfähigkeit für natürliche Sprachverarbeitung, basierend auf einem Supervised-Learning-Modell, das von Expert*innen sowohl mit den möglichen Fragen als auch mit den Antworten auf diese Fragen befüllt werden muss. Die Fähigkeit, aus wenigen initialen Fragen zukünftig abweichende Fragestellungen, die im gleichen Kontext stehen, zu beantworten, ist die „Intelligenz“ des Systems.

Watson Discovery ist eine Cloud-native Insight-Engine, die Datenaufnahme, -speicherung und -aufbereitung mithilfe von Natural Language Processing kombiniert, um Erkenntnisse aus strukturierten und unstrukturierten Daten mit KI-gestützten Abfragen zu extrahieren.

Ausgangslage:

Die Beratung zu Personalthemen wie Krankmeldung, Urlaubsplanung, Performance-Management-Prozessen, Geschäftsreisen oder auch Informationen zu Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen soll maschinell unterstützt werden, um einerseits einen 24/7-Support für die Mitarbeiter*innen zur Verfügung zu stellen, der auf allen Arten von Endgeräten verfügbar ist, und andererseits die HR-Abteilungen durch die maschinelle Beantwortung von einfachen, wiederkehrenden Fragen zu entlasten, um so Kapazitäten für komplexe Fragestellungen gewinnen zu können.

Aktuelle Herausforderung:

Allein die deutsche HR-Abteilung bei Siemens erhält Anfragen zu rund 360 Personalthemen von ca. 120.000 Mitarbeiter*innen, wovon viele Anfragen leicht zu beantworten sind.

Ausgangsfrage:

Wie können einfache HR-Anfragen automatisiert beantwortet werden?

Erfolge:

- Derzeit wird der SPoC CARL pro Monat mehr als eine Million mal kontaktiert.
- Der Chatbot gibt den Beschäftigten rund um die Uhr von allen Endgeräten aus Auskunft über rund 290 HR-Themen. Derzeit verzeichnet er pro Monat durchschnittlich 60.000 Interaktionen.
- Er spricht aktuell fünf Sprachen, ist in 20 Ländern live geschaltet und erreicht so derzeit rund 280.000 Mitarbeitende. Bis Ende 2020 sollen die meisten der 350.000 Beschäftigten von Siemens weltweit mit CARL kommunizieren können.
- Die HR-Mitarbeiter*innen können sich mit der Entlastung durch den Chatbot mehr Zeit für intensivere Anfragen nehmen.
- Siemens-Beschäftigte können schneller Antworten auf ihre Fragen erhalten.

Lessons Learned:

- Ein agiles Mindset und Team sind Erfolgsfaktoren, da viel während des Projektablaufs verändert und angepasst wurde und das Team wie ein Start-up im eigenen Unternehmen agiert.
- Der Launch des Chatbots verlief sehr offen, die Betreuung der Nutzer*innenanfragen wurde direkt von der Projektleitung durchgeführt.
- Vertrauen vonseiten des Managements ist sehr wichtig, um den nötigen Spielraum bei der Entwicklung und Umsetzung zu erhalten.
- Es braucht Ausdauer, Geduld und Experimentierfreudigkeit, um ein Projekt dieser Größenordnung, vor dem Hintergrund des Einsatzes völlig neuer Technologien und mit Unterstützung neuer Methoden (wie z. B. Design Thinking, agil, SCRUM etc.), erfolgreich durchzuführen.

Unterstützung bei der Bildrecherche in der Produktion von Bildungsmedien

Zum Kontext:

Mit Unternehmen wie dem Cornelsen Verlag, dem Bibliographischen Institut (Duden), VERITAS oder Verlag an der Ruhr zählt die Cornelsen Gruppe zu den führenden Bildungsmedienanbietern im deutschsprachigen Raum. Seit über sieben Jahrzehnten lernen und unterrichten Menschen mit Bildungsmedien von Cornelsen. Cornelsen fördert Bildungspotenziale von der frühen Kindheit bis ins Erwachsenen- und Berufsleben. Bei der Gestaltung von Bildungsprozessen setzt die Gruppe auf die Potenziale digitaler Technologien.

Einsatzszenario der KI-Anwendung:

Seit 2018 setzt Cornelsen in der Redaktionsarbeit eine Bildersuche ein, die auf der Grundlage eines Bildes ein ähnliches Bild in der internen Bilddatenbank aufsucht und dabei ohne Verschlagwortung auskommt.

- Die Bildersuche ist in die bestehende Redaktionssoftware integriert und ermöglicht Redakteurinnen und Redakteuren, auf Basis eines anderen Bildes ein möglichst ähnliches Bild in der Datenbank der von Cornelsen erworbenen Bilder zu finden.
- Aufbauend auf einem Open-Source-Modell zur Bilderkennung, mittels eines neuronalen Netzwerks und eines Clustering-Algorithmus, schlägt die Bildersuche möglichst ähnliche Bilder vor.

*Die Entwicklung von KI-Anwendungen benötigt ein digitales Unternehmensverständnis, Experimentier- und Pilotphasen, weitreichenden Datenzugriff und den Austausch mit Domain-Expert*innen.*

Ausgangslage:

Lernprodukte, wie z. B. Schulbücher, werden didaktisch sinnvoll bebildert.

Konkretes Problem:

Häufig haben Redakteur*innen dafür bereits ein bestimmtes Bild vor Augen und suchen ein ähnliches Bild, dessen Bildrechte idealerweise zuvor bereits von Cornelsen erworben wurden.



Der schnellere Weg zum richtigen Bild: KI-Anwendungen können dabei unterstützen, ähnliche Bilder zu finden, was dabei hilft, Lernmaterialien zu erstellen.
Foto: S_L/Shutterstock.com

Ausgangsfrage:

Wie können, ausgehend von einem Bild, möglichst ähnliche Bilder in der Cornelsen-Bilddatenbank identifiziert werden?

Erfolge:

- Durch die KI-gestützte Bildsuche wird der Produktionsprozess von Lernmaterialien beschleunigt.
- Die Redakteur*innen können so mehr Zeit in die Inhalte investieren.

Lessons Learned:

- Die Entwicklung von IT-Produkten im Allgemeinen und KI-Anwendungen im Speziellen benötigt ein digitales Unternehmensverständnis, Experimentier- und Pilotphasen, weitreichenden Datenzugriff und den Austausch mit Domain-Expert*innen.
- Demnach ist ein stetiger Austausch mit den Fachanwender*innen, in diesem Fall mit Medienmanagenden sowie Redakteur*innen, entscheidend, um die Arbeitsabläufe zu verstehen und sinnvoll unterstützen zu können.
- Dabei hilft eine Priorisierung nach dem Zeiteinsparungspotenzial bei Routine-tätigkeiten, um die notwendige Zeit bei den Fachanwender*innen für die Unterstützung zu bekommen.
- Die Nutzung von Open-Source-Modellen kann die Entwicklung von KI-Anwendungen massiv beschleunigen.
- Für die spätere Produktivnutzung in bestehenden Systemen ist ein möglichst früher Austausch mit IT-Administration und Entwickler*innen notwendig. Eine Herausforderung in diesem Kontext ist, möglichst schnell Konzepte und Prototypen als Diskussionsvorlage anbieten zu können.

Unterstützung bei der Digitalisierung von historischen Bibliotheksbeständen

Zum Kontext:

„Als größte wissenschaftliche Universalbibliothek Deutschlands ist die Staatsbibliothek zu Berlin – Preussischer Kulturbesitz ein Zentrum der nationalen und internationalen Literaturversorgung. Über 11 Millionen Bände umfasst allein ihr seit mehr als 350 Jahren gewachsener Druckschriftenbestand, hinzu kommen über 2,2 Millionen weitere Druckwerke und andere oft unikale Materialien in den Sonder-sammlungen – darunter abendländische und orientalische Handschriften, Musik-autographe, Autographe und Nachlässe, Karten, historische Zeitungen – sowie mehr als 10 Millionen Mikroformen und im Bildarchiv über 12 Millionen Motive.“⁵

Seit 2010 digitalisiert die Staatsbibliothek zu Berlin (SBB) ihre gemeinfreien Bibliotheksbestände im dafür eingerichteten Digitalisierungszentrum in Berlin. Die SBB überführt dabei analoge Vorlagen (Handschriften, Drucke, Karten, Musikalien etc.) ins Digitale und publiziert diese zugangsfrei online.

Einsatzszenario der KI-Anwendung:

Insgesamt werden in dem Projekt QURATOR drei KI-Anwendungen entwickelt. Mit Deep-Learning-Verfahren zur Bilderkennung findet eine Layout-Analyse von Dokumenten statt (1), durch die Verwendung neuronaler Netze findet ein Text-erkennungsverfahren statt (2), und mithilfe von Natural Language Processing kommt es zu einer semantischen Auswertung (3), z. B. zur Eigennamenerkennung.

Ausgangslage:

Ziel ist es, die vielversprechenden Ansätze von KI auf die besonderen Anforderungen von historischen Dokumenten zu übertragen. Die SBB hat einen Datenschatz von rund 2,5 PetaBytes, der eine sehr große Menge an Trainingsdaten zur Verfügung stellt.

Konkretes Problem:

Die SBB digitalisiert alle Dokumente aus ihrem urheberrechtsfreien Bestand (15. Jahrhundert–1920) und stellt diese online zur Verfügung⁶. Bevor man mit digitalisierten Quellen aber genauso komfortabel arbeiten kann wie mit digital-born Dokumenten, sind zahlreiche komplexe Verarbeitungsschritte und technische Herausforderungen zu meistern. Vorhandene KI-Lösungen sind nicht auf historische Besonderheiten der Schriften und Rechtschreibung anwendbar, da diese mit vielen Besonderheiten und Abweichungen von der heutigen standardisierten Sprache einhergehen.

5. <https://staatsbibliothek-berlin.de/die-staatsbibliothek/portraet/>

6. <https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/>

Ausgangsfrage:

Wie kann die Qualität der Digitalisate durch KI-basierte Verfahren verbessert werden?

Erfolge:

- Mithilfe der KI-Verfahren konnte ein Qualitätssprung bei der Weiterverarbeitung von Digitalisaten erzielt werden, sowohl im Hinblick auf die Qualität der Layout- und Texterkennung als auch auf die semantische Anreicherung der Dokumente.
- Künftig können mehr Dokumente schneller und besser erschlossen und damit auch leichter recherchierbar werden.
- Die Forschenden können nun Methoden aus den Digital Humanities anwenden, wie z. B. Text-Mining, da die Qualität der Digitalisate annähernd der Textgenauigkeit der analogen Originale entspricht und diese weltweit online zur Verfügung stehen.

Lessons Learned:

- Seit vielen Jahren ist die SBB in dem Forschungsbereich Dokumentenanalyse und Textverarbeitung unterwegs und hat dadurch eine gute Grundlage für das Projekt geschaffen.
- Es ist schwierig, abzuschätzen, wie viel Rechenleistung langfristig für das Projekt benötigt wird. Beispielsweise entstehen für das Training von KI-Modellen punktuell erhebliche Anforderungen an spezialisierte Hardware.
- Das benötigte Domänenwissen, z. B. über bestimmte Handschriften aus dem Mittelalter, können die ML-Engineers direkt von den Forscher*innen und Fachexpert*innen der Staatsbibliothek vor Ort mit in die KI-Entwicklung einbringen.

SHIRLEY OGOLLA ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft.

VIVIEN HARD ist studentische Mitarbeiterin am Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft.

Mehr Informationen zum Forschungsprojekt „Künstliche Intelligenz und Wissensarbeit – Implikationen, Möglichkeiten und Risiken“ finden Sie auf der KIWI Website des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft.

<https://www.hiig.de/das-institut/>
Kontakt: shirley.ogolla@hiig.de

Zahlen und Fakten zu Künstlicher Intelligenz

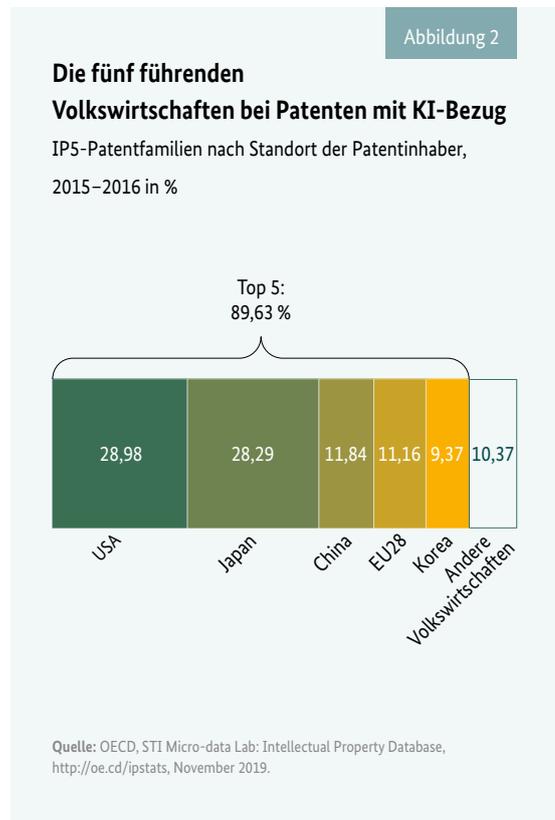
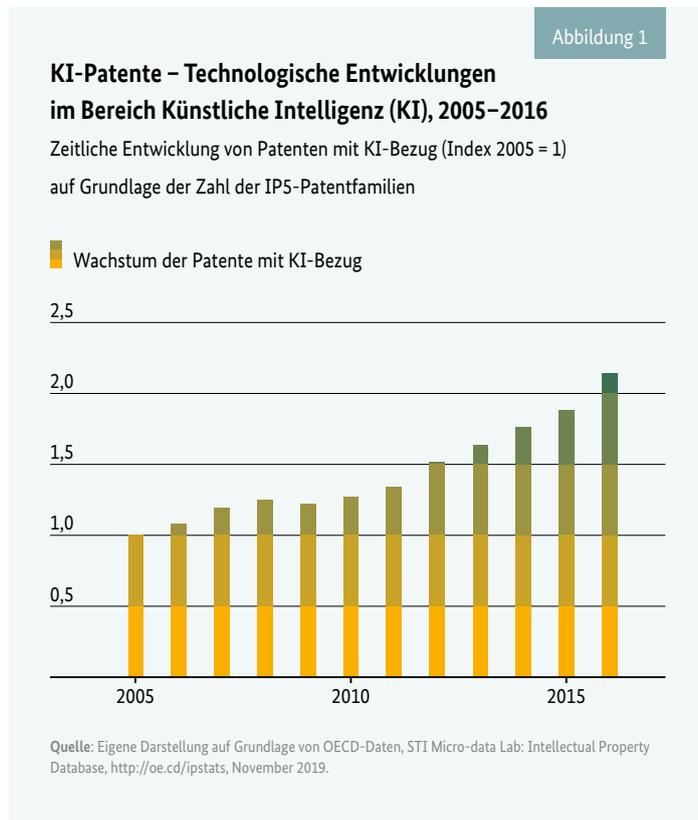


Abbildung 1 Die Zahl der Patente mit KI-Bezug ist zwischen 2005 und 2017 **um durchschnittlich 7,8 Prozent pro Jahr gestiegen**. Dieser Zuwachs ist ein Hinweis auf die zunehmende Bedeutung der Künstlichen Intelligenz.

Abbildung 2 Obwohl die EU bei Patenten mit KI-Bezug zu den fünf führenden Wirtschaftsmächten zählt, liegt sie, was den Anteil der Patente angeht, weit hinter den USA und Japan.

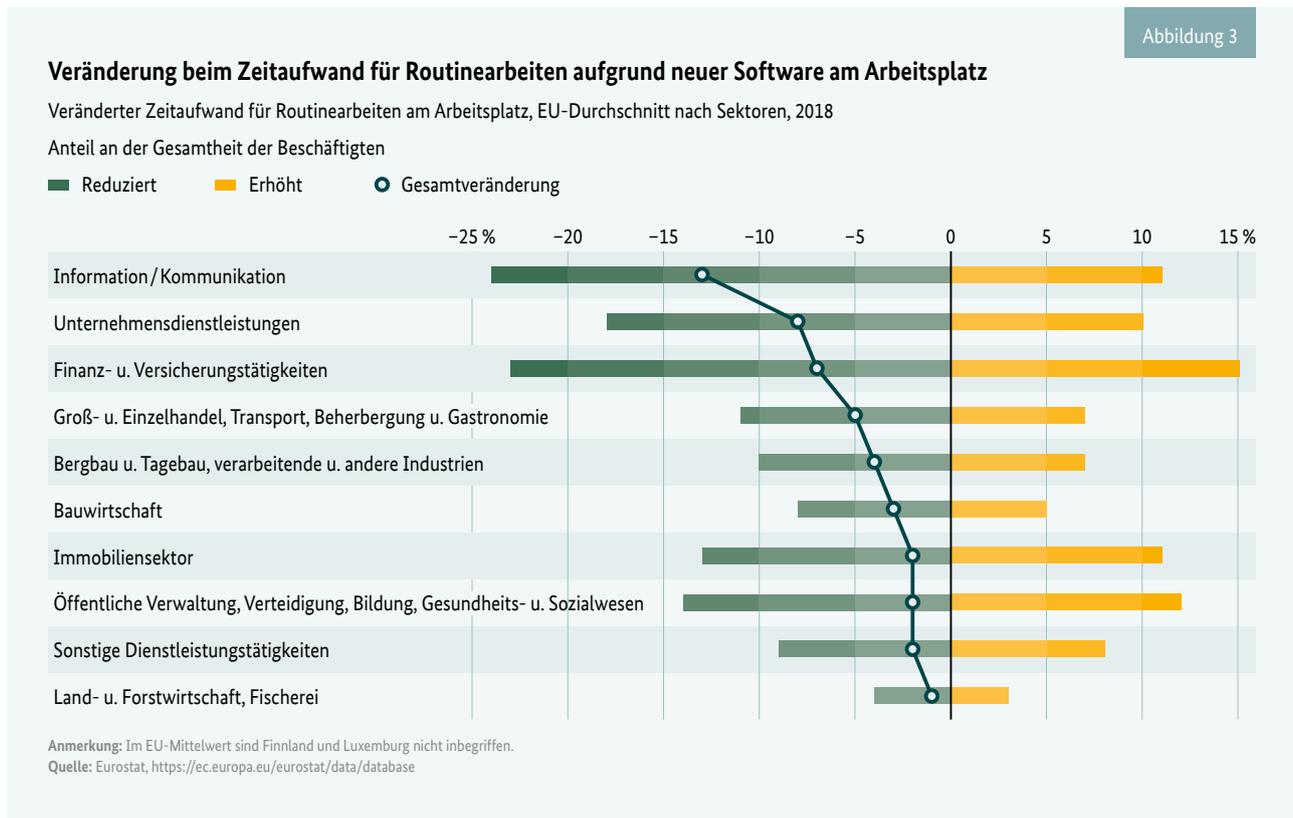


Abbildung 3 Technologien können die Qualität von Arbeitsplätzen auch positiv beeinflussen. Im Durchschnitt der betrachteten 26 EU-Länder übersteigt die Zahl der Personen, die sagen, dass die Einführung neuer Software am Arbeitsplatz die im Schnitt mit Routinearbeiten verbrachte Zeit verringern konnte, die Zahl derjenigen, die angeben, dass sich die mit Routinearbeiten verbrachte Zeit erhöht hat. Dies gilt für alle Branchen, auch wenn die Wirkung im Informations- und Kommunikationssektor am größten ist.

KI in der Arbeitswelt – der Einsatz Künstlicher Intelligenz braucht viel menschliche Kompetenz

Frau Zweig, sind sich die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und Europa darüber im Klaren, welche Veränderungen Künstliche Intelligenz (KI) mit sich bringen wird?

ZWEIG: Ich glaube, dass das sehr heterogen ist. In der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz im Bundestag sitzen natürlich genau die Abgeordneten, die sich schon mit diesen Themen auseinandergesetzt haben. Ansonsten sehe ich die volle Bandbreite: Eine Bezirksregierung, die sich für solche Fragen interessiert, auch manche Landesregierungen, merken auf. Und wir haben gerade mit Gerald Swarat vom Fraunhofer eine Initiative für KI in Kommunen aufgesetzt, wo es im Wesentlichen darum geht, erst einmal aufzuklären – wir haben nämlich die Sorge, dass sonst KI-Systeme zu schnell und ohne Kenntnis, wie die Technologie funktioniert, gekauft werden.

Gibt es typische Fehlannahmen zu KI, denen Sie immer wieder begegnen?

ZWEIG: Es gibt diese diffuse Idee, dass eine KI klug sei. Sehr oft wird dabei der Grundmechanismus

nicht verstanden – nämlich, dass die Methoden, die heute so viel diskutiert sind, einfach statistische Verfahren sind, die nach Mustern in Daten suchen. Und es ist vielen Menschen nicht bewusst, wie viele Steuerungsmöglichkeiten es dabei gibt. Sie haben das Gefühl, dass die Maschine eine optimale und objektive Lösung errechnet. Aber dazu sind manche Fragestellungen immer noch zu komplex, insbesondere wenn es um Menschen geht.

Inwiefern?

ZWEIG: Bei komplexen Fragestellungen haben wir keine Algorithmen mehr, die tatsächlich ein Optimum finden könnten, sondern nur noch sogenannte Heuristiken. Diese Heuristiken versuchen in den Daten Muster zu finden, die möglichst aussagekräftig sind – sie können aber nicht garantieren, dass sie die besten Muster gefunden haben. Das heißt: Es kann je nach Datensatz und Fragestellung auch zu Fehlern kommen. Das ist den meisten nicht klar, und deswegen wird KI in manchen Bereichen zu viel zugetraut, während dieses Vertrauen in anderen Bereichen berechtigt ist.

Führt dieses übermäßige Zutrauen in KI dazu, dass Politik und Wirtschaft zu große Sorge hinsichtlich KI-Systemen haben – und zu stark regulieren wollen?

ZWEIG: Es gibt beides. Wenn man die Möglichkeiten von Künstlichen Intelligenzen stark überhöht, hat man auch das Gefühl, dass da Chancen für die Wirtschaft stecken, die man unbedingt freilassen muss. Und auf der anderen Seite gibt es den Wunsch nach starker Regulierung – und da müssen wir wirklich vorsichtig sein.

Warum?

ZWEIG: Es gibt eben nicht „die KI“. KI ist ein Methodenset, mit dem man versucht, aus Daten Muster zu extrahieren. Mein Forschungsgebiet betrifft diejenigen KI-Systeme, die mithilfe dieser gefundenen Muster dann Entscheidungen treffen. Und diese Entscheidungen sind so vielfältig wie die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die sie ersetzen oder unterstützen sollen. Daher muss es bei der Regulierung einen Unterschied machen, ob mir jemand in einer öffentlichen Bibliothek ein Buch empfiehlt, ob mir ein*e Ärzt*in eine Diagnose stellt oder ob ein*e Richter*in entscheidet, wie lange ich ins Gefängnis muss. Und so ist es auch bei KI-Systemen.

„Es gibt eben nicht die KI. KI ist ein Methodenset, mit dem man versucht, aus Daten Muster zu extrahieren.“

Gibt es eine Faustregel, welche KI-Systeme wirklich reguliert werden sollten?

ZWEIG: Eigentlich nur diejenigen Systeme, deren Einsatz gesetzlich geregelte Bereiche betrifft. Ganz grob gesagt sind dies Systeme, die über Menschen urteilen, über das Hab und Gut von Menschen, oder KI-Systeme, die Zugang zu gesellschaftlichen oder natürlichen Ressourcen gewähren.



PROF. DR. KATHARINA ZWEIG ist Professorin im Fachbereich Informatik der TU Kaiserslautern, wo sie das Algorithmic Accountability Lab leitet. Sie ist Gründerin der Beratungsfirma Trusted AI, die Institutionen und Unternehmen beim Umgang mit Künstlichen-Intelligenz-Systemen berät, und Mitglied der Enquete-Kommission des Bundestages zum Thema Künstliche Intelligenz. Foto: TU Kaiserslautern

Welche Ressourcen konkret?

ZWEIG: Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang zum Wohnungsmarkt, Zugang zu Erdöl, Energie, Bildung – alles, was eine Ressource ist, die nicht in beliebiger Form zur Verfügung steht. Aber wenn es um die Frage geht: „Wie baue ich die beste Büroklammer?“ und man dann ein KI-System entwickelt, das diejenigen Büroklammern vom Band nimmt, die nicht ordentlich gefaltet sind – dann brauchen wir da sicherlich keine Regulierung.

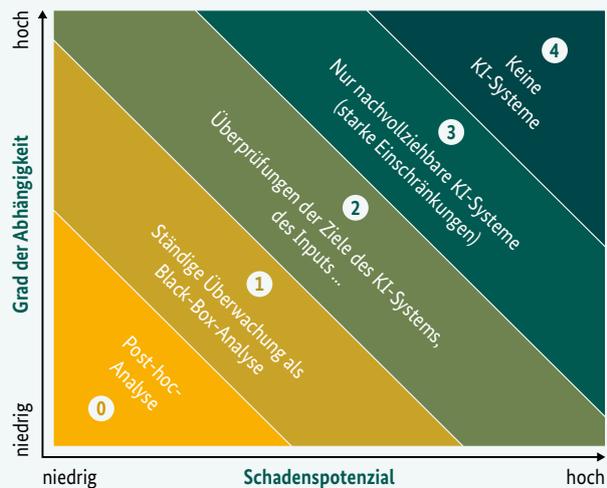
Nach welchen Kriterien sollte bewertet werden, ob reguliert werden sollte und wie stark – oder nicht?

ZWEIG: Daran forschen wir gerade – einfache Regeln sind hier nicht leicht zu entwickeln, da es die oben schon erwähnte hohe Bandbreite an Anwendungskontexten gibt. Bei KI-Systemen, die Entscheidungen treffen oder unterstützen, kommt es aber im Wesentlichen darauf an, wie hoch das Schadenspotenzial eines KI-Systems in seiner Anwendung ist und wie stark jemand von dieser Entscheidung abhängig ist. Betrachten wir etwa ein Bewertungssystem für Bewerber*innen sowie Mitarbeiter*innen, dann macht es einen Unterschied, ob ich als Bewerber*in 200 Firmen anschreibe, die jeweils ein eigenes System haben – denn selbst wenn mich zehn Prozent dieser Systeme ablehnen, kann ich immer noch hoffen, dass die anderen 90 Prozent nach anderen Kriterien laufen. Oder ob dasselbe System interne Bewerber*innen beurteilt, denn dann ist der Grad der Abhängigkeit viel höher, weil ich ja nicht einfach die Firma wechseln kann, um mich anders bewerten zu lassen. Daran sieht man: Dasselbe System, in unterschiedliche soziale Prozesse integriert, bedarf unterschiedlich starker Kontrolle.

Abbildung 1

Kritikalitätsmatrix

Die Kritikalitätsmatrix von Tobias Krafft und Katharina Zweig unterscheidet fünf Kritikalitätsstufen der Anwendung von entscheidungsfällenden oder -unterstützenden KI-Systemen. Mit den aufeinander aufbauenden Klassen sind ansteigende Regulierungsanforderungen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungslogik verknüpft.



Quelle: Algorithm Accountability Lab [Prof. Dr. K. A. Zweig], <http://aalab.cs.uni-kl.de/resources/>.

Wie ist es konkret im Bereich Arbeit und Soziales? Gibt es da Interesse an den Veränderungen, die KI mit sich bringen wird?

ZWEIG: Betriebsräte sind schon sehr lange dabei, sich mit KI-Systemen zu befassen, sicherlich seit über fünf Jahren. Mit denen machen wir viel, und da sind wir jetzt kurz davor, ein Workshopteam aufzubauen, mit dem wir die Leute regelmäßig ausbilden. Ich habe auch in Arbeitsagenturen schon Vorträge gehalten, und für den Verbraucher*innenschutz haben wir auch schon einiges gemacht. Ich denke, es gibt an allen Stellen Leute, die merken: Wir sollten uns damit mal beschäftigen.

„Dasselbe System, in unterschiedliche soziale Prozesse integriert, bedarf unterschiedlich starker Kontrolle.“

Gibt es denn aus Ihrer Sicht positive Beispiele, wie KI heute schon von Verwaltungen eingesetzt wird, die man sich genauer anschauen sollte?

ZWEIG: Insgesamt ist das ein schwieriger Bereich, aber es ist nicht auszuschließen, dass solche Systeme Ämter unterstützen könnten. Dazu muss die Korrektheit und Wirksamkeit der Anwendung dieser Systeme wissenschaftlich beobachtet und bewertet werden. Zudem muss auch der Prozess, in dem das System eingesetzt werden soll, sorgfältig vorbereitet werden.

In diesem Sinne gibt es ein Positivbeispiel, wie man ein Pilotprojekt aufsetzen kann, wenn ein Staat KI einsetzt – und das ist der Arbeitsmarkt-service-(AMS-)Algorithmus in Österreich. Eigentlich ist es sogar nur eine Heuristik, aber lassen Sie uns beim gängigeren Begriff „Algorithmus“ bleiben. Das System klassifiziert Arbeitslose in drei Gruppen: eine erste Gruppe, die sowieso wieder in Arbeit kommt. Eine dritte Klasse, die schon sehr lange nicht mehr in Arbeit ist und vielleicht auch nicht mehr in Arbeit kommen wird. Und eine zweite Klasse dazwischen für alle, die nicht in einer dieser beiden Gruppen sind. Diese Gruppe soll verstärkt mit Weiterbildungsmaßnahmen unterstützt werden. Es ist offensichtlich, dass das eine sehr sensible Aufgabenstellung ist und dementsprechend gut evaluiert werden muss.

***Wie funktioniert das konkret technisch?
Wie sortiert die KI die Antragsteller*innen?***

ZWEIG: Die Heuristik, die dafür verwendet wurde, ist eine sogenannte logistische Regression, das ist eine sehr, sehr simple Form des maschinellen Lernens. Das Ergebnis ist im Gegensatz zu anderen Methoden des maschinellen Lernens noch sehr übersichtlich, da kann man als Mensch verstehen, wie welcher Faktor auf das Ergebnis einwirkt.

Welche Erkenntnisse konnte man da gewinnen?

ZWEIG: Da stellte sich heraus, dass es eine Art Strafwert gibt, wenn man eine Frau, wenn man über 50 ist oder Personen pflegt. Das resultierte medial in einem großen Aufschrei, dass diese Software diskriminierend sei. Aber das ist so nicht ganz richtig – denn die verwendete Heuristik an sich hat aus dem Arbeitsmarkt gelernt.

Die Software legt quasi eine Diskriminierung offen, aber sie diskriminiert nicht selbst?

ZWEIG: Ja, sie legt die Diskriminierung offen. Diskriminiert sie selbst? Na ja, die Software hat erst einmal überhaupt keine Akteurschaft, die „tut“ nichts im Sinne einer eigenverantwortlichen Handlung. Aber je nach Verwendung der Software wird die erkannte Diskriminierung nun unter Umständen weitergetragen. Laut dem Leiter des AMS ist der erwartete Effekt, dass die vom Arbeitsmarkt diskriminierten Personen durch den Algorithmus nun vermehrt in die mittlere Kategorie kommen – und dadurch besonders stark gefördert werden. Das wäre dann ja geradezu eine Antidiskriminierung, quasi eine Ausgleichsbewegung.

Was kann man von diesem österreichischen Beispiel lernen?

ZWEIG: Meiner Meinung nach gibt es nur eine einzige Möglichkeit, um herauszukriegen, ob solche Systeme hilfreich sind oder nicht: Wir müssen sie von Anfang an wissenschaftlich begleiten und im Gesamtsystem beurteilen, ob die Performance wirklich besser wird oder nicht. Aber das scheitert ganz oft schon daran, dass wir gar nicht wissen, wie gut die Entscheidungen der Menschen vorher waren. Oftmals herrscht – etwa im Bereich HR – das Gefühl vor, Menschen würden nicht gut genug entscheiden. Und auf dieser Grundlage soll dann was gemacht werden.

Was ist das Problem daran?

ZWEIG: Das resultiert in Aktionismus: Es wird ein System gekauft, das angeblich gut ist und das oft schon auf externen Daten vortrainiert ist. Da habe ich ein gutes Beispiel aus dem Bereich der Medizin: Da wurde ein KI-System an vielen deutschen Kliniken in Pilotprojekten ausprobiert, das Diagnosen bei Krebs unterstützen sollte – und hat das an sich auch ganz gut gemacht. Das System machte aber auch merkwürdige Vorschläge. Ein Grund dafür könnte sein, dass das System in den USA trainiert wurde, wo Ärzt*innen an den von ihnen verschriebenen Medikamenten finanziell beteiligt sind. Das hat der Rechner natürlich mitgelernt und sich dadurch teilweise für spezielle Medikamente entschieden. Was ich damit sagen will: Diese Systeme kann man eben nicht beliebig irgendwo trainieren und einfach einkaufen.

Ist das gut, dass man nicht einfach irgendein vortrainiertes KI-System kaufen kann?

ZWEIG: Ja, für mich ist es auch beruhigend. Ich werde oft gefragt, ob wir denn jetzt schon völlig abgehängt sind in Europa, weil die USA und China schon so viel weiter seien. Aber diese ganzen Beispiele zeigen immer wieder: Wenn man ein KI-System für Europa haben will, dann muss man es auf europäische Daten trainieren. Europa ist ein wichtiger Markt – aber nur gemeinsam! Und das bedeutet, das wir hier eine Machtposition haben: Wenn wir beschließen, dass mit unseren Daten anders umgegangen wird, dann gibt es wenig Alternativen für diejenigen, die Systeme für Europa entwickeln wollen, die das Verhalten von Europäern betreffen. Meine wichtigste Forderung: Unsere digitalen Verhaltensdaten sollten nicht mehr zentral gesammelt werden dürfen, um von ihnen zu lernen. Hier müssten dann dezentrale, maschinelle Lernverfahren eingesetzt werden. Hier fehlt es bislang an Infrastruktur und auch weiterer Forschung.

Damit die Marktmacht funktioniert, müssen KI-Systeme aber überwacht werden – wofür es bislang noch keine zentralen Stellen gibt.

Wer sollte diese Kontrolle von KI-Systemen Ihrer Meinung nach vornehmen?

ZWEIG: Ich glaube, dass wir in den meisten sozialen Prozessen schon jeweils eine Schiedsorganisation haben: bei der Ressource Arbeit die Betriebsräte, wenn es um Verbraucher*innen geht, haben wir die Verbraucherschützer*innen, wenn es um private Medien geht, die Landesmedienanstalten. Aber diese Stellen müsste man natürlich ausrüsten mit entsprechender Kompetenz.

„Wenn man ein KI-System für Europa haben will, dann muss man es auf europäische Daten trainieren. Europa ist ein wichtiger Markt – aber nur gemeinsam!“

Viele der Fragestellungen im Bereich Arbeit und Soziales fallen aus der Perspektive der Beschäftigten – von der Einstellung über Boni, Assessments, bis hin zu Aussortierungsautomatismen, wie sie von einem großen amerikanischen Onlinehändler bereits getestet wurden, in den von Ihnen genannten, sensiblen Bereich. Ist es denn realistisch, solche Kompetenzen dezentral aufzubauen?

ZWEIG: Das ist absolut realistisch. Die Betriebsräte sind jetzt schon seit Jahren dabei, sich darüber Gedanken zu machen. Und tatsächlich ist es so: Wir machen ziemlich viele Workshops, und ganz ehrlich, man kann in 45 Minuten schon eine gewisse Bodenhaftung erreichen beim Thema KI-Systeme. Deswegen bin ich relativ optimistisch, dass man das Grundverständnis, wie insbesondere

die maschinellen Lernverfahren funktionieren, was sie können und was sie nicht können, ganz gut und schnell auch in die Breite bekommt.

Und dann soll der Betriebsrat sich anschauen, ob die KI diskriminiert? Und ob die Daten richtig aufbereitet wurden?

ZWEIG: Nein, der Betriebsrat selber kann das nicht. Natürlich braucht es dafür Expert*innen. Aber die kommen dann auch, wenn der Markt da ist und es Angebote gibt.

Was bräuchten diese Akteure, um Künstliche-Intelligenz-Systeme tatsächlich kontrollieren zu können?

ZWEIG: Die brauchen auf der einen Seite die genannten Fachleute. Vor allen Dingen brauchen sie aber je nachdem, wie hoch das Schadenspotenzial eines solchen Systems ist, Zugang zu Daten und zu Schnittstellen, um nachvollziehen zu können, was genau passiert und ob beispielsweise diskriminiert wird. Deswegen haben wir einen Regulierungsvorschlag gemacht, der anhand von Schadenspotenzial und Grad der Abhängigkeit von einer Entscheidung verschiedene Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspflichten aufteilt (Abbildung 1).

„Arbeitssuchende haben ein Recht auf Vergessen: Schlechte Vermittelbarkeit während einer jugendlichen Trotzphase muss einen nicht bis ins Alter begleiten.“

Wie könnte das in der Praxis aussehen?

ZWEIG: Der Kollege Wagner-Pinter in Österreich, der den AMS-Algorithmus entwickelt hat, bietet seine Software z. B. zusammen mit einem Set von sogenannten Sozialverträglichkeitsregeln an. Regeln, wie das System in der Praxis eingesetzt werden soll.

Was steht in diesen Regelwerken?

ZWEIG: Etwa: Eine Entscheidung darüber, in welcher Kategorie eine Person landet, muss immer zusammen mit dem Arbeitssuchenden besprochen werden. Diese Person darf widersprechen. Sie kann ihre Grunddaten jederzeit einsehen und ändern. Das heißt: Falls die Maschine auf Grundlage von falschen Daten eine Entscheidung getroffen hat, dann kann die Entscheidung überschrieben werden. Wenn sie überschrieben wird, muss dokumentiert werden, warum sie überschrieben wurde.

Und: Das System wird jedes Jahr neu aufgesetzt, und zwar immer nur auf den Daten der letzten vier Jahre. Die Arbeitssuchenden haben damit ein Recht auf Vergessen: Schlechte Vermittelbarkeit während einer jugendlichen Trotzphase muss einen dann nicht bis ins Alter begleiten. Wir würden nun weitere technische Zugangsmöglichkeiten fordern, die es Anwalt*innen erlauben, systematische Ungleichbehandlungen zu erkennen – natürlich in Zusammenarbeit mit Fachleuten.

Was spricht gegen einen KI-TÜV als Akteur, der die Kontrolle durchführt?

ZWEIG: Es ist es eben nicht das System an sich, das geprüft werden muss. Das ist nur ein Teil der Überprüfung. Wir haben ja auch nicht die eine Stelle, die gleichzeitig beurteilt, ob Ärzt*innen Fehler gemacht haben oder ob Jurist*innen

korrekt arbeiten, – sondern es gibt jeweils Institutionen, an die man sich wenden kann, wenn man das Gefühl hat, dass der eine oder andere Berufsstand systematische Fehler in Entscheidungen macht.

Wir brauchen zudem immer einen Ansatz, der den Gesamtprozess betrachtet, das hat das Beispiel mit dem AMS-Algorithmus gezeigt. Meiner Meinung nach brauchen wir einen Ansatz, der statt der Siegelung der Software die Standardisierung und Normierung der Qualität dieses Gesamtprozesses begleitet und auch zertifiziert. Das hätte auch den Vorteil, dass man nicht mehr verschiedene Versionen einer Software zertifizieren muss. Stattdessen muss man die Qualitätssicherung des Gesamtprozesses zertifizieren – und solange der anhand bestimmter Kriterien ständig und je nach Schadenspotenzial evaluiert wird, darf die Firma dann eben auch arbeiten. Zusätzlich benötigen wir aber eine unabhängige Institution, wenn es um staatliche KI geht.

„Ob wir am Ende aber Maschinen über Menschen urteilen lassen werden in diesen sensiblen Bereichen – das müssen wir breit diskutieren!“

Könnte Ihrer Einschätzung nach der Bereich Arbeit und Soziales in der Verwaltung ein Testfeld sein, um die Chancen von KI zu nutzen?

ZWEIG: Der Bereich Arbeit ist schwierig. Gerade der Bereich Arbeit ist einer, wo ich unsicher bin, ob heutige KI-Systeme komplex genug sind, um die Kontextabhängigkeit, die wir eigentlich gerne hätten, berücksichtigen zu können. Der Einsatz von KI-Systemen wird heute oftmals als alternativlos dargestellt. Aber natürlich gibt es Alternativen, z. B. bessere und mehr Beraterinnen und Berater einzusetzen. Deswegen ja: Auf der einen Seite wäre das ein interessantes Feld, weil wir viel darüber lernen könnten, wie menschliche Entscheidungen besser unterstützt werden können. Das liegt daran, dass der Computer uns zwingt, stärker zu definieren: Was heißt für uns eigentlich Erfolg? Wenn wir mehr Leute ins Arbeiten bringen? Woran wollen wir uns nachher messen? Ich glaube, dass dieser Prozess an sich sehr viel Gutes bewirken könnte. Ob wir am Ende aber Maschinen über Menschen urteilen lassen werden in diesen sensiblen Bereichen – das müssen wir breit diskutieren!

Analyse

Die Arbeitswelt im Zeitalter intelligenter Tools und Systeme: der Weg zu einem gerechten Wirtschaftssystem

TEXT: MARTIN KENNEY, JOHN ZYSMAN, DAFNA BEARSON, CHRISTOPHER ELDRED

Intelligente digitale Tools verändern unsere Volkswirtschaften tief greifend und stellen die heutigen Verantwortungsträger*innen vor entscheidende Herausforderungen. Ähnlich wie Fabriken in vergangenen Jahrhunderten verändern insbesondere Plattformen die Arbeitswelt, die Wertschöpfung und die Wertabschöpfung grundlegend. Technologische Entwicklungen sind aber kein unausweichliches Schicksal – die Entwicklung und der Einsatz intelligenter Tools lassen sich aktiv gestalten und somit beeinflussen.¹

Das Team, das sich bei BRIE (Berkeley Roundtable on the International Economy) und CITRIS (Center for Information Technology Research in the Interest of Society) mit dem Thema „Zukunft der Arbeit“ beschäftigt, befasst sich mit grundlegenden Fragen, die sich Gemeinwesen und Gesellschaften weltweit stellen: Welche Auswirkungen haben neue intelligente Tools auf die Arbeitswelt

und die Wirtschaft? Werden sie wirtschaftliche Ungleichheiten verschärfen und weitreichende soziale Unruhen auslösen? Oder können sie Gemeinwesen und Gesellschaften zu mehr Wohlstand und steigenden Lebensstandards verhelfen?

Diese Fragestellungen sind nicht neu. In den 1980er-Jahren hielt die elektronische Datenverarbeitung Einzug in die Arbeitswelt – intelligente Tools haben also bereits seit Jahrzehnten erheblichen Einfluss auf die Arbeitswelt und die Wirtschaft^a. Aber in den letzten zwei Jahrzehnten haben schier grenzenlose Rechnerleistung, Speichermöglichkeiten, größere Bandbreiten sowie Daten einer neuen Generation intelligenter Tools und Systeme den Weg bereitet – einer Generation, die bedeutend leistungsfähiger und allgegenwärtiger ist als ihre Vorgänger^{2,b}. Diese neuartigen Tools umfassen die unterschiedlichsten Technologien, von einfacher IT und Software bis zu hochentwickelter Robotik und Sensorik, 3D-Druckern,

1. Ein Projekt des Berkeley Roundtable on the International Economy, des Center for Information Technology Research in the Interest of Society sowie des Banatao-Instituts.
2. Zysman, John and Kenney, Martin. (2018). "The Next Phase of the Digital Revolution: Intelligent Tools, Platforms, Growth, Employment." Communications of the ACM 61, no. 2, p. 54–63.

Plattformen, KI, vernetzten cyber-physischen Systemen und mehr. Zusammengenommen lösen sie tief greifende Veränderungen in der Arbeitswelt und dem Wettbewerbsumfeld in allen Branchen aus – auch im Dienstleistungsbereich, in der Industrie und der Landwirtschaft.^c Diese Technologien beflügeln gleichermaßen Zukunftsängste wie Hoffnungen für die Weltwirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

In diesem Beitrag möchten wir drei Punkte herausstellen, die Ergebnis unserer Arbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und mehreren deutschen Forschungsinstituten sind.^d

Erstens verändern digitale Plattformen die Wirtschaft sowie die Arbeitswelt und die Wertschöpfung grundlegend und sind daher ein entscheidender Ansatzpunkt für jede Form des Dialogs über die Auswirkungen intelligenter Tools.

Zweitens ist der Einsatz „schwacher“ Künstlicher Intelligenz (KI) über alle Bereiche hinweg in der Tat sehr weitreichend, die Angst, dass „starke“ KI den Menschen ersetzt, ist jedoch unbegründet.

Drittens sind die Auswirkungen von Plattformen, KI und anderer intelligenter Tools auf die Arbeitswelt und die Beschäftigten kein Automatismus, sondern sie hängen davon ab, wie und zu welchem Zweck die Tools eingesetzt werden.

Niemand kann die langfristigen Auswirkungen intelligenter Tools vorhersagen, aber wie die BRIE-Mitbegründerinnen Laura Tyson und Susan Lund vom McKinsey Global Institute kürzlich in einem Meinungsartikel ausgeführt haben, lösen sie große Umwälzungen aus, wie beispielsweise sich verändernde Kompetenzanforderungen, strukturelle Arbeitslosigkeit und die Umstrukturierung

ganzer Branchen^e. Für unsere Forschung gehen wir jedoch von der Hypothese aus, dass intelligente Tools auch einen Beitrag zu gerechten und florierenden Gemeinwesen leisten können, die wiederum Grundvoraussetzung für intakte Gesellschaften sind. Durch unsere Entscheidungen können wir die Auswirkungen intelligenter Tools gestalten. Dies bedeutet wiederum, dass Entscheidungsträger*innen sich Gedanken darüber machen müssen, wer diese Entscheidungen trifft und welche Ziele und Anreize dabei eine Rolle spielen.

Die Umstrukturierung der Wirtschaft durch digitale Plattformen ist die bedeutendste Transformation im Zeitalter intelligenter Tools.

Der Aufstieg der Plattformökonomie

Die Umstrukturierung der Wirtschaft durch digitale Plattformen ist die bedeutendste Transformation im Zeitalter intelligenter Tools. Die Strukturen und Funktionen von Plattformen sind vielfältig, ein gemeinsames Merkmal digitaler Marktplatzplattformen ist jedoch, dass es sich um „Orte“ handelt, an denen die Teilnehmenden online agieren, interagieren und Transaktionen durchführen können. Plattformen beruhen auf Cloud-Computing, riesigen Datenmengen, hoch entwickelten Algorithmen sowie einer enorm hohen, ständig wachsenden Zahl an miteinander verbundenen Geräten.³ Die Nutzung von Plattformen durch Firmen wie Amazon, Apple (App Store), Facebook, Google, Microsoft, Salesforce, Uber, Flexport, Airbnb und Spotify verändert

3. Kenney, Martin and Zysman, John. (2016). "The Rise of the Platform Economy." *Issues in Science and Technology* 32, no. 3, pp. 1.

unsere Arbeitsweise, die Wertschöpfung und den Wettbewerb um die daraus resultierenden Gewinne radikal.

Plattformunternehmen sind omnipräsent, stellen Branchengrenzen infrage und verändern die Struktur ganzer Branchen – von der Automobilindustrie über den Einzelhandel bis hin zum Luftverkehr und Gesundheitssektor. Dabei ist es enorm wichtig, das Ausmaß des Einflusses von Plattformen auf die Wirtschaft umfassend zu verstehen: BRIE entwickelt daher Ansätze zur Messung der Auswirkungen von Plattformen. In unseren jüngsten Forschungsergebnissen gehen wir davon aus, dass 31 der bedeutendsten digitalen Plattformen theoretisch Einfluss auf 70 Prozent der US-amerikanischen Betriebe haben.⁴ Diese Auswirkungen sind von erheblicher Tragweite: Beispielsweise hat Amazon das Buchhandelswesen, den Einzelhandel und die Logistikbranche revolutioniert; Google Maps hat unser räumliches Vorstellungsvermögen verändert; die Suchfunktion von Google hat die Rolle von Bibliotheken und der Presse umgekrempelt; Restaurants sind abhängig von guten Beurteilungen bei Google und Yelp.

Aufgrund ihrer Größe und Nutzerfreundlichkeit werden Plattformen für eine bereits signifikante und weiter steigende Anzahl an wirtschaftlichen Transaktionen zur Anlaufstation der ersten Wahl.

Plattformen revolutionieren Unternehmensstrategien

BRIE hat drei wichtige Punkte erforscht, wie Plattformen die Wirtschaft verändern: *Erstens verändern Plattformen die Wertschöpfung und die Wertabschöpfung von Firmen.* Aufgrund ihrer Größe und Nutzerfreundlichkeit werden Plattformen für eine bereits signifikante und weiter steigende Anzahl an wirtschaftlichen Transaktionen zur Anlaufstation der ersten Wahl. Dieser Trend beschleunigt die Transformation des Dienstleistungssektors. Firmen, deren Wertabschöpfung einst vom Verkauf von Produkten bestimmt war, stellen sich zunehmend breiter auf, indem sie Produkte mit Dienstleistungen verknüpfen. Führen Sie sich in diesem Zusammenhang z. B. einmal vor Augen, wie eine Firma, die Hafenkranen verkauft, ihren Kunden mittlerweile dank digitaler Sensoren, Analysen und Benutzeroberflächen komplette Hafendienstleistungen anbietet oder wie ein Landmaschinenunternehmen nun zusätzlich sensorgesteuerte Ackerbausysteme zum Portfolio hinzufügt.^f Zudem ordnen Plattformen die Wirtschaftsgeografie neu, angefangen bei der lokalen Ebene bis hin zur Weltkarte. Dieser Prozess ist vergleichbar mit der Umgestaltung der Wirtschaftsstruktur der USA durch das Entstehen von Fabriken im Mittleren Westen. Diese geografischen Verschiebungen laufen darauf hinaus, dass Konzernentscheidungen, die die globale Arbeitswelt und die Wertschöpfung maßgeblich beeinflussen, heute in einigen wenigen Schaltzentralen an der Westküste der USA getroffen werden.⁵

4. Kenney, Martin, Bearson, Dafna, and Zysman, John. (2019). "The Platform Economy Matures: Pervasive Power, Private Regulation, and Dependent Entrepreneurs." BRIE Working Paper Series, pp.10. Retrieved from https://brie.berkeley.edu/sites/default/files/platform_economy_matures_final.pdf

5. Kenney, Martin and Zysman, John. (2020). "The Platform Economy and Geography: Restructuring the Space of Capitalist Accumulation." Forthcoming in the Cambridge Journal of Regions, Economy and Space, p.1.

Plattformen verändern die Arbeitswelt

Zweitens verändern Plattformen die Arbeitswelt und die Einkommensgenerierung. Um diesen Wandel zu verdeutlichen, hat BRIE ein Klassifikationssystem für die Arbeitswelt und die Wertschöpfung in der Plattformökonomie entworfen.⁶ Diese Taxonomie unterscheidet zwischen Plattformunternehmen und ihren gut bezahlten eigenen Arbeitnehmer*innen, deren Arbeitsplätze relativ sicher sind, sowie anderen Akteuren der Plattformökonomie wie Einzelpersonen und Unternehmen, die meistens dafür relativ schlecht bezahlt werden, egal ob sie Waren auf Marktplätzen wie Amazon oder Etsy verkaufen, personenbezogene Dienstleistungen bei Uber oder ElderCare.com anbieten oder durch das Posten ihrer kreativen Inhalte auf Plattformen wie YouTube oder SoundCloud einen Anteil an den Werbeeinnahmen erhalten. Gleichzeitig posten Milliarden von Menschen Inhalte bei Google, Yelp, Facebook & Co. und generieren so quasi kostenlos Werte für die weltweit größten Konzerne. In der Summe zeigt das Klassifikationssystem von BRIE auf, wie der Einfluss von Plattformen auf die Arbeitswelt weit über die viel diskutierte „Gig Economy“ hinausgeht.

Digitale Plattformen haben den langfristigen Trend hin zu einer Fragmentierung des Arbeitsmarktes und hin zu prekärer Beschäftigung weiter verschärft^g. Zunehmend beschäftigen Plattformen Menschen, die in ihrem Kerngeschäft tätig sind, als klassische Arbeitnehmer*innen, während sie eine Vielzahl ständig unter Beobachtung stehender Personen, die von vielen unterschiedlichen Standorten aus arbeiten, atypisch beschäftigen, wodurch eine Kluft zwischen „Insidern“ und „Outsidern“ entsteht.^h

Gewiss ist, dass die Anzahl atypisch Beschäftigter zu niedrig geschätzt wurde, eventuell aufgrund der Tatsache, dass viele über Plattformen vermittelte Tätigkeiten in Teilzeit ausgeübt werden. Die wachsende Zahl an Steuererklärungen, die in den USA in die Kategorie „IRS 1099-K“ fallen, d. h. von Beschäftigten eingereicht werden, die elektronisch bezahlt werden, im Verhältnis zu sonstigen Steuererklärungen, ist ein Indiz für den rasanten Anstieg an Plattformtätigen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten.ⁱ

Die Veränderung der Arbeitswelt und Wertschöpfung durch Plattformen stellt eine Herausforderung für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit dar.

Die Veränderung der Arbeitswelt und Wertschöpfung durch Plattformen stellt eine Herausforderung für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit dar. Die Zunahme an gut bezahlten Arbeitsplätzen bei Plattformunternehmen beschränkt sich nach wie vor auf einen kleinen Anteil aller durch Plattformen möglich gewordenen Tätigkeiten. Auch wenn über Plattformen vermittelte Tätigkeiten mitunter Flexibilität, Unabhängigkeit und kreative Freiräume mit sich bringen mögen, ist unklar, ob sich damit – abgesehen von einigen Ausnahmen – existenzsichernde Löhne erzielen lassen. Schließlich sollten die Auswirkungen der kostenlosen Bereitstellung von Werten durch Nutzer*innen von Plattformen auf den gemeinsamen Wohlstand untersucht werden.

6. The taxonomy describes platform firm workers, platform-mediated workers, platform-mediated content creators, and platform-mediated funding recipients. Bearson, Dafna, Kenney, Martin, and Zysman, John. (2019). "Labor in the Platform Economy: New Work Created, Old Work Reorganized, and Value Creation Reconfigured." BRIE Working Paper Series, pp. 38. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3363003

Plattformen häufen Regulierungsmacht an

Drittens werden Plattformen momentan quasi automatisch für große Teile des Wirtschaftsgeschehens zu privaten Regulierungsinstanzen. Innerhalb ihrer Ökosysteme sind die AGB von Plattformen und die sie umsetzende Computerprogrammierung Gesetz. Denken Sie nur an den Bereich Fahrdienstleistungen. Taxis ist es gesetzlich verboten, mögliche Kunden aufgrund ihrer Hautfarbe zu diskriminieren. Gilt das auch für Uber-Fahrer? Wenn ja, wer setzt dies dann durch? Uber oder der Staat? Wie können soziale, politische und wirtschaftliche Ziele und Werte in Programmcodes abgebildet werden, wenn die Bemerkung von Larry Lessig stimmt, dass der Programmcode Gesetz ist?^j Auf diese Fragen gibt es noch keine Antworten.

Amazon Marketplace steht exemplarisch für die Herausforderungen, die private Regulierung für Beschäftigte und Unternehmer*innen mit sich bringt. Zwar können Millionen Verkäufer*innen in Sekundenschnelle einen Markt für ihre Produkte bei Amazon finden, aber die Plattform kann ihre Tätigkeiten überwachen und Produkte von Wettbewerber*innen einstellen, die Amazon bei der Platzierung, den Beurteilungen und durch verschiedene andere Praktiken bevorzugen kann. Außerdem kann Amazon die Verkaufsgebühren der an sich unabhängigen Verkäufer*innen modifizieren, die Präsentation ihrer Produkte kontrollieren und ihre Konten löschen. Den Entscheidungen von Plattformen können Vorankündigungen vorausgehen, oder sie können sofortige Wirkung entfalten, und es kann schwierig sein, Widerspruch einzulegen – für Unternehmen ein kafkaeskes Umfeld. BRIE hat für die schwierige Situation der von Plattformen abhängigen Unternehmen den Begriff „plattform-abhängiges Unternehmertum“ geprägt. Für von Plattformen abhängige Unternehmer*innen sind die nächste

„Gehaltsabrechnung“ sowie auch der Fortbestand ihrer Geschäftstätigkeit stets ungewiss.^k

Private Regulierung durch Plattformen wirft komplexe Fragen nach der staatlichen Ordnungsmacht in Wirtschaftsfragen und insbesondere nach der Steuerung digitaler Marktplätze auf:

- Welche öffentliche Instanz, wenn überhaupt, sollte die in Programmcodes enthaltenen Ziele und Werte bestimmen, und wie sollte dies konkret geschehen?
- Sollten Plattformen ihre AGB willkürlich ändern können oder Zugang zu Daten von Unternehmen haben, mit denen sie womöglich im Wettbewerb stehen?^l
- Braucht es neue Gesetze wie „AB5“ in Kalifornien oder den britischen Vorschlag einer Einstufung als „dependent contractor“, d. h. als abhängiger externer Dienstleister?^m Oder sollten bestehende Regelungen wie beispielsweise Mindestlohngesetze und soziale Absicherung auch Anwendung auf Plattformen finden?ⁿ

Regelungsansätze für die Herausforderungen durch Plattformen

Der Staat ist in der Verantwortung, für die Förderung guter Arbeit und sozialer Gerechtigkeit zu sorgen, wenn eine kleine Anzahl von Unternehmen ganze Branchen privat reguliert. Hier einige Ansätze, die derzeit diskutiert werden:

- **Allgemeine Geschäftsbedingungen:** Der Staat könnte Beschränkungen hinsichtlich der AGB erlassen, die Plattformen den Teilnehmenden vorgeben dürfen. Er könnte zudem den Einfluss von Plattformen auf die Beziehungen zwischen den Kund*innen sowie Verkäufer*innen

eindämmen, indem staatlich vorgeschrieben wird, dass die Kontaktdaten plattformabhängiger Unternehmer im Zuge einer Transaktion an die Kund*innen weitergegeben werden.

- **Daten:** Viele Probleme stehen im Zusammenhang mit Regelungen für Daten. Einige Vorschläge in diesem Bereich laufen auf die Portabilität von Daten hinaus, u. a. um sicherzustellen, dass der faire Wettbewerb vor den monopolistischen Tendenzen der Plattformökonomie geschützt wird.
- **Kartellrecht:** Muss das Kartellrecht im Kontext von Plattformökosystemen, bei denen „Winner-takes-it-all-Praktiken“, Netzwerkeffekte und schwer umgehbare „Lock-in-Effekte“ Alltag sind, neu gedacht werden?
- **Eigentumsmodelle:** Der Staat könnte die Entwicklung von Plattformgenossenschaften als mögliche Alternative zu Plattformunternehmen fördern.^o

Insgesamt erfordert die Macht von Plattformen ein Überdenken der Wettbewerbspolitik sowohl in der Frage, auf welche Gefährdungen abgestellt werden muss, als auch in der Frage nach der Messung von Marktmacht. Auf jeden Fall macht die Rolle von Plattformen als privaten, wirtschaftlichen Regulatoren es erforderlich, ein staatliches Gegengewicht zu schaffen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind Plattformen das, was Fabriken im 19. Jahrhundert waren: ein neues Modell der Arbeitsorganisation und Wertschöpfung, das auf den neuen Technologien der jeweiligen Ära basiert. Diese Analogie macht das Ausmaß der Herausforderung deutlich.

Das Aufkommen industrieller Massenfertigung hat Gesellschaften neu geordnet und zu neuen wirtschaftlichen und sozialen Hierarchien geführt, was den Gesellschaften damals ein hohes Maß an Innovation bei der Bewältigung von Herausforderungen abverlangt hat. Die Machtstellung von Plattformeigentümern ist vielleicht noch herausragender als jene der ersten Fabrikbesitzer, und die maßgeblichen Akteure müssen angesichts dieser Situation kühn denken und handeln.

Auf jeden Fall macht die Rolle von Plattformen als privaten, wirtschaftlichen Regulatoren es erforderlich, ein staatliches Gegengewicht zu schaffen.

Der Umgang mit KI-Ängsten

Eines der von Plattformen genutzten Tools ist Künstliche Intelligenz (KI). Sie hat in den letzten Jahren enorme Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Der jüngste technologische Fortschritt hat sowohl Euphorie als auch Ängste hinsichtlich der Möglichkeiten von KI ausgelöst. Es stimmt, dass die KI enormes Transformationspotenzial birgt, aber der Hype um die derzeitige Form der KI hält der Realität nicht stand.⁷ Für eine Bewertung der kurzfristigen Auswirkungen von KI ist es von entscheidender Bedeutung, ihre Möglichkeiten, aber auch ihre grundsätzlichen Begrenzungen zu verstehen. KI ist in der Tat leistungsfähig; hoch entwickelte Roboter, Drohnen, Bild- und Stimmerkennungs-Software und andere durch KI erst möglich gemachte Tools verändern unser gesamtes Umfeld. KI hat erhebliche Auswirkungen

7. Nitzberg, Mark, Seppala, Timo, and Zysman John. (2019). "The hype has eclipsed the limitations of third-wave artificial intelligence." ETLA: The Research Institute on the Finnish Economy. Retrieved from <https://www.etla.fi/en/latest/the-hype-has-eclipsed-the-limitations-of-third-wave-artificial-intelligence/>

auf unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaften, beispielsweise in so unterschiedlichen Bereichen wie der Landwirtschaft, dem Einzelhandel und der Strafgerichtsbarkeit. Die Fortschritte bei der KI werfen heikle Fragen bezüglich ihrer Transparenz, Robustheit und Rechenschaftspflicht auf – ganz zu schweigen von ihren Auswirkungen auf die Erwerbsbevölkerung. Es bleibt ein wichtiges Anliegen, KI so zu gestalten, dass sie vertrauenswürdig ist.

Allerdings unterliegt die KI grundlegenden Begrenzungen. Besonders hervorzuheben ist hierbei, dass die Grundfunktion der meisten KI-Systeme nach wie vor auf statistischer Interferenz beruht. In absehbarer Zukunft wird KI lediglich Probleme in eng abgesteckten Bereichen lösen können.^p Viele Ängste hinsichtlich der Auswirkungen digitaler Technologien betreffen jedoch „starke“ Künstliche Intelligenz auf menschlichem Niveau. Eine solche KI ist aber noch Zukunftsmusik. Hinzu kommt, dass KI nur eines unter vielen leistungsfähigen digitalen Tools ist, die weitreichenden Einfluss auf die Arbeitswelt und Wirtschaft ausüben. Deshalb warnen wir davor, zulasten anderer Tools einen zu großen Fokus auf ein bestimmtes Tool zu legen.

Die Fortschritte bei der KI werfen heikle Fragen bezüglich ihrer Transparenz, Robustheit und Rechenschaftspflicht auf.

Einsatz intelligenter Tools

Die Auswirkungen jeglicher Art intelligenter Tools sind kein Automatismus. Trotz des Hypes und der Verzweiflung angesichts intelligenter Tools können sie positive und negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten und die Wirtschaft haben.⁸ Welches dieser beiden Szenarien Wirklichkeit wird, hängt entscheidend davon ab, wie die Tools entwickelt, eingesetzt und genutzt werden. Genau diese Punkte sind auch Gegenstand unserer Forschungsarbeit.

Erweiterte Intelligenz: Tools zur Leistungssteigerung von Beschäftigten

Dem Potenzial intelligenter Tools, Beschäftigte zu ersetzen, wird übergebührend viel Aufmerksamkeit gewidmet. Oft hört man, dass Beschäftigte ihrem Betrieb keinen Mehrwert mehr bringen, sobald ihre Aufgaben von einem Tool kostengünstiger oder schneller erledigt werden können. Der bloße Einsatz neuer Tools bedeutet jedoch nicht, dass Beschäftigte ersetzt oder marginalisiert werden. Intelligente Tools können Beschäftigte unverzichtbarer und ihre Betriebe gleichzeitig produktiver machen, je nachdem, wie ihr Einsatz sich im Rahmen der Unternehmensstrategie und der Philosophie des Managements konkret gestaltet.

Dies hängt damit zusammen, dass Beschäftigte häufig über Wertschöpfungsfähigkeiten verfügen, die über die Bearbeitung eng begrenzter Aufgaben hinausgehen. Zu diesen Fähigkeiten gehören bestimmte technische Kompetenzen, ein großer Pool an informellem Wissen und Erfahrungen, ein Verständnis für den Kontext,

8. Zysman, John, Kenney, Martin, and Tyson, Laura. (2019). "Beyond Hype and Despair: Developing Healthy Communities in the Era of Intelligent Tools." Munk School of Global Affairs & Public Policy, University of Toronto, Innovation Policy White Paper Series 2019-1. Retrieved from <https://munkschool.utoronto.ca/ipf/files/2019/02/IPL-White-Paper-2019-01-Updated.pdf>

die Fertigkeit, anderen die Funktion bzw. die Ergebnisse der Tools zu erklären, sowie viele andere Fertigkeiten, die Tools nicht ersetzen können. Ignoriert das Management diese Fähigkeiten, funktionieren Tools, die Beschäftigte ersetzen, möglicherweise nicht so gut wie gedacht. Ein gutes Beispiel hierfür ist, wie dem Management angesichts von Produktionsproblemen in einer hochautomatisierten Tesla-Fabrik bewusst wurde, wie wertvoll in einem komplexen Umfeld die Anpassungsfähigkeit von Menschen an ungeplante Umstände ist.⁴ Setzt man umgekehrt Tools so ein, dass sie diese menschlichen Fähigkeiten erweitern, können Beschäftigte besser zur Wertschöpfung beitragen und Firmen produktiver arbeiten.

Bei Firmen, deren Ziel es ist, die Fähigkeiten ihrer Beschäftigten zu erweitern, lassen sich häufig bestimmte Strategien beobachten. Oft binden sie die Beschäftigten frühzeitig ein, und beim Einsatz der Tools wird ihre Meinung dazu berücksichtigt, wie und wo die Tools einen Mehrwert bringen könnten. Diese Firmen investieren zudem häufig in Weiterbildungs- oder andere Personalentwicklungsmaßnahmen, damit die Beschäftigten über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um neue Tools zu nutzen. Außerdem neigen diese Firmen dazu, den Einsatz intelligenter Tools als einen sich wiederholenden Prozess zu betrachten. Sie testen Lösungen in kleinerem Rahmen und holen das Feedback ihrer Beschäftigten ein, bevor sie sie in der Breite einsetzen, anstatt eine statische, vom Verkäufer vorgegebene Lösung einzukaufen.⁵ An AO Johansen, einem dänischen Großhändler von Baubedarf, dessen digitaler Umbau von unserem dänischen Kooperationspartner untersucht und dokumentiert wurde, werden die Komplexität und das positive Potenzial eines solchen Einsatzes intelligenter Tools deutlich. Jenseits der Unternehmensstrategie beeinflusst die Gestaltung der Benutzeroberflächen der Tools, ob sie die Fähigkeiten

der Beschäftigten erweitern. Intelligente Tools basieren auf der Flexibilität programmierbarer Rechner, was bedeutet, dass sie vermutlich anpassbarer sind als technologische Neuerungen der Vergangenheit. In vielen Fällen lassen sich die Oberflächen so anpassen, dass sie die wertschöpfenden Fähigkeiten der Beschäftigten erweitern. BRIE-Kooperationspartner haben bei ihren Forschungsarbeiten festgestellt, dass digitale Tools um innovative Features ergänzt werden, wodurch die Fähigkeiten der Beschäftigten im Vergleich zur Arbeit mit früheren Oberflächen erweitert werden.⁵

Möglicherweise kommt die Erweiterung der Fähigkeiten der Beschäftigten ihren Firmen wie auch ihnen selbst zugute. Aus ersten Forschungsergebnissen von BRIE-Kooperationspartnern in der Automobilindustrie geht hervor, dass Firmen, die ihre Beschäftigten als eine Ergänzung zur Informationstechnologie sehen, häufig bessere Resultate beim Einsatz von Robotern erzielen als Firmen, die Informationstechnologie als Ersatz für ihre Beschäftigten betrachten. Außerdem können erstere ihre Kosten stärker senken und Umstellungen schneller bewerkstelligen. Umgekehrt ist die Produktivität je Beschäftigter und Beschäftigtem bei Firmen, die IT als Ersatz von Arbeitskraft sehen, um 10.000 US-Dollar niedriger als in Firmen, die in ihr ein Ergänzungspotenzial sehen.⁶ Diese vorläufigen Ergebnisse deuten auf eine potenzielle Win-Win-Situation beim Einsatz intelligenter Tools hin.

Förderung Erweiterter Intelligenz: Ansätze für Entscheidungsträger*innen

Was können die beteiligten Akteure tun, um angesichts von Automatisierung Win-Win-Situationen zu schaffen? Eine wirksame Maßnahme könnte darin bestehen, ein anderes Narrativ darüber zu verbreiten, wie Firmen intelligente

Eine wirksame Maßnahme könnte darin bestehen, ein anderes Narrativ darüber zu verbreiten, wie Firmen intelligente Tools nutzen können, um am Markt erfolgreich zu sein.

Tools nutzen können, um am Markt erfolgreich zu sein. So müsste in der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur stärker in den Fokus gerückt werden, dass es sich auszahlt, in die Fähigkeiten der Beschäftigten zu investieren, anstatt sie als zu reduzierenden Kostenfaktor zu betrachten.

Der nächste Schritt unseres Projektes wird darin bestehen, eine Fallsammlung mit Beispielen zusammenzustellen, wie Beschäftigte durch den Einsatz von KI-Tools wertvoller wurden und Unternehmen florierten. Außerdem könnten Regierungen sowie Philanthropinnen und Philanthropen Gelder für Wettbewerbe zur Verfügung stellen, die Erweiterte Intelligenz und einen besseren Austausch zwischen Gehirnforscher*innen und den Entwickler*innen intelligenter Tools fördern. Weitere Maßnahmen, die einen gewinnbringenden Einsatz dieser Tools fördern könnten, sind beispielsweise passgenaue F&E-Anreize, Gesetze zu Kapital und Steuerflucht sowie Investitionen in Weiterbildung und in Maßnahmen, die die Arbeitnehmerbeteiligung bei Entscheidungen über den Einsatz intelligenter Tools durch die Stärkung von Gewerkschaften oder anderer Mechanismen fördern.⁴

Höchstwahrscheinlich wird es auch zum Verlust von Arbeitsplätzen kommen – angesichts dieser Tatsache werden Investitionen in Fortbildungsmaßnahmen ein Bestandteil wirksamer Methoden zur Befähigung von Beschäftigten sein. Jedoch kann ein neues Narrativ über die Chancen des Einsatzes intelligenter Tools dazu beitragen, den Abbau von Arbeitsplätzen zu minimieren, und gleichzeitig den Weg für eine effektive Umschulung von Beschäftigten aufzeigen, die ein solches Angebot benötigen.

Die verschiedenen Automatisierungsszenarien verdeutlichen ein wichtiges, übergeordnetes Merkmal intelligenter Tools: Ihre Auswirkungen sind kein Automatismus. In einigen Fällen, z. B. bei Plattformen, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass intelligente Tools zur wirtschaftlichen Ungleichheit beitragen. Allerdings bergen sie eben auch Chancen.

Fazit

Die Ära intelligenter Tools bringt tief greifende Veränderungen mit sich. Plattformen lösen volkswirtschaftliche Umstrukturierungen aus und verändern Wertschöpfungsprozesse sowohl für Einzelne als auch für Firmen. Außerdem

werden Plattformen in ihren wachsenden Bereichen zu privaten Regulierungsinstanzen. Zwar ist KI eine äußerst leistungsfähige Technologie, jedoch wurde sie etwas zu sehr gehypt. Zudem sind die Auswirkungen von Plattformen, KI und anderer intelligenter Tools nicht vorgegeben, sondern sie sind stark abhängig davon, wie genau sie heute und in Zukunft eingesetzt und reguliert werden.

Die Zunahme von Ungleichheit in entwickelten Volkswirtschaften ist Ergebnis eines Knäuels sich gegenseitig bedingender Faktoren:

- Es wird gemeinhin davon ausgegangen, dass der Einsatz intelligenter Tools zumindest einzelne Tätigkeiten von Beschäftigten, wenn nicht ganze Arbeitsplätze ersetzen wird – zugunsten von Personen mit bestimmten Kompetenzen und zulasten anderer.
- Wettbewerbsdruck im Welthandel legt die Suche nach schnellen Produktivitätslösungen nahe.
- Die Schwächung von Gewerkschaften schafft Bedingungen, die Unternehmen dazu verleiten, den scheinbar leichten Weg des Ersatzes von Arbeitskräften durch Automatisierung zu gehen, anstatt den schwierigeren, aber potenziell produktiveren Ansatz der Erweiterten Intelligenz zu verfolgen.
- Die Steuerpolitik schafft Anreize für Investitionen in Kapital anstatt in Arbeitskräfte.

Plattformen konzentrieren bereits heute gesellschaftlichen Wohlstand in den Händen weniger Beschäftigter und Unternehmen. Plattformgestützte Tätigkeiten sind stark polarisierter Natur, egal ob es sich um eine technologische und wirtschaftliche Notwendigkeit oder um eine bewusste gesellschaftliche, politische und wirtschaft-

liche Entscheidung handelt. Hinzu kommt, dass aufgrund der Winner-takes-it-all-Tendenzen bei Plattformen immer mehr Bereiche der Wirtschaft von einigen wenigen zentralen Firmen beherrscht werden. Diese dominanten Unternehmen sichern sich durch Rent-Seeking-Praktiken und ihren Superstarstatus einen immer größeren Teil des wirtschaftlichen Kuchens. Es spricht Bände, dass nahezu alle aktuellen Kurssteigerungen an den Aktienmärkten sich auf fünf Plattformfirmen konzentrieren⁵. Sofern die Politik nichts gegen diese Trends unternimmt, werden sie auch weiterhin Auslöser von wirtschaftlichen Ungleichheiten sein.

Gleichzeitig bieten intelligente Tools unzählige Chancen für die Arbeitsmärkte und die Wirtschaft. Neue Arbeitsformen und neue Arten der Wertschöpfung gehen mit der Chance einher, dass mehr Menschen flexibler, unabhängiger und kreativer arbeiten können als jemals zuvor. Neue Formen des Unternehmertums entstehen. Gemeinsam können Firmen und ihre Beschäftigten Technologie produktivitätssteigernd einsetzen und dabei auch den allgemeinen Wohlstand mehren.

Die Auswirkungen von Plattformen, KI und anderer intelligenter Tools sind nicht vorgegeben, sondern stark abhängig davon, wie genau sie heute und in Zukunft eingesetzt und reguliert werden.

Wir können die Entwicklung und den Einsatz intelligenter Tools und Plattformen gestalten. Wir können zulassen, dass sie nur einigen wenigen Bürger*innen sowie Beschäftigten zugutekommen

und alle anderen zu den Verlierern gehören. Die Alternative ist, dass diese Tools in den nächsten Jahrzehnten genutzt werden, um gute Arbeit, faire Gemeinwesen und intakte Gesellschaften voranzubringen. Sowohl die Forschung als auch die Politik und die Unternehmen sind gefragt. Die Zukunft intelligenter Tools lässt sich nur schwer vorhersagen, aber wir können sie gestalten.

Die Zukunft intelligenter Tools lässt sich nur schwer vorhersagen, aber wir können sie gestalten.

* Aufgrund des beschränkten Platzes finden Sie alphabetische Quellenangaben auf brie.berkeley.edu/bmaseupresidency

** Dieser Beitrag beruht auf Arbeiten von BRIE/CITRIS, von denen ein Großteil zusammen mit dem BMAS durchgeführt wurde, darunter: vgl. Fußnoten zwei bis acht.

PROF. DR. MARTIN KENNEY ist Professor an der Fakultät für Humanökologie, Gemeinwesen und Regionalprogramme der Universität von Kalifornien in Davis sowie Co-Direktor des Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE).

PROF. DR. JOHN ZYSMAN ist emeritierter Professor der Universität von Kalifornien in Berkeley für Politikwissenschaften, Mitbegründer und Co-Direktor von BRIE sowie Direktor der Forschungsinitiative zur Zukunft der Arbeit des Center for Information Technology Research in the Interest of Society (CITRIS) und des Banatao-Instituts.

DAFNA BEARSON ist Forschungsdatenanalytikerin bei BRIE, CITRIS und dem Banatao-Institut.

CHRISTOPHER ELDRED ist Forschungs- und Kommunikationsanalyst bei BRIE, CITRIS und dem Banatao-Institut.

Perspektiven

Warum Selbstständige ein Thema für die arbeitspolitische Gestaltung sind

TEXT: DENKFABRIK DIGITALE ARBEITSGESELLSCHAFT, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Mit der zunehmenden Digitalisierung verschwimmt vielfach die Abgrenzung zwischen einer Tätigkeit als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer und als Selbstständige oder Selbstständiger. Deshalb gerät die arbeits- und sozialrechtliche Gestaltung von Solo-Selbstständigkeit vermehrt in den Fokus der Arbeitspolitik, gerade mit Blick auf die Plattformökonomie.

Die Unterscheidung in Arbeitnehmer*innen sowie Selbstständige hat sich in den Arbeitsverfassungen der industrialisierten Länder als Grundentscheidung bzw. zentrale Weichenstellung für den Zugang zu Arbeitnehmerschutzrechten etabliert. Eine Reihe von Rechtsordnungen öffnet darüber hinaus einige für Arbeitnehmer*innen geltende Rechte auch für bestimmte Gruppen von Selbstständigen. Die Unterscheidung zwischen abhängiger Arbeit und Selbstständigkeit ist nicht immer leicht und meist Ergebnis eines Zusammenspiels von Gesetzgebung und Rechtsprechung. Zentral für die Einstufung als Arbeitnehmer*in oder aber als Selbstständige*r nach deutschem Recht ist das Merkmal der Einordnung in die Arbeitsorganisation samt Weisungsbefugnis eines anderen, des Arbeitgebers. Diese Frage hat deshalb zentrale Bedeutung, weil an den Status als Arbeitnehmer*in bzw. Beschäftigte*r regelmäßig die Anwendung arbeitnehmerschützender Regelungen sowie des Sozialversicherungsrechts auf nationaler und EU-Ebene gebunden ist.

Arbeit in der Plattformökonomie

In der Praxis wird seit einiger Zeit eine immer größer werdende Grauzone zwischen beiden Zuordnungen festgestellt. Die meisten Tätigkeiten können sowohl in selbstständiger wie auch in abhängig beschäftigter Arbeit durchgeführt werden.¹ Oft handelt es sich um Tätigkeiten, „die ursprünglich im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses ausgeübt wurden und nun durch Outsourcing oder infolge neuer technischer Möglichkeiten fremdvergeben werden“.² Im Bereich des Crowdfunding „mischen sich zudem marktliche wie organisationale Steuerungselemente nicht bloß; diese können potenziell wechselseitig in einer Weise interagieren, dass dabei etwas neues entsteht“.³ In der Literatur mehren sich daher die Hinweise, die Gruppe der Selbstständigen in der Plattformökonomie nicht mit den traditionellen Selbstständigen wie etwa Ärzt*innen, Anwalt*innen oder Ingenieur*innen gleichzusetzen.⁴

Neben der Digitalisierung als Grundlage des Geschäftsmodells besteht eine Besonderheit der Plattformökonomie in den unterschiedlichen und vielfältigen tatsächlichen und rechtlichen

Plattformen wollen regelmäßig nicht als Arbeitgeber auftreten, sie lehnen eine Einordnung als Arbeitgeber vielmehr zumeist ausdrücklich ab, da eine Arbeitgeberstellung nach ihrer Einschätzung sich nicht mit dem von ihnen gewählten Geschäftsmodell verträgt oder sogar zu einem Wegfall desselben aufgrund fehlender wirtschaftlicher Rentabilität führen würde.

Erscheinungsformen. Damit stellt sich insbesondere die Frage der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Einordnung der auf Plattformen Tätigen bzw. durch Plattformen vermittelten Personen.

Plattformen wollen regelmäßig nicht als Arbeitgeber auftreten, sie lehnen eine Einordnung als Arbeitgeber vielmehr zumeist ausdrücklich ab, da eine Arbeitgeberstellung nach ihrer Einschätzung sich nicht mit dem von ihnen gewählten Geschäftsmodell verträgt oder sogar zu einem Wegfall desselben aufgrund fehlender wirtschaftlicher Rentabilität führen würde. Gleichzeitig geben Plattformen, die Arbeits- oder Dienstleistungen vermitteln oder selbst über Unteraufträge an (Solo-)Selbstständige bearbeiten, faktisch regelmäßig die Vertragsbedingungen mit den Leistungserbringer*innen einseitig durch allgemeine Geschäftsbedingungen vor und nehmen damit Einfluss auf die Art und Weise der Vertragserfüllung, wobei der Grad der Einflussnahme fließend ist und sich von Plattform zu Plattform unterscheidet. Darüber hinaus werden vielfach auch die Art und die Reichweite der Interaktion zwischen den Leistungserbringer*innen untereinander geregelt. Insoweit geht das Verhalten vieler Plattformen auch bei Anbietern, die nach eigener Einschätzung lediglich eine reine Vermittlungstätigkeit anbieten, über diese hinaus, indem etwa Vorgaben hinsichtlich der Preisgestaltung, aber auch Details zu dem vermittelten Angebot, wie die Auftragsvergabe, die Abwicklung oder die Qualitätssicherung, erfolgen.

Abgesehen von einigen Fällen mit einer deutlich überschießenden Tendenz, in denen eine Scheinselbstständigkeit zumindest nahe liegt, dürfte es sich bei den meisten Plattfortmätigkeiten um Selbstständige handeln, vielfach in der Form von Solo-Selbstständigen, d. h. ohne eigene Mitarbeiter*innen.

1. Eva Kocher, Crowdfunding: „Ein neuer Typus von Beschäftigungsverhältnissen?“, in: Isabell Hensel u. a., Selbstständige Unselbstständigkeit. Crowdfunding zwischen Autonomie und Kontrolle, Baden-Baden, S. 179.

2. Olaf Deinert/Amélie Sutterer-Kipping (Exkurs): „Solo-Selbstständige“, in: Olaf Deinert u. a., Die Rechtspolitik des Sozial- und Arbeitsrechts, Frankfurt/Main 2019, S. 312 f.

3. Kocher, a. a. O., S. 190.

4. Deinert/Sutterer-Kipping, a. a. O., S. 313.

Jedenfalls in Fällen, in denen sich Plattformen nicht auf eine reine Vermittlungstätigkeit beschränken, stellt sich die Frage, ob das Verhalten der Plattformen unter besonderer Berücksichtigung der Besonderheiten der Plattformökonomie nicht zumindest teilweise zu vergleichbaren Schutzbedürfnissen von Plattformtätigen mit Arbeitnehmer*innen führt und damit ein Tätigwerden des Gesetzgebers angezeigt ist.

Plattformtätige sind, auch wenn es vielfach an einer unmittelbaren Weisungsgebundenheit als Voraussetzung für ein Arbeitsverhältnis fehlt, regelmäßig in einer ähnlichen Weise fremdbestimmt wie Arbeitnehmer*innen, wobei die Arbeits- und Vermittlungsprozesse vielfach mit Unterstützung technologischer Anwendungen gesteuert werden. In der Folge verschwimmen Verantwortlichkeiten und Hierarchien, die klassische unmittelbare Weisung wird durch eine mittelbare App-basierte Steuerung ersetzt. Die Arbeitswirklichkeit und Arbeitsprozesse von Plattformtätigen unterscheiden sich damit häufig nur wenig von denjenigen, die als abhängig Beschäftigte bei Plattformen mit einem vergleichbaren Leistungsangebot arbeiten. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird daher hervorgehoben, dass der unterschiedliche Beschäftigtenstatus in der Praxis nicht mit einem klaren Unterschied der Schutzbedürftigkeit einhergeht.⁵

Märkte und Plattformen

Die Fremdbestimmtheit wird durch die Besonderheiten des Geschäftsmodells Plattformökonomie verstärkt: Zwar schaffen Plattformen Märkte und

Marktzugänge, indem sie Angebot und Nachfrage in bestimmten Tätigkeitsbereichen digital bündeln und über Skalierungs- und Netzwerkeffekte dafür sorgen, dass sich viele Tätigkeiten in der Plattformökonomie für die Plattformtätigen überhaupt in einem ausreichenden Umfang anbieten lassen. Gleichzeitig geben sie aber die Bedingungen für eine Teilnahme auf dem entsprechenden Markt vor. Sie organisieren den Zugang und übernehmen die Verwertung der Arbeitsergebnisse.⁶ Im Extremfall kann dies dazu führen, dass Plattformtätige außerhalb von Plattformen keinen eigenen Zugang zum jeweiligen Güter- und Dienstleistungsmarkt haben, da zwar theoretisch eine Tätigkeit auch außerhalb von Plattformen bzw. über Plattformen, die eine weniger marktbeherrschende Rolle einnehmen, möglich wäre, praktisch aber mangels einer ausreichenden Nachfrage nicht (mehr) in Betracht kommt.

Dies wird durch die Tendenz zu marktbeherrschenden Stellungen von Plattformen verstärkt, die jedenfalls teilweise bereits im Geschäftsmodell der Plattformökonomie angelegt ist und strukturellen Charakter hat:⁷ Bei der zentralen wirtschaftlichen Funktion der Plattformen, dem Zusammenführen von Angebot und Nachfrage, spielt eine große Rolle, wie viele Daten zu den Anbietenden bzw. Nachfragenden bspw. aus früheren Transaktionen vorliegen. Je größer die Reichweite der Plattform, desto besser wird das Matching. Ab einer bestimmten Größe kann es sein, dass Wettbewerb nicht mehr sinnvoll möglich ist, da neu in den Markt eintretende Plattformen aufgrund mangelnder Zugriffsmöglichkeiten auf die benötigten Daten kein qualitativ gleichwertiges bzw. konkurrenzfähiges Angebot machen können.⁸

5. Preis/Temming. (2017). S. 309: „[Die] Schutzbedürftigkeit ist insbesondere zu bejahen, je näher die Vergleichbarkeit des Schutzbedürftigen mit einem Arbeitnehmer gegeben ist.“

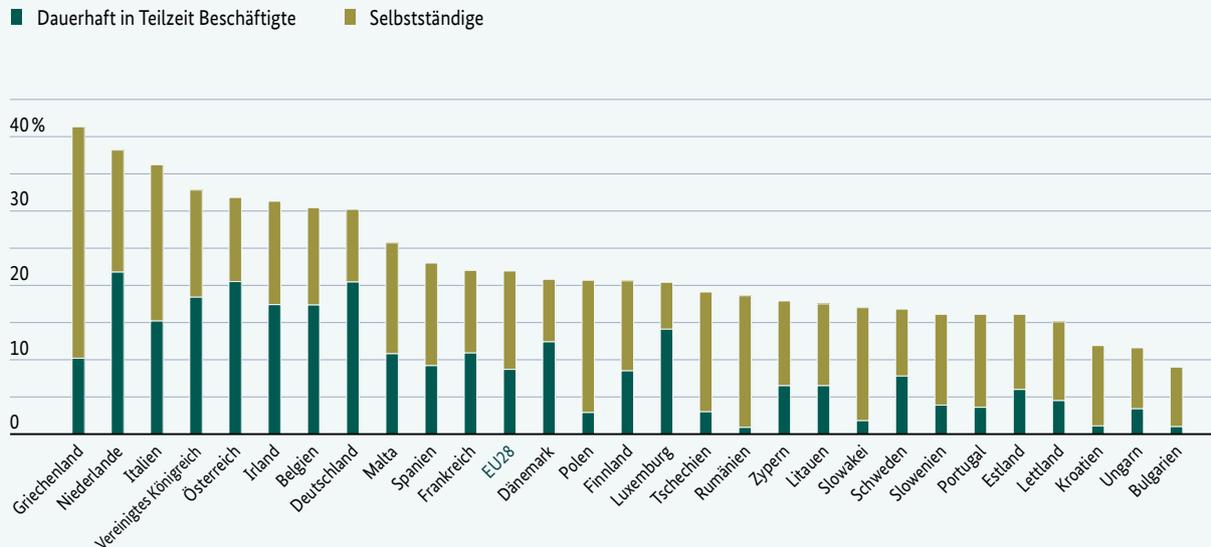
6. Kocher, in: Hensel/Schoenefeld/Kocher/Schwarz/Koch, S. 24.

7. In der Wirtschaftswissenschaft spricht man von monopsonistischen Tendenzen, d. h., die Nachfrager (Plattformen) können einen mehr als marktüblichen Einfluss auf die Preishöhe ausüben, bis hin zu der Situation, dass ein Nachfrager (Plattform) vielen Anbietern (Plattformtätige und Auftraggeber) gegenübersteht. Vgl. „Monopsony in Online Labor Markets“: Arindrajit Dube, Jeff Jacobs, Suresh Naidu, and Siddharth Suri, NBER Working Paper No. 24416.

8. Prufer, J., and Schottmüller, C., „Competing with Big Data“ (February 16, 2017). TILEC Discussion Paper No. 2017-006; CentER Discussion Paper 2017-007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2918726> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2918726>

Abbildung 1

Unbefristete atypische Beschäftigungsformen als Anteil an der Gesamtbeschäftigung, 2017



Anmerkung: Im Durchschnitt arbeiten 20 Prozent der Beschäftigten in den Mitgliedstaaten der EU in unbefristeten atypischen Beschäftigungsformen (d. h. dauerhaft in Teilzeit Beschäftigte und Selbstständige). Die Daten für die beiden Gruppen wurden unter der Annahme ausgewählt, dass sie die Gruppe der Plattformtätigen am besten repräsentieren. Die EU28-Säule zeigt den ungewichteten Mittelwert an. Studierende sind in den Daten nicht enthalten. Teilzeitbeschäftigung bezieht sich auf Personen, die maximal 30 Wochenstunden arbeiten.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von OECD-Berechnungen, basierend auf Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-AKE).

Verstärkend wirkt auch das der Plattformökonomie unabhängig vom konkreten Geschäftsmodell immanente Dreiecksverhältnis. Diese Dreieckskonstellation erhöht das Risiko für die Plattformtätigen, da sie Gefahr laufen, dass die Auftraggeberstellung faktisch von Dritten, die nicht Vertragspartei sind, zumindest mitwahrgenommen wird. Schließlich haben Plattformen regelmäßig die Verfügungsgewalt über die im Zusammenhang mit der Tätigkeit anfallenden Daten, insbesondere Kundenstämme und Bewertungen der Leistungen des Plattformtätigen, die bei einem möglichen Wechsel der Plattformtätigen zu einer anderen Plattform bzw. aus dem Geschäftsmodell Plattformökonomie heraus essenziell sind. Dies führt zu einem sogenannten **Lock-in-Effekt**, der zu einer Abhängigkeit von einer konkreten Plattform führen kann.

Die Vielfalt der Beschäftigungsformen aus europäischer Perspektive

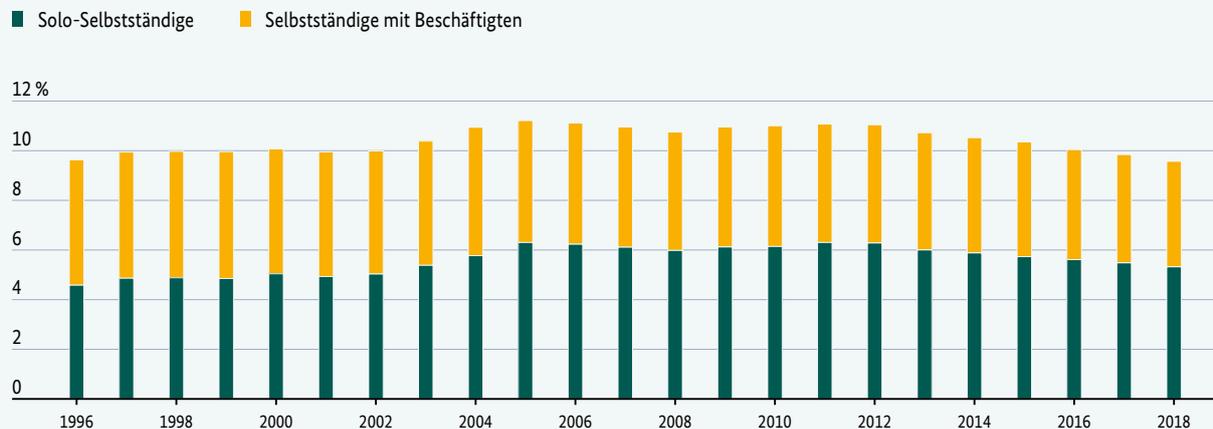
Fragen der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung von Solo-Selbstständigen in der Plattformarbeit werden mittlerweile auch auf internationaler Ebene breit diskutiert.⁹ Selbstständige Arbeit ist in allen Ländern der Europäischen Union ein relevanter Faktor der Arbeitswelt (Abbildung 1). Dies gilt auch für den deutschen Arbeitsmarkt (Abbildung 2).

Die Bedeutung von Plattformarbeit gemessen an der Verbreitung ist derzeit noch Teil der Forschung. Im Jahr 2017 führte die Joint Research Group (JRC) der EU-Kommission eine europaweite Befragung zur Verbreitung von Plattformarbeit durch. Insgesamt 32.409 Personen aus 14 Mitgliedstaaten

9. Siehe ILO / Global Commission on the Future of Work, Work for a brighter future, Genf 2019; sowie den ILO-Bericht "Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world", Genf 2018.

Abbildung 2

Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen



Anmerkung: Obgleich die Gesamtzahl der Selbstständigen im Zeitverlauf gestiegen ist, verbleibt der Anteil der Selbstständigen unter allen Erwerbstätigen in Deutschland über die Jahre hinweg recht konstant. Im Zuge der gestiegenen Zahl von Solo-Selbstständigen hat sich das Größenverhältnis der Anteile zwischen Solo-Selbstständigen und Selbstständigen mit Beschäftigten umgekehrt.
Quelle: Labor Force Survey, Eurostat, aktualisierte Berechnungen aus: „Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland“, ZEW, 2018.

der Europäischen Union nahmen an der Online-Befragung, die sich an Internetnutzer*innen richtete, teil. **Abbildung 3** präsentiert unterschiedliche Messgrößen der Verbreitung von Plattformarbeit. Grundsätzlich geben etwa zehn Prozent der Befragten an, jemals Plattformarbeit angeboten zu haben. Über die einzelnen Länder hinweg variiert dieser Anteil zwischen sechs und zwölf Prozent. Die Aufnahme von Plattformarbeit ist zumindest für den Bereich der Online-Arbeit mit keinen großen Anforderungen verbunden. Daher ist weiter zu untersuchen, in welchem Maß die genannte Plattformarbeit einen bedeutenden Teil der Erwerbstätigkeit der Befragten einnimmt. Gemessen an der Zahl der Stunden und der Einkommenshöhe nimmt die Plattformarbeit nur bei einem Teil der Plattformarbeitenden eine bedeutendere Rolle ein. Insgesamt weniger als sechs Prozent der Befragten verbringen mindestens ein Viertel einer 40-Stunden-Woche mit Plattformarbeit, und ebenfalls knapp sechs Prozent verdienen mit Plattformarbeit mindestens ein Viertel ihres Erwerbseinkommens.

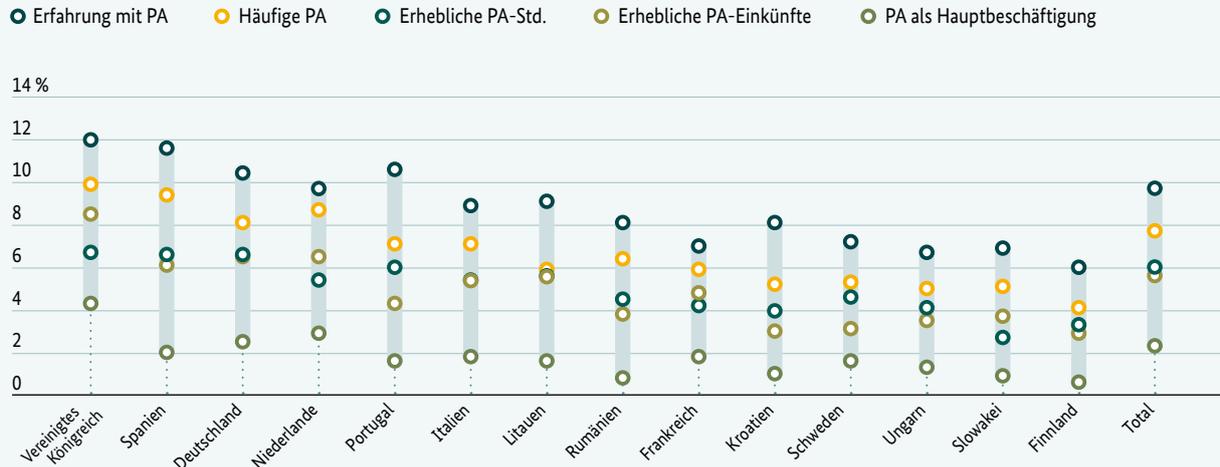
Letztlich geben etwa zwei Prozent der Befragten an, dass Plattformarbeit die hauptsächliche Quelle ihres Erwerbseinkommens darstellt.

Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Neben die vergleichbare Schutzbedürftigkeit als Begründung für spezifische Regelungen für die Plattformökonomie treten auch gesamtgesellschaftliche Erwägungen: Plattformen, die mit selbstständigen Leistungserbringer*innen arbeiten, können Wettbewerbsvorteile gegenüber Plattformen mit einem vergleichbaren Geschäftsmodell nutzen, die abhängig Beschäftigte einsetzen, da Letztere insbesondere aufgrund der Sozialversicherungsbeiträge höhere Kosten haben. Dies kann einen entscheidenden Vorteil bedeuten: Geringere (Arbeits-)Kosten für die Plattform führen dazu, dass sie den Kund*innen eine günstigere Dienstleistung anbieten und damit gegenüber der Konkurrenz mehr Marktanteile erobern kann. Höhere Marktanteile wiederum führen

Abbildung 3

Unterschiedliche Schätzungen zu Plattformtätigen anhand von COLLEEM-Daten



Anmerkung: Fast zehn Prozent aller Befragten haben Erfahrung mit Plattformarbeit (PA). Allerdings gehen nur gut zwei Prozent dieser Form der Arbeit als Hauptbeschäftigung nach.

Quelle: Abbildung 1 aus Pesole, A., Urzì Brancati, M.C., Fernández-Macías, E., Biagi, F., González Vázquez, I., Platform Workers in Europe, EUR 29275 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-87996-8, doi:10.2760/742789, JRC112157.

insbesondere zu einem größeren Datensatz, was die Chance erhöht, bessere Algorithmen zu entwickeln, in der Plattformökonomie ein zentrales Kriterium. Eine zunehmende Plattformisierung könnte zudem den oben beschriebenen Trend, Tätigkeiten, die früher in einem Arbeitsverhältnis erfolgten, an Solo-Selbstständige zu vergeben, verstärken und sich damit negativ auf die Beitragsbasis und Stabilität der Sozialversicherung auswirken.

Auch wenn es sich bei den auf Plattformen Tätigen im arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Sinne vielfach formal um Selbstständige handelt und damit formal auch Vertragsfreiheit vorliegt, steht dem aufgrund der beschriebenen Aspekte oftmals keine (substanzielle) materielle Vertragsfreiheit gegenüber. Vielmehr führen die beschriebenen Faktoren zu einer strukturellen Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der Plattform und bewirken, dass plattformtätige Arbeitnehmer*innen bestimmten Aspekten vergleichbar schutzbedürftig erscheinen. Daran anschließend stellt sich die

Frage, ob und ggf. welche Konsequenzen der Gesetzgeber aus dieser Analyse zieht bzw. ziehen sollte. Allein die Tatsache, dass es sich bei der Plattformökonomie bisher (noch) nicht um ein Massenphänomen handelt, hindert den Gesetzgeber nicht daran, spezifische Regeln für diese neue Form des Zusammenführens von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und damit zugleich Rechtssicherheit für die Plattformen zu schaffen als auch die Besonderheiten dieses Geschäftsmodells angemessen zu berücksichtigen.

DIE DENKFABRIK DIGITALE ARBEITSGESELLSCHAFT
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist eine interdisziplinär und agil arbeitende Organisationseinheit. Sie beobachtet Trends in Technologie, Ökonomie und Gesellschaft, identifiziert neue Handlungsfelder, die durch die Digitalisierung entstehen, und entwickelt politische Gestaltungsansätze für die Arbeitsgesellschaft der Zukunft.

Debatte

Warum es wichtig ist, bei Plattformarbeit auch Selbstständige in den Blick zu nehmen

TEXT: MONIKA QUEISSER, RAPHAELA HYE, ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD)

Was sind die Herausforderungen, die aus neuen Formen von Selbstständigkeit für die tradierten Sozialversicherungssysteme in Europa erwachsen?

Sozialversicherungssysteme in Europa wurden oft für den archetypischen (männlichen) Vollzeit- arbeiter konzipiert. Wer von diesem Muster abweicht – etwa selbstständig ist oder Arbeitsleistungen über eine Internetplattform anbietet –, ist oft unzureichend abgesichert.

Dies betrifft potenziell viele Arbeitnehmer*innen in Europa, wo rund 15 Prozent aller Erwerbstätigen selbstständig sind. Durch neue Technologien könnte diese Zahl weiter steigen – das Internet macht es einfach und billig, Arbeit auszulagern.

Die neuen Arbeitsformen, die so entstehen, rücken Lücken in der sozialen Absicherung von Selbstständigen in den Vordergrund der internationalen politischen Debatte. Arbeit auf digitalen Plattformen – sogenannte Gigjobs – sind in den letzten Jahren stark gewachsen,¹ und die meisten dieser Gigworker sind, zumindest formell, selbstständig.

Selbstständigkeit als Herausforderung für die soziale Absicherung

Selbstständige passen nicht ohne Weiteres in das Muster von beitragsgetragenen Sozialversicherungssystemen – sie haben keinen Arbeitgeber und müssten daher sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmerbeiträge leisten, was für jene mit niedrigen Einkünften oft schwierig ist, insbesondere da für Selbstständige keine Mindestlöhne und keine Kollektivverträge gelten. Die Einkünfte von Selbstständigen schwanken oft stark, was die Berechnung von Beiträgen und Ansprüchen erschwert. Selbstständige können ihre Einkünfte darüber hinaus leichter verbergen oder sie über die Zeit so verteilen, dass Beiträge minimiert oder Ansprüche maximiert werden.

Für manche Bereiche der sozialen Sicherung ergibt sich auch ein sogenanntes moralisches Risiko: Das Konzept und die Bedeutung von Arbeitslosigkeit ist z. B. für Selbstständige nicht leicht zu definieren – wie sollen Arbeitsämter überprüfen, ob sie sich „angemessen“ um Aufträge bemühen? Dementsprechend ist Arbeitslosigkeit

das für Selbstständige am schlechtesten abgesicherte Risiko – nur in 11 von 29 untersuchten OECD-Ländern sind Selbstständige genauso gegen Arbeitslosigkeit versichert wie unselbstständig Beschäftigte.²

Selbstständige haben auch mehr Einfluss auf ihr Arbeitsumfeld als unselbstständig Beschäftigte und können daher theoretisch das Risiko von Arbeitsunfällen beeinflussen. Selbstständige sind daher auch gegen das Risiko von Arbeitsunfällen schlecht abgesichert – nur in 11 von 29 untersuchten OECD-Staaten genauso wie unselbstständig Beschäftigte. Arbeitsunfälle können die Lebensgrundlage von Selbstständigen daher stark gefährden. Im Gegensatz dazu sind Selbstständige in 23 von 29 untersuchten Ländern Unselbstständigen in der Invaliditätsversicherung gleichgestellt.³

Selbstständige haben einen schlechteren Zugang zur Rentenversicherung – in einigen Ländern gibt es gar keine Pflichtversicherung, sondern nur die Möglichkeit, freiwillig vorzusorgen.

Selbstständige haben auch einen schlechteren Zugang zur Rentenversicherung – in einigen Ländern gibt es gar keine Pflichtversicherung, sondern nur die Möglichkeit, freiwillig vorzusorgen (wie auch in Deutschland, abgesehen von den berufsständischen Versorgungswerken). In

anderen Ländern leisten sie niedrigere Beiträge, die mit niedrigeren Leistungen verbunden sind, während sie z. B. in Japan, den Niederlanden oder der Schweiz nur Zugang zu einer Säule eines mehrsäuligen Systems haben.⁴

Im Gegensatz dazu sind familienbezogene Transfers wie Kindergeld oft universell verfügbar oder bedürftigkeitsgeprüft und daher auch für Selbstständige zugänglich – das „Risiko“ der Mutter bzw. Elternschaft hängt nicht mit der Art des Arbeitsverhältnisses zusammen.

Selbstständigkeit als Herausforderung für Sozialversicherungssysteme

Lücken in der sozialen Absicherung von Selbstständigen sind nicht nur ein Problem für Selbstständige selbst, sie bedrohen auch die finanzielle Nachhaltigkeit von Sozialversicherungssystemen. Wenn geringere Leistungen geringeren Beiträgen gegenüberstehen, haben Arbeitgeber einen Anreiz, Arbeit auf billigere Arbeitsformen zu verlagern. Auch Arbeitnehmer*innen selbst, die entweder ihre Risiken unterschätzen oder im Falle eines Einkommensverlustes auf (steuerfinanzierte) Leistungen der Grundversorgung zurückgreifen wollen, können es vorziehen, als Selbstständige niedrigere Beiträge zu bezahlen. Dieser Anreiz lässt sich am Unterschied der Lohnnebenkosten (Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige obligatorische Zahlungen) zwischen Selbstständigen und Unselbstständigen illustrieren. In den Niederlanden z. B. betragen die Lohnnebenkosten für

1. Freie Stellen auf vier großen Online-Plattformen (Freelancer, Upwork, Peopleperhour und Amazon Mechanical Turk) wuchsen um über 20 Prozent zwischen 2016 und 2019, online labour index (<http://labour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>).
2. OECD. (2019). „Left on your own? Social protection when labour markets are in flux“, in: OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>
3. Spasova et al. (2017). „Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe“, European Commission, Brussels, DOI: 10.2767/700791; OECD (2019): Employment outlook, see above.
4. OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>



15 Prozent aller Erwerbstätigen in Europa sind selbstständig, die Zahl könnte weiter steigen. Tradierte Sozialversicherungssysteme stehen vor Herausforderungen. Foto: pixelstock/Shutterstock.com

eine Vollzeitbeschäftigte, die den Durchschnittslohn verdient, 51 Prozent ihres Bruttoeinkommens, für eine Selbstständige nur 22 Prozent. Der Großteil dieses Unterschieds ist auf die niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge für Selbstständige zurückzuführen – in den Niederlanden sind sie von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Alle anderen Leistungen sind entweder nur teilweise abgedeckt, oder Selbstständige können sich nur freiwillig versichern. In Schweden hingegen beträgt dieser Unterschied nur drei Prozentpunkte – Selbstständige haben Zugang zu beinahe allen Sozialversicherungsleistungen.⁵

Für Arbeitnehmer*innen ist Selbstständigkeit besonders dann attraktiv, wenn Beiträge niedriger sind, aber Leistungen sich kaum unterscheiden. Es ist daher besonders wichtig, dass sowohl Beiträge als auch Leistungen zwischen Selbstständigen und Unselbstständigen so weit wie möglich angeglichen werden. Sollte es gesellschaftlich gewünscht sein, bestimmten Gruppen, wie in manchen Ländern z. B. Kulturschaffenden,

günstigere Zugangsbedingungen zu sozialer Sicherung anzubieten, so sollte dies auf transparente Weise mithilfe von Subventionen erfolgen, ohne die Finanzierung der Systeme zu beeinträchtigen oder die Anreize zu verzerren.

Lücken in der sozialen Absicherung von Selbstständigen sind nicht nur ein Problem für Selbstständige selbst, sie bedrohen auch die finanzielle Nachhaltigkeit von Sozialversicherungssystemen.

DR. MONIKA QUEISSER ist Leiterin der Abteilung Sozialpolitik der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

RAPHAELA HYEE, PHD, ist Ökonomin in der Abteilung Sozialpolitik der OECD.

5. OECD. (2019), „Left on your own? Social protection when labour markets are in flux“, in: OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>

Analyse

Welche Modelle arbeitsvermittelnder Plattformen gibt es in Europa?

TEXT: DENKFABRIK DIGITALE ARBEITSGESELLSCHAFT, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Warum eine Unterscheidung zwischen ortsunabhängigen Tätigkeiten („Cloudwork“) und ortsgebundenen Tätigkeiten („Gigwork“) sowie zwischen Plattformen, die Aufträge an Individuen vergeben, und solchen, die Aufträge in die Crowd geben, sinnvoll ist.

Der Begriff der „Plattform“ ist bis jetzt noch nicht eindeutig definiert. In Berichten der Europäischen Kommission wird etwa folgende Definition skizziert: „Online platform refers to an undertaking operating in two (or multi-)sided markets, which uses the Internet to enable interactions between two or more distinct but interdependent groups of users so as to generate value for at least one of the groups. Certain platforms also qualify as intermediary service providers.“¹ Die deutsche Monopolkommission beschreibt Plattformen schlicht als einen „Intermediär, der verschiedene Nutzergruppen zusammenbringt, sodass diese wirtschaftlich oder sozial interagieren können“.²

Im Bereich von arbeitsvermittelnden Plattformen – Plattformen, die Arbeits- und Dienstleistungen selbst oder über Unteraufträge an (Solo-)Selbstständige bearbeiten – ist eine gängige Differenzierung die Unterscheidung in ortsunabhängige Tätigkeiten, „Cloudwork“, sowie ortsgebundene Tätigkeiten, „Gigwork“.

Ortsgebundene „Gigwork“

Gigwork kann dabei zum einen mittels Ausschreibung in der „Crowd“, d. h. an alle auf einer Plattform registrierten Nutzer*innen, wie auch als Auftrag an Individuen vergeben werden. Beispielhafte Arbeitsbereiche der „Gigwork“ sind die Personenbeförderung, Tätigkeiten in der Logistik, bei Lieferdiensten, im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen sowie von Handwerksdienstleistungen. Öffentliche Debatten konzentrieren sich momentan oft auf den Bereich der Gigwork: Wie sind die

1. European Commission. (2016). Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>
2. Monopolkommission. (2015). Sondergutachten 68: Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/SG68_volltext.pdf

Arbeitsbedingungen bei Essenslieferdiensten, wie sieht die Entlohnung bei über Plattformen vermittelten Reinigungskräften aus?

Ortsunabhängige „Cloudwork“

Die Unterteilung in Aufträge an die breite „Crowd“ sowie die Beauftragung von Individuen ist auch im Bereich der „Cloudwork“ ein sinnvoller Ansatz für eine Differenzierung. Beispiele für Aufträge in die Crowd sind hier insbesondere „Microtasks“, kleinteilige Tätigkeiten wie etwa das Beschreiben oder die Zuordnung von Bildern nach bestimmten Fragestellungen. An Individuen vergebene Aufträge finden sich beispielsweise bei Design- oder Text- sowie IT-Arbeiten.

Varianten von Plattformarbeit

Die Ausgestaltung der Plattformen und die Art der Abwicklung der Beziehungen zwischen Plattform, Auftraggeber und auf der Plattform Tätigen kann dabei sehr unterschiedlich sein. Plattformen entwickeln ihre Geschäftsmodelle zudem stetig

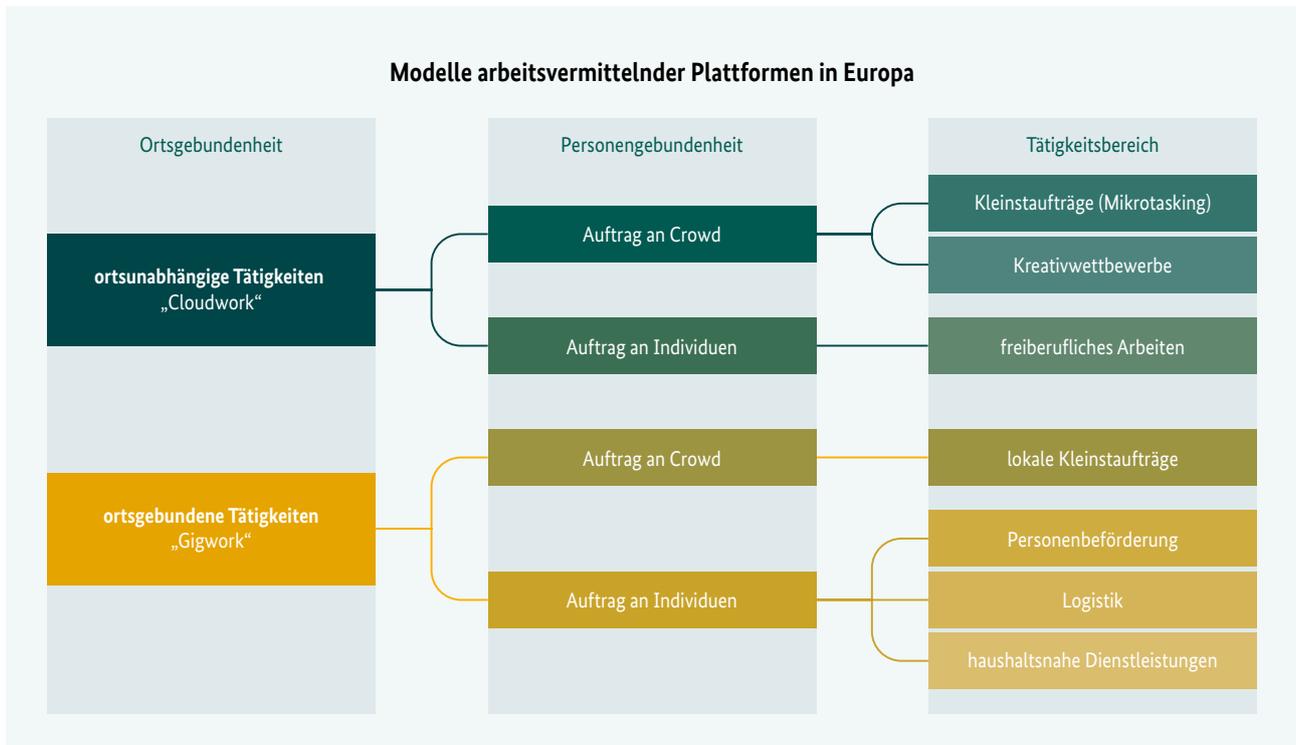
Für viele Menschen bieten Plattformen gute Möglichkeiten, ihren individuellen Möglichkeiten angepasste berufliche Tätigkeiten zu übernehmen.

weiter. Im Bereich der Plattforamtätigen lassen sich zudem ebenfalls unterschiedliche Personengruppen und Interessenlagen beobachten. So finden sich wenig wie auch hoch qualifizierte Tätigkeiten, Aufträge mit niedrigen oder teils auch höheren Verdienstmöglichkeiten und sowohl Personen, für die Plattformarbeit einen Nebenverdienst darstellt, wie auch Personen, die über Plattformarbeit ihren Lebensunterhalt bestreiten.

Eine wichtige Aufgabe für die Diskussion über die politische Gestaltung von Arbeit auf bzw. über Plattformen ist die Arbeit an einer einheitlichen Definition des Begriffs. Mit Blick auf die Tatsache, dass Plattformen bzw. Plattforamtätige vielfach grenzüberschreitend tätig sind, erscheint zudem eine einheitliche europäische Definition sinnvoll.



*Raum zum Nachdenken:
Von hier aus wirft das Team
der Denkfabrik Digitale
Arbeitsgesellschaft einen
Blick in die Zukunft.
Foto: Konrad Schmidt*



Ausgangspunkt für mögliche Regeln für die Plattformökonomie könnte sein, nur solche Plattformen in den Blick zu nehmen, die Regelungen bezüglich Vertragsgestaltung und Zahlungsmodalitäten treffen, also in irgendeiner Weise Einfluss auf die Vertragsgestaltung bzw. -durchführung nehmen, und reine Marktplätze von einer Regelung auszunehmen. Dies folgt daraus, dass bei einem reinen Marktplatz, der keinerlei Einfluss auf die Vertragsbestimmungen nimmt und etwa die Preisgestaltung vollständig den Vertragsparteien überlässt, kein Verhalten seitens der Plattform vorliegt, das eine entsprechende Verantwortlichkeit der Plattform für die Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der Plattforamtätigen begründet. Es handelt sich dann nicht um eine Konstellation, in der sich die Besonderheiten des Geschäftsmodelles der Plattformökonomie verwirklichen.

Arbeitsvermittelnde Plattformen entwickeln sich dynamisch. Für viele Menschen bieten Plattformen gute Möglichkeiten, ihren individuellen

Möglichkeiten angepasste berufliche Tätigkeiten zu übernehmen. Zugleich wird offensichtlich, dass Plattformen oft nicht einfach nur Vermittler sind, sondern direkt und indirekt entscheidenden Einfluss auf die Art der Durchführung der Arbeit und die Entlohnung nehmen. Ziel sollte sein, die neuen individuellen Möglichkeiten und ökonomischen Potenziale der Plattformökonomie zu fördern, aber zugleich „gute Arbeit“ auch in der Plattformökonomie sicherzustellen.

DIE DENKFABRIK DIGITALE ARBEITSGESELLSCHAFT
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist eine interdisziplinär und agil arbeitende Organisationseinheit. Sie beobachtet Trends in Technologie, Ökonomie und Gesellschaft, identifiziert neue Handlungsfelder, die durch die Digitalisierung entstehen, und entwickelt politische Gestaltungsansätze für die Arbeitsgesellschaft der Zukunft.

Soziale Sicherung von Plattformarbeit: gute Praxis im internationalen Vergleich

TEXT: CHRISTOPH FREUDENBERG, WOLFGANG SCHULZ-WEIDNER

Plattformarbeit kann negative Folgen haben für die individuelle Absicherung der Erwerbstätigen und die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Dieser Beitrag gibt einen internationalen Überblick über Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Plattformbeschäftigten.¹ Er basiert auf aktuellen Befragungen von Sozialversicherungsträgern weltweit und fokussiert dabei auf innovative Regulierungsansätze anderer Länder, die darauf abzielen, Plattformarbeit nicht nur de jure, sondern auch in der sozialen Praxis besser abzusichern und Sozialbetrug zu bekämpfen.

Die zunehmende Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit stellt weltweit eine der zentralen Herausforderungen für die soziale Sicherung dar. Bei einer Befragung unter Sozialversicherungsträgern Europas im Jahr 2019 wird sie gar als größte Herausforderung – noch

vor dem demografischen Wandel – identifiziert. Dabei bestehen insbesondere Sorgen hinsichtlich des Phänomens zunehmender Plattformarbeit² – auch bekannt als Gig-, Crowd- oder Clickwork. Befürchtet werden negative Folgen für die individuelle Absicherung der Erwerbstätigen und die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme.

In verschiedenen Ländern wurden bereits Maßnahmen ergriffen, um die sozialen Sicherungssysteme auf eine erwartete weitere Zunahme von Plattformarbeit vorzubereiten. Dies zeigt eine Analyse auf Basis von Befragungen von 35 Sozialversicherungsträgern weltweit, die im Rahmen von Studien für die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) und die European Social Insurance Platform (ESIP) durchgeführt wurden.³

-
1. Dieser Artikel ist eine Kurzfassung des folgenden Aufsatzes der Autoren: Freudenberg et al. (2019). „Soziale Sicherung von Plattformarbeit im internationalen Vergleich – Gute Praxis und Handlungsoptionen für Deutschland“, in: Deutsche Rentenversicherung, 4/2019, S.365–398. Literaturangaben sind diesem Artikel zu entnehmen.
 2. Unter dem Terminus „Plattformarbeiter“ werden folgend Tätigkeiten zusammengefasst, die über digitale Plattformen wie beispielsweise Uber oder Helpling vermittelt werden. Damit bezieht sich dieser Begriff nicht nur auf eine abhängige Beschäftigung im Sinne des deutschen Sozialrechts, sondern vielfach auf eine selbstständige Erwerbstätigkeit.
 3. Siehe Freudenberg et al. (2019) in Fußnote 1.



Dabei lassen sich im Wesentlichen zwei Reformansätze zur besseren sozialen Absicherung von Plattformarbeit beobachten: Als erster Schritt ist in vielen Ländern zunächst sicherzustellen, dass Plattformarbeiter*innen auch als Selbstständige einen ausreichenden gesetzlichen Sozialschutz genießen. Die von der Bundesregierung geplante obligatorische Alterssicherung aller Selbstständigen zielt faktisch in diese Richtung. Die Absicherung de jure ist jedoch kein Garant dafür, dass Plattformarbeiter auch faktisch sozial abgesichert sind. Fehlendes Wissen hinsichtlich der Versicherungspflicht, unzureichende finanzielle Mittel sowie die bewusste Nichtangabe von sozialversicherungspflichtigen Einkommen zur Vermeidung von Steuern oder Sozialabgaben (Sozialbetrug) sind nur einige Gründe für ein Auseinanderklaffen von rechtlicher und effektiver sozialer Absicherung. Als zweiter Schritt ist deshalb sicherzustellen, dass Plattformarbeit auch in der Praxis sozial abgesichert ist. Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf diese Zielsetzung und stellen innovative Regulierungsansätze anderer Länder zur Steigerung der effektiven Absicherung und zur Bekämpfung von Sozialbetrug vor. Dabei wird sich zeigen, dass sich gerade durch den hohen Grad der Digitalisierung in der Plattformökonomie neue Chancen, aber auch Herausforderungen für die soziale Sicherung ergeben.

1. DR. CHRISTOPH FREUDENBERG
 ist Volkswirt in der Forschungsabteilung der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund. Er befasst sich mit Grundsatz- und Entwicklungsfragen der sozialen Sicherung aus empirischer, sozialpolitischer und ökonomischer Sicht. Speziell zum Thema Absicherung von Plattformarbeit leitete er 2017 bis 2019 eine Projektgruppe der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS).
 Foto: Dr. Christoph Freudenberg

2. DR. WOLFGANG SCHULZ-WEIDNER
 ist Jurist und als Mitarbeiter der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund Vertreter der gesetzlichen Rentenversicherung in der Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung in Brüssel. Dort befasst er sich mit europarechtlichen Fragestellungen und europapolitischen Entwicklungen und Strategien, mit Blick auf die soziale Sicherheit und insbesondere die Alterssicherung.
 Foto: Dr. Wolfgang Schulz-Weidner

Gute Praxis: Beitragsüberwachung und Datenübermittlung der Plattformen

In den meisten Ländern sind es die Plattformarbeiter*innen, die für die Meldung der von ihnen erzielten sozialversicherungspflichtigen Einkommen verantwortlich sind. Ein erheblicher Teil kommt dieser Meldepflicht vermutlich nicht nach. So ergab eine Umfrage unter Bürger*innen in Frankreich, dass nur 15 Prozent der Befragten Einkommen aus der Plattformarbeit dem Staat melden würden. Die Mehrheit (59 Prozent) würde dies unterlassen, 25 Prozent waren sich noch unsicher. Sinnvoll erscheint es daher, Informationen über Plattformaktivitäten direkt über die jeweiligen Plattformen zu erlangen. Wie unsere Studien zeigen, ist dies bereits gute Praxis in zahlreichen Ländern.

In **Belgien** können Plattformen beispielsweise seit dem Jahr 2017 freiwillig von vorteilhafteren Steuerregeln profitieren. Bedingung ist, dass sie die Steuerbehörden über Einkommen, welches auf ihrer Plattform erzielt wird, informieren. Die Finanzbehörden leiten diese Daten dann an die Träger der Sozialversicherung weiter. Als Gegenleistung für die höheren administrativen Bürden werden Einkommen, die auf der Plattform erzielt werden, bis zu einem Beitrag von 6.250 Euro pro Jahr (2019) von Steuer- und Sozialabgaben befreit. In der Praxis sind diese Datenübermittlungen in Belgien auf Plattformen begrenzt, die lokale Dienstleistungen mit einer physischen Anwesenheit umfassen. Plattformen, die grenzüberschreitend aktiv sind und digitale Serviceleistungen vermitteln, beteiligen sich hingegen nicht.

Als Vorreiter hinsichtlich der Regulierung der Plattformökonomie gilt **Frankreich**. Bereits im Jahr 2014 wurde dort beschlossen, dass die Einzugsstelle für Sozialversicherungsbeiträge (ACCOS) und die Finanzbehörden jederzeit das Recht haben, von Plattformanbietern Informationen

einzufordern zu den Namen der auf der Plattform Tätigen und zu dem von diesen erzielten Einkommen (soweit dies gewisse Schwellenwerte übersteigt). Die ersten Erfahrungen zeigen allerdings, dass ähnlich wie in Belgien Plattformen mit Sitz im Ausland dieser Berichtspflicht nur in den wenigsten Fällen nachkommen. Ende 2018 wurde in Frankreich ein neues Gesetz verabschiedet, welches vorsieht, dass Plattformen ab dem Jahr 2019 einmal im Jahr detaillierte Informationen zu den Einkommen ihrer Plattformarbeiter*innen (oberhalb gewisser Schwellenwerte) an die französischen Finanzbehörden weiterleiten müssen. Diese Informationen werden an die Sozialversicherungen (ACCOS) weitergeleitet. Kommen Plattformen dieser Berichtspflicht nicht nach, müssen sie mit einer Strafe von fünf Prozent des nicht deklarierten Einkommens rechnen.

Auch ein Blick nach **Uruguay** lohnt sich. Dort sind seit 2017 Fahrer*innen von Transportplattformen (wie Uber) verpflichtet, sich auf einer öffentlich bereitgestellten Mobiltelefon-Application als Kleinunternehmen anzumelden. Diese Anmeldung wird bei den Trägern der Sozialversicherung und der Steuerbehörde registriert. Der Erfolg dieses von der IVSS ausgezeichneten Modells liegt darin, dass alle Beteiligten Anreize haben, zu partizipieren: Fahrer*innen erhalten über die digitalen Plattformen Zugang zu einem deutlich erweiterten Kreis an potenziellen Kunden. Dieser Vorteil überwiegt für viele die Kosten, die bei Vermittlung über Plattformen hinsichtlich Steuern und Sozialabgaben anfallen. Die Plattformen selbst prüfen, ob die über sie vermittelten Fahrer*innen sich auch ordnungsgemäß auf der Application angemeldet haben. Tun sie dies nicht ausreichend, verlieren sie ihre Lizenz, am uruguayischen Markt aktiv zu sein. Die Sozialversicherungen und Steuerbehörden erhalten Informationen über sozialversicherungs- und steuerpflichtige Aktivitäten zu relativ geringen Kosten. Zudem ergeben sich höhere Sozialversicherungseinnahmen und Absicherungsniveaus durch

Sinnvoll erscheint es daher, Informationen über Plattform-Aktivitäten direkt über die jeweiligen Plattformen zu erlangen. Wie unsere Studien zeigen, ist dies bereits gute Praxis in zahlreichen Ländern.

die Verdrängung von Schwarzarbeit. Das Beispiel Uruguays zeigt damit, dass die Plattformökonomie neue Chancen für die öffentliche Verwaltung bietet, mittels neuer Technologien (Applications) und gut gesetzter Anreize bei allen Beteiligten die effektive soziale Absicherung zu erhöhen. Auch dieses Modell kann jedoch nur eine begrenzte Wirkung entfalten, denn für grenzüberschreitende globale Plattformen ist es kaum anwendbar. Die Drohung, dass diesen der Zugang zum nationalen Markt verwehrt bleibt, hat kaum Einfluss, können diese Plattformen doch ohne große Einbußen Arbeiter*innen in weniger regulierten Ländern rekrutieren.

Estland hat sich für eine graduellere Einführung von Einkommensmeldungen entschieden. Im Jahr 2016 starteten dort die Steuerbehörden ein Pilotprojekt mit der Plattform Uber (und später mit Taxify), das eine automatische Einkommensmeldung vorsieht. Diese ermöglicht es, dass Fahrer auf freiwilliger Basis die Plattform Uber beauftragen, ihre Einkommensdaten an die estnischen Finanzbehörden zu übermitteln. Die jeweiligen

Daten werden dann automatisch in die Steuererklärung der jeweiligen Fahrer*innen eingetragen. Daraufhin ist es den Steuerzahlern möglich, die Ausgaben, die für ihre Tätigkeit als Uber-Fahrer*in angefallen sind, in der Steuererklärung zu berücksichtigen. Damit vereinfacht diese automatische Einkommensmeldung für die Plattformarbeiter*innen die Erstellung ihrer Steuererklärung. Für die öffentlichen Behörden hingegen kann sie dazu beitragen, dass Steuerbetrug eingedämmt wird. Theoretisch könnten diese Daten auch für die Sozialbehörden nutzbar gemacht werden.

Gute Praxis: Beitragsabführung über die Plattformen

Die genannten Beispiele zeigen, dass Plattformen bereits in einigen Ländern Einkommensdaten an staatliche Behörden übermitteln. Sollte es dann nicht auch möglich sein, dass Plattformen Sozialabgaben direkt abführen? Solch eine zentrale Beitragsabführung könnte die administrativen Bürden für Plattformarbeiter*innen

4. Die direkte Abführung von Sozialabgaben durch die Plattformen macht allerdings nachträgliche Korrekturverfahren erforderlich, wenn die Bemessungsgrundlage für die Sozialbeiträge nicht der Umsatz, sondern die Gewinneinkommen der Plattfortmätigen sind; diese sind der Plattform jedoch nicht bekannt. Ein Beispiel für ein solches nachträgliches Korrekturverfahren wird im folgenden Absatz angeführt (Chile).

deutlich reduzieren (besonders entscheidend bei häufig nur geringem Plattformeinkommen).⁴ Beispiele für Beitragsabführungen über die Plattform gibt es, meist basieren diese jedoch auf Freiwilligkeit oder werden nur von vereinzelt Plattformen umgesetzt.

In **Frankreich** können z. B. Plattformarbeiter*innen unter bestimmten Voraussetzungen (als Micro-Entrepreneur) die Plattform beauftragen, für sie die Beiträge einzubehalten und abzuführen. Auch in der **Schweiz** übernehmen manche Plattformen wie bspw. gigme.ch diese Aufgabe. Bei gigme.ch erfolgt die Beitragsabführung für alle auf der Plattform Tätigen, eine Opt-out-Möglichkeit, die Beiträge individuell abzuführen, besteht nicht. Die Beitragsabführung beschränkt sich auf Plattformarbeiter, die in der Schweiz leben. In **Indonesien** werden bei der (Motorrad-)Taxi-Plattform GoJek automatisch Beiträge bei jeder Taxifahrt an die Unfallversicherung abgeführt. Ähnliche Regimes finden sich in **Singapur** und **Malaysia**, wo einige Plattformen auf freiwilliger Basis Beiträge an die Sozialversicherungen abführen. Hervorzuheben ist auch das innovative Modell der Beitragsabführung in **Chile**. Dort werden von jeder elektronischen Rechnung Selbstständiger – ob im Rahmen einer Plattfortmätigkeit oder nicht – zehn Prozent der Bruttobeträge abgezogen und auf ein individuelles Rentenkonto des bzw. der Selbstständigen überwiesen. Die Beitragsabführung erfolgt dabei effektiv durch die gewerblichen Auftraggeber. Zu viel oder zu wenig gezahlte Rentenversicherungsbeiträge werden am Ende des Jahres berücksichtigt, wenn der bzw. die jeweilige Selbstständige die Steuererklärung (inkl. Betriebsausgaben) erstellt. Die Basis für das chilenische Modell bildet der Datenaustausch im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung für steuerpflichtige Unternehmen. Dieses System wird auch in anderen Ländern wie **Mexiko** und **Ecuador** genutzt, um Informationen zu Aktivitäten in der Plattformökonomie zu erlangen.

Gute Praxis: Digitale Informationskampagnen

Neue Chancen bietet die digitale Plattformökonomie auch für gezielte Informationskampagnen: In **Frankreich** müssen Plattformen seit Mitte 2016 Plattformarbeiter*innen über ihre sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Pflichten informieren und dabei einen direkten elektronischen Link zu den involvierten staatlichen Behörden anzeigen. Die Plattformarbeitenden können so weitere Informationen über die Sozialversicherungs- und Steuervorschriften mit nur einem Klick zu erhalten. Informationskampagnen können so deutlich gezielter und adressatengerechter platziert werden als in der analogen Welt.

Beispiele für Beitragsabführungen über die Plattform gibt es, meist basieren diese jedoch auf Freiwilligkeit oder werden nur von vereinzelt Plattformen umgesetzt.

Fazit: Neue Chancen und Herausforderungen für die soziale Sicherung

Abschließend sei auf zwei Charakteristika von Plattformarbeit verwiesen, die die besonderen Potenziale der Plattformökonomie für die soziale Sicherung demonstrieren:

- 1) In der Plattformökonomie werden generell alle ökonomischen Transaktionen digital erfasst (und gespeichert). Daten zu den von Plattformarbeiter*innen bezogenen Einkommen können folglich im Vergleich zur traditionellen Ökonomie mit vergleichsweise geringerem Aufwand an staatliche Behörden weitergeleitet und damit Sozialbetrug eingedämmt werden.

2) Neu ist zudem, dass Daten zu ökonomischen Transaktionen von Plattformen zentral für eine große Anzahl von Selbstständigen gespeichert werden. Die größten Plattformen bspw. erheben Informationen für mehrere Millionen Selbstständige. Die Weiterleitung dieser Daten durch die Plattform kann – im Vergleich zu einer Meldung durch jeden Selbstständigen – den administrativen Aufwand für die Selbstständigen und für die Behörden erheblich reduzieren.

Neben diesen Chancen der Plattformökonomie bestehen jedoch auch Herausforderungen der neuen digitalen Arbeitswelt, die in diesem Maße in der traditionellen Ökonomie nicht auftreten. Alle betrachteten Länderbeispiele haben eines gemein: Sie sind erfolgreich im Hinblick auf die Erfassung von Einkommen, die (meist) durch lokale, physische Plattformarbeit im Inland erzielt werden. Die dargestellten nationalen Modelle stoßen jedoch an ihre Grenzen bei rein digital durchgeführten grenzüberschreitenden Plattformaktivitäten.⁵

Datenübermittlungsstandards zu setzen und damit den Aufwand von Plattformen mit Arbeiter*innen aus Dutzenden von Ländern zu begrenzen. Das Modell Enzo Webers (2019) bietet wichtige Denkanstöße für eine Erfassung grenzüberschreitender Plattformaktivitäten. Die in dem Modell vorgesehene Einführung global einheitlicher und niedrigerer Sozialversicherungsbeitragsätze für Plattformarbeit ist jedoch problematisch. Dies würde Anreize setzen, traditionelle Jobs durch schlechter abgesicherte Plattformarbeit zu ersetzen. Vielversprechender sind daher die aktuell diskutierten Überlegungen auf EU- und OECD-Ebene, die einen zentralen Aspekt des Weber-Modells aufgreifen: den globalen Datenaustausch. Bereits 2020 ist damit zu rechnen, dass diese Ideen konkrete Konturen annehmen werden. Die Träger der Sozialversicherungen und sozialpolitische Akteure sollten den auf EU und OECD angestoßenen Prozess daher genau beobachten und begleiten, werden hier doch wichtige Weichen und Standards für die Zukunft der sozialen Sicherung gesetzt.

Wie Plattformen mit Sitz im Ausland zur Kooperation motiviert werden können, ist noch weitgehend Neuland. Hier sind internationale Regelwerke gefragt.

Wie Plattformen mit Sitz im Ausland zur Kooperation motiviert werden können, ist noch weitgehend Neuland. Hier sind internationale Regelwerke gefragt, auch um einheitliche

5. Weber, E. (2019). Digitale Soziale Sicherung – Entwurf eines Konzepts für das 21. Jahrhundert, veröffentlicht von der Hans-Böckler-Stiftung, Mai 2019.

Analyse

Besteuerung von Erträgen aus der Plattformwirtschaft: ein zentrales digitales EU-Meldesystem für Einkommensdaten?¹

TEXT: DAISY OGEMBO, VILI LEHDONVIRTA

Immer mehr finanzielle Transaktionen im Bereich der Plattformarbeit werden online abgewickelt. Das stellt Steuer- und Sozialversicherungssysteme vor neue Herausforderungen. Gibt es bereits Optionen für ein EU-weites Meldesystem? Und sind weitere Fragestellungen bei der weiteren Diskussion zu beachten?

Internetplattformen wie Uber, Airbnb, Deliveroo und Upwork haben sich zu einer neuen Einkommensquelle für Privatpersonen entwickelt. Aus unterschiedlichen Gründen lässt sich die Größenordnung der Plattformwirtschaft jedoch nur schwer beurteilen, u. a. weil sie häufig als Quelle für Nebeneinnahmen dient und die erzielten Einkünfte nicht durchweg den Steuerbehörden gemeldet werden.² Schätzungen gehen davon aus, dass die Gig-Ökonomie³ 2015 allein in der Europäischen Union Einkünfte in Höhe von 3,6 Milliarden Euro generiert hat, und Online-Outsourcing dürfte Prognosen zufolge im Jahr 2016 auf 4,8 Milliarden US-Dollar anwachsen.⁴ Manche Plattformen bieten Arbeit gegen Entgelt, während auf anderen Dienstleistungen angeboten oder Eigentum verliehen werden kann. Diese neuen Einkommensquellen stellen die

-
1. Dieses Kapitel ist eine gekürzte Version von Ogembo, D. und Lehdonvirta, V. (2020). Taxing Earnings from the Platform Economy: An EU Digital Single Window for Income Data? *British Tax Review* [2020](1). S. 82–101. Der Abdruck erfolgt mit Genehmigung des Verlags.
 2. Otto Kässi und Vili Lehdonvirta. (2018). Online Labour Index: Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research. *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 137, S. 242–248.
 3. Hierzu gehören Crowdfunding, die gemeinsame Nutzung von Wirtschaftsgütern (Asset Sharing), Beförderungsleistungen, haushaltsnahe und berufliche Dienstleistungen auf Bestellung.



1



2

Steuer- und Sozialversicherungssysteme vor neue Herausforderungen. In besonderem Maße gilt dies für Arbeitsplattformen, die sogenannte Gig-Ökonomie.

Plattformarbeit bezeichnet jede Arbeit, die über eine Plattform oder auf einer Plattform erbracht oder von einer Plattform vermittelt wird und im Rahmen verschiedenster regulärer und atypischer Beschäftigungsformen und Arbeitsverhältnisse geleistet werden kann.⁵ In der Regel basiert diese Art zu arbeiten darauf, dass die betreffenden Personen befristete Arbeitsverhältnisse haben oder separate Aufträge erledigen, die jeder für sich bezahlt werden, weniger jedoch auf einem Beschäftigungsverhältnis bei einem Arbeitgeber.⁶ Plattformarbeit umfasst sowohl ortsgebundene Arbeitseinsätze in der Gig-Ökonomie, beispielsweise über Plattformen wie Uber und Deliveroo angebotene Taxi- und Essenslieferdienste, als auch webbasierte Plattformarbeiten wie Grafikdesign und Dateneingabe über Plattformen wie Fiverr und Upwork.

1. DAISY OGEMBO ist Anwältin am Obersten Gerichtshof von Kenia und hat Abschlüsse der Universitäten Oxford (DPhil Law, 2019), London (LLM, 2013) und Nairobi (LLB, 2006). Nach ihrer Zulassung zur Anwaltschaft arbeitete sie mehrere Jahre als Anwältin, u. a. in der führenden kenianischen Anwaltskanzlei Oraro & Company Advocates. Für ihre kürzlich abgeschlossene DPhil in Oxford über die Besteuerung „schwer zu steuernder“ Fachkräfte in Afrika erhielt sie eines der 53 angesehenen, von der British Academy finanzierten dreijährigen Postdoktorandenstipendien. Foto: Philippa James

2. PROF. DR. VILI LEHDONVIRTA ist außerordentlicher Professor und Senior Research Fellow am Oxford Internet Institute. Er ist ein Wirtschaftssoziologe, der untersucht, wie digitale Technologien die Organisation wirtschaftlicher Aktivitäten in der Gesellschaft beeinflussen. Lehdonvirta promovierte in Wirtschaftssoziologie an der Universität Turku (2009) und erwarb einen MSc an der Technischen Universität Helsinki (2005). Vor seiner akademischen Karriere arbeitete er als Spieleprogrammierer. Foto: Fisher Studios/David Fisher

4. Siehe Abigail Hunt und Emma Samman: Gender and the Gig Economy. (2019). ODI Working paper 546 10 (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12586.pdf>) und Siou Chew Kuek et al.: The Global Opportunity in Online Outsourcing (Weltbank 2015) Report No ACS14228 3 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/138371468000900555/pdf/ACS14228-ESW-white-cover-P149016-Box391478B-PUBLIC-World-Bank-Global-OO-Study-WB-Rpt-FinalS.pdf>), abgerufen am 9. Januar 2020.
5. Sacha Garben, "Protecting Workers in the Online Platform Economy: An Overview of Regulatory and Policy Developments in the EU – Safety and Health at Work – EU-OSHA" (European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) 2017) European Risk Observatory Discussion paper ISSN: 1831-9343 13 (<https://osha.europa.eu/en/publications/protecting-workers-online-platform-economy-overview-regulatory-and-policy-developments/view>), abgerufen am 23. Dezember 2019.
6. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gig-economy>

Plattformarbeit schafft zwar nicht in bedeutendem Umfang neue Arbeitsplätze, sie wächst jedoch rasant. Einer Studie zufolge ist Plattformarbeit für etwa zwei Prozent der Erwachsenen in 14 EU-Mitgliedstaaten die Haupteinnahmequelle, bis zu acht Prozent erzielen mit ihr Gelegenheitseinkünfte.⁷ Plattformarbeit hat daher auf den europäischen Arbeitsmärkten Fuß gefasst.

Besteuerung und soziale Absicherung von Plattformtätigen

Die rasante Entwicklung von Plattformen stellt die politischen Entscheidungsträger vor neue Herausforderungen, denn die neuartigen Möglichkeiten der Arbeitsorganisation stellen infrage, wie wir Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erheben. Es besteht mithin die Gefahr, dass ein großer Teil der Plattformarbeit nicht im vollen Umfang besteuert wird und dass Plattformarbeiter*innen nicht adäquat durch die Systeme der sozialen Sicherheit geschützt sind, mit künftigen nachteiligen Auswirkungen sowohl für die betroffenen Personen als auch die öffentlichen Finanzen.⁸

Die Schwierigkeiten bei der Besteuerung sowie der sozialen Absicherung von Plattformarbeiter*innen sind zum Teil auf den komplizierten

Beschäftigungsstatus dieser Personen zurückzuführen. In den meisten, jedoch nicht in allen Fällen gelten Plattformarbeiter*innen als selbstständige Auftragnehmer*innen.⁹ Die steuerliche Compliance von Selbstständigen ist tendenziell deutlich geringer als die von betriebszugehörigen Personen, deren Löhne und Gehälter dem Steuerabzug durch den Arbeitgeber unterliegen. Diese Tatsache ist in der Fachliteratur zum Thema Steuerhinterziehung gut belegt.¹⁰ Compliance-Verstöße von Selbstständigen sind oftmals eine Folge aus dem Zusammenwirken verschiedener Faktoren, darunter hohe Befolgungskosten und das unbeabsichtigte Erklären zu niedriger Einkünfte. Häufig haben Selbstständige geringe steuerliche Kenntnisse, kämpfen mit komplexen Vorschriften und können sich hohe Befolgungskosten wie die Kosten eines qualifizierten Buchhalters oder Steuerberaters nicht leisten.

Es besteht mithin die Gefahr, dass ein großer Teil der Plattformarbeit nicht im vollen Umfang besteuert wird und dass Plattformarbeiter*innen nicht adäquat durch die Systeme der sozialen Sicherheit geschützt sind.

-
7. Annarosa Pesole et al.: Platform Workers in Europe (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2018), EUR 29275 EN 3 (ISBN 978-92-79-87996-8, doi:10.2760/742789, JRC112157), abgerufen am 23. Dezember 2019.
 8. High-Level Expert Group on the Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets: The Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets (2019), Bericht, beauftragt von der Europäischen Kommission, ISBN 978-92-76-02072-1 doi: 10.2759/586795 KK-01-19-339-EN-N 43 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-impact-digital-transformation-eu-labour-markets>), abgerufen am 23. Dezember 2019.
 9. Für die Zwecke dieses Beitrags setzen wir voraus, dass die große Mehrheit der Plattformarbeiter nach dem Gesetz als selbstständig gilt. Angesichts der Vielfalt an Beschäftigungskategorien in den verschiedenen Ländern sind wir uns jedoch der Grenzen dieser Hypothese bewusst.
 10. Milka Casanegra de Jantscher und Vito Tanzi: Presumptive Income Taxation; Administrative, Efficiency, and Equity Aspects (Internationaler Währungsfonds 1987); Benno Torgler: The Importance of Faith: Tax Morale and Religiosity. (2006). 61 Journal of Economic Behavior & Organization, S. 81; Joel Slemrod: Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion (2007), 21 Journal of Economic Perspectives, S. 25; Benno Torgler und Neven T. Valev: Gender and Public Attitudes Toward Corruption and Tax Evasion (2010), 28 Contemporary Economic Policy, S. 554; Henrik Jacobsen Kleven et al.: Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark (2011), 79 Econometrica, S. 651; Christoph Kogler, Stephan Mühlbacher und Erich Kirchler: Testing the "Slippery Slope Framework" among Self-Employed Taxpayers (2015), 16 Economics of Governance, S. 125; Ana Cinta G. Cabral, Christos Kotsogiannis und Gareth Myles, Self-Employment Income Gap in Great Britain: How Much and Who? CESifo Economic Studies (<https://doi.org/10.1093/cesifo/ify015>), abgerufen am 12. Oktober 2018; Arun Advani, William Elming und Jonathan Shaw: The Dynamic Effects of Tax Audits (2017), IFS Working Paper W17/24 39; Daisy Ogumbo: Are Presumptive Taxes a Good Option for Taxing Self-Employed Professionals in Low and Middle-Income Countries? (2019) 5 Journal of Tax Administration (<http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/233>), abgerufen am 25. August 2019.



Plattformarbeit wie z. B. bei Essenslieferdiensten wächst rasant. Mit Blick auf Besteuerung und soziale Absicherung stellt dies politische Entscheidungsträger*innen vor neue Herausforderungen. Foto: Daisy Daisy/Shutterstock.com

Sie haben zudem mehr Gelegenheit zu richtiggehender Steuerhinterziehung, da es für sie einfacher ist, ihre Einnahmen zu niedrig anzusetzen, ihre abzugsfähigen Ausgaben aufzubauschen oder gleich ganz in der Schattenwirtschaft zu arbeiten.

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Herausforderungen wird die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Compliance von Plattformarbeiter*innen dadurch erschwert, dass sie häufig gleichzeitig – und womöglich zu unterschiedlichen

Bedingungen – an mehreren Aufträgen beteiligt sind und daher selbst in ein und demselben Land mehr als einen Beschäftigungsstatus haben können. Plattformarbeiter*innen können außerdem ihre Arbeitskraft in zahlreichen Staaten anbieten und daher Einkommen erzielen, die in mehr als einem Staat steuerpflichtig sein und in diesen Staaten unterschiedlichen Regelungen zur Abzugsfähigkeit von Aufwendungen unterliegen können. Eine weitere Schwierigkeit tritt hinzu, wenn auf Erwerbstätige mit Plattformeinnahmen eine progressive Einkommensteuer angewendet werden soll, und zwar bereits innerhalb eines Staates und ganz besonders bei grenzüberschreitenden Fällen. Abschließend werden diese Schwierigkeiten in der EU noch dadurch verstärkt, dass die die Plattformen betreibenden Unternehmen häufig in einem Drittstaat ansässig sind.

Die rasche Verbreitung von Plattformarbeit und anderen Arten von Plattformeinnahmen stellt für die Steuer- und Sozialversicherungsbehörden bei der Mobilisierung von Einnahmen eine beträchtliche Herausforderung dar und könnte, wenn sie nicht sachgerecht geregelt wird, zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft beitragen. Die Nichteinhaltung geltender Vorschriften könnte zudem zu einem unfairen Wettbewerbsvorteil für Unternehmen führen, die Plattformarbeit und plattformbasierte Möglichkeiten, Unterkünfte oder andere Dienstleistungen anzubieten, nutzen. Wenn ein erheblicher Teil der Bevölkerung keine Sozialabgaben oder Versicherungsbeiträge entrichtet, zu wenig Steuern zahlt und ungenügend Altersvorsorge betreibt, wird dies letzten Endes schwerwiegende Auswirkungen auf die Fähigkeit der nationalen Sozialversicherungssysteme haben, öffentliche Güter und Sozialleistungen bereitzustellen, während der Bedarf an solchen Leistungen zunehmen wird.¹¹

11. R. Florisson und I. Mandl. (2018). Platform Work: Types and Implications for Work and Employment – Literature Review. Working Paper WPEF18004 Eurofound, S.100.

Modellierung eines zentralen digitalen Meldesystems auf EU-Ebene

Als Antwort auf diese Herausforderungen haben einige EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen eingeleitet, um direkt bei den Plattformgesellschaften Daten über die Einnahmen von Plattformnutzer*innen zu erheben. Im vorliegenden Beitrag haben sich die Autor*innen zum Ziel gesetzt, zunächst Fallstudien zu entwerfen, die die Maßnahmen dreier Mitgliedstaaten zur Erhebung von Einnahmendaten bei Plattformen beschreiben, und anschließend die Machbarkeit einer Verlagerung dieser nationalen Maßnahmen mithilfe eines „zentralen digitalen Meldesystems“ auf EU-Ebene zu prüfen, mit dem die automatisierte Meldung von Einnahmendaten seitens der Plattformen und die Weiterleitung dieser Daten an nationale Steuer- und Sozialversicherungsbehörden zwecks Steuer- und Beitragserhebung gemäß den nationalen Vorschriften vereinfacht würde.

Die Fallstudien sollen die auffallendsten Aspekte jedes Falls hervorheben und die Entwicklungsgeschichte, die Beweggründe, die Zielsetzungen, die Gestaltungsmerkmale und die Funktionalitäten der Datenmeldesysteme sowie die maßgeblichen Akteure, die administrativen und infrastrukturellen Voraussetzungen, die Kosten und gegebenenfalls die Evaluierungsergebnisse aufzeigen. Anschließend wurde eine fallübergreifende Analyse durchgeführt, um festzustellen, welche möglichen Gewinne und welche Schwierigkeiten oder Risiken zu erwarten sein dürften, wenn die nationalen Einzelanstrengungen durch ein Konzept auf EU-Ebene ersetzt würden. Auf Grundlage der Ergebnisse schlagen die Autor*innen zwei alternative Modelle für ein zentrales digitales Meldesystem auf EU-Ebene vor.

Die drei für die Fallstudien ausgewählten Länder waren Dänemark, Estland und Frankreich. Diese Länder wurden wegen der unilateralen

Maßnahmen ausgewählt, die sie zur Einführung von Meldesystemen zur Gewinnung von Einkommensdaten bei Plattformen mit dem Ziel der Steuer- und Beitragserhebung ergriffen haben.

Ergebnisse

Auf Grundlage der Fallstudien gelangen die Autor*innen zu der Auffassung, dass die Entwicklung eines EU-weiten Meldesystems für Einkommensdaten mehrere Vorteile hat:

Erstens stellt die Erhebung von Einkommensdaten bei einer ausländischen Plattform ohne eine eingetragene Unternehmenspräsenz oder Betriebsstätte im Land für alle drei Länder der Fallstudie ein Problem dar und dürfte für alle Mitgliedstaaten eine beträchtliche Hürde sein. Mit einem zentralen digitalen Meldesystem würden sie ihre Befugnisse und Einflussmöglichkeiten bündeln, um Druck auf ausländische Plattformen dahin gehend auszuüben, EU-weite Anforderungen zu erfüllen.

Ein zentrales digitales Meldesystem würde es Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre finanziellen und technischen Ressourcen zu bündeln und ein kosteneffizienteres System zu schaffen.

Zweitens ist die Entwicklung einer anspruchsvollen automatisierten API-basierten Meldesystemanwendung, die sich durch niedrige Befolgs- und Wartungskosten auszeichnet, ein kostspieliges Unterfangen. Während die Kosten und die Technologie für Mitgliedstaaten mit höheren Einnahmen wie beispielsweise

Dänemark noch im Rahmen des Möglichen liegen dürften, sind sie für andere Mitgliedstaaten womöglich nicht leicht zu finanzieren und nur schwer erreichbar. Ein zentrales digitales Meldesystem würde es Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre finanziellen und technischen Ressourcen zu bündeln und ein kosteneffizienteres System zu schaffen.

Drittens ist offensichtlich, dass die Länder der Fallstudien sich bei der Entwicklung ihrer unterschiedlichen Meldesysteme für Einkommensdaten bereits in einer fortgeschrittenen Phase befinden und dass andere Mitgliedstaaten ähnliche Maßnahmen ergreifen dürften. Während diese Herangehensweise für Plattformen, die nur im Inland aktiv sind, möglicherweise kein Problem darstellt, würden staatenübergreifend tätige Plattformen von einem zentralen digitalen Meldesystem für Einkommensdaten profitieren, da sie nicht 28 verschiedene Meldesysteme und -regelungen nutzen und befolgen müssten. Außerdem würden niedrigere Befolgungskosten das Wachstum kleiner inländischer Plattformen begünstigen und ihnen eine Expansion in andere Mitgliedstaaten erleichtern, ohne dass sie zusätzliche Befolgungskosten schultern müssen. Dieses Wachstum und diese Expansion wären positiv für Innovationen in Europa.

Den Autor*innen sind jedoch auch die beträchtlichen Hindernisse bewusst, die der Umsetzung eines so ehrgeizigen Systems entgegenstehen. Die größten Hindernisse sind nach wie vor die mangelnde Harmonisierung der Systeme der Einkommensbesteuerung und der sozialen Sicherung in der Europäischen Union und die Tatsache, dass die Einkommensbesteuerung nicht in die Zuständigkeit der EU fällt. Außerdem gehen eine Ausweitung des Austauschs oder eine zentralisiertere Speicherung der Daten der einzelnen Steuerpflichtigen mit dem Risiko häufigerer oder schwerwiegenderer Datenschutzverletzungen einher.

Fazit

Vorläufig könnte die praktikabelste Herangehensweise darin bestehen, dass jeder Mitgliedstaat weiter die Entwicklung eigener Lösungen verfolgt. Zu gegebener Zeit dürfte sich unter dem Dach bereits bestehender Vereinbarungen über den Datenaustausch, wie z. B. des Standards für den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch, zwischen den zuständigen Behörden spontan ein Datenaustausch ähnlich dem Netzwerkmodell entwickeln. Die Bestrebungen der FP/097-Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines standardisierten Datenschemas werden dabei zu weiteren Fortschritten beitragen. Ein zentrales digitales Meldesystem mit einer Nabe-und-Speichen-Architektur würde zwar die Bündelung von Ressourcen und Durchsetzungsvermögen erlauben und könnte die Compliance vereinfachen, setzt jedoch die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage im Unionsrecht voraus – eine noch in weiter Ferne liegende Perspektive. Es könnte auch sein, dass das Netzwerkmodell letzten Endes dazu führt, dass ein Mitgliedstaat als „Knotenpunkt“ fungiert, und in diesem Szenario wären möglicherweise statt neuer EU-Rechtsvorschriften nur Änderungen an bestehenden Vereinbarungen über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in Steuersachen erforderlich.

 Praxis

Chancen und Herausforderungen der Plattformarbeit – Perspektiven aus der Praxis

TEXT: BENEDIKT FRANKE, SARAH JOCHMANN, ARNE-CHRISTIAN SIGGE, IRINA KRETSCHMER

In diesem Beitrag stellen vier Expert*innen ihre Perspektive auf Plattformarbeit vor. Sie haben an „Labs“ zum Thema Plattformarbeit teilgenommen, welche die Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft des BMAS im Mai 2019 durchgeführt hat.

Die „Labs“ der Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft des BMAS brachten zwei interdisziplinär zusammengesetzte Gruppen von jeweils 15 Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis zusammen. Teilgenommen haben Plattformbeschäftigte aus dem Bereich der Gig- und Online-Arbeit, Vorstände unterschiedlicher arbeitsbezogener Plattformen, Vertreter*innen von Gewerkschaften, Expert*innen der Sozialversicherungen, Arbeits- und Sozialrechtler*innen aus der Wissenschaft und der Praxis, Wirtschaftsinformatiker*innen und Soziolog*innen aus unterschiedlichen Forschungsprojekten sowie Expert*innen der OECD.

Mit den Labs verfolgte das BMAS drei Ziele:

- Wir wollten frühzeitig externe Perspektiven und Expertise aus unterschiedlichen Bereichen in die interne Diskussion des Ministeriums einbeziehen.
- „Menschen aus der Praxis“ sollten Ideen für die Gestaltung guter Plattformarbeit einbringen können.
- Die Denkfabrik wollte ein neues Format zur beteiligungsorientierten Politikgestaltung erproben.

Die Gruppen erarbeiteten in einem auf vier Tage angelegten Prozess eine Beschreibung der Herausforderungen und entwickelten gemeinsam Handlungsempfehlungen. Unsere Erfahrung mit dem Format der Labs war: Die Mitwirkenden lassen sich stärker als bei klassischen Workshops auf die Positionen und Perspektiven der anderen Teilnehmenden ein und entwickeln auf Grundlage einer gemeinsamen Beschreibung von Herausforderungen konsensfähige Ideen. Das Ministerium hatte sich darauf beschränkt, eine allgemeine Fragestellung für die Labs zu formulieren und über die Zusammensetzung der Gruppe zu entscheiden. In der inhaltlichen Schwerpunktsetzung und Ausrichtung der von ihnen entwickelten Handlungsvorschläge waren die beiden Gruppen frei.

Herausforderungen der Plattformökonomie

Trotz unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen identifizierten die Labs im Wesentlichen vergleichbare Herausforderungen in der Plattformökonomie und entwickelten daraus sich überschneidende Handlungsansätze: So standen im Arbeitsrecht insbesondere eine bessere Durchsetzung des bestehenden Rechts sowie leichter zugängliche Verfahren zur Klärung des Status für Arbeitnehmende zur Diskussion. Nach Ansicht der Lab-Teilnehmenden können sozialpartnerschaftliche und/oder staatliche „Siegel für gute Plattformarbeit“ sowie Empfehlungen für Mindesthonorare sinnvolle Ergänzungen sein. Im Hinblick auf mögliche weiter gehende Regelungen zu Mindesthonoraren sowie zur kollektivrechtlichen Organisation von Selbstständigen wiesen die Teilnehmenden der Labs auf die Einschränkungen des europäischen Kartellrechts hin. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts konzentrierten sich die Handlungsansätze auf die Möglichkeit, Selbstständige in die Rentenversicherung einzubeziehen und dabei im niedrigen Einkommenssegment für eine Unterstützung der Beitragszahlungen zu sorgen. Weitere Aspekte betrafen die Stärkung der Transparenz und der Kontrolle von Bewertungsverfahren auf Plattformen sowie eine Stärkung der Datenhoheit von Plattformbeschäftigten, um Lock-in-Effekte und Abhängigkeiten gegenüber Plattformen zu reduzieren.

Im Folgenden stellen vier Expert*innen aus den Labs ihre Perspektive auf Plattformarbeit vor.



BENEDIKT FRANKE ist Mitgründer der *Helpling GmbH und Co. KG*, Europas führender Online-Plattform zur Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen. Nach seinem Abschluss an der Universität Bayreuth, der ESCP London und der EGADE Business School in Monterrey, Mexiko, arbeitete er zunächst als Associate bei der Boston Consulting Group und seit 2009 bei Rocket Internet im Bereich Business Development sowie als Head of Human Resources. 2010 gründete er sein erstes eigenes Start-up. Außerdem ist er aktiver Business Angel, Mitglied im Bundesfachausschuss Arbeit und Soziales der Mittelstandsunion (MIT), Teil des Entrepreneur's Pledge e.V. und Fan des 1. FC Köln.
Foto: Benedikt Franke

BENEDIKT FRANKE: Das Potenzial digitaler Plattformen

2014 haben wir mit Helpling eine der ersten digitalen Plattformen zur Vermittlung haushaltsnaher Dienstleistungen in Europa gegründet und sind heute in zehn Ländern aktiv. In den letzten Jahren wurde unsere Plattform von Millionen Haushalten und Anbietern genutzt, um miteinander zu arbeiten. Dies zeigt: Plattformen sind de facto in der Lebenswirklichkeit angekommen.

Doch worin besteht das Potenzial von Plattformen in der Organisation von Arbeit, welches auch dem Geschäftsmodell von Helpling zugrunde liegt? Vor allem sind Plattformen eine Organisationsform von höchster Effizienz: Plattformen erleichtern die Suche und Kommunikation, helfen bei der Organisation und Terminierung, bieten Zugang zu elektronischen Zahlungsmethoden und schaffen nicht zuletzt Vertrauen auf beiden Seiten. Plattformen senken also die Transaktionskosten der Beteiligten erheblich. Durch den Einsatz von Technologie liegen die Organisationskosten kleinerer Einheiten auf einmal unter denen größerer Unternehmen. Helpling ist das SAP für den Kleinunternehmer, das auch noch Kunden vermittelt.

Unsere zentrale Herausforderung als Unternehmen besteht darin, Helpling als Plattform so zu gestalten, dass sie unseren Nutzer*innen den größtmöglichen Mehrwert bietet. Wir sind davon überzeugt, dass die Verfügbarkeit und die Qualität der Anbieter*innen entscheidend für den Erfolg einer Plattform sind. Daher muss eine erfolgreiche Plattform immer darauf abzielen, möglichst attraktiv für die Anbieterseite zu sein. Entscheidend für die Nutzerinnen unserer Plattform sind die absolute Autonomie und Flexibilität in der Gestaltung ihrer Arbeit einschließlich der freien Preisgestaltung sowie die Unabhängigkeit von einzelnen Auftraggebern. Letzteres gewährleisten wir dadurch, dass wir die Plattform bei Haushalten bewerben und so konstant Nachfrage generieren.

Auch der Staat könnte erheblich von den technologischen Möglichkeiten der Plattformen profitieren. Potenzial liegt etwa in der automatischen Abführung von Beiträgen oder der direkten Anrechnung von Steuervorteilen.

Plattformen in der Diskussion

Weshalb sehen sich Plattformen trotz des offensichtlichen Potenzials politischer Kritik ausgesetzt? Die Diskussion entzündet sich an zwei Punkten, die im Grunde nicht plattformspezifisch sind. Plattformen in Branchen mit geringen Einkommen sehen sich dem Vorwurf ausgesetzt, prekäre Arbeit zu vermitteln, selbst wenn die Einkommen über dem Branchenschnitt liegen. Dies ist etwa in der Taxibranche oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen der Fall. Wenn Plattformen zudem selbstständige Dienstleister*innen vermitteln, stehen die Absicherung und der Zugang

Selbstständiger zur sozialen Sicherung im Vordergrund der Debatte. An dieser Stelle sehen wir ebenfalls großes Potenzial und bemühen uns, unsere Perspektive aus zehn unterschiedlichen Märkten als Gesprächspartner zur Verfügung zu stellen. So kann eine Sozialpartnerschaft der Zukunft gestaltet werden, zu der auch Plattformen gehören.

SARAH JOCHMANN: Herausforderungen für Gewerkschaften bei der Organisation von Plattformarbeiter*innen

Der Einsatz neuer Technologien hat es möglich gemacht, dass Plattformen im digitalen Raum als Arbeitsvermittler auftreten. Im Moment sind ca. fünf Prozent der Arbeit am Arbeitsmarkt über Plattformen organisiert. Dieser Anteil wird in Zukunft noch ansteigen, und andere Arbeitsmodelle werden verdrängt. Ein hoher Schutzbedarf von Plattformarbeiter*innen, gerade der Solo-Selbstständigen, entsteht, weil durch die Vergabe der Aufträge eine Abhängigkeit geschaffen wird. Dies führt zu einer strukturellen Ungleichheit und Machtasymmetrie, Plattformarbeiter*innen haben keinen direkten Kontakt zu den Auftraggeber*innen/Kund*innen. Wie lässt sich durch Regulierung sicherstellen, dass Arbeitsbedingungen nicht ausgehöhlt werden, wenn Arbeit wie eine Ware auf Plattformen feilgeboten wird? Wie kann erreicht werden, dass hier Arbeitsplätze geschaffen werden, die der Gesellschaft zugutekommen können?

Digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften

Der Arbeitskampf von Fahrradkurier*innen hat gezeigt, wie schwierig die Organisation von Branchen ist, die über Plattformen arbeiten. Nur ein Viertel der 40 Lieferando-Standorte in Deutschland hat ein Office, in dem sich die Fahrer*innen treffen und die Gewerkschaft Aushänge machen kann. Es braucht physische Begegnungsorte, um sich untereinander zu organisieren. Diese Dezentralisierung von Arbeitsplätzen nutzen Arbeitgeber für sich aus. Hier fehlt ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften, um auf den digital organisierten Plattformen ihren Mitgliedern Informationen geben zu können.

Tarifbindung stärken

Viele Fahrradkurierinnen arbeiten nur für ein bis drei Monate und haben weder Ahnung, was eine Gewerkschaft ist, noch, dass diese ihre Rechte vertreten kann. Hinzu kommen sprachliche Barrieren. Das Vertrauen und die Loyalität zum Arbeitgeber ist anfangs ungebrochen. Werden gegenteilige Erfahrungen gemacht, wechselt man lieber den Arbeitgeber, als für seine Rechte zu kämpfen.



SARAH JOCHMANN studierte bis Sommer 2019 Anthropogeographie an der Universität zu Köln. Sie verfasste ihre Masterarbeit zum Thema: „Plattformökonomie am Beispiel der Fahrradkurier*innen“. Sie ist ehemalige angestellte Kurierin bei Deliveroo. Im Februar 2018 gründete sie gemeinsam mit Kolleg*innen die Facebook-Kampagne „Lieferrn am Limit“, die sich für bessere Arbeitsbedingungen prekär beschäftigter Kurier*innen einsetzt. Seit Herbst 2019 ist Jochmann hauptamtliche Gewerkschaftssekretärin in der Gewerkschaft NGG. Foto: Sarah Jochmann

Mitbestimmung auch auf Plattformen sollte möglich gemacht und auf betrieblicher Ebene gestärkt werden. Tarifbindung muss wieder attraktiver werden. Möglich wäre es, Unternehmen, die sich an einen Tarifvertrag halten, durch Steuererleichterungen zu belohnen.

Organisierung von befristeten Beschäftigten unterstützen, Arbeitnehmerstatus prüfen

Viele Fahrer*innen kämpfen mit Ketten- und sachgrundlosen Befristungen. Dies macht es ihnen schwer, sich zu organisieren oder einen Betriebsrat zu gründen. Hier fehlen Schutzmechanismen für Gremien mit befristeten Mitgliedern. Dies war u. a. einer der wichtigsten Gründe für die eigenständige Organisation der Fahrer*innen.

Hinzu kamen Unterwanderung des Mindestlohns durch fehlende Bezahlung der selbst mitzubringenden Arbeitsmittel wie: Mobiltelefon mit Datenvolumen, Arbeitskleidung und Fahrrad. Immer wieder kommt es zu falschen oder fehlenden Lohnzahlungen.

Gäbe es eine Implementierung des Amtsermittlungsverfahrens auf europäischer Ebene, hätten Gewerkschaften die Möglichkeit, ein Statusfeststellungsverfahren für den Arbeitnehmerstatus einzuleiten, würden sich Plattformen nicht so oft aus der Arbeitgeberverantwortung herausziehen können.

DR. ARNE SIGGE: Geschäftspartner auf Augenhöhe – Crowdworker erfolgreich zu langfristigen und stabilen Partnern aufbauen

Die Arbeitswelt hat sich in den letzten Jahren nicht nur durch die Digitalisierung stark verändert. Verschiebungen in gesellschaftlichen Strukturen, Landflucht, häusliche Pflegesituationen und verändertes Freizeit- und Konsumverhalten fordern flexible Erwerbsmodelle vom Arbeitsmarkt.

In vielen Bereichen herrscht dafür noch beängstigender Stillstand. Hybride Erwerbsmodelle kollidieren teilweise mit den gefeierten, aber stellenweise überholten Errungenschaften des Sozial- und Arbeitsrechts des letzten Jahrhunderts. Derzeit werden noch viele moderne Erwerbsmodelle durch Rechtsunsicherheit, langwierige Statusfeststellungsverfahren, hohen Verwaltungsaufwand und nicht mehr zeitgemäße Rechtsvorschriften behindert.

Crowdworking-Plattformen: Chancen und Herausforderungen

Moderne Konzepte wie die Vermittlung von Mini-Aufträgen über eine Crowdworkingplattform an Solo-Selbstständige bieten auf der einen Seite vielen Chancen. So haben Menschen die Möglichkeit, am Arbeitsleben teilzunehmen, die nicht 40 Stunden pro Woche regelmäßig in einem Büro sitzen können, weil sie zu Hause Angehörige pflegen, sich um Kinder kümmern oder selbst so schwer erkrankt sind, dass eine Festanstellung mit regelmäßigen Arbeitszeiten nicht erstrebenswert ist oder nicht infrage kommt.

Für Auftraggeber liegt der Reiz u. a. darin, dass nun Projekte realisiert werden können, die früher nicht möglich waren, weil der Zugriff auf Expert*innen fehlte, die auf klassischem Weg nicht zu finden waren, oder der projektbezogene Kapazitätsaufbau wirtschaftlich nicht vertretbar war. Auf der anderen Seite erfordert die Solo-Selbstständigkeit auch ein hohes Maß an Selbstdisziplin und Eigenverantwortung, die nicht jedermann in die Wiege gelegt wurden. Aber auch wir Plattformen sind gefordert. Eine Plattform kann nur erfolgreich am Markt existieren, wenn sie es schafft, gute Crowdworker an sich zu binden. Nur so ist sichergesellt, dass die auf der Plattform agierenden Kunden zuverlässig qualitativ hochwertige Arbeit abgeliefert bekommen.

Code of Conduct für bezahltes Crowdworking

Um eine hohe Bindung der Crowdworker an die Plattform zu erreichen, sind respektvolle Kommunikation auf Augenhöhe und Transparenz in Bewertungs- und Einstufungsfragen Grundvoraussetzungen. Faire Bezahlung, die eine angemessene soziale Absicherung ermöglicht, klare Auftragsbeschreibungen, angemessene Bearbeitungszeiten und sinnstiftende Aufgaben sorgen für ein angenehmes Umfeld, in dem einerseits gerne gearbeitet wird und andererseits auch bedenkenlos beauftragt werden kann.

Das alles sind Punkte, die die Unterzeichner des Code of Conduct für bezahltes Crowdworking¹ auf dem deutschen Plattformmarkt als Standards zu etablieren versuchen. Durch die angeschlossene Ombudsstelle ist sichergestellt, dass der Code of Conduct kein Papiertiger ist, sondern ein gelebtes Selbstverständnis fairer Arbeitsbedingungen auf den unterzeichnenden Plattformen.

Wichtig bleibt, dass sich alle Beteiligten – Auftraggeber, Plattform und Crowdworker – immer wieder klarmachen, dass bei der kanalreduzierten Kommunikation im Internet am anderen Ende der Leitung ein Mensch sitzt.



DR. ARNE-CHRISTIAN SIGGE ist Vorstandsmitglied der content.de AG. Die 2010 gegründete Crowdworkingplattform betreibt einen Marktplatz für suchmaschinenoptimierte Texte, auf dem über 7.000 Autor*innen Produktbeschreibungen, Ratgebertexte, Blogbeiträge, E-Books und vieles mehr nach kundenspezifischen Wünschen erstellen. content.de ist Unterzeichner des Code of Conduct für bezahltes Crowdworking, arbeitet aktiv an dessen Weiterentwicklung mit und stellt den Vertreter der Plattformen in der angeschlossenen Ombudsstelle. Foto: Marius Ahlers

1. <http://www.crowdsourcing-code.de/>



IRINA KRETSCHMER arbeitet seit 2013 als Texterin und Autorin über Crowdworkingplattformen wie Content.de. Sie studierte Wirtschaftswissenschaften in Leipzig und arbeitete als ausgebildete Versicherungsfachfrau rund 20 Jahre als selbstständige Maklerin. Ihr besonderes Interesse gilt den Herausforderungen, mit denen Megatrends wie die Digitalisierung unsere Gesellschaft konfrontieren.
Foto: Irina Kretschmer

IRINA KRETSCHMER: Plattformökonomie mal ganz konkret

Crowdworker, Clickworker, Plattformarbeiter – es gibt viele Bezeichnungen für diese neue Arbeitsform. Vor allem aber gibt es große qualitative Unterschiede bei den Plattformen, in einigen Fällen ist deren schlechter Ruf nämlich durchaus begründet. Da sind aber auch die Leuchttürme – und die sollten der erklärte Maßstab sein.

Einloggen, Aufträge sondieren, und los geht der Arbeitsalltag: Crowdworking kann die Selbstständigkeit auf ein ganz neues Niveau heben. In meinem Fall ist das auch so, ich habe insbesondere auf der Plattform, mit der ich bevorzugt zusammenarbeite, sehr gute Erfahrungen gemacht. Allerdings ist jeder Anfang in der Selbstständigkeit schwer – und hier beginnen die Missverständnisse.

Selbstständig oder nicht?

Die aktuelle Rechtsprechung arbeitet sich langsam zu einem zeitgemäßen Verständnis vor, wie das jüngste Urteil des LAG München¹ zum Thema Crowdworking belegt. In der Regel dürften Crowdworker nämlich selbstständig sein – und genau darauf lege ich Wert: Ich möchte selbst entscheiden, wann ich wie viel arbeite und welche Aufträge ich überhaupt annehme. Und dann liegt es auch bei mir, wie hoch mein so generiertes Einkommen ausfallen kann. In diesem Punkt ist es bei der Plattformarbeit wie im ganz normalen Geschäftsleben: Je besser und erfolgreicher ich bin, desto mehr kann ich für meine Arbeit verlangen. Hier gibt es gute Aufstiegschancen, die jedoch Fleiß, Disziplin und Ausdauer voraussetzen. Im Gegenzug gibt es keine Garantie, dass die Plattform mir kontinuierlich ausreichend Aufträge anbieten kann – die gibt es aber für Selbstständige ohnehin nie. Warum sollte das also im Crowdworking so sein? Da bin ich selbst gefragt.

Fakt ist:

- Die Plattform ist lediglich ein Marktplatz, auf dem ich bequem Aufträge generieren kann.
- Ich entscheide frei, ob und welche ich davon annehme.
- Der zu generierende Preis richtet sich nach der Qualitätsstufe, grundsätzlich kann ich jedoch verhandeln.

1. https://www.lag.bayern.de/imperia/md/content/stmas/lag/muenchen/pressemitteilung_-_crowd.pdf

Viele Vorteile, wenige Nachteile

Natürlich könnte ich auch selbst Aufträge akquirieren, um mir den durchaus erheblichen Honoraranteil, den ich an die Plattform abführe, zu sparen. Unter dem Strich geht die Rechnung jedoch nicht auf, denn als Crowdworkerin kann ich

- Zeit sparen und mich voll auf meine Arbeit konzentrieren,
- mich darauf verlassen, dass mein Honorar bei Auftragsannahme schon bei der Plattform ist und mir direkt gutgeschrieben wird, sobald der Auftraggeber meine Arbeit abgenommen hat,
- davon profitieren, dass die Plattform sich an den Kosten der Künstlersozialkasse beteiligt, was meine Krankenversicherungsbeiträge halbiert.

Im Gegenzug verzichte ich darauf, mit den Auftraggebern persönlich in Kontakt zu treten. Alle relevanten Informationen können jedoch über das interne Nachrichtensystem ausgetauscht werden. Was zunächst als Nachteil erscheint, erweist sich in der Praxis oft genug als das Gegenteil: Sollte es nämlich Unstimmigkeiten geben, schaltet sich die Plattform vermittelnd ein. Für mich ist diese Form der Arbeit die optimale Lösung, zumal es durchaus möglich ist, die eigentlich anonymisierte Plattformarbeit mit einem sehr persönlichen und herzlichen Service zu begleiten.

Nationale Weiterbildungsstrategie: für eine neue Weiterbildungskultur im digitalen Wandel

TEXT: PROJEKTGRUPPE NATIONALE WEITERBILDUNGSSTRATEGIE, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Mit dem am 12. Juni 2019 vorgestellten Strategiepapier gibt es zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine Nationale Weiterbildungsstrategie. Mit ihr wurden starke Impulse und konkrete Maßnahmen für die Ausgestaltung weiterbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Handelns für die berufliche Weiterbildung, das lebensbegleitende Lernen und die Kompetenzentwicklung formuliert.

Der digitale und demografische Strukturwandel verändert die Arbeitswelt massiv. Im Zuge dessen steigt der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in einem Beruf mit hohem Substituierungspotenzial arbeiten. Jeder vierte Beschäftigte in Deutschland kann in den kommenden Jahren von Automatisierung betroffen sein und wird sich beruflich neu orientieren müssen.¹ Auch für Beschäftigte in Berufen, die bestehen bleiben, sind tief greifende Veränderungen zu erwarten. Die OECD geht davon aus, dass sich mehr als 35 Prozent aller Berufe bis 2030 grundlegend wandeln werden.² Komplexer werdende Qualifikationsprofile erfordern zudem die Aneignung neuer Kompetenzen: Sozial-kommunikative Kompetenzen, systemisches Denken, Abstraktionsfähigkeit und die Fähigkeit zur schnellen Informationsverarbeitung und Datenselektion werden wichtiger. Kreativität, interdisziplinäres Denken und Veränderungsfähigkeit sind gefragt.

Die Digitalisierung verändert unser Leben und wie wir arbeiten. Sie eröffnet damit eine Vielzahl an Chancen zur Ausgestaltung der zukünftigen Arbeitswelt, birgt gleichzeitig aber auch Risiken. Deshalb müssen wir dafür sorgen, dass die Beschäftigten von

heute auch die Arbeit von morgen machen können – nicht zuletzt, um Fachkräfteengpässen, die sich bereits heute in einigen Branchen und Regionen abzeichnen, entgegenzuwirken.

Weiterbildung als Antwort auf den digitalen Strukturwandel

Weiterbildung ist die zentrale Antwort auf diesen vor allem digital getriebenen Strukturwandel. Für die Weiterbildungspolitik kommt es mehr denn je darauf an, frühzeitig und präventiv zu agieren, Kompetenzen über den gesamten Erwerbsverlauf zu stärken und Talente zur Entfaltung zu bringen.

Für die Weiterbildungspolitik kommt es mehr denn je darauf an, frühzeitig und präventiv zu agieren, Kompetenzen über den gesamten Erwerbsverlauf zu stärken und Talente zur Entfaltung zu bringen.

Im Kern geht es darum, durch gezielte Investitionen in Weiterbildung Produktivitätsfortschritte der Digitalisierung so zu nutzen, dass die individuelle Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig gesichert und Erwerbsbiografien stabilisiert werden. Dabei muss die Weiterbildungspolitik sowohl an den Bedarfen der Arbeitgeber als auch der Beschäftigten ausgerichtet werden: Weiterbildung und Qualifizierung sind mehr denn je Voraussetzung, um das Berufsleben in die eigene Hand zu nehmen. Jeder soll dabei ausreichende Wahlmöglichkeiten für unkomplizierte Einstiege, gelingende Umstiege und mögliche Aufstiege in seiner Berufsbiografie haben.

Bereits Mitte des vergangenen Jahrzehnts wurden die Ausweitung und Absicherung beruflicher Weiterbildung und Qualifizierung im Zuge des Dialogprozesses „Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) diskutiert. Hieraus ergab sich die Forderung nach einer „umfassenden, langfristig ausgerichteten Qualifizierungs- und Weiterbildungsstrategie“.³ Die im März 2018 neu ins Amt gekommene Regierung vereinbarte entsprechend in ihrem Koalitionsvertrag, dass „gemeinsam mit den Sozialpartnern und in enger Abstimmung mit den Ländern (und allen anderen Akteuren) eine Nationale Weiterbildungsstrategie“ entwickelt werden soll. Ziel sollte es sein, „alle Weiterbildungsprogramme des Bundes und der Länder zu bündeln, sie entlang der Bedarfe der Beschäftigten und der Unternehmen auszurichten und eine neue Weiterbildungskultur zu etablieren“.⁴

Veränderungen gemeinsam gestalten

Weiterbildungsbeteiligung und Qualifizierungschancen in Deutschland auszubauen, gelingt nur, wenn alle an einem Strang ziehen. Die Entwicklung der Nationalen Weiterbildungsstrategie wurde daher durch ein neues Gremium begleitet, bestehend aus einer Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren. Die Federführung obliegt dem BMAS und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Weitere 15 Partner aus Politik, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, den Bundesländern sowie die Bundesagentur für Arbeit sind aktiv beteiligt. Bereits am 12. Juni 2019 – und damit nur sieben Monate nach der ersten Auftaktsitzung – konnte das gemeinsam erarbeitete Strategiepapier durch die Partner erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Damit gibt es zum ersten Mal in der

1. Dengler, Katharina; Matthes, Britta (2018). IAB-Kurzbericht 04/2018, S. 7.

2. Nedelkoska, Ljubica; Glenda, Quintini (2018). Automation, skills use and training, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, OECD Publishing, Paris, S. 49.

3. BMAS. (2016). Weißbuch Arbeiten 4.0, S. 106.

4. CDU/CSU/SPD. (2018). Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, S. 50.

Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine in gemeinsamer Federführung der Bundesministerien für Arbeit sowie für Bildung ressortübergreifend vorbereitete Nationale Weiterbildungsstrategie, deren grundlegendes Ziel die Reformierung, Systematisierung und Stärkung einer Weiterbildungspolitik ist, die lebensbegleitendes (Weiter-)Lernen unterstützt. Im Mittelpunkt stehen Qualifizierung und Kompetenzentwicklung sowie die nachhaltige Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. Hierbei liegt der Fokus auf beruflicher Weiterbildung.

Von der Strategie zur verlässlichen Umsetzung

Das Strategiepapier beinhaltet zehn Handlungsziele, unter denen von allen Partnern konkrete Maßnahmen und Commitments, Vorhaben und Prüfaufträge aufgeführt und benannt werden.⁵ Das BMAS wirkt u. a. darauf hin, dass ein zentrales Online-Eingangsportal zukünftig einen besseren Überblick über Möglichkeiten zur Förderung individueller beruflicher Weiterbildung bietet und die diesbezügliche Antragstellung vereinfacht. Als Antwort auf die umfassenden Transformationsprozesse im Zuge der Digitalisierung wird das BMAS unterschiedliche, sich gegenseitig ergänzende kollektive und individuelle Maßnahmen der Weiterbildungsförderung prüfen, um die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbspersonen nachhaltig zu verbessern. Für den Transformationsprozess hin zu einer digitalen und dekarbonisierten Wirtschaft sollen flankierende strukturpolitische Instrumente für den Fall von disruptiven Entwicklungen geprüft werden, z. B. die Weiterentwicklung des Kurzarbeitergeldes in Verbindung mit Weiterbildungsmaßnahmen. Darüber hinaus werden die Bedarfe nach individueller beruflicher Weiterbildungsförderung für Entwicklungsqualifizierungen und Umschulungen auch über Branchen- und Be-

rufswechsel hinweg deutlich zunehmen. Das BMAS wird daher zusätzlich staatlich geförderte Bildungszeiten und Bildungsteilzeiten prüfen, die Beschäftigte dabei unterstützen, ihre beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten selbstbestimmt wahrzunehmen.⁶ Weiterhin werden Arbeitgeber mit Modellprojekten dabei unterstützt, Weiterbildung im Verbund auf regionaler Ebene zu organisieren.

Den Partnern der Nationalen Weiterbildungsstrategie war es bei der Erarbeitung des Strategiepapiers ein besonderes Anliegen, keine bloßen Absichtserklärungen zu formulieren, sondern mit starken Impulsen, klaren Prüfaufträgen und konkreten Maßnahmen die Grundlage für eine veränderte Weiterbildungskultur in Deutschland zu schaffen. Ein besonderes Anliegen ist es, Geringqualifizierte für Weiterbildung zu motivieren. Denn ihre Arbeitsplätze sind in der Tendenz am meisten vom Wandel durch die Digitalisierung betroffen. Zugleich ist deren Teilnahmequote in Weiterbildungsmaßnahmen verhältnismäßig gering. Deshalb wird das BMAS – neben den bisher existierenden Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung – einen Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses entsprechend der persönlichen Eignung und der Arbeitsmarktorientierung gesetzlich ausgestalten. Das Gesetzesvorhaben soll auch die Fortführung der Weiterbildungsprämien bei erfolgreichen Zwischen- und Abschlussprüfungen im Rahmen einer Umschulung beinhalten, die seit 2016 erprobt wird.

Fokussiert und engagiert bis 2021 – und darüber hinaus

Die Partner der Nationalen Weiterbildungsstrategie verfolgen das Ziel, die Strategie im kontinuierlichen Austausch weiter umsetzen. In einem halbjährlich

5. BMAS/BMBF. (2019). Nationale Weiterbildungsstrategie, Strategiepapier, Berlin, S.6 ff.

6. Vgl. BMAS. (2019). Zukunftsdialog, Ergebnisbericht, Handlungsempfehlungen, Berlin, S.39.

tagenden Gremium werden die Umsetzungsaktivitäten koordiniert und vernetzt. Zur vertieften Bearbeitung einzelner Handlungsziele werden zudem Themenlabore durchgeführt. In ihnen werden durch die inhaltlich zuständigen Partner der Nationalen Weiterbildungsstrategie einzelne thematische Schwerpunkte näher betrachtet, um Lösungsvorschläge zur weiteren Umsetzung zu erarbeiten. Unter anderem werden Schwerpunkte wie Grundkompetenzen und Alphabetisierung, Qualitätssicherung in der Weiterbildung, die Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen sowie die Erarbeitung der strategischen Vorausschau und von Analyseinstrumenten hinsichtlich der Kompetenzentwicklung in den Themenlaboren diskutiert. Durch die Themenlabore wird der Prozess der Nationalen Weiterbildungsstrategie noch stärker gegenüber weiteren gesellschaftlichen, betrieblichen und wissenschaftlichen Akteuren geöffnet. Mitte 2021 soll dann ein erster Bericht zum Stand der Umsetzung vorliegen. Die OECD wird den Umsetzungsprozess der Strategie mit einem Länderbericht zur beruflichen Weiterbildung in Deutschland fachlich begleiten.

Die Partner der Nationalen Weiterbildungsstrategie arbeiten an einer neuen Weiterbildungskultur in Deutschland, die Weiterbildung nicht als notwendiges Übel, sondern als selbstverständlichen Teil der Erwerbsbiografie versteht. Eine vorsorgende und befähigende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die kollektive und individuelle Ansätze in der Weiterbildungsförderung gezielt miteinander verbindet, kann den Ausschlag dafür geben, dass aus technologischem auch sozialer Fortschritt werden kann. Digitalisierung kann so auch als Möglichkeit erlebt werden, dass individuelle Freiheitsräume erschlossen werden und neue persönliche Chancen auf Qualifizierung, Beschäftigung und Entfaltung entstehen können.

DIE PROJEKTGRUPPE NATIONALE WEITERBILDUNGSSTRATEGIE im Bundesministerium für Arbeit und Soziales verantwortet gemeinsam mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung die Erarbeitung und Umsetzung der gleichnamigen Strategie zusammen mit 15 weiteren Partnerinstitutionen. Sie koordiniert innerhalb des BMAS abteilungsübergreifend weiterbildungspolitische Fragen und trägt zum politischen und fachlichen Dialog sowie zum internationalen Erfahrungsaustausch bei.

Vorstellung der Nationalen Weiterbildungsstrategie am 12. Juni 2019; von links: Elke Hannack, stellv. Vorsitzende DGB; Stefanie Drese (SPD), Ministerin für Soziales, Integration und Gleichstellung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Hubertus Heil (SPD), Bundesminister für Arbeit und Soziales; Anja Karliczek (CDU), Bundesministerin für Bildung und Forschung; Dr. Gerhard F. Braun, Vizepräsident BDA; Detlev Scheele, Vorstandsvorsitzender Bundesagentur für Arbeit.
Foto: BMAS/Plambeck



Debatte

Zwei Perspektiven der deutschen Sozialpartner zur Umsetzung der Nationalen Weiterbildungsstrategie

TEXT: SABRINA KLAUS-SHELLETTER, DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB), IRENE SELING UND JUPP ZENZEN, BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (BDA)

Die deutsche Nationale Weiterbildungsstrategie wurde mit einem breiten Bündnis aus Sozialpartnern und Bundesländern erarbeitet und im Sommer 2019 vorgestellt. Sabrina Klaus-Schelletter (DGB) sowie Dr. Irene Seling und Dr. Jupp Zenzen (beide BDA) waren aktiv an dem Prozess beteiligt.

Sabrina Klaus-Schelletter (DGB): Erfolgreiche Transformation braucht ein Recht auf Weiterbildung

Vor dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels ist die Bedeutung von Weiterbildung zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit für alle Beschäftigtengruppen unumstritten. Dazu steht im drastischen Widerspruch, dass knapp die Hälfte der Betriebe keine oder keine ausreichende Strategie zur Bewältigung der Transformation hat, so die Ergebnisse einer Umfrage der IG Metall (Transformationsatlas 2019). Ebenso wenig erfolgt in der Hälfte der befragten Betriebe eine

langfristige, systematische Personalplanung und Qualifizierungsbedarfsermittlung.

In anderen Branchen ist die Situation meist noch ungünstiger. Eine weitere Herausforderung besteht darin, diejenigen Beschäftigten zu erreichen, die von Weiterbildung besonders profitieren würden, aber bislang kaum teilhaben. Hierzu zählen insbesondere Geringqualifizierte, aber auch Beschäftigte mit hohem Anteil an Routinetätigkeiten.

Bei der Frage, welche Schlüsse aus den Entwicklungen am Arbeitsmarkt in den Betrieben zu ziehen sind, waren die Erwartungen der Partner an die Nationale Weiterbildungsstrategie höchst strittig. Sehr verschieden sind die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der jeweiligen Partner. Im Kern der Auseinandersetzung ging es um das Spannungsfeld, inwieweit die Rechte der Beschäftigten sowie die betriebliche Mitbestimmung bei Weiterbildung gestärkt werden sollen. Mit anderen Worten: Erhalt des Status quo verbunden mit Steuergeschenken an die Unternehmen auf der einen Seite. Das Recht auf Weiterbildung verknüpft mit strategischer Personalplanung auf der anderen Seite.

Es geht um eine neue Weiterbildungskultur

Zentrales Anliegen der Gewerkschaften in der Transformation ist, allen Menschen die Teilhabe an guter Erwerbsarbeit und zur persönlichen Entwicklung zu eröffnen bzw. zu bewahren. Unser Verständnis: Die Verantwortung für die berufliche Weiterbildung ihrer Beschäftigten liegt primär bei den Arbeitgebern. Sie müssen die Qualifizierung der von ihnen benötigten Fach- und Führungskräfte sicherstellen. Eine Individualisierung oder Kollektivierung der Weiterbildungslasten muss vermieden werden. Deshalb ist die Rolle der Betriebsparteien zu stärken und deren gemeinsames Handeln von zentraler Bedeutung.

Doch in Zeiten starker Disruptionen sind auch präventive Ansätze zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit über den Betrieb hinaus nötig. Dafür ist die Arbeitsmarktpolitik ebenso zu stärken wie die bessere Absicherung der individuellen beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten und -wünsche, aber auch die soziale Sicherung.

Zu den strategisch relevanten Commitments, für die sich die Gewerkschaften eingesetzt haben, zählen neben verschiedenen Ansatzpunkten zur strategischen Personalplanung mit verbesserten Beteiligungsrechten für Betriebs- und Personalräte insbesondere

- die Weiterentwicklung von Kurzarbeitergeld in Verbindung mit Qualifizierung,
- Verbesserungen in der Arbeitsförderung, wie das Recht auf das Nachholen des Berufsabschlusses,
- die Prüfung staatlich geförderter Bildungs(teil)zeiten für Beschäftigte,
- Verbesserungen beim Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz,
- eine Projektförderung, um gewerkschaftliche Vertrauensleute sowie Betriebsräte zu Weiterbildungsmentoren mit dem Ziel zu qualifizieren, eine niedrigschwellige Qualifizierungsberatung nachhaltig betrieblich zu verankern,
- die Fortführung der ESF-Sozialpartnerrichtlinie, um im Wechselspiel mit Tarifpolitik innovative betriebliche Ansätze zu erproben sowie
- die Stärkung des Personals in der Weiterbildungsbranche.



SABRINA KLAUS-SHELLETTER ist Leiterin des Referats „Betriebsbezogene Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung“ beim Deutschen Gewerkschaftsbund im Bundesvorstand. Darüber hinaus ist sie Mitglied im Umsetzungsgremium der Nationalen Weiterbildungsstrategie.
Foto: Simone M. Neumann

Nun kommt es auf eine rechtliche und finanzielle Sicherstellung durch die Bundesregierung im Umsetzungsprozess an, die den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen gerecht wird und die selbstbestimmte Gestaltung individueller Bildungs- und Erwerbsbiografien ermöglicht.

Gradmesser des Erfolgs

Wichtig ist, dass jetzt an der Umsetzung der gemeinsamen Commitments zügig weitergearbeitet wird. Denn bis zur Umsetzung einer echten Strategie ist noch viel zu tun – in den Betrieben und auf legislativer Ebene. Ob es gelingt, den Herausforderungen Stück für Stück solidarisch und progressiv zu begegnen, damit am Ende eine gelungene Transformation am Arbeitsmarkt steht, die alle Beschäftigten in *Gute Arbeit* mitnimmt, wird der eigentliche Gradmesser des Erfolgs sein. Für die Gewerkschaften steht fest: Erfolgreiche Transformation geht nur mit Rechtsansprüchen auf Weiterbildung, verknüpft mit strategischer Personalplanung und einer gestärkten Rolle für die Betriebs- und Personalräte. Gleichzeitig braucht es eine stabile Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, die Aufstiegsmobilität ermöglicht. Hierfür werden wir uns weiter stark machen, auch über die Nationale Weiterbildungsstrategie hinaus.

Impulse für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Das Strategiepapier bietet beispielsweise mit der Sozialpartnerrichtlinie gute Ansätze für die neue Förderperiode des Europäischen Sozialfonds, die auch auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden könnten. Kern der Nationalen Weiterbildungsstrategie sind der Ausbau sowie die Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsinstrumente. Ursula von der Leyen

hat in ihrer Agenda für Europa die europäische Arbeitslosenrückversicherung angekündigt. Sie könnte die Funktion eines automatischen Stabilisators bei länderspezifischen wirtschaftlichen Abschwüngen übernehmen und nationale Arbeitslosenversicherungssysteme in Krisenzeiten stärken. Allerdings muss eine Refinanzierung der Systeme bei wirtschaftlichen Abschwüngen auch mit der Einführung *europäischer sozialer Mindeststandards* in der Arbeitslosenversicherung einhergehen. Hierfür kann die Nationale Weiterbildungsstrategie mit dem Recht auf das Nachholen des Berufsabschlusses sowie mit weiteren präventiven Elementen entscheidende Impulse liefern. Gleiches gilt für die Debatte um eine europäische Rahmenrichtlinie für Mindeststandards bei der Grundsicherung, in der das Recht auf die materielle Mindestsicherung mit einem Rechtsanspruch auf Weiterbildung verbunden werden muss. Schließlich geht es bei dem anstehenden Transformationsprozess auch um den Erhalt und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen jedes Einzelnen, aber auch um den Fortschritt der Angleichung der Mitgliedstaaten.

Ob es gelingt, den Herausforderungen Stück für Stück solidarisch und progressiv zu begegnen, damit am Ende eine gelungene Transformation am Arbeitsmarkt steht, die alle Beschäftigten in gute Arbeit mitnimmt, wird der eigentliche Gradmesser des Erfolgs sein.



Dr. Irene Seling und Dr. Jupp Zenzen (BDA): 10 Ziele – fast 80 Commitments

22 Seiten, 10 Handlungsziele und knapp 80 intensiv diskutierte Commitments – das war das Ergebnis des siebenmonatigen Aushandlungsprozesses zur Nationalen Weiterbildungsstrategie, die im Juni 2019 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Die Vorstellung der Strategie war der Startpunkt der Umsetzungsphase, die im Frühjahr 2021 beendet werden soll. Was sind die Erwartungen der Arbeitgeber an den nun beginnenden Umsetzungsprozess?

Lösungsorientiert statt ideologiegetrieben

Vor die Klammer gezogen, sollten sich die Partner in der Nationalen Weiterbildungsstrategie Folgendes vornehmen: Das Strategiepapier ist nicht wie ein Koalitionsvertrag abzuhandeln. Sklavisch den Buchstaben zu folgen und lediglich zu exekutieren, kann nicht der Weg sein. Entscheidend wird sein, Zielführendes im Sinne der Beschäftigten sowie der Betriebe und ihres jeweiligen Weiterbildungsbedarfs auf den Weg zu bringen. Weniger Ideologie und mehr Lösungsorientierung muss daher die Maxime lauten.

1. DR. IRENE SELING ist Leiterin der Abteilung Marketing und Verbandsentwicklung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).
Foto: Irene Seling

2. CO-AUTOR DR. JUPP ZENZEN ist Referent in der Abteilung Arbeitsmarkt der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA).
Foto: Jupp Zenzen

Keine staatliche Regulierung des Weiterbildungsmarktes

Politisches Grundprinzip für die betriebliche Weiterbildung sollte es sein, die Eigenverantwortung zu stärken und nicht durch Bürokratie und Überregulierung zu belasten. Denn: Die Unternehmen sind eigenverantwortliche Akteure in der betrieblichen Weiterbildung. Die Unternehmen sind es, die jedes Jahr mehr als 33 Milliarden Euro in die Weiterbildung investieren – das Doppelte des BMBF-Haushaltes! Ebenso gestalten Individuen in eigener Verantwortung ihren beruflichen Bildungsweg. Die Unternehmen und Beschäftigten selbst können am besten abschätzen, welche zukünftigen Qualifikationen gebraucht werden.

Genauso vielfältig wie die einzelnen Bildungsziele und -bedarfe sind auch die Wege, über die Weiterbildung im Betrieb stattfindet. Die Überlegungen, aus bildungs- oder sozialpolitischen Motiven ein verschultes System an Zertifikaten, Datenbanken, staatlichen Portalen, Referenzrahmen, Rahmencurricula, Anerkennungsorganen und Gremien zu schaffen, das die Innovationskraft der Bildungsdienstleister beeinträchtigt, sind eine Gefahr für den pluralen Weiterbildungsmarkt und ein Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. In Zeiten einer schwächelnden Konjunktur können wir uns solche Risiken nicht leisten.

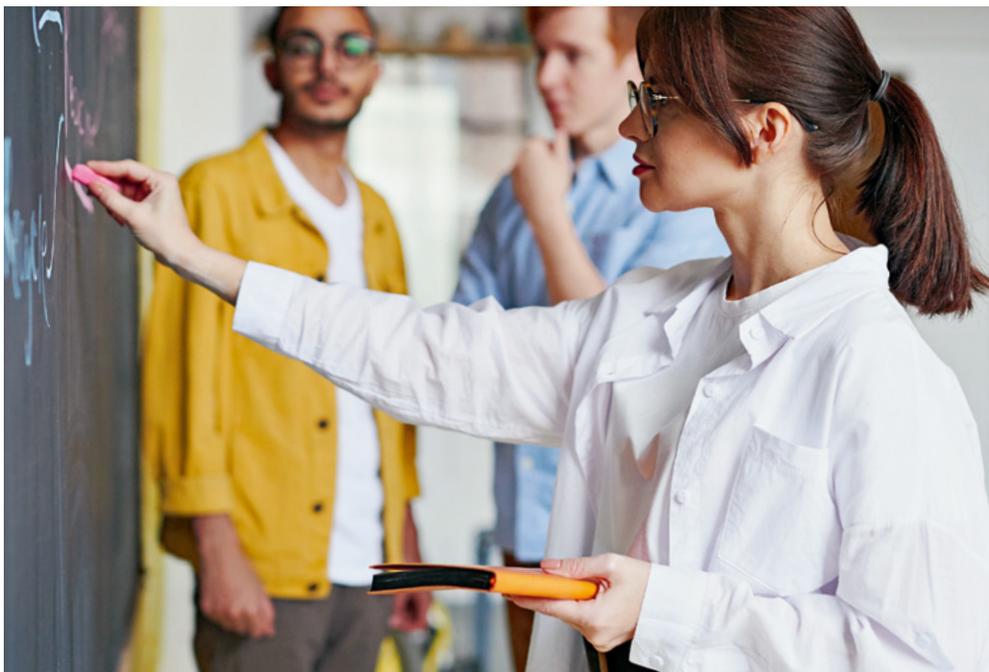
Bedingungen eines grundsätzlichen Anspruchs auf das Nachholen eines Berufsabschlusses

Es ist richtig, dass Geringqualifizierte zu einem Abschluss geführt werden sollen. Zu Recht haben aber die Strategiepartner keinen unkonditionierten Anspruch auf einen Abschluss vorgesehen, sondern Bedingungen formuliert: Das Erreichen des Abschlusses muss für die/den Einzelne*n realistisch sein, und auch der Arbeitsmarktbedarf

muss vorhanden sein. Idealerweise sollten arbeitsmarktnahe Kurzeitarbeitslose vermittelt und parallel zur Beschäftigung abschlussorientiert qualifiziert werden. Für Geringqualifizierte im bestehenden Arbeitsverhältnis sollte die berufsbegleitende Teilqualifizierung Vorrang haben, die sich als Weiterbildungsinstrument für An- und Ungelernte auf dem Weg zum/zur Facharbeiter*in bewährt hat. Im Falle von Langzeitarbeitslosen müssen oft erst noch andere Hemmnisse beseitigt werden, die einer erfolgreichen Qualifizierung im Wege stehen. Das muss mitgedacht werden. Ein genereller Rechtsanspruch ohne Einschränkung würde dem sinnvollen Grundsatz widersprechen, dass betriebliche Weiterbildung immer beide Seiten im Blick haben muss: die Interessen und Neigungen der Arbeitnehmer*innen ebenso wie die betrieblichen Bedarfe.

Weiterbildungsförderung in der Arbeitsförderung der BA gangbarer machen

Unabhängig davon, ob und welche weiteren gesetzlichen Neuregelungen bei der Förderung von Weiterbildung kommen werden, ist es entscheidend, die Umsetzung einer Förderung gangbarer zu machen. Das bedeutet zum einen, unnötige administrative Hürden für die Förderung größerer homogener Gruppen abzubauen (z. B. bei der Beantragung und Abrechnung der Förderung). Zum anderen muss das Zulassungsverfahren für Weiterbildungsmaßnahmen erleichtert und beschleunigt werden, damit passgenaue Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte angeboten werden können. Dazu gehört z. B. mehr Flexibilität beim zulässigen Kostenrahmen und bei der Gruppengröße.



*Weiterbildung ermöglicht es Erwerbstätigen, ihre Qualifikationen und Kompetenzen im Wandel der Arbeitswelt zu erhalten und zu erweitern.
Foto: Fauxels/Pexels*

Alphabetisierung vorantreiben und Grundkompetenzen ausbauen

Die Zahl der Menschen ohne oder mit großen Einschränkungen in der Grundbildung ist zwar zwischen 2011 und 2018 von 7,5 auf 6,2 Millionen gesunken, aber immer noch viel zu hoch. Hier einen Schwerpunkt in der Weiterbildung zu legen, ist arbeitsmarkt- und bildungspolitisch sinnvoll. Grundbildung ist grundsätzlich staatliche Kernaufgabe. Entsprechende Maßnahmen und Projekte müssen daher steuer- und nicht beitragsfinanziert sein.

Teilqualifikationen: Zielgerichtete berufsbegleitende Qualifizierung für Geringqualifizierte

Teilqualifizierungen (TQ) sind ein effizientes und schnelles Instrument zur Fachkräftegewinnung und -sicherung. Ungelernte und Geringqualifizierte erwerben dabei in Modulen ausgewähltes Fach-

wissen aus anerkannten Ausbildungsberufen: flexibel und niederschwellig. Darum ist es richtig und wichtig, dass in der Umsetzung der Nationalen Weiterbildungsstrategie hier ein Schwerpunkt gelegt werden soll. Die Bildungswerke der Wirtschaft und damit die Arbeitgeber sind bereits seit 2013 mit der großen Initiative „Eine TQ besser!“ aktiv und qualifizieren erfolgreich An- und Ungelernte.

Aktuell gibt es allerdings eine Vielzahl an Bildungsträgern mit unterschiedlichen TQ-Konzepten und Kompetenzfeststellungsverfahren. Zudem fehlt es an einer einheitlichen Regelung für die Zulassungsvoraussetzungen zur Externenprüfung. Gleichzeitig besteht ein enormer Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und an passgenauer Weiterbildung. Sowohl die Arbeitgeber als auch die TQ-Teilnehmenden profitieren von einem standardisierten TQ-Modulsystem, welches das breite Spektrum der TQ-Angebote für alle Beteiligten transparent, vergleichbar und zugänglich macht.

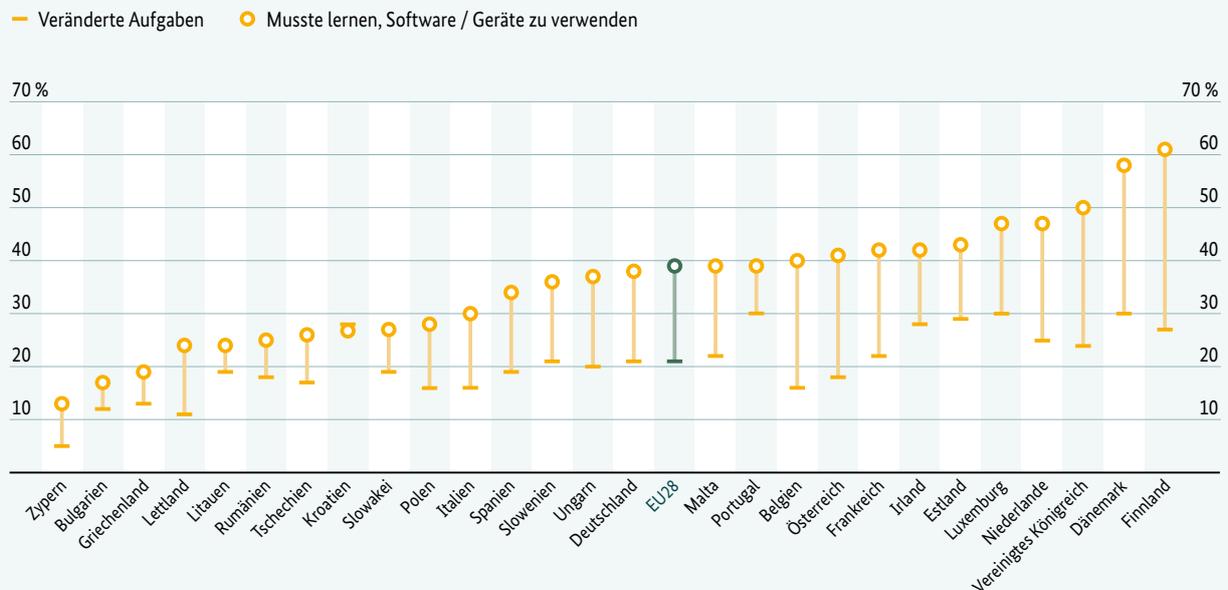
Infografik

Zahlen und Fakten zur Weiterbildung

Abbildung 1

Auswirkungen auf Aufgaben und Kompetenzen durch Informations- und Kommunikationstechnik

Anteil der Personen, die bei der Arbeit Computer, mobile Geräte oder computergesteuerte Ausrüstungen oder Gerätschaften verwenden



Quelle: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

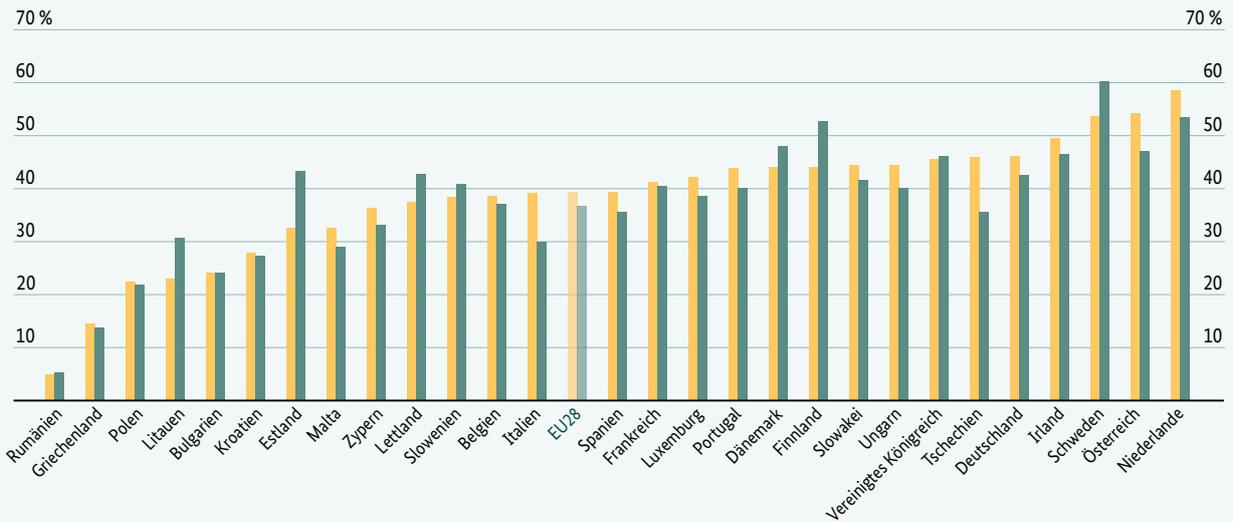
Abbildung 1 Technologie hat einen wichtigen Einfluss darauf, wie Menschen arbeiten. Im EU-Durchschnitt mussten 39 Prozent aller Personen, die computer-gesteuerte Ausrüstung oder Gerätschaften verwenden, die Bedienung von neuer Software und Ausrüstung lernen. Bei 21 Prozent kam es zu einer Veränderung der Aufgaben.

Abbildung 2

Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nach Geschlecht:

Teilnehmerquote an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nach Geschlecht, Altersgruppe 25–64 Jahre, 2016

■ Männer ■ Frauen



Anmerkung: Die EU28-Säule zeigt den gewichteten Mittelwert an. Die Daten sind nach Männern vom niedrigsten zum höchsten Wert hin sortiert.
 Quelle: Eurostat, Erhebung über Erwachsenenbildung, 2016.

Abbildung 2 In einigen EU-Ländern sind für 2016 Unterschiede bei der beruflichen Weiterbildung von Frauen und Männern zu beobachten.

Analyse

Aus- und Weiterbildung: der Schlüssel zur Stärkung von Erwerbsbeteiligung, Produktivität und Teilhabe

TEXT: JÖRG PESCHNER, SIMONE ROSINI, EUROPÄISCHE KOMMISSION,
GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INTEGRATION

Die Anzahl formaler Bildungsabschlüsse in der EU steigt seit 2010 stetig, allerdings passen vorhandene Kompetenzen oft nicht zu den nachgefragten Tätigkeitsanforderungen. Mangelnde Kompetenzen sind zu oft das Ergebnis sozialer Benachteiligung, die nach wie vor viele Menschen von deren Erwerb ausschließt. Dies könnte in einem sich schnell entwickelnden digitalen Umfeld neue soziale Risiken mit sich bringen. Jeder muss daher Zugang zu Aus- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmaßnahmen haben. Dies sicherzustellen, bleibt höchste Priorität auch und gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise.

Eines der Hauptanliegen des Europäischen Sozialmodells ist es, die Entwicklung und den Erwerb von Kompetenzen zu stärken und damit Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensstandards zu verbessern. In der Vergangenheit hat die Europäische Union erhebliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Dennoch müssen Aus- und Weiterbildungssysteme auch weiterhin modernisiert werden, um einem Fachkräftemangel vorzubeugen und Passungsprobleme

hinsichtlich der Kompetenzen zu reduzieren. Nur so können der Strukturwandel und die Übergänge hin zum Einsatz neuer Technologien bei der Wertschöpfung fair gestaltet werden. Die Entwicklung und der Ausbau von Kompetenzen sind deshalb ein zentrales Element der europäischen Säule sozialer Rechte.

Warum es Kompetenzen und Qualifikationen braucht

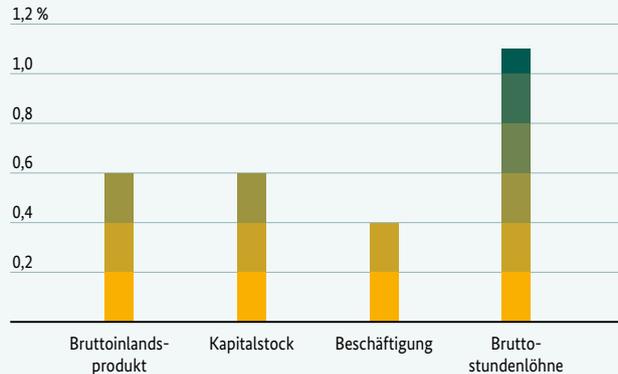
Der Ertrag von Investitionen in Bildung und Kompetenzen ist erheblich, sowohl für die Wirtschaft als auch für die Gesellschaft als Ganzes:

→ **Aus ökonomischer Perspektive mit Blick auf steigende Produktivität:** Eine Modellsimulation für Deutschland zeigt beispielhaft die Auswirkung einer Investition in betriebliche Weiterbildung. Demnach erhalten Unternehmen einen Ertrag dafür, dass sie ihren Beschäftigten Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen. Dieser Zusatzreiz führt dazu, dass mehr Beschäftigte eine entsprechende

Abbildung 1

Staatliche Investitionen in Weiterbildung zahlen sich für die Wirtschaft aus

Prozentuale Abweichung vom Referenzszenario (0,5 % des BIP), Deutschland



Anmerkung: Langfristige Auswirkungen einer Unternehmenssubvention zum Angebot betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, prozentuale Abweichung vom Referenzszenario, Deutschland.

Quelle: DG EMPL-Kalkulation, basierend auf dem Arbeitsmarktmodell (LMM) der DG EMPL.

Weiterbildungsmaßnahme absolvieren können. Aus makroökonomischer Sicht ist eine solche Investition hochrentabel. Sie führt zu steigender Beschäftigung, weiteren Investitionen und höheren Löhnen: Durch die Weiterbildungsmaßnahmen steigt die Arbeitsproduktivität, dadurch wird wiederum mehr Arbeit nachgefragt. Zeitgleich kommt es zu deutlich spürbaren Lohnanstiegen. Arbeitskräfte erhalten somit einen Ertrag für die steigende Produktivität (Abbildung 1).

→ **Aus individueller Perspektive: Ein besseres Qualifikationsniveau bringt höhere individuelle Erträge** (Abbildung 2). Im Jahr 2018 war der durchschnittliche Stundenlohn für hoch qualifizierte Arbeitskräfte doppelt so hoch wie für ihre gering qualifizierten Kolleg*innen. Auch bei den am Arbeitsplatz benötigten

Kompetenzen² stellt man fest, dass Hilfsarbeitskräfte (Level 1) nur ein Drittel dessen verdienen, was Führungs- oder Fachkräfte (Level 4) erhalten. Der Einfluss des Qualifikationsniveaus auf das Einkommen ist in Deutschland besonders ausgeprägt.

→ **Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive: mehr Teilhabe und höheres Engagement.** In einem immer stärker digitalisierten Umfeld wird ein Minimum an digitalen Kenntnissen benötigt – nicht nur im Arbeitsleben, sondern auch was die Teilhabe am gesamten gesellschaftlichen Leben betrifft. Fehlen diese Kenntnisse, kann das für viele im Alltag eine schwer zu überwindende Barriere darstellen.

Strukturelle Probleme im Bereich Bildung und Kompetenzen

Das formale Bildungsniveau in Europa verbessert sich. Aus ökonomischer Perspektive ergeben sich dennoch Probleme:

→ **Passungsprobleme sind ein großes Wachstumshemmnis.** Viele Bildungsindikatoren haben sich in den letzten zehn Jahren verbessert. Der Anteil der Schulabbrecher*innen liegt in der EU bei zehn Prozent, vier Prozentpunkte niedriger als im Jahr 2010. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der 30- bis 34-Jährigen gestiegen, die einen tertiären Bildungsabschluss erworben haben: von 33 auf 40 Prozent. Insbesondere Frauen haben ihr Bildungsniveau deutlich verbessert. Das Hauptproblem der formalen Bildung ist nicht per se das Niveau. Als problematisch wird vielmehr die Tatsache angesehen, dass die Qualifikationen oft nicht zu den Tätigkeiten passen, die im Beruf

1. In diesem Artikel geäußerte Ansichten sind Ansichten der Autoren und nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission zu interpretieren.

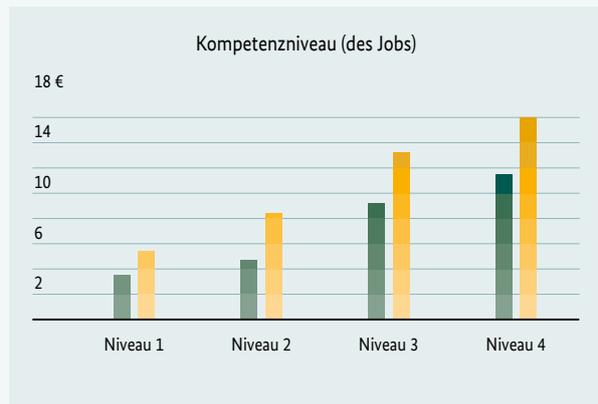
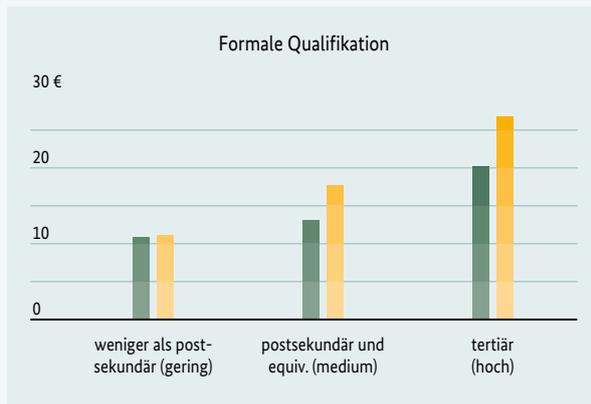
2. Internationale Arbeitsorganisation, Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08), 2012.

Abbildung 2

Hohe Erträge für höherwertige Qualifikationsniveaus

Durchschnittlicher Stundenlohn in EUR nach Bildungsniveau (25 EU-Länder, 2018)

■ EU (25 Länder) ■ Deutschland



Anmerkung: Die ISCO-08 Internationale Standardklassifikation der Berufe gruppiert Tätigkeitsprofile. Die Hauptkriterien für die Aufteilung sind das Kompetenzniveau und die Spezialisierung, die notwendig sind, um diese Tätigkeiten in den jeweiligen Berufen durchzuführen (ILO, 2007). Die ISCO-08 Klassifikation teilt die Berufe in vier Kompetenzniveaus auf, von Hilfsarbeiten (Niveau 1) bis zu Führungskräften (Niveau 4).

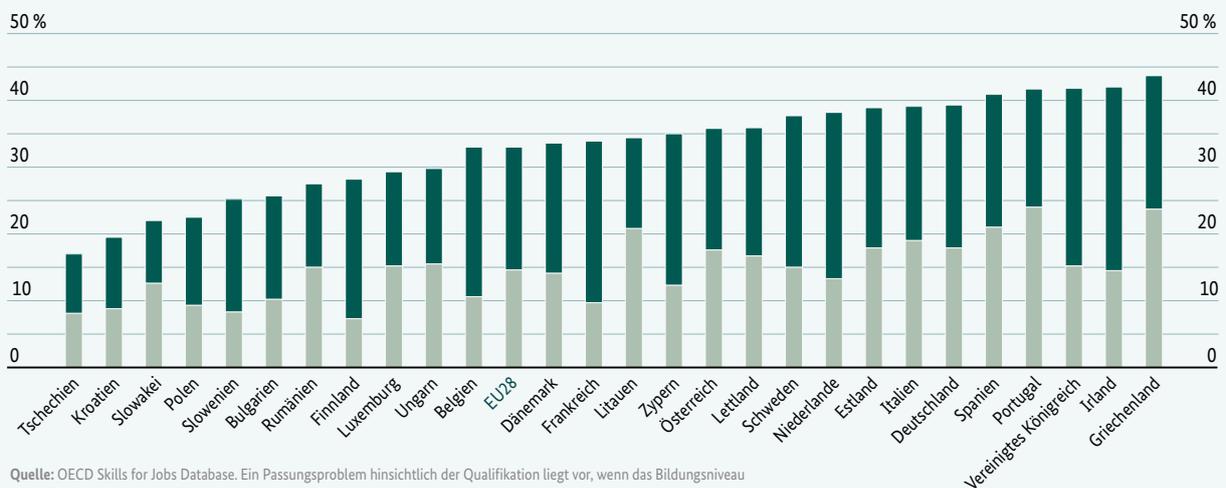
Quelle: DG EMPL-Berechnung, basierend auf Eurostat EU SILC.

Abbildung 3

Formale Qualifikationen passen oft nicht zu den durchzuführenden Tätigkeiten

Passungsprobleme nach Qualifikationsniveau, 2018

■ Unterqualifiziert ■ Überqualifiziert



Quelle: OECD Skills for Jobs Database. Ein Passungsproblem hinsichtlich der Qualifikation liegt vor, wenn das Bildungsniveau einer Arbeitskraft höher oder niedriger ist als das in der Tätigkeit erforderliche Niveau.

ausgeübt werden. Nach OECD-Angaben ist etwa ein Drittel der Arbeitskräfte in der EU im Alter von 15 bis 64 Jahren entweder über- oder unterqualifiziert (**Abbildung 3**). Das bedeutet, dass ihre formale Qualifikation höher oder niedriger ist als die üblicherweise bei Arbeitskräften in den jeweiligen Berufen beobachtete Qualifikation.³ Für jüngere Arbeitskräfte im Alter von 15 bis 34 Jahren bestätigt Eurostat, dass im Jahr 2018 bei 28 Prozent ein entsprechendes Passungsproblem vorlag (19 Prozent in Deutschland).⁴

Insbesondere Überqualifikation stellt mit Blick auf das Wachstumspotenzial einer Wirtschaft ein großes Problem dar, denn dies bedeutet die Verschwendung wertvoller Ressourcen, die entsprechend ihrer Qualifikation produktiver eingesetzt werden könnten.⁵ Überqualifikation hat in der EU in den letzten zehn Jahren leicht zugenommen. Besonders Frauen, aber auch junge Menschen, Migrant*innen aus Drittländern, sowie Migrant*innen innerhalb der EU, die aus den östlichen EU-Staaten kommen und in einem der westlichen Staaten leben und arbeiten, sind betroffen. Letztere sind im Allgemeinen sehr gut qualifiziert, können daraus jedoch auf dem Arbeitsmarkt der Gastländer kaum Kapital schlagen.

→ Zu den angeführten vertikalen kommen horizontale Passungsprobleme hinzu. Laut OECD sehen sich ein Drittel der Arbeitskräfte mit dem Problem konfrontiert, dass das Studienfach ihres höchsten erreichten Abschlusses nicht zu der ausgeübten Tätigkeit im Beruf passt.⁶ Dies scheint bei tertiär Gebildeten ein besonderes Problem zu sein. Man weiß heute,

dass berufsbezogene Elemente als Teil des Studiums dieses Risiko erheblich senken. **Es gibt nachweislich einen substanziellen Mangel an Fachkräften, der weit über formale Qualifikationen hinausgeht.** Unternehmen haben Mühe, Fachkräfte mit geeigneten Kompetenzen und Fähigkeiten zu finden. Fast in allen Mitgliedstaaten der EU gibt es einen Mangel an elementaren Kompetenzen, wie z. B. Lesen, Schreiben, Rechnen, aber auch an naturwissenschaftlichen sowie kognitiven Fähigkeiten (**Abbildung 4**). Mehr als einer von fünf jungen Europäer*innen hat im Rahmen der PISA-Studie der OECD aus dem Jahr 2018 diesbezüglich schwache Leistungen erbracht. Dabei gilt es als erwiesen, dass diese Gruppe oft auch im späteren Erwerbsleben mit großen Herausforderungen konfrontiert ist, weil die jeweiligen Kompetenzen den Anforderungen am Arbeitsmarkt nicht gerecht werden. Denn für die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ist im Allgemeinen ein Mindestniveau an notwendigen Kompetenzen gefordert („Employability Threshold“). Da insbesondere durch die fortschreitende Digitalisierung immer neue Anforderungen an die Kompetenzen und Qualifikationen der Arbeitskräfte gestellt werden, ist dieses Mindestniveau zusätzlich sehr dynamisch. Zahlreiche Europäer*innen besitzen nicht ausreichend Kompetenzen, um dieses Niveau zu erreichen.

→ **Soziale Benachteiligung führt zu einem Mangel an Fachkräften.** Der starke Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds von Eltern auf die Bildung und Kompetenzen ihrer Kinder ist vor dem Hintergrund der Chancengleichheit eine Herausforderung. Vielfach können Qualifikationen und Talente nicht

3. <http://stats.oecd.org//Index.aspx?QueryId=77595>

4. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/skills>

5. Employment and Social Developments in Europe 2015, S. 75.

6. OECD Skills for Jobs: OECD Skills for Jobs Database.

OECD-Indikator für Qualifikationsbedarf nach Indexpunkten, 2015

Positive Werte (in Gelb) symbolisieren einen Mangel an Kompetenzen

	Grundlegende Kompetenzen						Andere Kompetenzen	
	Lesen	Verstehen	Schreiben	Sprechen	Mathematik	Naturwissen- schaft	Soziale Kompetenzen	Komplexe Problemlösung
Finnland	6,96	5,06	6,00	5,20	4,90	4,29	3,19	4,98
Italien	4,87	3,77	4,52	3,70	2,90	2,74	1,90	3,41
Niederlande	4,30	3,63	4,39	3,75	1,50	3,38	2,87	3,60
Spanien	4,75	3,35	4,33	3,64	2,69	1,75	1,87	2,56
Bulgarien	4,38	3,25	3,83	3,37	2,07	3,06	2,17	3,23
Irland	3,67	4,13	3,98	4,44	1,76	1,88	3,72	4,14
Griechenland	3,84	3,87	3,73	3,75	1,04	2,64	1,91	2,41
Portugal	3,70	2,39	3,87	2,92	1,23	2,50	1,75	2,83
Dänemark	3,44	2,33	3,09	2,60	2,43	2,34	1,46	2,74
Luxemburg	3,59	3,02	3,19	2,84	1,58	1,53	1,35	2,03
Deutschland	3,20	2,79	3,00	2,63	2,35	1,56	2,28	2,44
Österreich	3,52	2,42	3,21	2,55	1,83	1,59	1,08	1,87
Schweden	3,21	2,66	2,98	3,09	0,89	0,83	2,27	1,74
Rumänien	3,06	1,62	2,60	1,97	2,88	1,14	1,58	1,78
Belgien	2,51	2,23	2,48	2,37	0,75	2,05	1,51	1,47
Slowakei	2,54	2,06	2,07	2,11	1,60	1,26	1,56	1,86
Tschechien	2,39	1,90	2,05	1,97	1,70	1,37	1,07	2,18
Lettland	1,98	1,67	1,88	1,83	1,41	1,37	1,20	1,53
Frankreich	1,73	1,67	1,82	2,20	1,09	1,53	1,58	0,94
Zypern	2,32	1,96	2,36	2,14	-0,28	1,32	1,05	0,90
Litauen	2,00	1,54	1,89	1,57	1,55	0,59	1,01	1,79
Slowenien	1,52	1,33	0,96	1,14	0,69	1,19	0,81	0,21
Estland	1,71	1,39	1,96	1,73	-0,30	0,00	1,05	0,97
Ungarn	0,70	1,28	0,97	1,36	-0,44	-0,59	1,28	0,28
Polen	0,09	0,04	0,42	0,04	-0,07	0,73	-0,35	0,74

Anmerkung: Positive Werte symbolisieren einen Mangel, negative Werte einen Überschuss. Der Index besteht aus fünf Subindikatoren, welche berücksichtigen, wie der langfristige Trend bei Löhnen, Beschäftigung, geleisteten Arbeitsstunden, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung vom Durchschnitt im jeweiligen Beruf abweicht. In einem zweiten Schritt stellt man fest, welche Kompetenzen in denselben Berufen benötigt werden. Quelle: OECD.

erworben werden, weil Menschen wegen sozialer Benachteiligung de facto von deren Erwerb ausgeschlossen sind. Die Chancen auf einen tertiären Bildungsabschluss sind für Personen mit einem tertiär gebildeten Elternteil mehr als doppelt so hoch, verglichen mit Personen, deren Eltern nur gering gebildet sind. Dies gilt auch dann, wenn man rechnerisch den Einfluss wichtiger anderer Faktoren, die ebenfalls Einfluss auf die Bildung haben (z. B. den Migrationsstatus), ausklammert (Abbildung 5). Bei Weitem ist soziale Benachteiligung aber

nicht nur ein Problem von Menschen mit Migrationshintergrund. Soziale Benachteiligung hat die Tendenz, über die Bildung hinaus fortzubestehen: Oft bleiben Nachteile am Arbeitsmarkt auch dann bestehen, wenn trotz aller Widerstände das Bildungssystem erfolgreich durchlaufen wurde.⁷

→ **Aus- und Weiterbildung hilft, den Herausforderungen der Arbeitswelt erfolgreich zu begegnen. Staaten könnten aber aktiver werden, um Beschäftigten entsprechende**

7. Employment and Social Developments in Europe 2018, S. 99.

Qualifizierungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Die Wirksamkeit von Weiterbildung ist ausreichend dokumentiert (z. B. [Abbildung 1](#)). Dennoch: Nur die Hälfte der Teilnehmer*innen an entsprechenden Weiterbildungsmaßnahmen in der EU scheint dafür finanzielle Unterstützung zu erhalten. Die geleistete Unterstützung kommt hauptsächlich von den Unternehmen selbst und nicht vom Staat. Tatsächlich ist der Anteil staatlicher Weiterbildungsförderung in fast allen Mitgliedstaaten relativ gering.

→ **Künftig könnten Erträge für eine stärkere Kompetenzausprägung geringer ausfallen.**

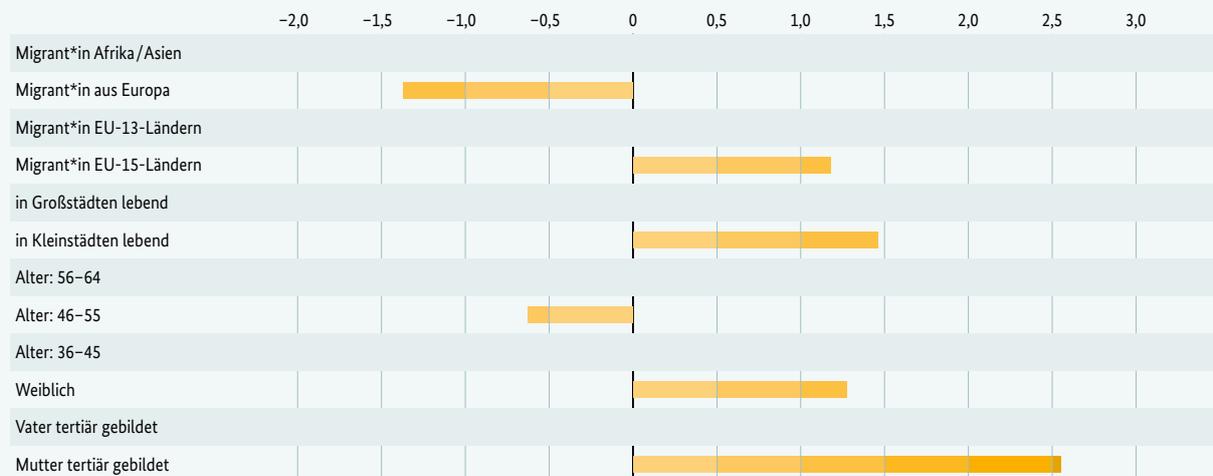
Seit Beginn des Jahrzehnts konnte in allen Mitgliedstaaten eine zunehmende Arbeitsplatzpolarisierung beobachtet werden ([Abbildung 7](#)). Die Zahl der Arbeitsplätze in niedrig- und hochbezahlten Berufen hat stetig zugenommen, während die Zahl der Arbeitsplätze im mittleren Lohnbereich rückläufig ist. Diese Aus-

wirkungen stehen im Zusammenhang mit dem Einfluss des technologischen Wandels auf Routinetätigkeiten. Zu den mittelentlohnten Beschäftigten gehören u. a. Büroangestellte, Handelsfachleute oder Maschinisten – Berufe, die zum Teil routinierte Tätigkeiten umfassen und die im Zuge des schnellen technologischen Wandels durch Maschinen ersetzt werden könnten. Trotz der höheren Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften kann der oben ([Abbildung 2](#)) berichtete signifikante Lohnaufschlag für Kompetenzen und Qualifikationen in Zukunft jedoch sowohl nominal als auch im Vergleich zu anderen Qualifikationsgruppen sinken: Die Nachfrage nach gut qualifizierten Arbeitnehmer*innen hat selbst für Aufgaben, die nicht zwingend ausgeprägte Fähigkeiten oder Qualifikationen erfordern, zugenommen.

Abbildung 5

Der Erfolg im Bildungssystem hängt maßgeblich von der elterlichen Bildung ab

Wahrscheinlichkeit, in der EU einen höheren Bildungsabschluss zu erreichen (Alter: 25–64), 2017



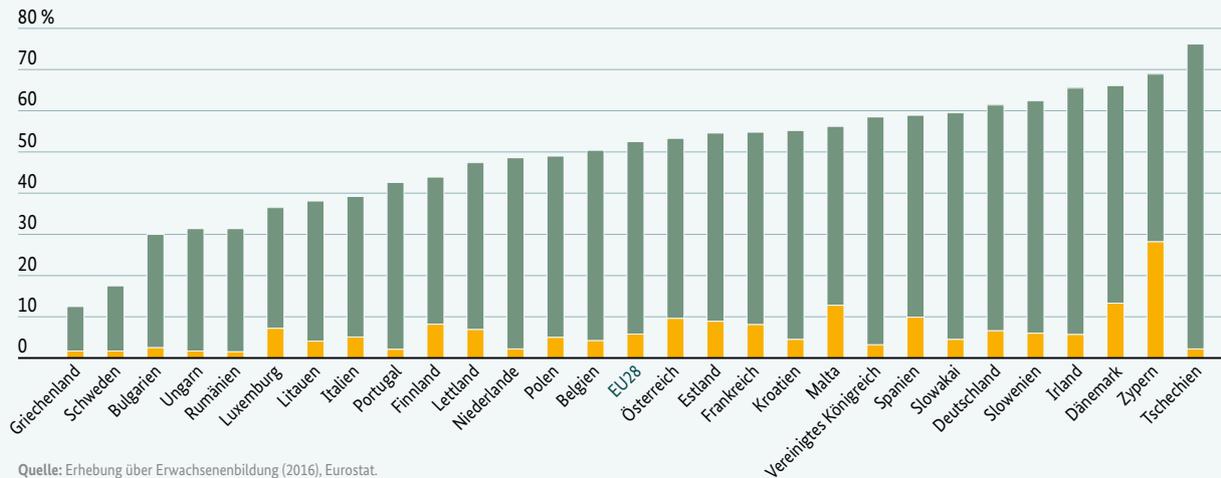
Quelle: European Commission, (2019), Employment and Social Developments in Europe 2019, S. 149 (basierend auf Eurostat LFS-Mikrodaten).

Abbildung 6

Die finanzielle Weiterbildungsförderung durch den Staat könnte höher sein

Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen, die finanziell unterstützt werden, 2016

■ Staat ■ Arbeitgeber



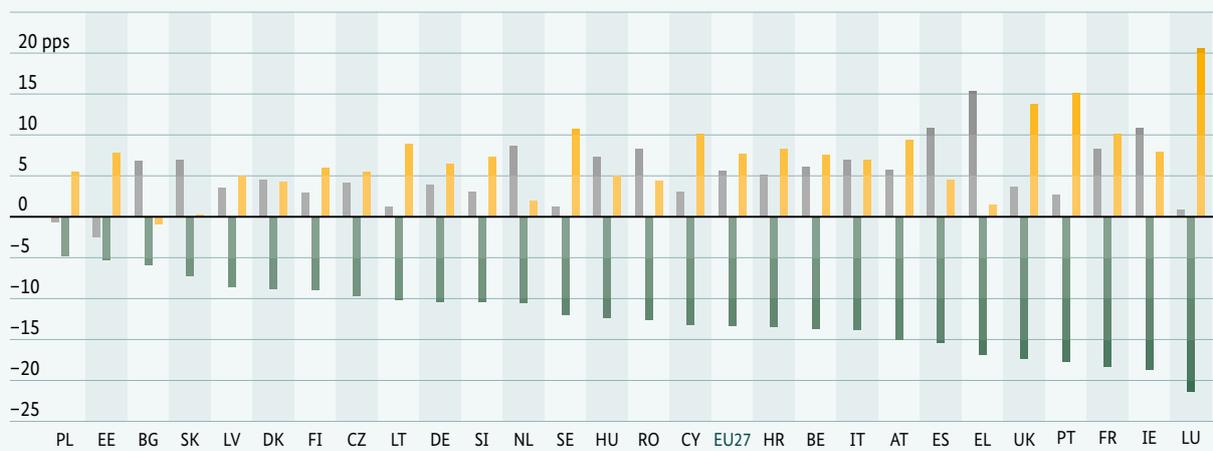
Quelle: Erhebung über Erwachsenenbildung (2016), Eurostat.

Abbildung 7

Der Anteil der mittellöhnten Arbeitskräfte sinkt EU-weit

Hoch, mittel und niedrig bezahlte Jobs in der EU, Änderung von 2002 bis 2016

■ Niedrig bezahlt ■ Mittel bezahlt ■ Hoch bezahlt



Quelle: Employment and Social Developments in Europe (2018), S. 60.

Ausblick

Sowohl im EU-Kontext also auch auf nationaler Ebene sollte politisches Handeln darauf ausgerichtet sein, den Zugang aller Menschen zum Erwerb relevanter Kompetenzen und Qualifikationen zu verbessern. Aus- und Weiterbildung haben nachweislich eine positive Wirkung auf Wirtschaft und Gesellschaft. Es ist daher im Interesse aller, dass alle Menschen, unabhängig von Erwerbsstatus, Beruf oder sozialer Herkunft, Zugang zu (Aus-)Bildungsmaßnahmen haben.

Das heute erforderliche Qualifikationsprofil kann daher morgen schon veraltet sein. Es ist deshalb von größter Bedeutung, dass alle Menschen die Chance haben, von Weiterbildungsmaßnahmen zu profitieren, um so mit dem Tempo des Wandels Schritt halten zu können.

Nach wie vor haben viele junge Menschen Probleme, elementare Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben und die Mindestanforderungen für die Beschäftigungsfähigkeit zu erfüllen. Gelingt ihnen dies nicht, besteht ein hohes Risiko, dass sie als Erwachsene auf dem Arbeitsmarkt unterdurchschnittlich abschneiden – nicht zuletzt, weil die Schwelle zur Beschäftigungsfähigkeit keineswegs statisch ist. Im Gegenteil: Das Niveau steigt stetig an, da die Digitalisierung immer höher qualifizierte Arbeitsplätze begünstigt, die besondere Qualifikationen und Kompetenzen erfordern. Das heute erforderliche Qualifikationsprofil kann daher morgen schon veraltet sein. Es ist deshalb von größter Bedeutung, dass alle Menschen die

Chance haben, von Weiterbildungsmaßnahmen zu profitieren, um so mit dem Tempo des Wandels Schritt halten zu können. Niemand darf zurückgelassen werden. Insbesondere sozial Benachteiligte sind vorrangig auf entsprechende Chancen durch Qualifizierung angewiesen.

Angesichts der Coronavirus-Pandemie ist die Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration auf Weiterbildung sowie einer Stärkung von digitalen Kompetenzen nochmals deutlicher geworden. Kompetenzen sind elementar für die berufliche Wiedereingliederung von Beschäftigten, die während der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben, und sie sind zentral, um Arbeitskräfte für die aktuellen Umbrüche zu wappnen. Qualifikationsdefizite müssen dringend behoben werden, damit Unternehmen im vollen Umfang an der wirtschaftlichen Erholung und dem parallelen Übergang zu einer grüneren und digitaleren Wirtschaft teilhaben können. Es bedarf rascher politischer Maßnahmen, um die Digitalisierung von Aus- und Weiterbildung voranzutreiben und allen den Zugang zu Online-Aus- und Weiterbildungsangeboten zu ermöglichen. Darüber hinaus ist ein proaktives Angebot an digitalen Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten durch Unternehmen erforderlich, damit Arbeitskräfte auch für den Arbeitsmarkt der Zukunft wettbewerbsfähig und belastbar aufgestellt sind.

DR. JÖRG PESCHNER ist Sozioökonomischer Analyst, Europäische Kommission, Generaldirektorat Beschäftigung Soziales und Integration, Referat für Thematische Analysen (EMPL A4).

DR. SIMONE ROSINI ist Sozioökonomische Analytistin, Europäische Kommission, Generaldirektorat Beschäftigung Soziales und Integration, Referat für Thematische Analysen (EMPL A4).

Debatte

Gut ausbilden, Weiterbildung stärken, die Zukunft gestalten: Für ein Recht auf berufliche Weiterbildung!

TEXT: REGINE GERAEDTS, ARBEITNEHMERKAMMER BREMEN, ROMAN LUTZ, ARBEITSKAMMER DES SAARLANDES

In einem gemeinsamen, transnationalen Positionspapier fordern die Arbeitskammer des Saarlandes, die Arbeitnehmerkammer Bremen, die Chambre des salariés Luxembourg und die Arbeiterkammern Österreichs eine europäische Weiterbildungsstrategie. Neben verstärkten Weiterbildungsanstrengungen erwarten sie auch verlässliche und belastbare Rahmenbedingungen sowie gesetzliche Regulierungen.

Der Anteil der an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmenden Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren lag in der EU zuletzt bei durchschnittlich 11,1 Prozent. Damit wurde die von der EU anvisierte Marke von 15 Prozent klar verfehlt.

Wir brauchen daher eine europäische Weiterbildungsstrategie als Antwort auf die Herausforderungen des aktuellen Strukturwandels in der Europäischen Union durch die digitale Transformation. Es gilt, eine zukunftsorientierte Weiterbildungskultur in Europa zu etablieren. Für Beschäftigte ist berufliche Aus- und Weiterbildung ein wichtiger Schlüssel, um Veränderungen der Arbeitswelt bewältigen und gestalten zu können.

Dies ist die Forderung eines gemeinsamen Positionspapiers mit dem Titel „Gut ausbilden, Weiterbildung stärken, die Zukunft gestalten: Für ein Recht auf berufliche Weiterbildung!“¹, erstellt von der Arbeitskammer des Saarlandes, der Arbeitnehmerkammer Bremen, der Chambre des salariés Luxembourg und der Arbeiterkammer Österreichs. Die Organisationen nehmen in den jeweiligen Staaten und Bundesländern die Vertretung und Förderung der sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen von Arbeitnehmer*innen wahr.

Gute Weiterbildung braucht Zeit und Geld

Trotz der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung von beruflicher Weiterbildung wird heute ein großer Anteil der Kosten privat von Arbeitnehmer*innen getragen. Dabei stellen die finanziellen und die zeitlichen Aufwendungen für einzelne Beschäftigte nicht selten eine Herausforderung dar und halten viele gänzlich von einer Teilnahme ab. Deshalb muss Weiterbildung auch verteilungspolitisch gestaltet werden. Bei der finanziellen



1



2

Förderung der individuellen Weiterbildung von Arbeitnehmer*innen müssen sowohl die Lohnausfälle als auch die Kosten der Bildungsmaßnahme selbst bedacht werden. Dabei müssen in besonderem Maße solche Gruppen unterstützt werden, die schon heute weniger an beruflicher Weiterbildung teilhaben. Dazu gehören Niedriglohnbeschäftigte, Geringqualifizierte und Arbeitnehmer*innen in Teilzeit oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Dies sind zugleich die Gruppen, die im besonderen Maße von der Teilnahme profitieren können. Für sie bedarf es deshalb privilegierter Zugänge, damit Weiterbildung ihren Beitrag zur Reduzierung von sozialer Ungleichheit leisten kann. Für den Lohnausfall ist eine Lohnersatzleistung für die Zeit der Weiterbildung eine sinnvolle Lösung. Der Lohnersatz soll sich am vorherigen Einkommen orientieren und bei Geringverdienenden proportional höher ausfallen. Weiterbildung braucht aber auch Zeit. Ein Recht auf Weiterbildung muss deshalb gesetzliche Freistellungsmöglichkeiten garantieren. Denn nur dann können Arbeitnehmer*innen die notwendige Zeit für eine berufliche Weiterentwicklung aufbringen, für die sie ihren Arbeitgeber nicht als Partner gewinnen können oder die sich nicht mit dessen Interessen deckt. Dabei sollte wahlweise die befristete Freistellung oder Reduzierung der vertraglichen Arbeitszeit gesetzlich festgeschrieben werden. Zentral ist auch ein Rückkehrrecht auf den vorherigen Arbeitsplatz bzw. Arbeitszeitumfang.

1. REGINE GERAEDTS ist Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Foto: Stefan Schmidbauer

2. ROMAN LUTZ ist Abteilungsleiter Bildungs- und Wissenschaftspolitik bei der Arbeitskammer des Saarlandes in Saarbrücken. Foto: Peter Jacob

1. Arbeitskammer des Saarlandes; Kammer für Arbeiter und Angestellte Österreich; Arbeitnehmerkammer Bremen; Chambre des salariés Luxembourg (2020). Gut ausbilden, Weiterbildung stärken die Zukunft gestalten: Für ein Recht auf berufliche Weiterbildung. Abgerufen am 2. Februar 2020 von <https://www.csl.lu/bibliotheque/publications/8fba842d85.pdf>

In Österreich, Deutschland und Luxemburg finden sich jeweils interessante Ansätze, die es in diesem Sinne weiterzuentwickeln gilt. Beispielsweise gibt es in Österreich die Bildungskarenz, die Bildungsteilzeit und das Fachkräftestipendium, die zu einem einheitlichen Instrument zur Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen weiterentwickelt werden müssten, das auch mehrjährige Ausbildungen unterstützt.

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz in Deutschland gewährt neben der finanziellen Unterstützung für den Lohnausfall auch Zuschüsse für die Kosten der Weiterbildung. Es muss zu einem allgemeinen Weiterbildungsförderungsgesetz weiterentwickelt werden, das nicht nur Aufstiege, sondern auch Umstiege in einen anderen Beruf und schließlich für Ungelernte das Erreichen des ersten Berufsabschlusses ermöglicht. Die Brückenteilzeit ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Freistellungsanspruch.

In Luxemburg garantiert das Gesetz des individuellen Bildungsurlaubs eine Lohnersatzleistung und Freistellung während eines Drittels der Weiterbildungsdauer. Um einen besseren Zugang zu langjährigen und kostenaufwendigen Ausbildungen zu ermöglichen, müssten sowohl der Umfang des Urlaubs erhöht als auch Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung geschaffen werden.

Proaktive Weiterbildung für Arbeitnehmer*innen

Schon immer haben sich in der Arbeitswelt Anforderungen verändert, sind Berufe verschwunden und an anderer Stelle ganz neue entstanden, während wieder andere an die Veränderungen angepasst wurden. Viele Expert*innen gehen davon aus, dass sich dieser Prozess durch die Digitalisierung und den Strukturwandel beschleunigen wird. Das bedeutet, dass eine wachsende

Zahl von Arbeitnehmer*innen häufiger mit beruflichen Umbruchsituationen konfrontiert sein wird. Damit solche Transfers zwischen Berufen und Branchen für den oder die Einzelne*n nicht mit Brüchen in der Erwerbsbiografie und Phasen der Arbeitslosigkeit einhergehen, muss künftig die präventive Weiterbildungspolitik stärker in den Vordergrund rücken mit dem Ziel, Beschäftigte vorausschauend und zielgerichtet auf den Spurwechsel vorzubereiten. Um diese Herausforderung zu bewältigen, bieten branchen- oder berufsbezogene Modelle interessante Anregungen wie beispielsweise die österreichischen Arbeitsstiftungen, die Elemente des kollektiven Arbeitsrechts mit der öffentlichen Arbeitsförderung verbinden und auf Beratung und Weiterbildung setzen.

Zukunftsorientierte betriebliche Weiterbildung

Die Weiterbildungsaktivitäten der Betriebe haben oftmals die Anpassung der Qualifikationen von Beschäftigten an technische oder organisatorische Änderungen zum Ziel. Aus Sicht der Unternehmen sind sie ein Mittel, um den spezifischen betrieblichen Qualifikationsbedarf zu decken, die Produktivität zu steigern und die Bindung an den Betrieb zu erhöhen. Wenn sich aber die Prognosen erfüllen sollten, dass sich künftig berufliche Anforderungsprofile schneller verändern und sich gleichzeitig die Halbwertszeit von Wissens- und Kompetenzbeständen deutlich verkürzt, wird auch in den Betrieben die präventive Weiterbildung als Element einer vorausschauenden Personalpolitik eine wichtige Rolle spielen. Dafür muss die Wirtschaft die Verantwortung übernehmen und künftig mehr in betriebliche Weiterbildung investieren. Allerdings lassen sich schon heute erhebliche Disparitäten bei der betrieblichen Weiterbildung beobachten. Beispielsweise bieten kleinere Betriebe ihren Beschäftigten seltener Weiterbildungen an als größere; und welche Mitarbeiter*innen sie berücksichtigen, hängt mit der beruflichen Stellung

im Betrieb zusammen. Umso wichtiger ist es, dass Betriebs- und Personalräte eingebunden sind. Ihnen kommt eine wichtige Frühwarn-, Unterstützungs-, Verhandlungs- und Mittlerfunktion zu. Tarif- bzw. Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen sind wichtige Instrumente, um die betriebliche Weiterbildung im Interesse der Beschäftigten demokratisch mitzubestimmen und mitzugestalten. Zudem ist zu prüfen, inwieweit überbetriebliche Fondsmodelle für eine gleichmäßigere Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten sorgen können.

Arbeitsförderung

Die Arbeitsförderung verfolgt die Zielsetzung, den Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage am Markt zu organisieren, Ungleichgewichte in regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Teilarbeitsmärkten abzubauen, die qualifikatorische Passung zwischen Angebot und Nachfrage zu verbessern und schließlich die Chancen von Arbeitnehmer*innen auf einen nachhaltigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erhöhen und deren Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Sie ist deshalb prädestiniert dafür, Phasen des Strukturwandels durch gezielte Qualifikationsentwicklung zu flankieren. Dafür muss aber die berufliche Weiterbildung wieder in das Zentrum der Förderpolitik rücken. Dabei konzentriert die Arbeitsförderung ihre Leistungen wesentlich auf Arbeitnehmer*innen, die ihre Arbeit bereits verloren haben. Künftig sollen für Arbeitslose nicht nur die Aufwendungen für die Bildungsmaßnahme refinanziert, sondern während der Bildungsmaßnahme ein Qualifizierungs- oder Weiterbildungsgeld als Lohnersatz gezahlt werden, das über dem Niveau des Arbeitslosengeldes liegt. Auch dabei müssen gesellschaftliche Nachteile ausgeglichen werden, indem Personengruppen mit besonderen Problemen am Arbeitsmarkt spezifisch unterstützt werden.

Nach Auffassung der Arbeitskammer des Saarlandes und der Arbeitnehmerkammer Bremen bieten die in dem Positionspapier der europäischen Arbeitnehmerkammern erwähnten Ansätze zum Thema Weiterbildung eine Grundlage, diese auf europäischer Ebene weiterzuentwickeln und somit voneinander zu lernen.

Die Arbeitskammer des Saarlandes und die Arbeitnehmerkammer Bremen begrüßen die im vergangenen Jahr in der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete Nationale Weiterbildungsstrategie, da sie Forderungen aufgreift, welche die europäischen Arbeitnehmerkammern in ihrem Positionspapier formuliert haben. So sieht die Weiterbildungsstrategie – wie von den Kammern gefordert – Verbesserungen in der Arbeitsförderung vor. Geprüft wird in diesem Zusammenhang nicht nur das Recht auf das Nachholen von Berufsabschlüssen oder staatlich geförderte Bildungs(teil)zeiten für Beschäftigte, sondern auch die Verbesserung der Weiterbildungsförderung bei Arbeitslosigkeit sowie die Weiterentwicklung von Kurzarbeit in Verbindung mit Qualifizierung. Mit dem vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Arbeit-von-morgen-Gesetz wird an das Qualifizierungschancengesetz angeknüpft. Kurzarbeit kann künftig stärker mit Qualifizierung verbunden werden. Darüber hinaus wird das Qualifizierungschancengesetz durch eine zweite Förderlinie erweitert. Damit sind auch höhere Zuschüsse für Qualifizierung und Löhne durch die Bundesagentur für Arbeit möglich.

Entwicklungsbedarf sehen die Arbeitskammer des Saarlandes und die Arbeitnehmerkammer Bremen weiterhin bei der Unterstützung und Förderung individueller, vom Betrieb unabhängiger Weiterbildungsambitionen von Beschäftigten ebenso wie bei Instrumenten zum Beschäftigten-transfer mit Weiterbildungsanspruch, um den Wandel von Branchen und Berufen strategisch und präventiv gestalten zu können.

Analyse

Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – eine Analyse

Der Arbeitsmarktforscher Dr. Thomas Kruppe untersucht in einer aktuellen Studie¹ die Zusammenhänge zwischen Qualifikationen, Kompetenzen und Persönlichkeitsmerkmalen. Im Interview unterstreicht er, dass insbesondere Weiterbildungen mit einem anerkannten Abschluss die Chancen auf eine Beschäftigung und auf ein höheres Einkommen dauerhaft verbessern.

Herr Kruppe, Sie sind Experte für den Bereich Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit. Welche Rolle nimmt hierbei das Thema Weiterbildung ein, und was umfasst das Thema Weiterbildung für Sie?

KRUPPE: In meiner Forschung beschäftige ich mich vorwiegend mit der Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit. Im Fokus stehen dabei Personen, die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung gefördert werden. Ich gehe z. B. der Frage nach, ob sich für Arbeitslose die Teilnahme an durch die Arbeitsagentur geförderten Maßnahmen lohnt. Das kann die Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins

sein, aber eben auch eine Weiterbildung. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt spielt Bildung eine zentrale Rolle. Berufliche Bildungsabschlüsse stellen ein wichtiges Element für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt dar. Und da zum einen ein Teil des Erlernten im Laufe der Zeit an Relevanz verliert und zum anderen Menschen sich in der Arbeitswelt weiterentwickeln wollen, spielt Weiterbildung – insbesondere berufliche Weiterbildung – eine wichtige Rolle. Dabei kann es sich beispielsweise um einen kurzen Computerkurs zur Auffrischung von Bürokenntnissen handeln, um einen Sprachkurs oder um eine komplette Ausbildung zur Fachkraft in der Altenpflege.

Eine Ihrer letzten Publikationen beschäftigt sich mit der Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland. Was war der Anlass für diese Studie?

KRUPPE: Der Lebenslauf jeder Person wird durch eine Vielzahl von Entscheidungen geprägt. Dabei spielen individuelle Bildungs- und Weiterbildungsentscheidungen in der heutigen Arbeitsgesellschaft eine besonders wichtige Rolle.

1. Das Interview basiert u. a. auf folgender Publikation: Kruppe, Thomas, Baumann, Martina. (2019): Weiterbildungsbeteiligung, formale Qualifikation, Kompetenzausstattung und Persönlichkeitsmerkmale, IAB-Forschungsbericht, 01/2019, Nürnberg, <http://www.iab.de/de/publikationen/weitere-publikationen/weitere-publikationen-details.aspx/Publikation/k190107301> (deutsch)

Bildungsentscheidungen legen bereits in frühen Jahren den Grundstein und beeinflussen den weiteren Lebensverlauf sehr stark. Schüler*innen (bzw. deren Eltern, Lehrer*innen usw. für sie oder mit ihnen) müssen sich in Deutschland am Ende der Grundschulzeit für einen weiterführenden Schultyp entscheiden, ein paar Jahre später erfolgt die Entscheidung für eine Ausbildung, ein Studium oder aber für den direkten Eintritt in den Arbeitsmarkt. Nach der Erstausbildung kommt dann die Weiterbildung. Denn Bildungsinvestitionen und -entscheidungen finden auch im mittleren und höheren Alter statt. Ein Teil davon wird durch die aktive Arbeitsmarktpolitik gefördert, vor allem bei Arbeitslosigkeit. Aber das ist nur ein Teil des Geschehens. Und um diesen Teil besser zu verstehen, haben wir uns zum einen über die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland ein Gesamtbild verschafft. Zum anderen konnten wir auch Zusammenhänge zwischen Qualifikation, Kompetenzen und Persönlichkeitsmerkmalen analysieren, da die Datengrundlage – die Startkohorte 6 des Nationalen Bildungspanels (NEPS) – auch hierzu Informationen enthält.

Sie unterscheiden in Ihrer Studie nach formaler, non-formaler und informeller Weiterbildung. Kann man zwischen diesen Formen einen klaren Trend bezüglich der Anzahl der Teilnehmenden, aber auch in ihren persönlichen Merkmalen erkennen?

KRUPPE: Zur formalen Weiterbildung zählen alle Investitionen in die (Aus-)Bildung nach dem Ende der Erstausbildung, die mit dem Ziel verbunden sind, formale Abschlüsse oder zertifizierte, allgemein anerkannte Qualifikationen zu erwerben. Hierzu gehören Berufsausbildungen, Studiengänge, die zu berufsqualifizierenden Abschlüssen führen, und das Nachholen von Schulabschlüssen. Da solche Weiterbildungen entsprechend lange dauern, sind hier die Teilnahmequoten relativ niedrig und nehmen mit dem Alter ab. Während acht Prozent in der Gruppe der bis 34-Jährigen angaben, dass sie sich im letzten Jahr formal weitergebildet haben ist diese Form mit nur noch zwei Prozent bei über 55-Jährigen nicht mehr so relevant. Insgesamt nehmen Frauen hier etwas mehr teil als Männer.



DR. THOMAS KRUPPE ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie Privatdozent am Institut für Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Foto: Photofabrik/Wolfram Murr

Non-formale Weiterbildung findet in Kursen oder Lehrgängen statt, d. h. es gibt einen bestimmten Grad an Organisation. Zu allgemein anerkannten Abschlüssen oder Qualifikationen führen sie jedoch – im Gegensatz zur formalen Weiterbildung – nicht. Im Durchschnitt haben pro Jahr 40 Prozent der Befragten an mindestens einer solchen Weiterbildung teilgenommen. Auch hier ist die Beteiligung von Frauen etwas höher als die von Männern, ein Alterseffekt ist hier jedoch kaum zu finden. Und schaut man auf den Zeitraum von sieben Jahren, so haben sich tatsächlich mit 97 Prozent fast alle mindestens einmal non-formal weitergebildet.

Als informelle Weiterbildung zählen alle weiterbildenden Aktivitäten, die weder in organisierten Kursen stattfinden noch zu einem Abschluss führen, z. B. der Besuch von Kongressen und Vorträgen oder das Lesen von Fachliteratur.

Der Anteil derer, die informelle Kanäle nutzen, um sich weiterzubilden, umfasst pro Jahr fast zwei Drittel. Im Gegensatz zu formaler und non-formaler Weiterbildung nutzen mehr Männer als Frauen diese Weiterbildungsform. Auch hier nehmen die Aktivitäten mit zunehmendem Alter nur wenig ab.

Nicht jede Art der Weiterbildung ist für jede Person bzw. Personengruppe gleich relevant. So ist beispielsweise eine formale Weiterbildung unpassend für eine Person, die sich zwar neue Kenntnisse, aber keinen komplett neuen Beruf aneignen will. Gibt es eine Form der Weiterbildung, die Ihrer Ansicht nach insbesondere gefördert werden sollte bzw. eine exponierte Rolle bei der Arbeitsförderung einnimmt?

KRUPPE: Weiterbildung an sich kommt am Arbeitsmarkt eine besondere Bedeutung zu. Dort schreitet die Technisierung z. B. in Form der Digitalisierung voran. Einzelne Tätigkeiten, aber auch ganze Berufsbilder ändern sich.

Da ist Weiterbildung unabdingbar. Insbesondere Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte, deren Qualifikationen nicht mehr am Arbeitsmarkt gefragt sind, brauchen hier die Unterstützung durch die Arbeitsmarktpolitik. Was genau das jeweils umfasst, kann jedoch nur im Einzelfall entschieden werden. Deshalb kommt der Beratung eine wichtige Rolle zu.

„Insbesondere Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte, deren Qualifikationen nicht mehr am Arbeitsmarkt gefragt sind, brauchen hier die Unterstützung durch die Arbeitsmarktpolitik.“

Sie legen in Ihrer Studie ein besonderes Augenmerk auf Geringqualifizierte. Warum verdient diese Personengruppe besondere Aufmerksamkeit im Bereich der Weiterbildung?

KRUPPE: Formale Bildung, also ein Berufs- oder Studienabschluss, ist auf dem deutschen Arbeitsmarkt von sehr hoher Bedeutung. Personen ohne einen solchen Abschluss, also formal gering Qualifizierte, haben es am Arbeitsmarkt besonders schwer. Hier kann der nachträgliche Erwerb eines anerkannten Berufsabschlusses im Rahmen einer Weiterbildung helfen. Vergleicht man den späteren Erwerbsverlauf von Arbeitslosen, die an einer Weiterbildung teilgenommen haben, mit dem anderer Arbeitsloser, die sich von Ersteren nur darin unterscheiden, dass sie eben nicht an einer Weiterbildung teilgenommen haben, zeigen sich deutliche Effekte: Insbesondere Weiterbildungen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf erhöhen dauerhaft die Chancen

sowohl auf eine Beschäftigung als auch auf ein höheres Einkommen. Gleichzeitig gilt aber auch hier, dass es auf eine Passung zwischen der Person und der Weiterbildung, in diesem Fall dem Zielberuf, ankommt. Deshalb spielt Weiterbildungsberatung ebenfalls eine wichtige Rolle.

Gibt es eine andere Personengruppe, die darüber hinaus besonders im Fokus von Weiterbildungsmaßnahmen stehen sollte?

KRUPPE: Es gibt einen deutlichen Unterschied in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen. Der Grund dafür liegt u. a. darin, dass der Anlass für Kurse, Lehrgänge und informelle Weiterbildung oft in Verbindung mit der konkreten Erwerbstätigkeit steht. Deshalb wird die Weiterbildung oft auch durch den Betrieb finanziert. Allerdings wissen wir auch, dass sich Teilzeitbeschäftigte wesentlich seltener an Weiterbildungen beteiligen. Das hat verschiedene Gründe. Unter anderem ist es für einen Betrieb weniger rentabel, in die Weiterbildung von Mitarbeitenden zu investieren, deren Produktivität sich dann eben nur in ein paar Stunden am Tag erhöht. Zum anderen können aber auch Betreuungsaufgaben, wie sie sich bei schulpflichtigen Kindern oder Pflegebedürftigen im Haushalt ergeben, erschweren, an einer Weiterbildung teilzunehmen. Im Fokus einer Förderung sollten deshalb insbesondere solche Gruppen stehen, die unterproportional an Weiterbildungen teilnehmen. Die Förderung sollte dabei auch Kosten abdecken, die beispielsweise durch die Kinderbetreuung entstehen.

In der genannten Publikation schauen Sie nicht nur allgemein auf die Weiterbildungsbeteiligung, sondern beschäftigen sich insbesondere mit der Frage, wie diese in Zusammenhang mit Kompetenzen, formalen Qualifikationen und Persönlichkeitsmerkmalen steht. Was ist der Unterschied zwischen Kompetenzen und

Qualifikationen, und warum ist diese Unterscheidung wichtig im Zusammenhang mit der Weiterbildungsbeteiligung?

KRUPPE: Im Nationalen Bildungspanel, das wir ausgewertet haben, wurden die Kompetenzen von Befragten in den Bereichen Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften sowie in Informations- und Kommunikationstechnik erfasst. Wir haben analysiert, wie sie sich auf verschiedene Personengruppen verteilen, und dabei u. a. berücksichtigt, ob die Personen über einen beruflichen Abschluss verfügen oder nicht. Vereinfacht gesagt könnte man ja vermuten, dass das Fehlen von Kompetenzen ursächlich dafür ist, dass Personen keinen Ausbildungsabschluss haben.

Zwar zeigt sich, dass formal gering Qualifizierte sich in der Kompetenzausstattung signifikant von formal Qualifizierten unterscheiden. Interessanterweise zeigt sich aber auch, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil der Personen, die keinen berufsqualifizierenden Abschluss besitzen, über durchschnittliche, hohe oder sogar höchste Grundkompetenzwerte verfügt. Gleichzeitig findet sich unter den formal Qualifizierten ungefähr ein Drittel, das nur über geringe oder geringste Grundkompetenzwerte verfügt. Das ist für die Weiterbildungsbeteiligung in zweifacher Hinsicht von Bedeutung: Zum einen gibt es einen nicht unerheblichen Anteil von Personen, der auf ausreichende Kompetenzen zurückgreifen kann, um eine Weiterbildung erfolgreich abschließen zu können. Zum anderen müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass ein Hinderungsgrund für eine Weiterbildungsbeteiligung in fehlenden Kompetenzen liegen kann. Hier könnte eine verstärkte Förderung von Grundkompetenzen diese Hürde abbauen.

Perspektiven

Bildungskarenz und Bildungsteilzeit in Österreich

TEXT: JULIA BOCK SCHAPPELWEIN, ULRIKE FAMIRA MÜHLBERGER UND ULRIKE HUEMER

Aus- und Weiterbildung kosten Zeit und Geld. Mit der Bildungskarenz (Weiterbildungsgeld) und der Bildungsteilzeit (Bildungsteilzeitgeld) stehen unselbstständig Beschäftigten in Österreich zwei Instrumente zur Verfügung, die eine bildungsbedingte Erwerbsauszeit bzw. eine bildungsbedingte Reduzierung der Erwerbsarbeitszeit mit einem teilweisen Ausgleich des damit verbundenen Erwerbseinkommensfalls kombinieren.

Das Instrument der Bildungskarenz¹ wurde 1998 in Österreich eingeführt. Unselbstständig Beschäftigte können sich gegen Entfall der Bezüge für Weiterbildungszwecke freistellen lassen und werden in dieser Zeit mit dem Weiterbildungsgeld finanziell unterstützt. Seither wurde die Bildungskarenz in mehreren Schritten angepasst (siehe dazu

beispielsweise Lassnigg, Unger, 2014)². Eine wesentliche Neuausrichtung erfolgte unmittelbar vor Ausbruch der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu Jahresbeginn 2008, als die finanzielle Absicherung von einem Fixbetrag im Ausmaß von 14,53 Euro/Tag auf die Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldbezugs³ merklich angehoben und die erforderlichen Vorbeschäftigungszeiten von ursprünglich drei Jahren (Bock-Schappelwein, Huemer, Pöschl, 2006)⁴ auf ein Jahr bzw. aktuell seit der Reform 2013 auf ein halbes Jahr verringert wurden.

Zur Jahresmitte 2013 wurde die Bildungskarenz um das Instrument der Bildungsteilzeit erweitert, damit sich Arbeitskräfte während einer Weiterbildung nicht mehr gänzlich freistellen lassen müssen. Die Reduktion der Erwerbsarbeitszeit während der

1. Dieser Beitrag stellt eine aktualisierte Version von Auszügen aus dem WIFO-Monatsbericht 90(5) dar: Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Huemer, U. (2017). Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich, WIFO-Monatsberichte 90(5), S. 393–402.
2. Lassnigg, L., Unger, M. (2014). Die Bildungskarenz als Lückenbüßer der sozialen Absicherung von Studierenden? Ein ambitioniertes Programm findet seine Ziele, WISO-Sonderheft, 37, S. 15–45.
3. Grundsätzlich 55 Prozent des berechneten Nettobetrag. Personen in Bildungskarenz sind kranken-, pensions- und unfallversichert (AK Wien, 2017).
4. Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Pöschl, A. (2006). Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation, in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Monographien, Wien.

Bildungsteilzeit muss zwischen 25 Prozent und 50 Prozent der bisherigen Normalarbeitszeit betragen, die verbleibende Erwerbsarbeitszeit muss mindestens jedoch zehn Stunden pro Woche umfassen. Die Höhe der Einkommensersatzleistung (Bildungsteilzeitgeld) hängt vom Ausmaß der Arbeitszeitreduktion ab; der Tagsatz beträgt 0,83 Euro für jede volle Arbeitsstunde ($0,83 \cdot \text{Stunden} \cdot 30 \text{ Tage}$), um die die wöchentlich Normalarbeitszeit verringert wird bzw. maximal 498 Euro pro Monat.

Welche Art von Kursen wird gefördert?

Was ist nachzuweisen?

Ziel beider Instrumentarien ist die finanzielle Unterstützung während einer beruflichen Weiterbildung – beispielsweise beim Nachholen von Schul- oder Studienabschlüssen oder auch beim Besuch von Fremdsprachenkursen –, damit Arbeitskräfte ihre Beschäftigungsfähigkeit in einem sich wandelnden wirtschaftlichen und strukturellen Umfeld erhalten bzw. verbessern können.

In der Bildungskarenz sind mindestens 20 Wochenstunden an Bildungsaktivität nachzuweisen (16 Stunden für Personen mit betreuungspflichtigen Kindern unter sieben Jahren), im Falle der Bildungsteilzeit zehn Stunden. Im Falle eines Studiums ist bei der Bildungskarenz nach einem Semester (sechs Monate) ein Nachweis von Prüfungen über vier Semesterwochenstunden oder ein Nachweis von acht ECTS-Punkten pro Semester oder eine Bestätigung über den Fortschritt der Abschlussarbeit (z. B. Diplomarbeit) oder eine Bestätigung über die Vorbereitung auf eine abschließende Prüfung vorzulegen. Bei Bildungsteilzeit sind Prüfungen über zwei Semesterwochenstunden oder ein Nachweis von vier ECTS-Punkten oder eine Bestätigung über den Fortschritt der Abschlussarbeit zu erbringen. Die Zuerkennung erfolgt durch das Arbeitsmarktservice (AMS).

Wer wird gefördert?

Die Anspruchsvoraussetzungen⁵ umfassen neben der Zustimmung des Arbeitgebers die Erfüllung der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Anwartschaft und eine ununterbrochene Mindestbeschäftigungsdauer über der Geringfügigkeitsgrenze (2020: 460,66 Euro/Monat) im gegenwärtigen Arbeitsverhältnis von sechs Monaten (Sonderbestimmungen für Saisonarbeitskräfte). Außerdem sind dem AMS das Weiterbildungsvorhaben zu erklären und die erforderlichen wöchentlichen Weiterbildungsstunden zu belegen.

Wie lange erstreckt sich die finanzielle Förderung?

Wie oft kann diese beantragt werden?

Die Bildungskarenz muss mindestens zwei Monate und kann höchstens ein Jahr dauern, die Phase der Bildungsteilzeit zwischen vier Monaten und höchstens zwei Jahren. Die Bildungskarenz kann auch in Stücken in Anspruch genommen werden, wobei ein Teil mindestens zwei Monate dauern muss. Die Bildungsteilzeit kann ebenfalls geteilt werden, wobei die Minstdauer vier Monate betragen muss. Alle Teile müssen innerhalb von vier Jahren ab Beginn der ersten Bildungsphase konsumiert werden. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit können zudem kombiniert werden. (Ein Tag Weiterbildungsgeld entspricht zwei Tagen Bildungsteilzeitgeld.) Bildungskarenz und Bildungsteilzeit können nach Ablauf von vier Jahren ab dem Antritt der ersten Bildungsphase erneut beantragt werden.

Wer nimmt die Instrumentarien in Anspruch?

Im Jahr 2018 bezogen insgesamt 10.035 Personen im Rahmen der Bildungskarenz Weiterbildungsgeld und 3.653 Personen Bildungsteilzeitgeld im Rahmen der Bildungsteilzeit ([Abbildung 1](#)). Die Finanzierung

5. § 11 und 11a AVRAG, § 26 Abs. 1 Z 1 ALVG, § 26a ALVG, SRÄG 2013, Landarbeitsgesetz § 39e (AK Wien, 2017).

Inanspruchnahme



Quelle: AMS.

erfolgt aus der Arbeitslosenversicherung. Die jährlichen Gesamtausgaben inklusive Sozialversicherung zur Bildungskarenz betragen 2018 190,5 Millionen Euro und für die Bildungsteilzeit 21,6 Millionen Euro (BMASGK, 2019)⁶. Bildungskarenz und Bildungsteilzeit werden überproportional häufig von Frauen⁷ bzw. Personen im Haupterwerbsalter in Anspruch genommen, seltener von Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft bzw. mit Migrationshintergrund (erste Generation) sowie Personen ab 50 Jahren. Fast die Hälfte aller Teilnehmenden haben mindestens die Matura abgelegt (BMASGK, 2019).

Die Instrumente werden somit überproportional stark von Höherqualifizierten bzw. von Personen mit einer hohen (Weiter-)Bildungsneigung in Anspruch genommen, während die Bildungskarenz

und auch die Bildungsteilzeit kaum für den Erwerb von Grundqualifikationen (Pflichtschulabschluss, Lehre, Abschluss einer berufsbildenden mittleren Schule) genutzt wird. Grund dürften die Begrenzung der Förderdauer auf ein bzw. zwei Jahre sein sowie die ungleich schlechtere finanzielle Absicherung Geringqualifizierter, weil nicht nur ihr Einkommen vor der Inanspruchnahme häufig merklich niedriger ausfällt als bei Höherqualifizierten, sondern entsprechend auch die Einkommensersatzleistung während der Bildungsphase.

JULIA BOCK-SCHAPPELWEIN, DR. ULRIKE FAMIRAMÜHLBERGER und **ULRIKE HUEMER** sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

6. BMASGK. (2019). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014–2019, Wien, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=447>

7. Einzig im Krisenjahr 2009 sank der Frauenanteil auf unter 50 Prozent, als viele Unternehmen die Bildungskarenz als Alternative zur Kurzarbeit einsetzten.

8. Sozialministerium. (2017). Bildungskarenz und Bildungsteilzeit. Ein Leitfaden für die Ausübung der Bildungskarenz und Bildungsteilzeit, Wien.

Abbildung 2

Die Instrumentarien im Vergleich

	Bildungskarenz	Bildungsteilzeit
Seit wann?	1998, Neuausrichtung 2008, Reform 2013	2013
Zielsetzung	Verbesserung der Qualifikation von Arbeitskräften	
Zielgruppen	Beschäftigte	
Zuerkennung durch	Arbeitsmarktservice (AMS)	
Zustimmung Arbeitgeber	Vereinbarung mit dem Arbeitgeber erforderlich	
Zugangsvoraussetzungen	6 Monate arbeitslosenversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis beim selben Arbeitgeber (Sonderregelung für Saisonkräfte), Anspruch auf Arbeitslosengeld	
Altersgrenze	Nein	
Zuverdienstgrenze	Geringfügigkeitsgrenze (2020: 460,66 Euro)	---
Arbeitszeitreduktion	100 %	Mindestens 25 % und maximal 50 % der bisherigen Normalarbeitszeit, verbleibende Arbeitszeit mindestens 10 Stunden und Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze
Bildungsmaßnahme	Keine inhaltliche Definition förderbarer Bildungsmaßnahmen (ausgeschlossen sind Hobby- oder Freizeitkurse)	
Dauer	Mindestens 2 Monate, höchstens 1 Jahr Bei Stückelung: jeder Teil mindestens 2 Monate	Mindestens 4 Monate, höchstens 2 Jahre Bei Stückelung: jeder Teil mindestens 4 Monate
Rahmenfrist	4 Jahre ab Antritt der ersten Bildungsphase, erneuter Antrag nach Ablauf der Rahmenfrist	
Finanzielle Leistungen	Fiktiver Arbeitslosengeldbezug (mindestens 14,53 Euro/Tag), kranken-, pensions-, unfallversichert	Täglich 0,83 Euro (2020) für jede Arbeitsstunde, um die die Normalarbeitszeit pro Woche verringert wird, maximal 498 Euro bei Verringerung um 50 % (von 40 auf 20 Stunden) bzw. maximal 249 Euro bei Verringerung um 25 %
Prüfungsnachweis	Studium: 8 ECTS-Punkte oder 4 Semesterwochenstunden, Bestätigung über Fortschritt der Abschlussarbeit oder über Vorbereitung auf abschließende Prüfung Sonstige Ausbildungen: 20 Wochenstunden, Personen mit betreuungspflichtigen Kindern unter 7 Jahren 16 Wochenstunden	Studium: Diplomarbeit, 4 ECTS-Punkte oder 2 Semesterwochenstunden oder Bestätigung über Fortschritt der Abschlussarbeit Sonstige Ausbildungen: 10 Wochenstunden

Analyse

Weiterbildung und die digitale Kluft zwischen den Geschlechtern

Die Wissenschaftlerin Mariagrazia Squicciarini (OECD) stellt aktuelle Studienergebnisse zur digitalen Kluft zwischen den Geschlechtern (Digital Gender Divide) vor¹. Sie beschreibt die zentrale Rolle kontinuierlicher Weiterbildung, geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf IT-Kompetenzen und bezieht Stellung zur These eines Geschlechtergefälles, des sogenannten Gender Skills Gap.

Welche Rolle spielen Fort- und Weiterbildung Ihrer Meinung nach für die fortwährende Digitalisierung der Arbeitswelt?

SQUICCIARINI: Wir beobachten bereits jetzt jede Menge Veränderungen in der Arbeitswelt – und das wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Die Berufe, wie wir sie heute kennen, werden sich durch die Digitalisierung in ihrer Beschaffenheit und hinsichtlich ihrer Tätigkeiten wandeln. Einige werden durch die Automatisierung komplett verschwinden. Noch viel entscheidender ist jedoch, dass sich für die meisten Arbeitnehmer*innen

die Tätigkeiten verändern werden, die mit ihrem Beruf einhergehen. Denn wenn sich die Art der Arbeit und die Arbeitsinhalte verändern, verändern sich auch die Kompetenzen, die Beschäftigte mitbringen müssen, um diese Berufe auszuüben. Man muss daher wissen, welche Kompetenzen notwendig sind und wie Arbeitnehmer*innen diese erwerben können. Kontinuierliche Weiterbildung spielt demnach eine entscheidende Rolle. Die zentrale Frage lautet also nicht länger, ob Weiterbildung wichtig ist oder nicht. Vielmehr müssen wir uns damit auseinandersetzen, welche Weiterbildung für wen und zu welchem Zeitpunkt notwendig ist.

Als Autorin mehrerer OECD-Berichte über die sogenannte digitale Kluft zwischen den Geschlechtern haben Sie die geschlechtsspezifischen Unterschiede in Bezug auf den Zugang zu digitalen Technologien und ihre Nutzung näher beleuchtet.

1. OECD. (2019). „Bridging the Digital Gender Divide: include, upskill, innovate“. <http://www.oecd.org/internet/bridging-the-digital-gender-divide.pdf> sowie OECD. (2019). „The Role of Education and Skills in Bridging the Digital Gender Divide – Evidence from APEC economies“. <http://www.oecd.org/sti/education-and-skills-in-bridging-the-digital-gender-divide-evidence-from-apec.pdf>

SQUICCIARINI: In den Berichten haben wir gezeigt, dass Frauen nicht in dem Maße von der Digitalisierung profitieren, wie sie es könnten. Es wird deutlich, dass die digitale Kluft zwischen den Geschlechtern Frauen aller Altersgruppen betrifft, und das auch über Ländergrenzen hinweg. Auf der Grundlage von Auswertungen vielfältiger Datenquellen konnten wir zeigen, dass es eine Reihe geschlechtsspezifischer Unterschiede beispielsweise im Hinblick auf den Zugang zu digitalen Technologien und Dienstleistungen, digitale Kompetenzen sowie das Selbstvertrauen bei der Nutzung digitaler Technologien gibt, aber ebenso, was den Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, auch im Bereich Informationstechnologie, anbelangt.

Gibt es so etwas wie ein Geschlechtergefälle im Hinblick auf Kompetenzen?

SQUICCIARINI: Im Mittel gibt es hier tatsächlich Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Das liegt an unterschiedlichen Bildungswegen und -möglichkeiten, an der Berufswahl und unterschiedlichen beruflichen Möglichkeiten, wobei sich die Ungleichheiten im Laufe des Arbeitslebens weiter verfestigen können. Außerdem sind bestimmte Fähigkeiten und Fertigkeiten je nach Beschäftigungsverhältnis unterschiedlich wichtig. Insgesamt haben Männer, was den Arbeitsmarkt anbelangt, vergleichsweise bessere Rechenkenntnisse und Fähigkeiten im Bereich höhere Mathematik vorzuweisen, aber auch ausgeprägtere Führungs- und Kommunikationsfähigkeiten sowie eine stärkere Problemlösungskompetenz insbesondere in technologielastrigen Bereichen. Die Unterschiede hinsichtlich Führungs- und Kommunikationsfähigkeiten ergeben sich zum Großteil daraus, dass Männer öfter als Frauen Führungspositionen innehaben und daher langfristig gesehen auch mehr Gelegenheiten haben, diese Fähigkeiten weiterzuentwickeln, da sie meist im Zuge der eigentlichen Arbeit erworben werden. Einige der Unterschiede haben jedoch tiefer liegende Ursachen. Gerade in Berufsfeldern mit Bezug zu MINT² und IKT³ beruht das Geschlechtergefälle zunächst vorrangig auf mangelndem Selbstvertrauen vieler junger Frauen und führt erst später tatsächlich zu Unterschieden hinsichtlich der Fähigkeiten und Fertigkeiten.



DR. MARIAGRAZIA SQUICCIARINI
 ist leitende Ökonomin und Abteilungsleiterin bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und beschäftigt sich mit der Dynamik von Innovationen, Wirtschaftsleistung, mit Berufen und Kompetenzen, der Digitalisierung und geschlechtsspezifischen Unterschieden.
 Foto: OECD/Michael Dean

2. MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

3. IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie.

Was verstehen Sie unter mangelndem Selbstvertrauen?

SQUICCIARINI: Erwiesenermaßen entstehen bereits in jungem Alter geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich des Selbstvertrauens, die dann später fortbestehen. Klischees und Rollenbilder tragen erheblich dazu bei, dass Männer und Frauen unterschiedliche Studiengänge und Berufsfelder wählen und das Selbstvertrauen von Mädchen allgemein, aber insbesondere im Bereich Mathematik, untergraben wird. Das ist einer der Hauptgründe, warum in Berufen mit Bezug zu MINT-Fächern, wozu auch der IKT-Bereich zählt, so wenige Frauen arbeiten.

Welche Rolle kann Weiterbildung bei der Bewältigung dieser geschlechtsspezifischen Unterschiede spielen?

SQUICCIARINI: Zunächst möchte ich erneut betonen, dass alle Beschäftigten, Männer und Frauen gleichermaßen, von kontinuierlicher Weiterbildung während des gesamten Arbeitslebens profitieren, nämlich um die notwendigen Kompetenzen angesichts der kontinuierlichen Veränderungen in der Arbeitswelt durch die Digitalisierung zu erwerben. Es gibt jedoch mehrere Gründe, warum Möglichkeiten zur Weiterbildung gerade für Frauen besonders wichtig sind. Zum einen wegen der oben beschriebenen Diskrepanz im Hinblick auf das Selbstvertrauen, die zur Folge hat, dass so wenige Frauen in MINT- und IKT-Berufen tätig sind. Zwar müssen wir das Thema Selbstvertrauen bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt angehen – besonders im Bildungswesen –, doch Weiterbildungsmöglichkeiten stellen in dieser Hinsicht ein wichtiges zusätzliches Instrument für Frauen dar, die bereits im Arbeitsleben stehen. Das ist umso relevanter, als Arbeitnehmer*innen auch in Berufen außerhalb der IKT-Branche zunehmend über IKT-bezogene Fähigkeiten verfügen müssen. Ein weiterer Grund, warum

Möglichkeiten zur Weiterbildung für Frauen von besonderer Bedeutung sind, ist, dass es zumeist die Frauen sind, die aus familiären Gründen zeitweise aus dem Berufsleben aussteigen, beispielsweise aufgrund von Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen. Angesichts von Umfang und Geschwindigkeit der digitalisierungsbedingten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt werden Möglichkeiten zur Weiterbildung und Weiterqualifizierung für Frauen – genauso wie für Männer, wenn diese wegen Kinderbetreuung oder Pflege zeitweise aus ihrem Job aussteigen – enorm wichtig, wenn sie nach einer solchen Pause wieder in ihren Beruf einsteigen, damit sie nicht den Anschluss an die jüngsten Veränderungen und Entwicklungen am Arbeitsplatz verlieren.

„Arbeitgeber könnten beispielsweise genauer darauf achten, wer in ihrem Unternehmen an Weiterbildungen teilnimmt, und eventuell stärker aktiv auf weibliche Angestellte zugehen und sie ermutigen, Fortbildungsmaßnahmen wahrzunehmen.“

Was ist mit größeren Umbrüchen, wie einem Berufswechsel aufgrund von Automatisierung?

SQUICCIARINI: Wir werden definitiv erleben, dass manche Arbeitsplätze im Zuge der Automatisierung verschwinden und Beschäftigte gezwungen sein werden, ihren Beruf zu wechseln. In einigen jüngeren Studien zum Thema Arbeitsplatzmobilität haben wir uns eingehender mit der Frage beschäftigt, welche Kompetenzen Arbeitnehmer*innen erwerben müssen, um von einer Tätigkeit, die mit einer hohen Wahrscheinlichkeit automatisiert

wird, zu einer Tätigkeit zu wechseln, die in zentralen Aspekten wie dem Gehaltsniveau vergleichbar, bei der aber das Risiko einer Automatisierung geringer ist. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, dass solche Beschäftigungsveränderungen generell möglich sind, wenn es entsprechende Weiterbildungen gibt. Wir haben den Weiterbildungsbedarf in drei Gruppen unterteilt, je nachdem, wie groß die Unterschiede zwischen der alten und der neuen Tätigkeit sind: geringer Weiterbildungsbedarf mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten, mittlerer Weiterbildungsbedarf mit einer Dauer von bis zu einem Jahr und beträchtlicher Umschulungs- bzw. Weiterbildungsbedarf mit einer Dauer von bis zu drei Jahren. Unsere Auswertung hat auch gezeigt, dass Arbeitnehmerinnen generell größere Lücken hinsichtlich ihrer Fähigkeiten zu schließen haben als Männer, um auf eine neue Stelle zu wechseln, und ihr Weiterbildungsbedarf daher potenziell höher ist. Diese Diskrepanz hat verschiedene Ursachen, u. a. die Art von Berufen, die Frauen ausüben, ihr Bildungsweg oder auch, welche Fähigkeiten und Fertigkeiten sie beherrschen (insbesondere bei etwas älteren Frauen). Das führt dazu, dass Frauen sich umfassender weiterqualifizieren müssen, um an einen Arbeitsplatz zu wechseln, der weniger stark von Automatisierung betroffen ist.

Wie kann sichergestellt werden, dass Arbeitnehmer*innen die nötigen Weiterbildungen erhalten, und was muss insbesondere im Hinblick auf die Weiterbildung von Frauen dabei beachtet werden?

SQUICCIARINI: Derzeit – und das trifft auf unterschiedlichste Länder zu – nutzen Unternehmen Weiterbildungen oft als Belohnungsmechanismus. Das ist problematisch, denn Beschäftigte mit relativ geringen Qualifikationen und entsprechend höherem Fortbildungsbedarf werden von ihren Arbeitgebern bei Weiterbildungsmaßnahmen oftmals nicht berücksichtigt. Für Frauen kann

dies in zweierlei Hinsicht problematisch sein: zunächst einmal, weil viele der Beschäftigten mit relativ geringen Qualifikationen Frauen oder ältere Personen sind. Und zweitens, weil Belohnungsmechanismen häufig auf Sichtbarkeit und dem Grad des von Beschäftigten zur Schau gestellten Selbstbewusstseins beruhen. Wir wissen aus mehreren Studien, dass Frauen an ihrem Arbeitsplatz im Durchschnitt weniger selbstbewusst auftreten und insgesamt weniger Forderungen im Hinblick auf Belohnungen wie Gehaltserhöhungen, Beförderungen oder eben auch Weiterbildungsmöglichkeiten stellen. Arbeitgeber könnten beispielsweise genauer darauf achten, wer in ihrem Unternehmen an Weiterbildungen teilnimmt, und eventuell stärker aktiv auf weibliche Angestellte zugehen und sie ermutigen, Fortbildungsmaßnahmen wahrzunehmen. Wir müssen jedoch auch überlegen, wie wir dafür sorgen können, dass Weiterbildungsmöglichkeiten breiter zugänglich sind und Fortbildung nicht länger die Ausnahme darstellt, sondern regulärer Teil des Arbeitslebens wird. Außerdem müssen wir uns Gedanken darüber machen, wie Weiterbildungsmöglichkeiten gestaltet sein müssen, damit sowohl Beschäftigte als auch Arbeitgeber von ihnen profitieren. Dies betrifft nicht nur Inhalte und Lehrpläne, sondern auch organisatorische Fragen und den Zeitaufwand für Arbeitnehmer*innen. Der zeitliche Aspekt spielt dabei für Frauen eine besonders wichtige Rolle. Denn Frauen verbringen 2,6-mal mehr Zeit mit unbezahlter Sorgearbeit und Hausarbeit als Männer, was nicht nur den Zeitrahmen für ihre Erwerbstätigkeit einschränkt, sondern auch Auswirkungen auf ihre Teilnahme an Weiterbildungen hat. Insgesamt ist es notwendig, flexiblere Weiterqualifizierungsmöglichkeiten für Erwachsene zu schaffen und für Abstimmung zwischen Institutionen und Akteuren – darunter Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, Arbeitgeber, aber auch Institutionen aus dem Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – zu sorgen.

 Praxis

Neue Chancen im digitalen Wandel in Zukunftsberufen

TEXT: ABTEILUNG DIGITALISIERUNG UND ARBEITSWELT,
BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Die digitale Transformation und der rasante technologische Wandel verändern die Arbeitswelt grundlegend. Doch es gibt Beispiele, wie berufliche Neuorientierung im digitalen Wandel gelingen kann.

Simone Hinz hat berufliche Umbrüche und Neuorientierungen nicht nur einmal erlebt. Ursprünglich hat die heute 56-jährige Schauwerbegestalterin in einem kleinen Einzelhandelsgeschäft gelernt. Nach der Ausbildung ging es für sie dort nicht weiter und sie arbeitete in verschiedenen Druckereien. Sie machte eine berufs begleitende Ausbildung zur Rotationsdruckerin. Der technologische Wandel betraf aber auch die Druckerbranche. Der Unternehmensstandort, an dem Frau Hinz arbeitete, wurde geschlossen. Gemeinsam mit Kolleg*innen kam sie in eine Transfergesellschaft und begab sich schließlich auf Jobsuche.

Die Druckindustrie erlebte in den letzten 20 Jahren einen tief greifenden Strukturwandel, der weiter anhält. Die Reduzierung von Zeitungen, Beilagen und Katalogen führte oft zur Schließung von Druckereien und zum Abbau von Beschäftigten. Den Beruf der Rotationsdruckerin gibt es in dieser Form nicht mehr. Inzwischen wurde das Berufsbild an die Druckerei 4.0 angepasst und heißt nun Medientechnolog*in.

Frau Hinz musste neu anfangen und hat sich entschieden, noch mal einen neuen Beruf zu lernen. Nach 27 Jahren in der Druckindustrie wollte sie im technischen Bereich bleiben, und seit 2018 lernt sie den Beruf der Technischen Produktdesignerin. Aufgrund der angespannten Beschäftigungssituation in der Druckindustrie hielt der Berater in der Agentur für Arbeit die Förderung einer neuen

Berufsausbildung für sinnvoll. Wichtig war ihm hierbei, dass Frau Hinz auf ihre bisherigen beruflichen Erfahrungen und ihr gutes Verständnis für technische Abläufe aufbauen kann. Zudem spielte auch die große Motivation eine wichtige Rolle, denn bei einer von der Agentur für Arbeit geförderten Umschulung ist die reguläre Ausbildungszeit um ein Jahr auf zwei Jahre verkürzt. Das stellt eine erhöhte Anforderung an die Teilnehmenden.

Frau Hinz ist eines von zahlreichen Beispielen, die zeigen, wie berufliche Neuorientierung im digitalen Wandel gelingen kann.

Die Umschulung zur Technischen Produktdesignerin beginnt mit einer 15-monatigen schulischen Ausbildung bei einem Bildungsträger, an die sich ein 10-monatiger praktischer Teil im Unternehmen anschließt. Sich nach so vielen Jahren im Berufsleben noch mal dem Lernalltag zu stellen, erlebt Frau Hinz als herausfordernd, und es verlangt ihr einiges an Durchhaltevermögen ab. Den praktischen Teil ihrer Ausbildung absolviert sie bei der Firma Jensen in Harsum. Hier erstellt sie technische Zeichnungen für Wäschereimaschinen und Einzelanfertigungen für Großwäschereien.

Simone Hinz gefällt ihr neuer Beruf. Wenn sie die abschließenden Prüfungen erfolgreich besteht, kann sie als Belohnung eine Weiterbildungsprämie in Höhe von 1.500 Euro von der Agentur für Arbeit erhalten. Frau Hinz ist eines von zahlreichen Beispielen, die zeigen, wie berufliche Neuorientierung im digitalen Wandel gelingen kann. Sicher auch ein Vorbild für andere.



*Freude am Lernen:
Simone Hinz sieht nach
27 Jahren in der Druckindustrie
als Produktdesignerin eine
neue berufliche Perspektive.
Foto: Stefan Othmer*

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Abteilung Europäische und Internationale
Beschäftigungs- und Sozialpolitik, ESF
 Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
 www.bmas.de/eu2020

Stand: Juli 2020

Projektkoordination

Dr. Alexander Görne-Zagel

Redaktion

Anni Michelle Deutsch, Dr. Alexander Görne-Zagel,
 Friedemann Kopowski, Philipp Ständer, Milan Thies

Mitarbeit

Barbara Braun, Johanna Buchholz, Anne-Kathrin
 Helmstorf, Florian Köhler, Marco Meyer,
 Golo Rademacher, Robert Räuchle, Michael Schönstein,
 Thilo Scholle, Wiebke Weiger

Design und Produktion

KOMPAKTMEDIEN Agentur für Kommunikation GmbH/
 Wigwam eG

Fotos

Der Herausgeber hat sich bis zum Produktionsschluss bemüht, alle Inhaber von Abbildungsrechten ausfindig zu machen. Personen und Institutionen, die möglicherweise nicht erreicht wurden und Rechte an verwendeten Abbildungen beanspruchen, werden gebeten, sich mit dem Herausgeber in Verbindung zu setzen.

Druck

medialis Offsetdruck GmbH

Gedruckt auf säure-, holz- und chlorfreiem Papier,
 FSC-zertifiziert.

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren möchten, dann bitte mit genauer Angabe des Herausgebers, des Titels und des Stands der Veröffentlichung. Bitte senden Sie zusätzlich ein Belegexemplar an den Herausgeber.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerber*innen oder Wahlhelfer*innen während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich sind insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen oder an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem/der Empfänger*in zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem/der Empfänger*in zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.

Dieser Band ist auch verfügbar in englischer Sprache,
 sowie online auf www.bmas.de/eu2020

WENN SIE EINE BESTELLUNG AUFGEBEN MÖCHTEN

Best.-Nr. A 811

Telefon 030 18 272 272 1
 Telefax 030 18 10 272 272 1
 E-Mail publikationen@bundesregierung.de
 Internet www.bmas.de
 Schriftlich Publikationsversand der Bundesregierung
 Postfach 48 10 09 / 18132 Rostock

Gehörlosen-/Hörgeschädigten-Service

E-Mail info.gehoerlos@bmas.bund.de
 Telefax 030 221 911 017
 Gebärden-
 telefon www.gebaerdentelefon.de/bmas







Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



eu20
20.de