



DIE ZUKUNFT DER ARBEIT

OECD-Beschäftigungsausblick 2019

HIGHLIGHTS



OECD-Beschäftigungsausblick 2019

DIE ZUKUNFT DER ARBEIT

HIGHLIGHTS

Vorwort

Die Welt verändert sich rapide. Digitalisierung, Globalisierung und demografischer Wandel haben tiefgreifende Auswirkungen auf unser Leben, unsere Kultur, unsere Gesellschaft. Unter dem Einfluss dieser und anderer Megatrends kommt es zu fortwährenden – raschen – Veränderungen der Formen unseres Austausches mit Freunden und Familie, der Orte und Methoden unternehmerischer Tätigkeit, der Produkte und Dienstleistungen, die wir konsumieren, ja sogar unserer Träume. Auch Bildung und Gesundheitswesen, Einkommens- und Vermögensverteilung, Arbeitsplätze und Arbeitsformen reagieren stark auf diese Veränderungen. Es ist eine Zeit tiefgreifenden Wandels: Disruption ist die neue Normalität.

Und wie jede Zeit der Revolution ist sie voller Chancen. Multilaterale Zusammenarbeit, regionale Integration und die komplexen weltweiten Verknüpfungen, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, führen zu einer Multiplikation der Möglichkeiten. Neue Technologien verändern die Spielregeln weltweit, sind inzwischen aber auch Teil unseres Alltags. Immer mehr Menschen und Geräte sind über das Internet vernetzt, während die künstliche Intelligenz im Stillen immer weitere Bereiche unseres

Lebens erobert. Auch Blockchain- und andere Technologien werden in Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend allgegenwärtig. All dies vergrößert unsere Kapazität zur Steigerung des Produktivitätswachstums, Verbesserung des Dienstleistungsangebots und Erhöhung der Lebensqualität. Zugleich können neue Geschäftsmodelle und innovative Arbeitsweisen entwickelt werden, die Arbeitgebern ebenso wie Arbeitnehmern mehr Flexibilität bieten.

Dies ist aber auch mit Herausforderungen verbunden, vor allem auf dem Arbeitsmarkt. Das mittlere Qualifikationssegment gerät durch diese tiefgreifenden Veränderungen zunehmend unter Druck. Unseren Schätzungen zufolge könnten in den nächsten 15-20 Jahren 14% der aktuellen Arbeitsplätze aufgrund von Automatisierung verschwinden; weitere 32% dürften sich radikal verändern, da einzelne Tätigkeitsbereiche automatisiert werden. Viele Menschen und Bevölkerungsgruppen haben bei der Globalisierung den Anschluss verloren, und beim Zugang zu neuen Technologien besteht nach wie vor eine digitale Kluft. Dies führt zu Ungleichheiten, z.B. zwischen Jung und Alt, Frauen und Männern sowie verschiedenen sozioökonomischen Gruppen. Nicht allen ist es gelungen, die neuen, besseren Beschäftigungsmöglichkeiten

zu nutzen. Vielen bleiben nur prekäre, geringentlohnte Arbeitsplätze, die – wenn überhaupt – nur begrenzten Zugang zu sozialer Sicherung, Weiterbildung und Tarifrechten bieten. Zudem besteht begründete Besorgnis über eine mögliche „Aushöhlung“ der Mittelschicht infolge des technologischen Fortschritts, in dessen Zuge viele unsichere, qualitativ minderwertige Arbeitsplätze entstehen. In einigen Ländern erhalten atypisch Beschäftigte während Arbeitslosigkeitsphasen z.B. mit um 40-50% geringerer Wahrscheinlichkeit Lohnersatzleistungen als reguläre Arbeitnehmer. Geringqualifizierte Erwachsene nehmen im OECD-Durchschnitt außerdem mit um 40 Prozentpunkte geringerer Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teil als hochqualifizierte.

Es ist also kein Wunder, dass diese Veränderungen Zukunftsängste hervorrufen. Wachsende Einkommens- und Chancenungleichheiten, Verzerrungen im grenzüberschreitenden Wettbewerb, eine als ungerecht empfundene Besteuerung, der drohende Klimawandel und die weltweite Konjunkturverlangsamung – all dies weckt Besorgnis. Disruptive Entwicklungen führen außerdem zu zunehmender Unzufriedenheit mit der Effizienz unserer Systeme. Einer neuen OECD-Studie (*Risks that Matter*, 2019) zufolge haben viele Menschen das Gefühl, dass das öffentliche Dienstleistungsangebot und die Sozialleistungen unzureichend und nicht allen zugänglich sind. Über die Hälfte der Befragten findet, dass das Verhältnis zwischen den Steuern, die sie zahlen, und den Leistungen, die sie erhalten, nicht stimmt. Zwei Drittel haben den Eindruck, dass andere mehr bekommen, als ihnen zusteht. Drei Viertel wünschen sich laut eigenen Angaben, dass ihre Regierung mehr für ihre soziale und wirtschaftliche Sicherheit tut.

In diesem schwierigen Kontext ist es entscheidend, dass wir unsere Aufmerksamkeit wieder auf die Menschen und ihr Wohlergehen richten. Im digitalen Zeitalter ist es für die Menschen wichtig zu

wissen, dass sie Unterstützung erhalten, wenn sie diese benötigen, und dass ihnen bei der Suche nach neuen und besseren Chancen geholfen wird. Das hohe Tempo der sich vollziehenden Veränderungen erfordert rasches und entschlossenes Handeln seitens der Politik. Ziel muss dabei eine neue Form des Wachstums sein – ein Wachstum, das inklusiver und nachhaltiger ist.

Um den Regierungen bei der Verwirklichung dieses Ziels zu helfen, hat die OECD die Initiative „Inklusives Wachstum“ ins Leben gerufen und dazu das *Framework for Policy Action on Inclusive Growth* formuliert. Damit will sie nicht nur Antworten auf viele dieser Fragen liefern, sondern den Regierungen auch konkrete Orientierungshilfen für die Gestaltung und Umsetzung einer Politik geben, die allen Menschen, Unternehmen und Regionen – und ganz besonders jenen, die sich mit den Veränderungen schwertun oder den Anschluss verloren haben – Erfolgchancen eröffnet. Starke Arbeitsmärkte sind Voraussetzung, um das Ziel inklusiven Wachstums zu erreichen.

Die OECD hat daher auch die Initiative „Zukunft der Arbeit“ gestartet, in deren Rahmen in den letzten Jahren untersucht wurde, wie sich Globalisierung, technologischer Fortschritt und demografischer Wandel auf die Arbeitsmärkte des OECD-Raums auswirken und welche Konsequenzen dies für die Kompetenz- und die Sozialpolitik hat. Die diesjährige Ausgabe des *OECD Employment Outlook* ist ein wichtiger Meilenstein bei diesen Anstrengungen. Sie enthält eine ausführliche Diagnose der zu bewältigenden Herausforderungen und einen detaillierten Katalog mit Handlungsempfehlungen zur Schaffung besserer Arbeitsplätze für alle.

Die zentrale Botschaft des *OECD Employment Outlook 2019* ist, dass die Zukunft der Arbeit in unserer Hand liegt: Sie hängt zu einem großen Teil von den Politikentscheidungen ab, die die Länder treffen. Welche Art von Maßnahmen

wir einleiten und ob es uns gelingt, das beispiellose Potenzial des digitalen und technologischen Wandels zu nutzen und die mit ihm einhergehenden Herausforderungen zu bewältigen, wird über Erfolg oder Misserfolg unserer Bemühungen entscheiden.

In einigen Bereichen wird es mit kleinen Reparaturen indessen nicht getan sein, dort ist u.U. eine Komplettüberholung des aktuellen Politikrahmens notwendig. Um die Zukunft der Arbeit in unserem Sinne zu gestalten, benötigen wir eine Transformationsagenda für „Arbeit mit Zukunft“ für alle. Dieser Bericht zeigt auf, dass den Arbeitskräften durch wirkungsvolle und rasch angebotene Arbeitsvermittlungsdienste sowie frühzeitig greifende vorbeugende Maßnahmen bei Arbeitsplatzsuche und Arbeitsplatzwechsel geholfen werden muss. Mit Blick auf die Zukunft sollten zudem umfassende Weiterbildungsstrategien – vor allem für Geringqualifizierte – eingerichtet werden, um der Entwertung und Veralterung von Kompetenzen entgegenzuwirken und die Arbeitsplatzmobilität zu fördern. Das Weiterbildungssystem muss verbessert und angepasst werden, damit alle Arbeitskräfte während ihres gesamten Erwerbslebens geeignete Weiterbildungsmöglichkeiten nutzen können.

Des Weiteren sollten die Sozialschutzbestimmungen umgestaltet werden, um Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen besser abzusichern und einer Realität gerecht zu werden, in der Arbeitsplätze stets im Wandel sind und Langzeitarbeitsverhältnisse zunehmend der Vergangenheit angehören. In diesem Kontext müssen die

Politikverantwortlichen ihr Augenmerk besonders auf die Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen richten, Bedürftigkeitsprüfungen stärker am Bedarf der Betroffenen und deren sich ändernden Lebensumständen orientieren und gezielte Maßnahmen durch universellere Leistungen ergänzen. Auch die Tarifpartnerschaft und der soziale Dialog müssen mehr Aufmerksamkeit erhalten. Sie können staatliche Anstrengungen zugunsten anpassungsfähigerer, sicherer und inklusiverer Arbeitsmärkte ergänzen. Hier setzt auch die „Global-Deal-Initiative“ an, die sich für den sozialen Dialog und dessen entscheidende Funktion bei der Verringerung der Ungleichheit und der Gestaltung der Zukunft der Arbeit stark macht.

Wenn die politischen und institutionellen Weichenstellungen stimmen und ein ressort- und ebenenübergreifender Ansatz verfolgt wird – wie im OECD-Projekt „Going Digital“ sowie in der Beschäftigungsstrategie und der Kompetenzstrategie der OECD empfohlen –, können die Chancen von Digitalisierung, Globalisierung und gestiegener Lebenserwartung genutzt und die Risiken eingedämmt werden. Gemeinsam können wir eine bessere Beschäftigungspolitik für ein besseres Leben konzipieren, ausgestalten und umsetzen.



Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

Einführung: Eine Transformationsagenda für Arbeit mit Zukunft für alle

The times they are a-changin' ... Verschiedene Megatrends üben Druck auf die Arbeitsmärkte aus. Der technologische Fortschritt und die stärkere Integration der Volkswirtschaften in globalen Lieferketten kommen vielen hochqualifizierten Kräften in expandierenden Branchen zugute. Arbeitskräfte mit geringen oder veralteten Kompetenzen in schrumpfenden Branchen sehen sich durch sie jedoch zunehmend bedroht. In digitalisierten Geschäftsmodellen spielt selbstständige Beschäftigung eine größere Rolle, reguläre Beschäftigungsverhältnisse sind dort seltener. Die Menschen leben länger und bleiben auch länger erwerbstätig, müssen aber häufiger den Arbeitsplatz wechseln. Zudem veralten ihre Kompetenzen schneller. In vielen Ländern hat die Verdienst- und Beschäftigungsungleichheit zugenommen. Während der weltweiten Finanzkrise der Jahre 2008-2009 wurden viele Arbeitsplätze abgebaut. Dies hat tiefe Wunden gerissen, die auch zehn Jahre später nicht ganz verheilt sind. Die für die kommenden zwei Jahre zu erwartende weltweite Konjunkturverlangsamung verdüstert die Arbeitsmarktaussichten auf kurze Sicht. Für die Zeit danach zeichnen sich tiefgreifende, rasche strukturelle Veränderungen ab. Diese Veränderungen lassen neue Chancen entstehen, vergrößern aber auch die Unsicherheit derer, die vielleicht nicht über das

nötige Rüstzeug verfügen, sie zu nutzen. Der digitale Wandel schreitet unglaublich schnell voran und erfasst immer weitere Bereiche. Die Auftragseingänge für Industrieroboter haben sich in etwas mehr als zehn Jahren verdreifacht. Bis 2020 wird mit einer weiteren Verdoppelung gerechnet. Die privaten Investitionen in künstliche Intelligenz sind allein im vergangenen Jahr um 100% gestiegen. Die Politik muss daher den Blick auf jene richten, die den Anschluss zu verlieren drohen, um ihnen bessere Beschäftigungsaussichten zu eröffnen. Das ist Voraussetzung, um Wirtschaft und Gesellschaft inklusiver, gerechter und nachhaltiger zu machen.

Heute sind mehr Menschen im Erwerbsalter beschäftigt als in der Vergangenheit. Bislang haben die Megatrends glücklicherweise nicht zu struktureller Arbeitslosigkeit geführt – ganz im Gegenteil. In den meisten OECD-Ländern ist die Erwerbstätigenquote insgesamt gestiegen, nicht zuletzt aufgrund einer deutlich stärkeren Erwerbsbeteiligung der Frauen. Auch die Erwerbstätigenquote älterer Menschen hat zugenommen, was z.T. auf den Anstieg des effektiven Renteneintrittsalters zurückzuführen ist. Die Beschäftigungsqualität hat sich ebenfalls in mancher Hinsicht verbessert. Der Anteil der Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen ist im OECD-Raum in den letzten zwanzig Jahren

um 25% gestiegen. Einige aufstrebende Volkswirtschaften konnten zudem Fortschritte bei der Eindämmung der informellen Beschäftigung erzielen.

Technologischer Wandel und Globalisierung dürften die Arbeitsmarktleistung weiter verbessern. Dank neuer Technologien können Menschen freier entscheiden, wo, wann und wie sie arbeiten möchten. Dadurch verbessert sich ihre Work-Life-Balance und können neue Möglichkeiten zur Erwerbsbeteiligung für bislang auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierte Gruppen entstehen. Langweilige oder gefährliche Tätigkeiten können automatisiert, Gesundheits- und Sicherheitsrisiken können verringert und die Produktivität kann gesteigert werden. Auch eine stärkere Globalisierung kann sich positiv auswirken: Sie kann die Einführung neuer Technologien und die Innovationstätigkeit beschleunigen und das Produktivitätswachstum fördern. Eine stärkere Integration entlang globaler Lieferketten kann zudem der Gesamtbeschäftigung Auftrieb geben, indem sie die Verbrauchernachfrage erhöht. Diese Megatrends könnten also in der Zukunft für mehr und bessere Arbeitsplätze sorgen.

Die Menschen müssen sich jedoch für Veränderungen wappnen. Ein Prozess der kreativen Zerstörung ist in Gang: Bestimmte Arbeitsschritte werden von Robotern übernommen oder ins Ausland ausgelagert, andere Tätigkeitsfelder entstehen neu. Im Verarbeitenden Gewerbe ist die Beschäftigung in den vergangenen zwanzig Jahren um 20% geschrumpft, während sie im Dienstleistungssektor um 27% expandiert hat. Damit hat sich der Arbeitsmarkt polarisiert: Der Anteil der geringqualifizierten und – vor allem – der hochqualifizierten Beschäftigung ist gestiegen, was mit einer Aushöhlung des mittleren Qualifikationssegments einherging. Mitverantwortlich für diese Entwicklung ist der qualifikationsorientierte technologische Wandel, d.h. ein technologischer Fortschritt, von dem vor allem Hochqualifizierte profitieren. Zugleich ist die Kluft zwischen den „Superstarfirmen“, die innovieren und digitale Technologien einführen,

und den zahlreicheren anderen Unternehmen gewachsen, denen es schwerfällt, mit der Digitalisierung Schritt zu halten. Dadurch ist auch eine große Kluft bei Beschäftigungsqualität und Löhnen zwischen den Mitarbeitern dieser Superstarfirmen und den übrigen Arbeitskräften entstanden. All dies führt zu zunehmender Verdienstungleichheit und setzt die Mittelschicht unter Druck. In den nächsten 15-20 Jahren könnten 14% der aktuellen Arbeitsplätze aufgrund von Automatisierung verschwinden; weitere 32% dürften sich radikal verändern, da einzelne Tätigkeitsbereiche automatisiert werden. Zusammen mit den sich wandelnden Präferenzen, Geschäftsmodellen und Vertragsformen konfrontiert dies die Arbeitskräfte mit tiefgreifenden, raschen Veränderungen: Viele werden nicht nur den Arbeitsplatz, sondern auch den Beruf wechseln müssen, und fast alle werden neue Kompetenzen und Arbeitsmethoden erlernen müssen. Der Wechsel in neue Arbeitsplätze und Berufe könnte für viele Arbeitskräfte schwierig und kostspielig werden. Die Weiterbildungsquote geringqualifizierter Erwachsener – d.h. derjenigen, die von den bevorstehenden Veränderungen am stärksten betroffen sein dürften – ist im OECD-Durchschnitt indessen um 40 Prozentpunkte geringer als die hochqualifizierter. Zudem sind die Weiterbildungsoptionen, die sich ihnen bieten, oft so stark an ihre aktuelle Tätigkeit geknüpft, dass sie sie u.U. nicht für einen neuen Arbeitsplatz, geschweige denn einen neuen Beruf vorbereiten.

Eine Garantie für eine bessere Welt der Arbeit gibt es nicht – viel hängt davon ab, ob die politischen und institutionellen Weichenstellungen stimmen. Einige Gruppen sind bereits ins Hintertreffen geraten, und in vielen Ländern nimmt die Ungleichheit am Arbeitsmarkt zu. Besonders deutlich zeigt sich dies bei jungen Menschen und vor allem bei Geringqualifizierten. Sie finden häufig nur geringentlohnte Arbeitsplätze. Außerdem ist bei ihnen ein Anstieg der Unterbeschäftigung festzustellen. Auch das Risiko, dass sie weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung

sind, ist gestiegen bzw. hoch geblieben. Viele dieser Veränderungen sind offenbar struktureller Art und nicht nur den Effekten der letzten Krise zuzuschreiben. Zudem können sie die bereits hohe Arbeitsmarktungleichheit vergrößern und so zu verstärkten sozialen und wirtschaftlichen Spannungen führen. Der bestehende politische und institutionelle Rahmen erweist sich angesichts dieser Veränderungen als unzureichend und muss reformiert werden.

Eines ist klar: Mit kleinen Schritten ist es nicht getan. Arbeitskräfte, Unternehmen, Sozialpartner und allen voran die Politik müssen eingefahrene Vorgehensweisen ändern. Im Einklang mit den Empfehlungen der neuen Beschäftigungsstrategie und der Kompetenzstrategie der OECD sollten wir von einem Modell der „vorgelagerten“ Bildung – bei der anerkannte Kompetenzen hauptsächlich in Schulen und Hochschulen erworben und anschließend am Arbeitsplatz genutzt werden – zu einem System übergehen, in dem die Kompetenzen während des gesamten Erwerbslebens kontinuierlich aktualisiert werden, um immer neuen Anforderungen gerecht zu werden. Die Arbeitsmarktregelungen und die Mechanismen der sozialen Sicherung sollten dahingehend überarbeitet werden, dass sie ebenso auf die Vorbeugung von Risiken ausgerichtet sind wie darauf, den Menschen zu helfen, wenn diese Risiken eintreten. Wir müssen Veränderungen antizipieren und die Politik entsprechend anpassen, um benachteiligte Gruppen gezielter zu unterstützen.

Die Länder sollten untersuchen, wie gut ihre aktuelle Politik den Prioritäten gerecht wird und verhindert, dass gefährdete Arbeitskräfte den Anschluss verlieren. Die Arbeitsmarktrisiken, denen sich verschiedene Arbeitskräftekategorien gegenübersehen – Arbeitsplatzverlust, Berufsunfälle, Kompetenzveralterung usw. –, verändern sich. Daher müssen sich auch die Strategien ändern, mit denen ihnen begegnet werden soll. Ein Grund für die Risiken, vor denen manche Arbeitskräfte stehen, wie auch dafür, dass sie

keine ausreichende Unterstützung erhalten, ist Scheinselbstständigkeit: Einige Beschäftigte, die eigentlich auf Arbeitnehmerrechte einschließlich der damit verbundenen Absicherung Anspruch haben sollten, werden als selbstständige Dienstleister beschäftigt, um steuerliche und regulatorische Pflichten zu umgehen. Doch auch darüber hinaus gilt es, erhebliche Lücken bei der sozialen und arbeitsrechtlichen Absicherung sowie beim Zugang zu Arbeitsmarktdiensten zu schließen. Aufgrund von Hindernissen praktischer oder rechtlicher Art erhalten atypisch Beschäftigte in einigen Ländern z.B. mit 40-50% geringerer Wahrscheinlichkeit Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit als regulär Beschäftigte. Die Möglichkeit von Tarifverhandlungen sowie viele arbeitsrechtliche Absicherungsmechanismen sind häufig abhängig Beschäftigten vorbehalten. Selbstständigen oder Personen in der „Grauzone“ zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung, deren Verhandlungsposition gegenüber den Unternehmen wesentlich schwächer ist, stehen sie nicht offen. Auch Weiterbildungsgarantien gelten häufig nur für abhängig Beschäftigte. Außerdem ist der Anspruch oft an die Dauer der Betriebszugehörigkeit geknüpft, sodass viele atypisch Beschäftigte davon ausgeschlossen sind.

Um die Zukunft der Arbeit so zu gestalten, dass sie inklusiver und für alle gewinnbringend wird, bedarf es einer entsprechenden Transformationsagenda – d.h. eines ressort- und ebenenübergreifenden Ansatzes mit gezielten Maßnahmen für jene, die am meisten Unterstützung benötigen. Eine solche Agenda müsste alle Aspekte des Lebens- und Erwerbszyklus im Auge haben, von Bildung und Kompetenzerwerb über Arbeitsmarktdienste und soziale Sicherung bis hin zu Arbeitsmarktregulierung, Besteuerung, ja sogar Wohnungsbau, Verkehr, Wettbewerbsrecht und Industriepolitik. Ein entsprechender Ansatz müsste Unterstützungsmaßnahmen mit vorbeugenden Maßnahmen kombinieren. Diese ganzheitliche Herangehensweise ist Ziel des OECD-Projekts „Going Digital“.

Eine solche Transformationsagenda für „Arbeit mit Zukunft“ für alle erfordert eine ausreichende Finanzierung.

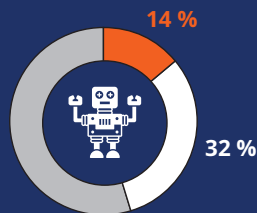
Die Weiterbildungsmöglichkeiten auszubauen und die soziale Sicherung auszudehnen und zu verbessern, kann kostspielig sein. In vielen Ländern stehen die öffentlichen Haushalte jedoch bereits unter Druck. Die Länder sollten zunächst untersuchen, wie gut ihre aktuelle Politik den Prioritäten gerecht wird und wie sich die Situation besonders gefährdeter Arbeitskräfte darstellt. Die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit entscheidender Maßnahmen – etwa in den Bereichen Aus- und Weiterbildung sowie Sozialschutz – kann durch eine umfassende Ausgabenprüfung und einen stärker ebenen- und ressortübergreifenden Ansatz im Hinblick auf Politikziele und -lösungen erheblich verbessert werden. Allerdings müssen u.U. auch die Einnahmequellen verbessert werden. Im Bereich der Besteuerung wurden in jüngster Zeit einige Initiativen ergriffen, beispielsweise mit der Einführung des Standards für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Bekämpfung von Steuerflucht und dem OECD/G20-Projekt zu Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS-Projekt), mit dem der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen begegnet werden soll. Diese beiden Initiativen haben den Regierungen Instrumente an die Hand

gegeben, um ihr Besteuerungssubstrat zu vergrößern und ihr Steuersystem besser vor Missbrauch zu schützen. Im nichtsteuerlichen Bereich ließen sich über Zulassungen oder Zertifikate für die Automatisierung von Produktions- und Betriebsabläufen, z.B. für fahrerlose Lastkraftwagen, möglicherweise neue Einnahmequellen erschließen. Mit solchen Initiativen erzielte Zusatzeinnahmen würden den Regierungen mehr Möglichkeiten geben, die Transformationsagenda für „Arbeit mit Zukunft“ für alle zu finanzieren und die vielen Menschen, die sich „abgehängt“ fühlen, wieder einzubinden. Doch so entscheidend staatliche Maßnahmen auch sind, werden sie wahrscheinlich nicht ausreichen. Alle Akteure sollten mitwirken, und ganz besonders die Unternehmen, die auf Arbeitskräfte mit den richtigen Kompetenzen und ein günstiges soziales und wirtschaftliches Umfeld angewiesen sind. So können neue öffentlich-private Partnerschaften geschaffen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen.



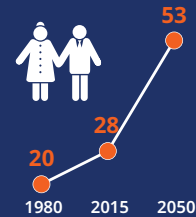
Stefano Scarpetta
Leiter der OECD-Direktion für Beschäftigung,
Arbeit und Sozialfragen

Das Automatisierungsrisiko ist real, aber nicht überall gleich groß



Für **14 %** der Arbeitsplätze besteht ein **hohes Automatisierungsrisiko**, **32 %** könnten sich radikal verändern

Die Bevölkerung altert rasch in den OECD-Ländern



Zahl der **ab 65-Jährigen je 100 Personen im Erwerbsalter** (1980, 2015 and 2050)

Viele Arbeitskräfte haben nicht die richtigen Kompetenzen für die neuen Arbeitsplätze



60 % fehlt es an **IKT-Grundkompetenzen** oder sogar **Computererfahrung** (OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener, 29 Länder, 2012/15)

Weiterbildung sollte besser auf benachteiligte Gruppen ausgerichtet werden



Weiterbildungsteilnahme nach Qualifikationsniveau, Beschäftigungsstatus und Automatisierungsrisiko

Atypische Beschäftigung ist kein Randphänomen



Jeder Siebte ist **selbstständig beschäftigt** und **jeder Neunte** ist **befristet beschäftigt**



Die Zukunft der Arbeit erfordert neue Formen des Sozialschutzes



Atypisch Beschäftigte (Selbstständige, Teilzeitkräfte und Plattformarbeiter)

sind **50 % seltener gewerkschaftlich organisiert** und erhalten in einigen Ländern **40-50 % seltener Lohnersatzleistungen** bei Arbeitslosigkeit



ÜBERBLICK: DIE ZUKUNFT DER ARBEIT LIEGT IN UNSERER HAND

ABSTRACT

Die Zukunft der Arbeit eröffnet zahlreiche Möglichkeiten, sie ist aber auch Gegenstand vieler Ängste. Mit Weltuntergangsszenarien ist zwar kaum zu rechnen, es bestehen jedoch reelle Risiken. Viele sehen die Arbeitswelt auf eine dystopische Zukunft zusteuern, in der es zu massiver technologischer Arbeitslosigkeit kommt, die Beschäftigungsverhältnisse immer prekärer und die Beschäftigten immer machtloser werden und die Bevölkerungsalterung große Kompetenzlücken entstehen lässt. Wie die Zukunft der Arbeit wirklich aussehen wird, hängt aber zu einem großen Teil von den Politikentscheidungen ab, die die Länder treffen. Mit den richtigen Weichenstellungen lassen sich die Chancen von Digitalisierung, Globalisierung und höherer Lebenserwartung nutzen und die Risiken begrenzen.

Die Zukunft der Arbeit hängt zu einem großen Teil von den Politikentscheidungen der Länder ab.

Neue Technologien und eine stärker integrierte, globalisierte Welt eröffnen viele Möglichkeiten, neue Arbeitsplätze zu schaffen, die Beschäftigungsqualität zu verbessern und bislang unterrepräsentierte Gruppen in den Arbeitsmarkt zu holen. Der technologische Wandel ebenso wie die Digitalisierung lassen Arbeitsplätze entstehen, indem sie den Preis von Waren und Dienstleistungen drücken und ihre Qualität erhöhen und so die Verbrauchernachfrage ankurbeln. Dabei entstehen auch vollkommen neue Arbeitsplätze in Berufsfeldern wie Big-Data-Management, Roboter-ingenieurwesen, soziale Medien oder Drohnentechnik, die es vor 25 Jahren noch nicht gab. Die Beschäftigungsqualität kann ebenfalls verbessert werden: Gefährliche oder langweilige Aufgaben können automatisiert werden. Arbeitskräfte können freier entscheiden, wo und wann sie arbeiten, wodurch sich ihre Work-Life-Balance verbessert. Das Arbeitsumfeld kann sicherer und gesünder gestaltet werden. Außerdem könnte die informelle Beschäftigung eingedämmt werden. Wenn traditionelle

Schranken für die Erwerbsbeteiligung fallen, können bislang unterrepräsentierte Gruppen zunehmend am Arbeitsmarkt teilnehmen, was zu mehr Teilhabe führt. Verbesserte Arbeitsbedingungen ermöglichen es zudem mehr Menschen, länger erwerbstätig zu bleiben. Vor dem Hintergrund der rasch voranschreitenden **Bevölkerungsalterung** und steigenden Lebenserwartung ist dies ein wichtiger Faktor.

Die Zukunft der Arbeit eröffnet zahlreiche Möglichkeiten, sie ist aber auch Gegenstand vieler Ängste. Mit Weltuntergangsszenarien ist zwar kaum zu rechnen, es bestehen jedoch reelle Risiken. Viele sehen die Arbeitswelt auf eine dystopische Zukunft zusteuern, in der es zu massiver technologischer Arbeitslosigkeit kommt, die Beschäftigungsverhältnisse immer prekärer und die Beschäftigten immer machtloser werden und die Bevölkerungsalterung große Kompetenzlücken entstehen lässt. Die entscheidende Botschaft des *OECD Employment Outlook 2019* ist, dass die **Zukunft der Arbeit stark von den Politikentscheidungen der Länder**

abhängen wird. Auch wenn die Zukunft bereits begonnen und der Wandel an den Arbeitsmärkten schon eingesetzt hat – mit den richtigen Weichenstellungen lassen sich die Chancen von Digitalisierung, Globalisierung und höherer Lebenserwartung nutzen und die Risiken begrenzen. Dieser Überblick über den *OECD Employment Outlook 2019* geht auf einige der zentralen Ängste ein, die an die Zukunft der Arbeit geknüpft sind, räumt – wo nötig – mit Unwahrheiten auf und formuliert Handlungsempfehlungen, um realen Risiken zu begegnen.

Müssen wir uns auf eine Zukunft ohne Arbeit einstellen?

Trotz aller Unsicherheit blicken wir keiner Zukunft ohne Arbeit entgegen. Wir müssen uns jedoch auf tiefgreifende, unausweichliche strukturelle Veränderungen vorbereiten.

Durch wirkungsvolle, ausreichend finanzierte Maßnahmen kann der Wandel bewältigt und eine Zunahme der Ungleichheit vermieden werden.

Roboter, künstliche Intelligenz und digitaler Wandel dringen immer weiter in die Arbeitswelt vor, während zugleich die weltweite Integration der Volkswirtschaften zunimmt. Viele Menschen sind daher besorgt über die Auswirkungen dieser Megatrends auf das Arbeitsplatzangebot. Manche zeichnen ein sehr düsteres Bild der Zukunft. Sie glauben, dass die Automatisierung in den nächsten zwei Jahrzehnten fast die Hälfte aller Arbeitsplätze vernichten wird.

In den meisten OECD-Ländern sind die Beschäftigungsquoten jedoch tendenziell gestiegen. Effektiv entstehen mehr neue Arbeitsplätze, als Arbeitsplätze zerstört werden. Zudem bieten sich vielen vormals vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen neue Möglichkeiten zur Erwerbsteilnahme. Grund dafür sind u.a. der technologische Wandel und die Globalisierung. Sie senken die Produktionskosten, erhöhen die Qualität der

Produkte und eröffnen neue Märkte. All dies lässt eine zusätzliche Nachfrage entstehen, erhöht die Produktivität und kurbelt so die Arbeitsplatzschaffung an.

Die Zukunft mag unsicher sein, mit massiver technologischer Arbeitslosigkeit ist aber kaum zu rechnen. OECD-Schätzungen zufolge sind 14% der Arbeitsplätze stark von Automatisierung bedroht – deutlich weniger, als in einigen Studien behauptet wurde. Außerdem ist nicht sicher, ob ein Arbeitsplatz, der automatisiert werden kann, auch tatsächlich automatisiert wird: Eine Automatisierung muss nicht immer kosteneffizient oder erstrebenswert sein, sie kann rechtliche oder ethische Fragen aufwerfen und sie hängt auch von den Präferenzen der Menschen und den Entscheidungen der Politik ab.

OECD-Schätzungen zufolge sind 14% aller Arbeitsplätze stark von Automatisierung bedroht – deutlich weniger, als in einigen Studien behauptet wurde.

Dennoch stehen selbst denen, die ihren aktuellen Arbeitsplatz behalten, erhebliche Veränderungen bevor. Zusätzlich zu den 14% der Arbeitsplätze, für die ein erhebliches Automatisierungsrisiko besteht, dürfte es bei einem weiteren Drittel zu erheblichen Veränderungen der zu erledigenden Aufgaben und der Arbeitsmethoden kommen. Große Risiken bestehen im Verarbeitenden Gewerbe, aber auch in vielen Dienstleistungsbranchen. Im Gesundheits- und Bildungswesen ebenso wie im öffentlichen Sektor ist das Automatisierungsrisiko zwar gering, doch auch dort werden viele Menschen von diesen Entwicklungen betroffen sein, weil auf diese

Sektoren ein großer Teil der Beschäftigung entfällt. Die Veränderungen dürften sich somit auf viele Arbeitskräfte auswirken, unabhängig von den Wirtschaftszweigen, in denen sie tätig sind.

Weitere Umwälzungen sind zu erwarten: Neue – andere – Arbeitsplätze werden an die Stelle verschwindender Arbeitsplätze treten. Dies führt zu Strukturwandel und neuen Kompetenzanforderungen.

Auf den Arbeitsmärkten der meisten OECD-Länder ist eine Polarisierung der Beschäftigung festzustellen: Der Anteil des oberen Qualifikationssegments an der Gesamtbeschäftigung ist erheblich gestiegen und auch der Anteil des unteren Qualifikationssegments hat etwas zugenommen, der des mittleren Qualifikationsbereichs ist jedoch gesunken. Die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe befindet sich auf einem langfristigen Abwärtstrend – im Zeitraum 1995-2015 wurde eine Abnahme um 20% verzeichnet. Der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors ist demgegenüber stetig gestiegen (um 27% im gleichen Zeitraum). In den aufstrebenden Volkswirtschaften ist zugleich ein deutlicher Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft zu beobachten.

Entscheidend ist ein erfolgreicher Umstellungsprozess, damit die von Megatrends wie technologischer Wandel und Globalisierung betroffenen Arbeitskräfte, Branchen und Regionen neue Chancen nutzen können. Das bedeutet auch, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer Veränderungen am Arbeitsplatz vollziehen, also neue Technologien einführen und anwenden und neue Arbeitsmethoden erlernen müssen.

Die Umstellungen werden für viele schwierig sein und manche härter treffen als andere. Die Arbeitsmarktsituation vieler junger Menschen, vor allem solcher ohne tertiären Bildungsabschluss, hat sich bereits in mehrerer Hinsicht verschlechtert. Das Risiko von Nichterwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung hat bei Männern

während der letzten zehn Jahre zwar stärker zugenommen als bei Frauen, ist in den meisten Ländern bei Frauen aber weiterhin deutlich höher. Frauen gehen zudem immer noch mit höherer Wahrscheinlichkeit geringentlohnten Beschäftigungen nach und sind mit geringerer Wahrscheinlichkeit in hochentlohnten Beschäftigungen tätig. Wenn diesen Ungleichheiten nicht begegnet wird, dürfte die Zukunft der Arbeit von tieferen sozialen Gräben geprägt sein. Dies hätte negative Auswirkungen auf Produktivität, Wachstum, Lebensqualität und sozialen Zusammenhalt.

Die in vielen Ländern rasch voranschreitende Bevölkerungsalterung wird diese Herausforderungen vergrößern.

2015 kamen auf 100 Personen im Erwerbsalter 28 Menschen über 65 Jahre. Bis 2050 wird sich dieses Verhältnis voraussichtlich verdoppeln. In Ländern mit rasch alternder Bevölkerung könnte es zu Fachkräftemangel kommen, da mehr ältere Arbeitskräfte in Rente gehen, als junge Menschen in den Arbeitsmarkt eintreten. Solche Fachkräftengpässe könnten wiederum zu einer schnelleren Automatisierung führen oder den Bedarf an Arbeitskräftezuwanderung erhöhen. Die Bevölkerungsalterung wird auch einen direkten Effekt auf die Kompetenznachfrage und die Art der angebotenen Arbeitsplätze haben, da sie mit einer Verschiebung der Verbrauchernachfrage von Gebrauchsgütern wie Pkw hin zu Dienstleistungen – z.B. Gesundheitsversorgung – einhergeht. Für einige aufstrebende Volkswirtschaften besteht die Herausforderung darin, große Zahlen junger Menschen ins Erwerbsleben zu integrieren. Sie müssen diese demografische Dividende nutzen, um das Wachstum anzukurbeln und sich auf die Entwicklung hin zu einer wesentlich älteren Bevölkerungsstruktur vorzubereiten.

Arbeitskräften, die durch den technologischen Wandel oder die Globalisierung ihren Arbeitsplatz verlieren, muss durch wirkungsvolle,

rasch angebotene Arbeitsmarktdienste sowie frühzeitig greifende vorbeugende Maßnahmen geholfen werden, schnell eine neue Beschäftigung zu finden.

Ausreichende, an Anreize geknüpfte Lohnersatzleistungen und Unterstützung bei der aktiven Arbeitsuche sind entscheidend, um die Kosten dieser Anpassungsprozesse für den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt zu verringern. Zudem können sie eine wichtige stabilisierende Rolle im aktuellen Kontext erhöhter Unsicherheit über die Zukunft der Arbeit spielen. In vielen Ländern wird ein großer Teil der Beschäftigten jedoch nicht vom Arbeitslosenversicherungssystem erfasst. Sollte der Umfang der nichtregulären Beschäftigung weiter steigen, könnte sich der Anteil der abgesicherten Arbeitskräfte außerdem weiter verringern.

Tarifpartnerschaft und sozialer Dialog können staatliche Anstrengungen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit und Sicherheit der Arbeitsmärkte ergänzen.

In einigen OECD-Ländern spielen die Sozialpartner eine wichtige Rolle, indem sie Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, aktiv unterstützen und neuen Kompetenzbedarf antizipieren. Tarifpartnerschaft und sozialer Dialog sind wichtige Institutionen, die den Unternehmen helfen, auf demografische und technologische Veränderungen durch Anpassungen der Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsorganisationsformen und Tätigkeiten zu reagieren. Durch sie lassen sich solche Anpassungen an neue Anforderungen flexibler und pragmatischer umsetzen als durch arbeitsrechtliche Regelungen, und dies in einem fairen Rahmen. Die Tarifpartnerschaft befindet sich allerdings seit längerem auf dem Rückzug. Im Kontext einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt wirft dies ernste Fragen in Bezug auf die Rechte und Ansprüche der Beschäftigten sowie ihrer Absicherung auf. Zudem kann es bedeuten, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberorganisationen kein klares Gegenüber mehr haben.

Die Weiterbildungsteilnahme von geringqualifizierten Erwachsenen ist im OECD-Durchschnitt um 40 Prozentpunkte geringer als die von hochqualifizierten.

Entscheidend sind auch wirkungsvolle kompetenzpolitische Maßnahmen, um die Risiken des Arbeitsmarktwandels für die einzelnen Arbeitskräfte möglichst gering zu halten und die Chancen zu maximieren. In einem Kontext sich verändernder Kompetenzanforderungen kann Weiterbildung der Entwertung und Veralterung von Kompetenzen entgegenwirken und den Wechsel von schrumpfenden in expandierende Wirtschaftszweige erleichtern.

Kompetenzpolitische Maßnahmen erreichen jedoch häufig gerade die Arbeitskräfte nicht, die besonders von den bevorstehenden Veränderungen bedroht sind. Im OECD-Durchschnitt ist die Weiterbildungsquote geringqualifizierter Erwachsener um 40 Prozentpunkte geringer als die von hochqualifizierten. Dabei sind die Geringqualifizierten gerade diejenigen, die den größten Weiterbildungsbedarf haben, da ihre Arbeitsplätze am stärksten von Automatisierung bedroht sind. Generell nehmen Arbeitskräfte, deren Arbeitsplätze stark von Automatisierung bedroht sind, mit um 30 Prozentpunkte geringerer Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teil als vergleichbare Arbeitskräfte, deren Arbeitsplätze weniger in Gefahr sind. Und selbst wenn geringqualifizierte oder von Automatisierung bedrohte Arbeitskräfte an Weiterbildung teilnehmen, ist deren Qualität und Relevanz oft so gering, dass ihnen damit u.U. nicht geholfen ist.

Benachteiligte Arbeitskräfte stehen vor vielfachen Weiterbildungshindernissen. Geringqualifizierte Arbeitskräfte, Beschäftigte

in stark von Automatisierung bedrohten Berufen und Arbeitslose schrecken häufig vor Weiterbildungen zurück oder schaffen es nicht, geeignete Weiterbildungsangebote zu finden. Selbst wenn sie gut informiert und motiviert sind, stehen sie oft vor Hindernissen, z.B. Zeit- oder Geldmangel. Die Arbeitgeber investieren ihrerseits eher in höherqualifizierte Beschäftigte, bei denen sie sich eine höhere Rendite von diesen Investitionen versprechen.

Das Weiterbildungssystem muss verbessert und so umgestaltet werden, dass alle Arbeitskräfte – und vor allem diejenigen, für die die bevorstehenden Veränderungen eine besonders große Gefahr darstellen – während ihres gesamten Erwerbslebens geeignete Weiterbildungsmöglichkeiten nutzen können. Durch Informationskampagnen und Berufsberatung kann die Sensibilisierung für die Vorteile von Weiterbildung erhöht werden. Die Weiterbildungsformate müssen allerdings auch modularer und flexibler gestaltet werden, damit beruflich und/oder familiär stark eingespannte Personen diese Angebote wahrnehmen können. Durch Berufserfahrung erworbene Kompetenzen sollten anerkannt werden. Zudem sollten bessere finanzielle Anreize geschaffen werden, um die Weiterbildungskosten für besonders gefährdete Gruppen zu reduzieren. Entscheidend ist auch, die Qualität der Weiterbildungsangebote zu erhöhen und sie besser auf den aktuellen und künftigen Arbeitsmarktbedarf abzustimmen. Dazu gehört es u.a., ihre Wirksamkeit regelmäßig zu evaluieren. Die Arbeitgeber können hier einen wichtigen Beitrag leisten – und sie sollten dies auch. Dabei sollten sie vom Staat unterstützt und ermutigt werden, gefährdete Gruppen weiterzubilden.

Naht das Ende der regulären Beschäftigungsverhältnisse?

In vielen Ländern expandieren „neue“, atypische Beschäftigungsformen. Die reguläre unbefristete Vollzeitbeschäftigung ist aber

nach wie vor die am weitesten verbreitete Beschäftigungsform in den fortgeschrittenen OECD-Ländern – und sie dürfte dies auch bleiben. Vielfach werfen die „neuen“ Beschäftigungsformen lediglich neues Licht auf alte Fragen. Allerdings gilt es die Rechte und die Absicherung von Arbeitskräften zu stärken, für die die üblichen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen traditionell nicht gelten.

Bei der Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse im OECD-Raum handelt es sich nach wie vor um reguläre unbefristete Vollzeitbeschäftigungen. Stabilere, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse bleiben aus verschiedenen Gründen attraktiv: Den Arbeitnehmern bieten sie mehr Sicherheit und ermöglichen ihnen, Privat- und Berufsleben besser zu planen. Den Arbeitgebern gestatten sie, talentierte Kräfte anzuwerben und zu binden, womit sich die Einstellungs- und Schulungskosten verringern. Zudem machen sie Investitionen in die Mitarbeiter lohnender, was die Produktivität erhöht.

Neue Beschäftigungsformen entstehen aufgrund von geänderten Präferenzen, innovativen Geschäftsmodellen und Arbeitsorganisationsformen sowie technologischen Entwicklungen (und auch aufgrund von Politikentscheidungen). Einer dieser Faktoren ist die Plattformwirtschaft, in der Arbeitskräfte ihre Dienste auf Online-Plattformen anbieten. In vielen Ländern ist zudem eine Ausweitung anderer atypischer Beschäftigungsformen zu beobachten, so z.B. der „Arbeit auf Abruf“, sowie verschiedener Formen selbstständiger Beschäftigung. Diese flexibleren Beschäftigungsformen entwickeln sich häufig als Antwort auf einen echten Bedarf sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer. Die Unternehmen benötigen einen gewissen Spielraum, um Mitarbeiterstärke und Arbeitszeiten an fluktuierende und unvorhersehbare Nachfrageentwicklungen anzupassen. Die Arbeitskräfte wünschen sich z.T. mehr Flexibilität, um ihre Berufstätigkeit mit

familiären Aufgaben oder Freizeitaktivitäten zu vereinbaren und so ihre Work-Life-Balance zu verbessern. Flexiblere Arbeitsformen können auch neue Chancen eröffnen und für manche – vor allem für junge Menschen und viele Geringqualifizierte – ein Sprungbrett in eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung sein.

Scheinselbstständigkeit muss jedoch begegnet werden. Unter Scheinselbstständigkeit sind Beschäftigungsformen zu verstehen, die im Wesentlichen einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis entsprechen, bei denen die Arbeitskräfte jedoch als selbstständige Dienstleister beschäftigt werden, um arbeitsrechtliche Vorschriften, Steuerpflichten und gewerkschaftliche Auflagen zu umgehen. Scheinselbstständigkeit ist nicht nur schlecht für die betroffenen Arbeitskräfte, sondern schadet auch anderen Unternehmen, die sich an die geltenden Bestimmungen halten. Die bestehenden Rechtsvorschriften sollten daher präzisiert und besser durchgesetzt werden. Den betroffenen Arbeitskräften sollte es leichter gemacht werden, ihren Beschäftigungsstatus anzufechten. Außerdem sollten die Strafen im Fall von Zuwiderhandlungen verschärft werden. Die staatlichen Instanzen sollten zudem sicherstellen, dass Unterschiede bei der steuerlichen und regulatorischen Behandlung verschiedener Beschäftigungsformen keine zusätzlichen Anreize für Scheinselbstständigkeit schaffen. In einigen Ländern ist die rasche Expansion atypischer Beschäftigungsformen in erster Linie auf steuerliche und regulatorische Unterschiede zurückzuführen, die Arbitragemöglichkeiten entstehen lassen.

Einige Arbeitskräfte werden aber in der „Grauzone“ zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung bleiben. Manche Beschäftigte gelten zwar formell als selbstständig, weisen aber einige Merkmale von abhängig Beschäftigten auf (z.B. können sie die Tarife für ihre Arbeit nicht selbst festlegen, müssen u.U.

eine bestimmte Arbeitskleidung tragen oder können keinen anderen mit der Erledigung ihrer Aufgaben betrauen). Dies bedeutet, dass ihre Beschäftigungsform einem Abhängigkeits- bzw. Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis ähnelt und dass ihre Verhandlungsmacht begrenzt ist. Da sie als selbstständig Beschäftigte gelten, haben sie aber in der Regel nicht Anspruch auf die gleichen arbeitsrechtlichen Absicherungsmechanismen, Tarifverhandlungsrechte, Sozialversicherungsleistungen und Weiterbildungsmöglichkeiten wie abhängig Beschäftigte.

Der Umfang dieser Grauzone sollte reguliert und weitest möglich begrenzt werden. In einigen Fällen müssen die Vorschriften und Leitlinien zur Bestimmung des Beschäftigungsstatus geklärt, überarbeitet und/oder harmonisiert und konsequent umgesetzt werden. Dadurch könnte die Unsicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie Rechtsstreitigkeiten verringert werden.

Für die Arbeitskräfte, die in der Grauzone bleiben, sollte die Politik eine Stärkung der Rechte und Leistungsansprüche erwägen. Dazu gilt es: *a)* zu untersuchen, welche Gruppen selbstständig Beschäftigter Schutz benötigen (z.B. finanziell abhängige Selbstständige oder Angehörige bestimmter Berufsgruppen) und diesen Gruppen gezielt zu helfen, *b)* zu entscheiden, welche Rechte und Sicherheiten diesen Arbeitskräften zuerkannt werden sollten (z.B. Arbeitslosenversicherungsschutz, Urlaubsentgelt und Tarifverhandlungsrechte) und auf welche Weise dies geschehen könnte, *c)* im Fall von triangulären Beschäftigungsverhältnissen, wie sie z.B. in der Plattformwirtschaft vorkommen, gegebenenfalls die Pflichten und Aufgaben der Arbeitgeber zu klären und festzuschreiben (beispielsweise eine gemeinsame Haftung von Plattformen und Kunden oder eine Haftung der Plattform mit nur subsidiärer Haftung des Kunden).



„Die Zukunft kann man am besten
voraussagen, wenn man sie selbst
gestaltet“

— Alan Kay, Turing-Preisträger 2003



Für Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen kann es generell schwierig sein, Zugang zu sozialer Absicherung zu erlangen. Selbstständige sind in der Regel weniger gut über gesetzliche Sozialversicherungsmechanismen abgesichert. Dies ist vor allem ein Problem für Selbstständige, die ihre Tarife und Arbeitsbedingungen nur in geringem Maße selbst bestimmen können, sowie im Fall von Risiken, die nicht als unternehmerisch zu betrachten sind. Andere Formen atypischer Beschäftigung (z.B. Teilzeitarbeit oder befristete Arbeitsverhältnisse) sind theoretisch gut abgesichert. In der Praxis fällt es vielen Beschäftigten in solchen Arbeitsverhältnissen aufgrund von Mindestbeitragszeiten oder Verdienstuntergrenzen jedoch schwer, Ansprüche geltend zu machen. In einigen Ländern erhalten atypisch beschäftigte Arbeitskräfte während Arbeitslosigkeitsphasen mit um 40-50% geringerer Wahrscheinlichkeit Lohnersatzleistungen als reguläre Arbeitnehmer. Erhalten sie solche Leistungen, sind diese zudem oft deutlich geringer als für regulär Beschäftigte.

Die Sozialschutzbestimmungen sollten so umgestaltet werden, dass Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen besser abgesichert sind. Mögliche Reformoptionen bestünden darin: a) eine neutralere Behandlung unterschiedlicher Beschäftigungsformen zu gewährleisten, um Arbitragen zu verhindern, b) die bestehenden Sozialversicherungsmechanismen auf neue Beschäftigungsformen auszudehnen, c) die Übertragbarkeit von Versicherungsansprüchen zwischen verschiedenen Sozialversicherungsprogrammen für verschiedene Beschäftigtenkategorien zu verbessern, d) Bedürftigkeitsprüfungen stärker am Bedarf der Betroffenen auszurichten, z.B. durch geänderte Referenzzeiträume und eine angemessene

In einigen Ländern erhalten atypisch beschäftigte Arbeitskräfte während Arbeitslosigkeitsphasen 40-50% seltener Lohnersatzleistungen als reguläre Arbeitnehmer.

Gewichtung vergangener oder aktueller Einkünfte sämtlicher Haushaltsmitglieder, und e) gezielte Sozialversicherungsleistungen durch universellere, bedingungslose Leistungen zu ergänzen. Radikalere Lösungen, die darin bestünden, weite Teile des herkömmlichen Systems der sozialen Absicherung durch ein universelles Grundeinkommen zu ersetzen, wären indessen entweder sehr kostspielig oder mit ungünstigen Verteilungseffekten verbunden, die zulasten der schwächsten Gruppen gingen.

Maßnahmen zur Unterstützung und Ermutigung von Arbeitsuchenden müssen an sich verändernde Gegebenheiten angepasst werden.

Aktivierungsmaßnahmen sollen Arbeitslosen größtmögliche Chancen geben, eine neue Beschäftigung zu finden, und die Negativanreize für die Beschäftigungsaufnahme möglichst gering halten. Solche Maßnahmen sind traditionell auf die Unterstützung von regulären Arbeitskräften ausgerichtet, die ihre Arbeit verlieren. Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die ihre Arbeit verlieren, haben daher nur begrenzt Anspruch auf Weiterbildungs-, Beratungs- und sonstige beschäftigungsorientierte Angebote für Arbeitslose. Daher stellt sich die Frage, wie Aktivierungs- und beschäftigungsorientierte Sozialprogramme angepasst werden können, um atypisch beschäftigten Arbeitskräften zu helfen.

Auch die Weiterbildungspolitik muss an den Bedarf von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen angepasst werden. Für Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen ist es schwieriger, Zugang zu beruflicher Weiterbildung zu erlangen. Dies gilt für befristet Beschäftigte, Teilzeitkräfte und ganz besonders für Solo-Selbstständige (d.h. selbstständig Beschäftigte ohne Mitarbeiter). In den meisten OECD-Ländern wurden zwar Bestimmungen zur Gleichbehandlung der Beschäftigten verabschiedet, der Anspruch auf Weiterbildung ist jedoch häufig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Zahl der Arbeitsstunden abhängig. Befristet Beschäftigte und Teilzeitkräfte haben daher oft keine Weiterbildungsansprüche. Solo-Selbstständige werden weiterhin nur selten von Weiterbildungsgesetzen erfasst. Mögliche Handlungsoptionen für die Politik wären hier, die gesetzlichen Weiterbildungsansprüche auf Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen auszudehnen, bestimmte Erwachsenenbildungsmaßnahmen auf atypisch Beschäftigte auszurichten und die Übertragbarkeit von Weiterbildungsansprüchen zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen durch individuelle Lernkonten zu sichern. Natürlich ist keine dieser Optionen ein Allheilmittel.

In den aufstrebenden Volkswirtschaften können neue Formen der Arbeit in der Plattformwirtschaft zu mehr formeller Beschäftigung führen. In Ländern, in denen informelle Beschäftigung weit verbreitet ist, kann Plattformarbeit die Formalisierung fördern, indem sie deren Kosten verringert. Außerdem ermöglichen digitalisierte Geschäftsvorfälle eine bessere Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit. Um diese Chancen zu nutzen, müssen aufstrebende Volkswirtschaften jedoch geeignete Steuerungs- und Sozialversicherungsmechanismen schaffen.

Hat sich das Kräfteverhältnis zwischen Unternehmen und Beschäftigten zu stark zugunsten der Unternehmen verschoben?

Vielen Arbeitskräften bieten sich nur wenige Beschäftigungsalternativen, sodass ihre Verhandlungsmacht gering ist. Dies gilt besonders für Personen in atypischen Beschäftigungsformen. Die Tarifbindung und der gewerkschaftliche Organisationsgrad haben in den meisten OECD-Ländern abgenommen, was die Verhandlungsposition der Beschäftigten zusätzlich schwächt. Ein starkes Kräfteungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeber übt in der Regel Abwärtsdruck auf Arbeitsnachfrage und Löhne aus. Die Politik kann aber helfen, das Kräftegleichgewicht wiederherzustellen, und für mehr Gerechtigkeit ebenso wie Effizienz sorgen.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Tarifbindung insgesamt sind in vielen Ländern gesunken, was die Verhandlungsposition der Arbeitskräfte schwächt. Der Anteil der Beschäftigten, für die Tarifverträge gelten, ist im OECD-Raum in den letzten dreißig Jahren stetig gesunken: 1985 lag er bei 45%, 2016 nur noch bei 32%. Das hat die Verhandlungsposition der Beschäftigten in vielen Ländern geschwächt und zur Verringerung des Anteils des Volkseinkommens beigetragen, der an die Arbeitskräfte fließt.

Bei Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Tarifbindung sogar noch geringer. Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind im Schnitt mit 50% geringerer Wahrscheinlichkeit gewerkschaftlich organisiert als regulär Beschäftigte. Für sie ist es aus praktischen wie auch rechtlichen Gründen schwieriger, sich zu organisieren. Dabei dürfte hinzukommen, dass sich die Gewerkschaften traditionell stärker für die Belange regulär beschäftigter

Arbeitnehmer als für Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen engagieren.

Viele Beschäftigte in der Grauzone zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung haben wenig Möglichkeiten, sich zu organisieren und Tarife gemeinsam auszuhandeln.

Traditionell haben nur Beschäftigte in einem Untergebenen-Vorgesetzten-Verhältnis, d.h. regulär abhängig Beschäftigte, ein unangefochtenes Tarifverhandlungsrecht. Selbstständig Beschäftigten ist dieses Recht aus kartellrechtlichen Gründen im Allgemeinen versagt, weil das Gesetz sie als Unternehmen betrachtet. Für viele Selbstständige dürfte dies unproblematisch sein, da sie gut verdienen und sich bei der Vereinbarung ihrer Tarife in einer starken Verhandlungsposition gegenüber ihren Kunden befinden. Im Fall von selbstständig Beschäftigten, deren Arbeitsbedingungen und Risiken in vieler Hinsicht denen von abhängig Beschäftigten ähneln und die daher gegenüber ihren Kunden bzw. Arbeitgebern in einer schwachen Verhandlungsposition sind, wirft es jedoch Fragen der Effizienz und Fairness auf.

Vieles spricht dafür, auch Arbeitskräften in der Grauzone zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung das Tarifverhandlungsrecht zuzuerkennen.

Einige Länder haben dies bereits getan. Entscheidend ist dabei aber sicherzustellen, dass Arbeitsmarkt- und Wettbewerbspolitik miteinander in Einklang bleiben. Bevor das Tarifverhandlungsrecht auf einen möglichst weiten Kreis von Beschäftigten ausgedehnt werden kann, gilt es klar zwischen echten Selbstständigen und solchen in weniger eindeutigen Beschäftigungsverhältnissen zu unterscheiden und gegen Scheinselbstständigkeit vorzugehen. Einige Länder haben das Tarifverhandlungsrecht bereits auf bestimmte Beschäftigte in der Grauzone bzw. Kategorien von Selbstständigen ausgedehnt (bzw. explizite Ausnahmen von den kartellrechtlichen Bestimmungen für sie eingeführt). Dies

Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind im Schnitt 50% seltener gewerkschaftlich organisiert als regulär Beschäftigte.

geschah beispielsweise für abhängig Selbstständige oder Angehörige bestimmter Branchen oder Berufe (z.B. Synchronsprecher, Studiomusiker und freie Journalisten), in denen eine besonders große Gefahr starker Kräfteungleichgewichte besteht.

Die Länder sollten auch neue Formen des sozialen Dialogs fördern und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände bei der Ausdehnung ihres Mitgliederkreises auf Personen in atypischen Beschäftigungs- und Geschäftsfeldern unterstützen. Welchen Beitrag sozialer Dialog und Tarifpartnerschaft zur Gestaltung der Zukunft der Arbeit leisten können, hängt entscheidend von der Fähigkeit und Bereitschaft von Beschäftigten und Unternehmen ab, sich zusammenzuschließen und für beide Seiten befriedigende, verbindliche Vereinbarungen auszuhandeln. Beispiele erfolgreicher Tarifvereinbarungen in der Leiharbeitsbranche sowie der Kultur- und Kreativwirtschaft – selbst in Ländern mit schwachen Gewerkschaften – zeigen, dass die Tarifpartnerschaft, so sie flexibel genug ist, an unterschiedliche und neue Beschäftigungsformen angepasst werden kann.

Fehlende Tarifverhandlungsrechte können Kräfteungleichgewichte verstärken, die Beschäftigungsbeziehungen inhärent sind. Dies könnte zu Nachfragemonopolen am Arbeitsmarkt führen. Die Arbeitgeber (bzw. die Kunden im Fall bestimmter selbstständig Beschäftigter) haben häufig mehr Kontrolle über die Beschäftigungsbeziehung als die Beschäftigten selbst, die kaum oder

keine Ausweichmöglichkeiten haben. Dies kann zu einem Kräfteungleichgewicht zwischen den beiden Seiten führen: Die Arbeitgeber befinden sich in einer stärkeren Verhandlungsposition und können so niedrigere Vergütungen durchsetzen, indem sie die Arbeitsnachfrage ineffizient reduzieren – eine Situation, die als Monopson oder Nachfragemonopol am Arbeitsmarkt bezeichnet wird. Solche Ungleichgewichte wirken sich stärker auf Lohnniveau und Beschäftigung aus, wenn sich die Beschäftigten nicht organisieren und in Verhandlungen nicht gemeinsam auftreten können. Wenn Arbeitskräfte ihre Vergütung und ihre Arbeitsbedingungen einzeln aushandeln, steht der Kaufkraft der Arbeitgeber üblicherweise keine vergleichbare Verhandlungsmacht der Beschäftigten gegenüber.

Nachfragemonopole am Arbeitsmarkt haben auch negative Auswirkungen auf die Unternehmen. Der Missbrauch von Nachfragemonopolen am Arbeitsmarkt kann auch für die Unternehmen eine beunruhigende Entwicklung darstellen.

Fehlender Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt – etwa weil Unternehmen Absprachen treffen oder die Mobilität und Verhandlungsmacht der Beschäftigten z.B. durch Wettbewerbsklauseln begrenzen – kann innovative Unternehmen daran hindern, neue Möglichkeiten zu nutzen und die besten Kräfte anzuwerben. Außerdem kann eine unzureichende Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen Unternehmen benachteiligen, die die geltenden Vorschriften einhalten.

Den Ursachen von Nachfragemonopolen und deren Missbrauch kann nicht nur durch die Ausdehnung der Tarifbindung, sondern auch durch eine bessere Rechtsetzung und effektivere Rechtsdurchsetzung begegnet werden. Mögliche regulatorische Maßnahmen gegen Nachfragemonopole am Arbeitsmarkt sind: *a)* energischere Durchsetzung von Vorschriften gegen

Absprachen zwischen Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt, *b)* Begrenzung des Geltungsbereichs von restriktiven Zusatzklauseln in Arbeitsverträgen, z.B. von Wettbewerbsklauseln, *c)* Ausdehnung der arbeitsrechtlichen Regelungen, um den Auswirkungen von Nachfragemonopolen auf das Wohlergehen der Beschäftigten zu begegnen (z.B. durch bessere Arbeitsschutzregelungen) und *d)* Änderung bestehender arbeitsrechtlicher Vorschriften, um Informationsungleichgewichten zwischen Unternehmen und Beschäftigten entgegenzuwirken (z.B. indem vorgeschrieben wird, dass Verträge in leicht verständlicher Sprache abgefasst werden). Dabei bedarf es allerdings eines ausgewogenen Ansatzes, um überhöhten Bürokratieaufwand zu vermeiden und unternehmerische Initiative und Innovation nicht über Gebühr zu behindern.

Nachfragemonopolen kann zudem durch eine umfassende Strategie zur Verringerung von Arbeitsmarktfriktionen und Erhöhung der Beschäftigungsmobilität begegnet werden.

Arbeit mit Zukunft für alle – können wir uns das leisten?

Um eine Arbeitswelt zu schaffen, die für alle lohnender und inklusiver wird, bedarf es ausreichender Finanzmittel – insbesondere zur Verbesserung der Erwachsenenbildung und sozialen Sicherung. Angesichts des Drucks, der auf den öffentlichen Finanzen lastet, ist ein Umdenken erforderlich, was die Mobilisierung der nötigen Mittel betrifft. Gleichzeitig hat die Politik einige Optionen, die kaum Kosten für die öffentlichen Finanzen verursachen und die Steuereinnahmen sogar erhöhen können.

Viele der Politikmaßnahmen, über die derzeit beraten wird, sind mit geringen oder gar keinen Kosten für die Staatskasse verbunden. Reformen, wie eine Verbesserung und Durchsetzung arbeitsmarktrechtlicher Vorschriften, Stärkung der Tarifpartnerschaften und Flexibilisierung des Weiterbildungsangebots

müssen keine finanzielle Belastung für die öffentlichen Finanzen darstellen. Auch eine Intensivierung kartellrechtlicher Maßnahmen zur Schwächung des Nachfragemonopols würde nur begrenzte zusätzliche Mittel erfordern.

Einige Maßnahmen dürften die öffentlichen Ausgaben sogar verringern und höhere Steuereinnahmen generieren. Gut funktionierende öffentliche Arbeitsmarktverwaltungen und wirkungsvolle, zeitnahe Aktivierungsmaßnahmen, die Arbeitskräften eine rasche Rückkehr ins Erwerbsleben ermöglichen, reduzieren beispielsweise die Kosten der Arbeitslosenversicherung. Durch passgenauere Stellenbesetzungen können sie außerdem die Produktivität steigern. Einige Reformen können die Steuereinnahmen auch direkt erhöhen, indem sie die Steuerbemessungsgrundlage erweitern (z.B. durch die Einbeziehung der Plattformökonomie in das Steuersystem). Die Beseitigung unbeabsichtigter fiskalischer Anreize für selbstständige Beschäftigung und die Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit würden die Einnahmen ebenfalls erhöhen.

Zur Verbesserung der sozialen Absicherung und der Erwachsenenbildung bedarf es aber erheblicher zusätzlicher Finanzmittel, insbesondere um die bestehenden Lücken im Kreis der Anspruchsberechtigten zu schließen. Dies setzt wiederum voraus, dass die Länder ihre Ausgabenprioritäten überprüfen und ihre Steuersysteme überdenken. Auch wenn sich manche Initiativen selbst tragen, erfordern viele der vorgeschlagenen Maßnahmen zusätzliche Finanzmittel, insbesondere in den Bereichen soziale Sicherung und Erwachsenenbildung. In vielen OECD-Ländern und aufstrebenden Volkswirtschaften sind aufgrund des Mangels an Weiterbildungsmöglichkeiten und angemessenen sozialen Sicherungssystemen erhebliche Investitionen notwendig. Ein Teil der

Auch wenn sich manche Initiativen selbst tragen, erfordern einige der vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung und Erwachsenenbildung, zusätzliche Finanzmittel.

erforderlichen Ressourcen ließe sich aufbringen, indem die Effizienz der laufenden Ausgaben erhöht wird und eine Ausgabenüberprüfung (Spending Review) erfolgt, damit in einem ressortübergreifenden Ansatz über die Ausgabenprioritäten entschieden werden kann. Eine Effizienzsteigerung bei den laufenden Ausgaben reicht aber möglicherweise nicht aus. Die Regierungen sollten sich auf Entscheidungen darüber einstellen, wie neue oder erweiterte Initiativen finanziert werden können und wer dafür aufkommen sollte. In diesem Rahmen wird es wahrscheinlich auch zu politischen Diskussionen darüber kommen, was gerecht und was kostenwirksam ist. Außerdem wird es unterschiedliche Ansichten darüber geben, wie sich die Verteilung der Kosten und der Zugang zu den erweiterten Programmen auf die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft und insbesondere die Unternehmen, Arbeitskräfte, Verbraucher und Bürger ganz allgemein auswirken wird. Schließlich dürfte für die Suche nach geeigneten Finanzierungslösungen auch globales Denken und Handeln erforderlich sein.

Die Länder sollten den Effekt des technologischen Fortschritts, der Globalisierung und der Bevölkerungsalterung auf den

Arbeitsmarkt weiter prüfen und untersuchen, wie sich durch die Anpassung der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Weiterbildungspolitik positive Veränderungen erreichen ließen. Staatliche Maßnahmen sind in diesem Kontext zwar von entscheidender Bedeutung, werden alleine aber wahrscheinlich nicht ausreichen. Es sollten alle Akteure mitwirken, insbesondere auch die Unternehmen, die auf Arbeitskräfte mit den richtigen Kompetenzen und ein günstiges soziales und wirtschaftliches Umfeld angewiesen sind. Um den Bedürfnissen der sich wandelnden Arbeitswelt gerecht zu werden, müssen neue öffentlich-private Partnerschaften eingerichtet

werden. Die OECD wird die Länder auch weiterhin unterstützen, indem sie ein Forum bietet, in dem Regierungen und sonstige Akteure zusammenarbeiten können, um Erfahrungen auszutauschen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Die OECD wird weiterhin untersuchen, welche Auswirkungen die Megatrends auf Quantität, Qualität und Inklusivität der Arbeitsplätze haben und was die Länder unternehmen sollten, um die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu stärken, damit Arbeitnehmer und Unternehmen den Wandel so reibungslos wie möglich vollziehen und gleichzeitig die potenziellen Vorteile optimal nutzen können.

STRATEGISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Um die Chancen, die vor uns liegen, bestmöglich zu nutzen und zu gewährleisten, dass sie zu besseren Arbeitsplätzen für alle führen, bedarf es in vielen Bereichen konzertierter Politikanstrengungen. Dies setzt eine Überprüfung des gesamten Spektrums der Arbeitsmarktpolitiken und -institutionen auf Zukunftstauglichkeit voraus, von der sozialen Absicherung über den Kompetenzerwerb bis hin zur Tarifbindung sowie eine angemessene Arbeitsmarktregulierung. Zwar sind die jeweiligen erforderlichen Maßnahmen von den spezifischen Gegebenheiten jedes Landes abhängig, d.h. seinen institutionellen Strukturen, gesellschaftlichen Präferenzen, Verwaltungskapazitäten und seinem Sozialkapital, doch sollten die politischen Entscheidungsträger die nachstehenden Handlungsempfehlungen berücksichtigen:

Arbeitsmarktregulierung

Die Regierungen sollten sicherstellen, dass alle Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus und der Art ihres Beschäftigungsverhältnisses angemessenen Zugang zu Rechten und Absicherungsmechanismen haben. Die Behörden sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen garantieren und verhindern, dass sich einige Wettbewerbsvorteile verschaffen, indem sie ihre Pflichten nicht erfüllen und ihrer Verantwortung nicht nachkommen.

Im Bereich der Arbeitsmarktregulierung sollten die Länder:

- Scheinselbstständigkeit entgegenwirken, indem sie:
 - ◆ sicherstellen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer die bestehenden Rechtsvorschriften kennen und verstehen;
 - ◆ es für Arbeitskräfte leichter und weniger aufwendig machen, ihren Beschäftigungsstatus anzufechten;
 - ◆ die Strafen für Unternehmen erhöhen, die Arbeitskräfte fälschlicherweise als selbstständig Beschäftigte ausweisen;
 - ◆ die Überwachungsbefugnisse der Arbeitsaufsichtsbehörden verstärken, um Verstöße aufzudecken;
 - ◆ die Anreize für Arbeitgeber und Arbeitskräfte mindern, Beschäftigungsverhältnisse fälschlicherweise als selbstständige Erwerbstätigkeit einzustufen, um Steuern und Abgaben sowie Auflagen zu vermeiden/reduzieren.
- die Größe der „Grauzone“ zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung verringern, indem die Definitionen für abhängige und/oder selbstständige Beschäftigung überarbeitet, aktualisiert und/oder harmonisiert werden. Ziel ist es, die Definitionen so klar wie möglich zu gestalten und so die Unsicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu reduzieren.
- Rechte und Schutzbestimmungen auf die Arbeitnehmer ausdehnen, die in der „Grauzone“ verbleiben (Fälle, in denen der Beschäftigungsstatus nicht eindeutig ist), durch eine Kombination von Maßnahmen, wie:
 - ◆ prüfen, welchen spezifischen Gruppen von Arbeitskräften bestimmte Arbeitsrechte und Sicherheiten zuerkannt werden könnten;
 - ◆ entscheiden, welche sozialen und arbeitsrechtlichen Absicherungsmechanismen (zumindest teilweise) zuerkannt und ob und wie sie angepasst werden sollten (gerechte Bezahlung, Arbeitszeitschutz, Arbeitsschutz, Antidiskriminierung und Beschäftigungsschutz);
 - ◆ im Fall von triangulären Beschäftigungsverhältnissen, wie sie z.B. in der Plattformwirtschaft vorkommen, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber klären und/oder zuweisen, was eine Aufteilung dieser Verantwortlichkeiten auf mehrere Rechtsträger erforderlich machen könnte.
- Auf internationaler Ebene: Die beim jüngsten G20-Gipfel eingegangene Verpflichtung zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in der Plattformökonomie als Grundlage nehmen und Möglichkeiten in Erwägung ziehen, um die Arbeitsbedingungen all jener Arbeitskräfte zu verbessern, die wenig Einfluss auf ihre Tarife und Arbeitsbedingungen haben und ihre Dienste weltweit anbieten – u.a. durch die Verabschiedung von Grundsätzen oder Leitlinien für empfehlenswerte Praktiken, auf die sich Länder und/oder Plattformen verpflichten könnten.

Um das Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebern/Kunden und Arbeitnehmern zu überwinden, müssen auch die Instrumente der Tarifpartnerschaft und der soziale Dialog (siehe unten) verstärkt und das Nachfragemonopol am Arbeitsmarkt beseitigt werden. Zu den Optionen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Nachfragemonopolen zählen:

- Absprachen auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken, indem beispielsweise explizite Vorschriften für den Umgang mit rechtswidrigem Verhalten erteilt, Prioritäten für die Strafverfolgungsbehörden festgelegt und ein angemessener Schutz von Hinweisgebern gewährleistet werden;
- die Anwendung von Wettbewerbsverbotsklauseln auch in Dienstleistungsverträgen begrenzen – insbesondere für bestimmte Berufe, Gehaltsstufen oder Kompetenzanforderungen, wenn diese Klauseln höchstwahrscheinlich verwendet werden, um den Wettbewerb am Arbeitsmarkt zu reduzieren;
- die Anreize für umfassende oder rechtswidrige Wettbewerbsverbote mindern, indem gerichtliche Neuformulierungen unangemessener Vertragsbedingungen zwecks ihrer Durchsetzung verboten werden und der Missbrauch illegaler Klauseln angemessen sanktioniert wird;
- die Entwicklung neuer Instrumente und Methoden fördern, um die Effekte von Zusammenschlüssen und wettbewerbswidrigem Verhalten am Arbeitsmarkt besser analysieren zu können;
- Informationsungleichheiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausräumen, indem sichergestellt wird, dass sich die Arbeitnehmer ihrer Rechte und Pflichten voll bewusst sind, die Lohntransparenz am Arbeitsmarkt verbessert und die Gleichbehandlung von Arbeitskräften und Kunden auf Online-Plattformen, auch was gegenseitige Evaluierungen betrifft, verstärkt wird.

Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sozialer Dialog und Tarifpartnerschaft

Auch wenn die Gegebenheiten und Traditionen in jedem Land unterschiedlich sind, können gut funktionierende Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern dazu beitragen, die Zukunft der Arbeit lohnender und inklusiver zu gestalten. Je nach nationalem Kontext sollten die politischen Entscheidungsträger:

- nationale Konsultationen und Diskussionen über die Zukunft der Arbeit sowohl mit den Sozialpartnern als auch anderen Interessenvertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber fördern, um eine gemeinsame Diagnose der zu bewältigenden Herausforderungen zu erstellen und mit den verschiedenen Akteuren auf Wissensplattformen praktische Erfahrungen mit neuen Initiativen und technologischen Innovationen auszutauschen;
- Spielraum für Tarifverhandlungen schaffen und den beteiligten Akteuren in diesen Bereichen Anreize zur Selbstregulierung bieten, indem gesetzgeberisch nur in begrenztem, aber strategischem Maß eingegriffen wird (wie dies in mehreren Ländern beispielsweise bei Zeitarbeitsunternehmen der Fall ist);
- einen breitbasierten Zugang zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen sicherstellen, indem diesbezügliche Tarifverhandlungen gefördert werden;
- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in ihren Bemühungen unterstützen, ihren Mitgliederkreis auf Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und neuen Unternehmensformen auszudehnen, ohne das Aufkommen anderer Organisationsformen zu hemmen.

Der erste Schritt, der Beschäftigten Zugang zu Tarifverhandlungsstrukturen eröffnet, ist die richtige Einstufung des Beschäftigungsverhältnisses und die Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit. Darüber hinaus besteht aber auch Spielraum für Anpassungen der bestehenden Rechtsvorschriften, um eine Ausdehnung der Tarifbindung auf Arbeitskräfte in der Grauzone und selbstständig Beschäftigte, die geringen Einfluss auf den Inhalt ihrer Vertragsbedingungen haben, zu ermöglichen. Zu den Optionen, die in Erwägung gezogen werden können, zählen:

- die Definition des Begriffs abhängig Beschäftigte im Arbeitsrecht – soweit es um die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen geht – auf spezifische Gruppen von Beschäftigten in der Grauzone ausdehnen, und

- Ausnahmen vom Verbot von Tarifverhandlungen für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften oder Berufe in Fällen einführen, in denen das Machtungleichgewicht größer sein dürfte.

Erwachsenenbildung

Eine umfassende Weiterbildungsstrategie für Erwachsene ist erforderlich, um den Herausforderungen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu begegnen und zu gewährleisten, dass allen Beschäftigten und vor allem den am stärksten Gefährdeten während ihres gesamten Erwerbslebens geeignete Weiterbildungsmöglichkeiten geboten werden. Als Teil dieser Strategie sollten die Länder folgende Handlungsempfehlungen erwägen:

- Eine positive Einstellung bei Weiterbildung bei Unternehmen und Einzelpersonen fördern: Erreicht werden könnte dies durch eine intensivere Berufsberatung für alle Erwachsenen, öffentliche Informationskampagnen zur Schärfung des Bewusstseins für die Vorteile der Weiterbildung sowie die Gewähr, dass sich die durch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ergebenden Produktivitätszuwächse deutlicher in den Löhnen niederschlagen.
- Weiterbildungshemmnisse reduzieren, indem:
 - ◆ zeitlichen Hindernissen durch modulare Weiterbildungsoptionen, Weiterbildungsangebote außerhalb der Arbeitszeiten oder Online-Kurse begegnet und Arbeitnehmern Bildungsurlaub angeboten wird;
 - ◆ die Weiterbildungskosten durch die Schaffung finanzieller Anreize für die am stärksten gefährdeten Gruppen am Arbeitsmarkt gesenkt werden;
 - ◆ die Zugangsschranken zu Weiterbildungskursen für geringqualifizierte Arbeitskräfte durch eine bessere Anerkennung der durch Berufserfahrung erworbenen Kompetenzen abgebaut werden.
- Arbeitgeber ermutigen, gefährdete Gruppen weiterzubilden. Dies könnte erreicht werden, indem die Kosten, die Unternehmen für die Weiterbildung gefährdeter Arbeitskräfte entstehen, beispielsweise durch gezielte finanzielle Anreize gesenkt werden.
- Maßnahmen zur Förderung der Erwachsenenbildung, wie finanzielle Beihilfen und Berufsberatungsdienste auf die Beschäftigtengruppen ausrichten, die diese am meisten benötigen, darunter insbesondere Arbeitskräfte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen.
- Den vom Beschäftigungsstatus herrührenden ungleichen Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten beheben. In den meisten Ländern sind Bestimmungen zur Gleichbehandlung der Beschäftigten eingeführt worden, um Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie Teilzeitkräften, befristet Beschäftigten und Zeitarbeitskräften Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen. In der Praxis haben diese Arbeitskräfte aber u.U. keinen Anspruch auf Weiterbildung, da dieser häufig von der Dauer der Betriebszugehörigkeit und Zahl der Arbeitsstunden abhängig ist. Zudem fallen Selbstständige nach wie vor nur sehr selten unter die Weiterbildungsgesetze.
- Die Übertragbarkeit von Weiterbildungsansprüchen unabhängig vom Beschäftigungsstatus sichern. Als eine Möglichkeit für Arbeitskräfte, Weiterbildungsansprüche erwerben und kumulieren zu können, und zwar unabhängig von ihrem Arbeitgeber oder davon, ob sie ihren Arbeitsplatz oder Beschäftigungsstatus wechseln, haben einige wenige Länder individuelle Lernkonten vorgeschlagen und eingerichtet. Damit gefährdete Arbeitskräfte aber in vollem Umfang von diesen Maßnahmen profitieren können, müssen diese durch eine persönlichere, direktere Unterstützung durch spezialisierte Berufsberater auf der Grundlage fundierter Informationen über den Arbeitsmarktbedarf ergänzt werden.
- Sicherstellen, dass die Weiterbildungsmaßnahmen qualitativ hochwertig und auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts zugeschnitten sind. Dies erfolgt über die Erhebung und Auswertung zuverlässiger Informationen zum Kompetenzbedarf, die Akkreditierung und Zertifizierung der Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen und eine solide Evaluierungskultur im Hinblick auf die Wirksamkeit der Maßnahmen und Programme.

- Die Governance der Erwachsenenbildungssysteme durch die Einbeziehung aller relevanten Akteure stärken, damit die Weiterbildungsmaßnahmen für Erwachsene kohärent gestaltet und aufeinander abgestimmt sind. Die Erwachsenenbildung ist eine gemeinsame Verantwortung, die die aktive Mitwirkung sämtlicher beteiligten Akteure – d.h. aller Regierungs- und Verwaltungsebenen, Sozialpartner, Weiterbildungsanbieter und der Erwachsenen selbst – voraussetzt.
- Die mit dem Ausbau der Erwachsenenbildung einhergehenden finanziellen Lasten aufteilen. Es bedarf erheblicher finanzieller Mittel, um die bestehenden Weiterbildungssysteme auszubauen, den Kreis der Lernenden zu erweitern und die Ausbildungsqualität zu steigern. All dies erfordert, dass sich der Staat, die Arbeitgeber und die Einzelnen entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeiten und dem erzielten Nutzen, angemessen an der Finanzierung beteiligen.

Soziale Sicherung

Die Staaten sollten ihre sozialen Sicherungssysteme sorgfältig daraufhin untersuchen, ob diese einen zuverlässigen Schutz vor den sich wandelnden Arbeitsmarkt- und Sozialrisiken bieten. In den meisten Ländern basiert das Sozialschutzmodell auf einem Mix unterschiedlicher Gestaltungsprinzipien. Dazu gehören die Bedürftigkeitsprüfung und das Sozialversicherungsprinzip. Von dieser Mischung hängt ab, wie sich die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse in spezifischen Zugangsschranken zum sozialen Sicherungssystem niederschlägt. Auch die Sozialschutzbestimmungen selbst können den Trend in Richtung atypische Beschäftigungsverhältnisse lenken. In den Fällen, in denen es nötig ist, sollten die Sozialleistungen ausgebaut werden, damit Arbeitskräfte, die schlecht gerüstet sind, um von den Chancen des technischen Fortschritts und dynamischer Arbeitsmärkte zu profitieren, eine effektive Einkommens- und Beschäftigungsförderung erhalten.

Um die sozialen Sicherungssysteme auf die Arbeitsmärkte von morgen vorzubereiten, bedarf es eines proaktiven und gleichzeitig iterativen Ansatzes, der es ermöglicht, die bestehenden Herausforderungen anzugehen, die Strategien zugleich fortlaufend zu überprüfen und sie an den fortschreitenden Wandel der Arbeitsmärkte anzupassen. Einige Herausforderungen bestehen seit Langem. Sie werden allerdings drängender, da neue Technologien Möglichkeiten für alternative Arbeitsformen bieten. Die korrekte Einstufung des Beschäftigungsstatus der Arbeitskräfte ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie die Absicherung und Unterstützung erhalten, die ihren persönlichen Umständen und Risiken entspricht (siehe oben).

Aber selbst wenn die rechtlichen Kategorien klar definiert und geeignete Durchsetzungsmechanismen in Kraft sind, können Sozialschutzbestimmungen zu großen Unterschieden in der Absicherung der Arbeitskräfte, insbesondere derer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen führen. Um die Zugangshindernisse zu sozialer Absicherung sowohl für Arbeitskräfte in regulären als auch in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu reduzieren, sollten die politischen Entscheidungsträger folgende Maßnahmen erwägen:

- die Kriterien für den Anspruch auf Sozialschutz überprüfen, wie z.B. Beschäftigungsvoraussetzung, Wartezeiten und Regeln, wonach der Leistungsbezug mit unständigen oder sonstigen atypischen Beschäftigungsformen kombiniert werden oder im Wechsel erfolgen kann;
- Arbeitskräften in selbstständigen Beschäftigungsformen die Möglichkeit bieten, Anspruch auf Unterstützung bei Arbeitslosigkeit zu erwerben;
- die Sozialschutzbestimmungen weniger starr gestalten, indem gewährleistet wird, dass erworbene Ansprüche zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsformen übertragbar sind;
- dafür sorgen, dass alle Arbeitsmarkt- und Einkommensgruppen sich weiterhin bzw. verstärkt die Risiken teilen, indem finanzielle Anreize, die atypische Beschäftigungsformen begünstigen, wie eine verringerte Steuer- und Abgabenbelastung oder freiwillige Mitgliedschaft, eingedämmt werden;

- Bedürftigkeitsprüfungen stärker am Bedarf der Betroffenen ausrichten, z.B. durch eine Verkürzung der Berücksichtigungszeiten zur Festlegung des Bedarfs und eine angemessene Gewichtung vergangener oder aktueller Einkünfte sämtlicher Haushaltsmitglieder;
- je nach finanziellem Spielraum als Ergänzung zu den bestehenden zielgerichteten oder versicherungsbasierten Fördermaßnahmen, universelle und an keine Bedingungen geknüpfte Formen der Unterstützung verstärken, wie universelles Kindergeld.

Die Automatisierung wird für viele Arbeitskräfte eine Arbeitsplatzverlagerung zur Folge haben, während neue Formen der Beschäftigung die Trennlinie zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verwischen. Dies wirft neue Fragen bezüglich Umfang und Zielsetzung von Aktivierungsmaßnahmen und beschäftigungsorientiertem Sozialschutz auf. Zu den Politikoptionen und -prioritäten zählen:

- die Unterschiede bei den Lohnersatzleistungen angehen, was in der Regel den Übergang zu Arbeitsmarktreintegrationsmaßnahmen eröffnet. Dies erfordert möglicherweise die Ausdehnung der Einkommensstützung auf „Teilzeitarbeitslose“ und andere Arbeitsuchende, die sich in unständigen oder geringentlohnten Beschäftigungsverhältnissen befinden;
- den Umfang der von den Antragstellern zu erfüllenden Pflichten, wie die aktive Arbeitsuche im Gegenzug zur Ausdehnung der Leistungsansprüche neu bewerten. Dabei sollte sichergestellt sein, dass das Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern mit den Politikzielen im Hinblick auf Quantität und Qualität der Arbeitsplätze weiterhin in Einklang steht. Beispielsweise sollten die staatlichen Stellen prüfen, ob und wann Arbeitsvermittlungsdienste Arbeitsuchende aktiv in möglicherweise prekäre Beschäftigungsformen vermitteln sollten;
- sicherstellen, dass der Inhalt aktiver Arbeitsmarktprogramme auf die Bedürfnisse und individuellen Umstände einer sich stetig vergrößernden Kundenbasis zugeschnitten ist. Der zunehmende Anteil an Teilzeitarbeitslosen macht es u.U. erforderlich, Mittel von Programmen zum Erwerb von Berufserfahrung oder der direkten Arbeitsplatzschaffung auf eine maßgeschneiderte Ausbildungs- und Karriereberatung zu verlagern (siehe oben).

Die Anpassung der Maßnahmen der sozialen Sicherung an die Zukunft der Arbeit dürfte zu einem Zeitpunkt, an dem die Sozialversicherungsbudgets in vielen Ländern bereits unter Druck stehen, zusätzliche Finanzierungsengpässe auslösen:

- Damit die Finanzmittel mit dem steigenden Unterstützungsbedarf in Einklang bleiben, bedarf es eines entschlossenen und koordinierten Vorgehens. Dieses sollte eine kosteneffiziente Erbringung von Sozialleistungen, bessere Steuereinzugstechniken und -durchsetzung sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Steuereinnahmen aus Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen beinhalten.
- Sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme finanziell tragfähig bleiben, setzt auch voraus, dass unbeabsichtigte Anreize, die Beschäftigungs- und Einstellungsentscheidungen verzerren oder zum „Spielen“ mit Unterstützungsmaßnahmen durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber ermutigen, eingedämmt werden.
- In diesem Kontext sollten insbesondere die Beweggründe für eine freiwillige Mitgliedschaft in der Sozialversicherung in Anbetracht der Arbeitsmarktentwicklungen einer Neubeurteilung unterzogen werden. Wenn neu entstehende Beschäftigungsmuster den Spielraum für den Ausstieg aus den sozialen Sicherungssystemen erweitern, könnten diese Möglichkeiten die Funktion der Risikoteilung der sozialen Sicherungssysteme aufs Spiel setzen und ihre Ressourcengrundlage aushöhlen.
- Die Regierungen sollten auch prüfen, ob die bestehenden Finanzierungsmechanismen der sozialen Sicherung zu einer fairen Lastenteilung zwischen verschiedenen Unternehmen führen, z.B. denen, die wenig Gebrauch von der Automatisierung machen und jenen, die große Teile ihrer Belegschaft durch Roboter oder künstliche Intelligenz ersetzen.

Weitere Informationen

Digitale Ausgabe

Englisch: <https://oe.cd/employment-outlook>

Französisch: <https://oe.cd/perspectives-emploi>

Komplette Publikation (auf Englisch) unter <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>



Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD. Im Falle einer Diskrepanz zwischen der ursprünglichen Arbeit und der Übersetzung gilt nur der Text der Originalarbeit als gültig.

Fotos: Deckblatt © Jacob Lund, Dragon Images, PaO_STUDIO, Daisy Daisy /Shutterstock.com

© OECD

Die für die Verwendung dieses Textes, sei es in digitaler oder gedruckter Form, geltenden Bedingungen finden sich unter <http://www.oecd.org/termsandconditions>.