

POLICY BRIEF

November 2015

Werner Eichhorst und Wolfgang Schroeder

Ein neuer Steuerungsmix für die Arbeitswelt 4.0

Rechtliche Regulierung, Wissenskampagnen und ökonomische Anreize

In der sich rasant verändernden Arbeitswelt kommt die Aufgabe der Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit nicht nur den Erwerbstätigen, sondern auch den Unternehmen zu. Dies liegt im unternehmerischen Eigeninteresse - sei es um die Arbeitsmotivation und Produktivität zu befördern oder um die Kosten u.a. durch Beiträge zu den Sozialversicherungen geringer zu halten. Zur Gestaltung der Veränderung und zur Ermöglichung von gesundheits- und lernförderlichen Arbeitsbedingungen, braucht es daher nach Meinung der Autoren einen Steuerungsmix aus verschiedenen Instrumenten. Die Autoren sind Mitglieder im Denkraum-Arbeit, in dem seit Anfang 2014 über 100 ExpertInnen über ein gerechtes und zeitgemäßes progressives Leitbild von Arbeit diskutieren.

Einleitung

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Die Arbeitswelt im Industrie- und Dienstleistungsbereich befindet sich in einem weitreichenden Umbauprozess. Damit verbunden sind enorme Herausforderungen, die sowohl für die Unternehmen wie auch für die Beschäftigten in den meisten Fällen über marginale Veränderungen weit hinausgehen. Um in diesen Feldern erfolgreich zu sein, ist eine Frage von entscheidender Bedeutung: Wie kann die individuelle Beschäftigungsfähigkeit langfristig gesichert und an veränderte technologische, ökonomische und soziale Verhältnisse angepasst werden?

Diese Frage entscheidet mit darüber, ob und wie Unternehmen in der Lage sind, die großen Zukunftsherausforderungen anzunehmen. Es handelt sich dabei jedoch nicht alleine um technische und ökonomische Herausforderungen im engeren Sinne, sondern ebenso um äußerst voraussetzungsvolle, komplexe soziale Prozesse, die maßgeblich darüber entscheiden, wie leistungsstark Unternehmen in Zukunft sein werden. Dabei zeigt sich, dass Unternehmen sowohl auf Unterstützung von außen (Bildungswesen, soziale Sicherungssysteme etc.) angewiesen sind als auch durch ihr

eigenes Führungsverständnis andere AkteurInnen und deren Ressourcenausstattung, Motivation und Innovationsvermögen beeinflussen können – zum Positiven wie zum Negativen.

In diesem Beitrag geht es um gesundheits- und leistungsförderliche Arbeitsbedingungen und wie deren Entwicklung durch externe Impulse beeinflusst werden kann. Dahinter steht die Überlegung: Sind die Arbeitsbedingungen, auch im Sinne einer dynamischen Unternehmenskultur, positiv entfaltet, so ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich dies günstig in der ökonomischen Performanz des Unternehmens abbildet. Dagegen besteht die Gefahr, dass bei negativen Arbeitsbedingungen sowohl die langfristigen Perspektiven von Betrieben gefährdet werden als auch die damit einhergehenden Kosten zu Lasten der Allgemeinheit externalisiert werden. Somit ist sowohl die volkswirtschaftliche Innovationsfähigkeit, als auch die Ein- und Ausgabenseite der sozialen Sicherungssysteme tangiert.

Durch technische und arbeitsorganisatorische Innovationen, aber auch durch neu justierte Vorgaben werden von den betroffenen Beschäftigten stetige Anpassungsprozesse erwartet. Eine treibende Kraft dieses Wandels sind vielschichtige Digitalisierungsprozesse, die sowohl im produzierenden wie auch im administrativen Bereich Wirkung zeigen und mithin neue Spielräume aber auch Anforderungen und Belastungsmuster produzieren. Was sind die zentralen Herausforderungen hinsichtlich der dadurch veränderten Arbeitsbedingungen? Unter inhaltlichen Anforderungen sind insbesondere geänderte Kompetenzen, Verhaltensweisen und Qualifikationen der Beschäftigten zu verstehen, die gut eingesetzt neue Entfaltungsmöglichkeiten für eine humanere sowie selbstbestimmte Arbeitswelt eröffnen. Belastungsmuster beziehen sich dabei auf modifizierte Anforderungen an die körperliche und psychische Leistungsfähigkeit. Dabei geht es um Formen des Stress, der durch Entgrenzung der Arbeitswelt und Verdichtung der Arbeitsprozesse generiert wird und auf ein Ungleichgewicht von Anforderungen und Handlungsressourcen bei den Beschäftigten verweist.

Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitswelt kann also die Beschäftigungsfähigkeit in gesundheitlicher und qualifikatorischer Hinsicht fördern oder gefährden.

Wenngleich auch die Beschäftigten dabei eine Rolle spielen, tragen die ArbeitgeberInnen jedoch die zentrale Verantwortung dafür, dass durch eine innovative Arbeitsumwelt in den Betrieben der Erhalt sowie die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten gefördert werden. Das bedeutet ausdrücklich nicht, dass alle Einschränkungen und nicht ausgeschöpften Potentiale der Arbeitsfähigkeit in der Verantwortung der Unternehmen liegen; aber sie sollten ein starkes Eigeninteresse daran haben, vorhandene Defizite bei den Arbeitsbedingungen sowie solche im Bereich eines dynamischen Kompetenz- und Qualifikationserwerbs abzustellen und perspektivreiche, innovative Wege einschlagen. Denn frühzeitiger „Verschleiß“ von Arbeitskraft durch schlechte Arbeitsbedingungen führt nicht nur für das Unternehmen zu erhöhten Kosten, sondern verstärkt insgesamt die Gefahr, dass diese auf die Sozialversicherung und damit auch auf andere ArbeitgeberInnen externalisiert werden. Gute Arbeit erhöht hingegen die individuelle Zufriedenheit mit der Arbeit und die Identifikation mit dem Unternehmen. Gesunde und leistungsfähige Beschäftigte sind daher zentral für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen, aber auch für Wirtschaft und Sozialstaat insgesamt.

Wir haben es also im Hinblick auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit mit zwei elementaren Herausforderungen zu tun, die daraufhin geprüft werden sollten, ob sie mit einem veränderten Strategiemix besser beeinflusst werden können. Erstens geht es um die Frage der gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen: In den letzten Jahren kam es zu einer exorbitanten Zunahme von Krankheitstagen durch psychische Erkrankungen. Nach dem aktuellen Psychoreport der Krankenkasse DAK hat sich in Deutschland seit 1997 die Zahl der Fehltage verdreifacht, die durch psychische Erkrankungen bedingt sind. Psychische Probleme sind zudem eine der Hauptursachen für eine vorzeitige Verrentung aufgrund von Erwerbsunfähigkeit.

Zweitens geht es um die Entwicklung lernförderlicher Arbeitsbedingungen: Denn durch die Vernachlässigung von Weiterbildung erhöht sich das individuelle Risiko der Arbeitslosigkeit in einer zunehmend wissensbasierteren Wirtschaft mit rapidem technologischem Wandel. Dies gilt insbesondere für ältere und geringer qualifizierte Arbeitskräfte, die bislang in der Regel weit unterdurchschnittlich in die Maßnahmen der betrieblichen

Weiterbildung einbezogen werden. Kurzum: Qualifikationen sind auf allen Ebenen entscheidend. Denn es geht dabei um die Qualität der Arbeit selbst, die in der Regel eine wesentliche Grundlage für eine höhere Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ist.

Es besteht also Handlungsbedarf, wenn es darum geht, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern, indem bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Wir schlagen hierzu eine Strategie vor, die auf drei Säulen aufbaut.

Säule 1: Regulierung und Kontrolle

Ein erster Ansatzpunkt ist die Festlegung von anspruchsvollen Standards des Arbeitsschutzes auch im Hinblick auf psychische Risiken der Arbeit. Die von Gewerkschaftsseite angestoßene Diskussion um eine „Antistressverordnung“ weist in diese Richtung, ebenso der Versuch, Regeln für Arbeitsbelastungen auf betrieblicher Ebene zu finden. Regulierung funktioniert jedoch nur in Verbindung mit einer verlässlichen Anwendung der Vorgaben im Zuge regelmäßiger betrieblicher Kontrollen und Beratungen durch speziell geschulte „ArbeitsinspektorInnen“. Dies setzt – entgegen der bisherigen Politik – einen erheblichen quantitativen und qualitativen Ausbau der Kapazitäten zur Beurteilung von Gefährdungen voraus. Neben diesem Kontrollproblem stellt sich auch die Einschätzung von Gefahren nicht einfach dar. Zwar lassen sich Gefährdungsbeurteilungen nach dem Arbeitsschutzgesetz auch auf psychische Belastungen ausweiten, mit dem Ziel Risiken frühzeitig zu erkennen und zu minimieren. Die im Übrigen voll mitbestimmungspflichtige Gefährdungsbeurteilung hat sich bislang vorwiegend beim technischen Arbeitsschutz gut bewährt, also auch bei der äußerlichen Gestaltung von Arbeitsumgebungen und Arbeitsplätzen. Sie ist aber hinsichtlich der psychischen Belastungsmomente anspruchsvoller, weil prozedural ausgerichtet und weniger standardisier- und routinisierbar. Aus heutiger Sicht wären hier weitere Fortschritte machbar, um die notwendige präventive Ausrichtung tatsächlich voranbringen zu können. Im Kern geht es also darum, dass die betriebliche Beratungs- und Kontrollarbeit durch externe und

interne ExpertInnen unbedingt weiter zu entwickeln ist. Gleichwohl ist dies alleine für sich genommen nicht hinreichend, sondern muss im Sinne einer präventiven und nachhaltigen Strategie um weitere strategische Ansätze, die zu einer verbesserten Förderung der Arbeitsbedingungen beitragen können, erweitert werden.

Säule 2: Wissenskampagnen

Die regulierenden und beratenden Elemente einer modernen Arbeitsschutzstrategie sind tragende Pfeiler im vorgeschlagenen Strategiemix. Sie reichen aber allein nicht aus. Es bedarf eines wirklichen kulturellen Wandels in den Betrieben, der alleine durch rechtliche Instrumente nicht zu realisieren ist. Die Schaffung eines Bewusstseins über den Nutzen von betrieblichen Anstrengungen ist für den Erhalt und die Pflege der Beschäftigungsfähigkeit daher ebenso notwendig. Dazu können Studien über die Wirkungsbeziehungen und deren Vermittlung in die betriebliche Praxis ebenso hilfreich sein wie sozialpartnerschaftliche Initiativen, öffentlichkeitswirksame Kampagnen und Wettbewerbe, die gute Praktiken und kreative Erneuerungen in den Unternehmen bei der Förderung von psychischer Gesundheit und Weiterbildung prämiieren. Ein prominentes Beispiel ist die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA). Die vielfältigen Beratungsangebote und konkreten Handlungshilfen unter dem Dach der sozialpartnerschaftlich getragenen Initiative fördern oberhalb von gesetzlichen Mindeststandards betriebliche Aktivitäten und haben ihre Stärke sicher darin, Innovationen anzuregen und neue Ansätze Schritt für Schritt zu verbreitern. Aufklärung und Wettbewerbe stoßen allerdings an ihre Grenzen, wenn sie auf die bereits vom Nutzen einer zukunftsfähigen Unternehmenskultur ausgerichteten Personalpolitik überzeugten Unternehmen beschränkt bleiben. Andere Unternehmen können sich aufgrund der freiwilligen Teilnahme leicht entziehen.

Säule 3: Ökonomische Anreize

Regulierende und beratende Schritte sind ebenso wie Initiativen, Kampagnen und Aufklärung das etablierte Fundament einer glaubwürdigen und auf Prävention sowie auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategie der qualitativen Arbeitsförderung. Gleichwohl halten wir eine Ergänzung um einen dritten Mechanismus für notwendig und empfehlenswert.

Unternehmen, die wenig oder gar nichts für die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Arbeitskräfte tun, belasten langfristig die volkswirtschaftliche Basis und somit auch die Sozialkassen. Vor diesem Hintergrund bieten sich ökonomische Anreizmechanismen an, die dafür sorgen, dass jene Unternehmen belohnt werden, die ihre Arbeitswelten so gestalten, dass die Beschäftigungsfähigkeit erhalten oder verbessert wird. Ein solches Bonussystem setzt Anreize, um in gute Arbeitsbedingungen zu investieren. ArbeitgeberInnen erhalten dann eine ökonomische Anerkennung für eine positive Gestaltung der Arbeitswelt, die Beschäftigungsfähigkeit pflegt, produktiv und human ist und damit weniger Kosten externalisiert. Dies kann den Wettbewerb um gute Modelle oder zusätzliche Anstrengungen anregen. Der „harte“ ökonomische Anreiz spricht aber im Gegensatz zu „weichen Instrumenten“ wie freiwilligen Initiativen und Aufklärungskampagnen sowie Wettbewerben alle Unternehmen an.

Was die konkrete Umsetzung angeht, so bietet sich eine Differenzierung der Beitragssätze der ArbeitgeberInnen im Rahmen der Sozialversicherung an. Beispielsweise könnte ein kleinerer Teil des Beitragssatzes in Höhe von 0,1 bis 0,5 Prozentpunkten in einen Fonds fließen, aus dem heraus ein Bonus für Unternehmen gezahlt wird, die sich in besonderem Maße um die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Belegschaften kümmern. Damit lassen sich die Anstrengungen der ArbeitgeberInnen in einem begrenzten, aber nicht nur symbolischen Umfang belohnen.

Welcher Zweig der Sozialversicherung angesprochen wird, ist eine Frage der konkreten Ausgestaltung. Die gesetzliche Unfallversicherung, die allein auf

ArbeitgeberInnenbeiträgen beruht, differenziert bereits heute unterschiedliche Beiträge nach Risiken bzw. Gefahrklassen in Abhängigkeit von den Leistungen, die für die im Betrieb Beschäftigten gezahlt werden. Sie zeigt damit auf, dass dieser Mechanismus klar zu Anstrengungen beiträgt, die eine Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zum Ziel haben. Für unsere beiden Felder – Förderung psychischer und körperlicher Leistungsfähigkeit sowie Weiterbildung – geht es aber um die Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Die Krankenversicherung ist unmittelbar für berufsbedingte, auch psychisch bedingte Krankheitsfälle zuständig, die Rentenversicherung für Renten wegen Erwerbsminderung und berufliche Rehabilitation, die Arbeitslosenversicherung für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und ergänzende berufliche Qualifizierung, die zum Teil auch auf einen Mangel an betrieblicher Weiterbildungskultur zurückzuführen sind.

Anreize für Unternehmen machen in den Bereichen Sinn, in denen das Eintreten des Risikos durch geeignetes Handeln auf der betrieblichen Ebene vermindert werden kann, es also nachweisbare Wirkungsbeziehungen zwischen den Aktivitäten der Unternehmen und den Auszahlungen der Sozialversicherung gibt. Dort können sie in die Verantwortung genommen werden. Die Ausgestaltung dieses Anreizansatzes ist ein weites Feld mit Haken und Ösen. Das wissen wir. Gleichwohl sind wir der Auffassung, dass ein intelligent justierter Ansatz Steuerungsleistungen erbringen kann, die den beiden anderen Steuerungsansätzen fehlen. Hinsichtlich der Ausgestaltung ist zum einen weiterhin zu diskutieren, ob Niveaus oder Veränderungen in die Bewertung einfließen sollen. Zum anderen ist zu klären, ob a) Input-Kriterien wie betriebliche Programme, Prozesse und Aufwendungen, z.B. eine Verbesserung der Arbeitsorganisation, etwa unter Mitwirkung der Betriebsräte, oder b) Output-Kriterien wie psychisch bedingte Fehlertage bzw. Abgänge in Erwerbsminderungsrenten oder Arbeitslosigkeit gemessen werden sollen. Die Inputorientierte Messung setzt eine Verständigung über positiv zu bewertende Indikatoren und deren Erfassung auf betrieblicher Ebene voraus. Die Output-Messung könnte hingegen direkt auf der Basis von Daten der Sozialversicherung erfolgen und überließe die Wahl des richtigen Weges zu einer besseren Performanz den Betrieben. Dabei ist klar, dass nur jeweils vergleichbare

Betriebe mit ähnlichen Belegschaftsstrukturen verglichen werden können. Darüber hinaus sind die Anforderungen betrieblichen Datenschutzes zu gewährleisten. Und schließlich muss im Zuge der weiteren Ausarbeitung eines Bonussystems für gute Arbeitsbedingungen vermieden werden, dass unerwünschte Nebenwirkungen wie selektives Rekrutierungsverhalten oder interner Druck als Mittel gegen Krankschreibungen eintreten können.

Auch im Ausland gibt es Erfahrungen mit vergleichbaren Systemen. Beispielsweise sind in den Niederlanden die ArbeitgeberInnen verpflichtet, die Lohnfortzahlung bei Krankheit für bis zu zwei Jahre zu tragen; darüber hinaus müssen sie bei den Erwerbsunfähigkeitsrenten risikoabhängige Prämien aufbringen, die sich danach richten, wie viele Anträge auf Berufsunfähigkeitsrenten in der Vergangenheit von dem jeweiligen Unternehmen gestellt wurden. Beides hat starke Anstrengungen zur Vermeidung von Krankheitstagen bzw. Berufsunfähigkeit ausgelöst. In den USA gibt es das so genannte „experience rating“ in der Arbeitslosenversicherung. Der ArbeitgeberInnenbeitrag variiert dort entsprechend der Abgänge aus dem Betrieb in Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Auszahlungen, was in dem dortigen, sehr flexiblen Arbeitsmarkt hilft, die Beschäftigung zu stabilisieren. Es gibt also durchaus Beispiele, die wichtige Hinweise für die Ausgestaltung ökonomischer Anreize für die Betriebe zum Erhalt und zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit geben.

Ausblick

Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sind zentrale Herausforderungen für eine gute künftige Entwicklung von Arbeit in Deutschland. Dazu müssen die notwendigen Schritte unternommen werden. Rechtliche Regulierung und Beratung, Überzeugung und ökonomische Anreize sind gleichermaßen wichtig. Mit dem hier vorgestellten Steuerungsmix haben wir drei Ansätze in ein Konzept integriert, die sich wechselseitig ergänzen und im Ergebnis zu verbesserten Arbeitsbedingungen beitragen können. Zentrale Indikatoren für die verbesserten Arbeitsbedingungen sind auf eine nachhaltige Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und eine verbesserte volkswirtschaftliche sowie unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. Wir votieren deshalb für einen Strategiemix aus Wissenskampagnen, moderner rechtlicher Regulierung mit umfassender Beratung und ökonomischen Anreizen, weil wir angesichts der Herausforderungen davon ausgehen, dass am ehesten über diesen anspruchsvollen Steuerungsmix der Größe der Zielsetzung Rechnung getragen werden kann.

Die Autoren



Dr. Werner Eichhorst engagiert sich im DenkraumArbeit im Bereich „Zukunft der Arbeit im digitalen Wandel“. Er ist Direktor für Arbeitsmarktpolitik Europa am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Progressiven Zentrums.



Prof. Dr. Wolfgang Schroeder engagiert sich im DenkraumArbeit im Bereich „Arbeitszeitpolitik“. Er ist Professor an der Universität Kassel und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Progressiven Zentrums.

Über den DenkraumArbeit

Der DenkraumArbeit ist ein gemeinsames Dialogprojekt zum Wandel der Arbeitswelt der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Progressiven Zentrums. Rund 100 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft und Verbänden engagieren sich hier seit Anfang 2014 ehrenamtlich in vier thematischen Arbeitsgruppen: Arbeitszeitpolitik; Zukunft der Arbeit im digitalen Wandel; Arbeitsmarkt, Einkommen, Soziale Sicherung; sowie Qualifizierung und Weiterbildung.

denkraumarbeit

Über das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank mit Sitz in Berlin. Ziel des Progressiven Zentrums ist, neue Netzwerke progressiver AkteurInnen unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen. Dabei bezieht das Progressive Zentrum besonders junge VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus Deutschland und Europa in progressive Debatten ein.



Ansprechpartner:

Dominic Schwickert | dominic.schwickert@progressives-zentrum.org

Über die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die FES ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Mit ihrer Arbeit im In- und Ausland trägt sie dazu bei, dass Menschen an der Gestaltung ihrer Gesellschaften teilhaben und für Soziale Demokratie eintreten. Rund 610 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter engagieren sich in den Zentralen in Bonn und Berlin, in bundesweit 13 Landes- und Regionalbüros sowie in mehr als 100 Auslandsvertretungen.



Ansprechpartner:

Andrä Gärber | Andrae.Gaerber@fes.de

Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Progressiven Zentrums auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2015

Ausgabe: November 2015

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert

c/o Das Progressive Zentrum e.V.

Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach und Katarina Niewiedzial
Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org

mail@progressives-zentrum.org

www.facebook.com/dasprogressivezentrum

twitter: @DPZ_Berlin

Layout: Daniel Menzel