LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4060

Alle Abg

Prof. Dr. Thomas Haipeter, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg Essen

Stellungnahme zum Antrag „Die Gute Arbeit von morgen für Nordrhein-Westfalen.“ Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/13401

Zur Analyse der Ausgangslage

Der Antrag benennt zunächst Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Wirtschafts- Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dazu zählen aus Sicht des Antrags zum einen die Corona-Pandemie, die zu volkswirtschaftlichen Verwerfungen wie dem Konjunktureinbruch, Arbeitsausfällen und Störungen in den Lieferketten, aber auch zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt wie einer Zunahme der Arbeitslosigkeit vor allem prekär Beschäftigter und wachsender Einkommensungleichheiten geführt hat – wobei allerding die Ursachen nicht im Einzelnen benannt werden zu denen auch Einkommenseinbußen durch Kurzarbeit gehören. Zudem ist nach Einschätzung des Gutachtens die Schwäche der Arbeitsregulierung in den als systemrelevant eingestuften Tätigkeiten deutlich geworden, die dort zu problematischen Arbeitsbedingungen führt. Auch diese Verwerfungen und Ungleichheiten sind im Antrag allerdings nicht systematisch ausgeleuchtet. Dazu gehören auch: Ungleichheiten zwischen den Beziehern von Kurzarbeit und den Solo-Selbständigen oder befristet Beschäftigten, die nicht unter diese Regelung gefallen sind; Ungleichheiten zwischen den Beschäftigten in Kurzarbeit, und denen, die in ihrer Vollzeitbeschäftigung blieben; Ungleichheiten zwischen denen, die in Produktion und Dienstleistung Präsenzzwang hatten und denen, die im Home-Office arbeiten konnten; und schließlich Ungleichheiten zwischen denen, für die das Home Office einen Zugewinn an Work-Life-Balance brachte und denen, die im Home Office oder in der Präsenzarbeit mit Betreuungsaufgaben für ihre Kinder konfrontiert wurden, deren Schulen und Kitas geschlossen wurden.

Die disruptiven Effekte der Pandemie, die im Vergleich zur Finanzmarktkrise im Gutachten zu Recht als deutlich tiefergehender eingestuft werden, werden in Beziehung gesetzt zu den langfristigen Herausforderungen von Arbeit und Wirtschaft, unter denen vor allem die Digitalisierung und die Dekarbonisierung der betont werden (die aber, wie nicht im Gutachten erwähnt, zudem eng mit der Globalisierung als dritter nach wie vor bestehender Herausforderung zusammenhängen). Hinzu kommen nach Aussage des Gutachtens längerfristige Missstände auf dem Arbeitsmarkt und beim Arbeitsschutz, die allerdings nicht im Einzelnen herausgearbeitet werden. Der Antrag sieht vor diesem Hintergrund zwei zentrale Aufgaben, ohne diese systematisch zu unterscheiden: Die Bekämpfung der Folgen der Corona-Krise auf der einen und die Entwicklung gesellschaftlicher Zukunftsentwürfe für – zusammengefasst - Resilienz, Leistungsgerechtigkeit und Lebensqualität und gute Arbeit „in einem modernen, klimaneutralen Industrieland“ auf der anderen Seite (S.1).

Die Konturen eines solchen Zukunftsentwurfs werden darauf etwas konkretisiert: Die klimagerechte Umgestaltung der Wirtschaft und insbesondere der Industrie, eine Stärkung von Ge-

werkschaften und Mitbestimmung, eine Wirtschaftspolitik die auf soziale Sicherheit, Beschäftigung in guter Arbeit, Verteilungsgerechtigkeit und die Förderung von Qualifizierung abzielt. Diese Schwerpunkte werden als „Kennzeichen einer neuen Phase der Prosperität“ identifiziert. Verbunden damit wird die Forderung nach einem „sozialen Neustart“ durch eine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die auf öffentliche Investitionen setzt, die Interessen der Beschäftigten schützt und für Gleichberechtigung der Geschlechter (ein Aspekt, der zuvor keine Rolle spielte) setzt.

Insgesamt werden in der Skizzierung der Ausgangslage zwar wesentliche Entwicklungen genannt. Insbesondere das Zusammenspiel der Pandemie und ihrer disruptiven Folgen für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Beschäftigung mit den langfristigen Wandlungsprozessen und Herausforderungen der Digitalisierung und der sozial-ökologischen Transformation setzen den Rahmen für politisches Handeln in den nächsten Jahren und darüber hinaus. Allerdings ist kritisch anzumerken, dass dabei die Bestandaufnahme doch lückenhaft und eher assoziativ wirkt und kaum systematische Analyse bereithält. Dies gilt insbesondere für die Frage, welche konkreten Probleme für Arbeitsmarkt und Beschäftigung mit den genannten Entwicklungstrends im Einzelnen verbunden sind und welche politischen Aufgaben sich daraus ergeben. Ursachen und Wirkungen werden nicht genauer benannt, und Analysen verschränken sich mit normativen politischen Entwürfen. Auf diese Weise wird vieles an sich richtige gesagt, ohne jedoch in einer Analyse überzeugend begründet zu werden.

Zu „Der Landtag stellt fest“

Die Konturen des oben geforderten Zukunftsentwurfs werden hier etwas genauer benannt. Dazu gehören aus Sicht des Antrags folgende Punkte zu den Schwerpunktbereichen der Klimaschutz und Digitalisierung sowie der sozialen Gerechtigkeit (hier gebündelt, im Antrag eher verstreut):

Klimaschutz und Digitalisierung: Eine aktive Industriepolitik und die Förderung von Forschung und Investitionen durch einen staatlichen Stabilitätsfonds; die Aufnahme und Stärkung ökologischer und sozialer Standards in öffentlichen Ausschreibungen; der Ausbau von Energie- und Rohstoffinfrastrukturen sowie der Kreislaufwirtschaft für den ökologischen Umbau (insbesondere erneuerbare Energien und Wasserstoff); die Ausweitung von Modellprojekten wie die „Innovation City Bottrop“.

Soziale Gerechtigkeit: Die Förderung und Unterstützung von Gewerkschaften und Mitbestimmung als zentrale Brücken für die Mitgestaltung und Beteiligung der Beschäftigten; die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit verbunden mit der Forderung, dass die Löhne in den unteren Lohndezilen steigen und der Gender Pay Gap reduziert werden sollten; die Einbeziehung von Solo-Selbständigen in die Sozialversicherungen; die Ausweitung von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auf alle Arbeitnehmergruppen und Solo-Selbständige; die Ausweitung des Personals in der Arbeitsschutzverwaltung.

Diese Punkte werden teilweise empirisch belegt (so zu Niedriglohnsektor in NRW und zu den Kontrollen durch die Arbeitsschutzbehörden), in anderen Punkten hingegen nicht. Das Papier hätte durch eine systematischere empirische Fundierung an Überzeugungskraft gewinnen können. Dazu zwei Beispiele: (1) Es hätten Studien über die zukünftigen Energiebedarfe der

im Text genannten Chemischen Industrie herangezogen werden können. Nach einer Studie des Verbands der chemischen Industrie (VCI) (der Roadmap) geht mit einer klimaneutralen Produktion bei Annahme eines moderaten Wachstums bis 2050 ein 11-Mal höherer Verbrauch an erneuerbaren Energien und ein 7-Mal höherer Verbrauch an (grünem) Wasserstoff einher; diese Zahlen verdeutlichen den Bedarf an Produktions- und Infrastrukturinvestitionen in erneuerbare Energien und die Wasserstoffwirtschaft. (2) Die Förderung von Gewerkschaften und Mitbestimmung ist nicht nur deshalb wichtig, weil die Einbeziehung der Beschäftigten durch Interessenvertretungen ein zentraler Faktor für eine erfolgreiche Transformation zu sein verspricht, sondern auch weil diese in ihrem Bestand heute gefährdeter denn je sind. Seit der Jahrtausendwende ist die Verbreitung der Betriebsräte nach Beschäftigten um knapp 10 Prozentpunkte auf nur mehr gut 40% gesunken; zugleich ging der Organisationsgrad der Gewerkschaften auf gut 16%, und die Tarifbindung ging von knapp 70% auf gut 50% zurück. Diese Zahlen belegen eine fortschreitende Erosion der institutionalisierten Arbeitsbeziehungen und der damit verbundenen Beteiligungsrechte in Deutschland.

Zu „Beschlussfassungen“

Im letzten Abschnitt werden konkreten Beschlussmöglichkeiten vorgestellt. Diese gliedern sich in drei Schwerpunkte oder „Offensiven“:

Die Offensive „Sozial, digital, klimaneutral für NRW“, in deren Zentrum ein „Stabilitätsfonds“ von 30 Mrd. Euro steht, der, angelehnt an das Konzept des Transformationsfonds des IMK und der Stiftung Arbeit und Umwelt, über Beteiligungen Eigenkapital für Investitionen in klimaneutrale Technologien zur Verfügung stellen soll. Dieser Fonds soll ergänzt werden um einen Klimamasterplan für Kommunen und den Ausbau einer nachhaltigen Wärmeversorgung.

Die Offensive „Mitbestimmungsland NRW“, bestehend aus einem Landesprogramm zur Förderung von Betriebsratsstrukturen, einer bundespolitischen Initiative zur Stärkung der Rechte von Betriebrät*innen, 1.000 neue Stellen beim Arbeitsschutz, einer präventive Arbeits- und Qualifizierungspolitik mit Ausbau der Weiterbildungsberatung oder Reform des Bafög, einer umlagenfinanzierte bundesweite Ausbildungsplatzgarantie, einer Initiative für die Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts an den digitalen Wandel und für Regeln für Home Office sowie einem Förderprogramm für eine gerechtere Verteilung von Sorge- und Familienarbeit.

Die Offensive „Respekt und Leistungsgerechtigkeit in NRW“ mit der Festschreibung von Sozialstandards (Mitbestimmung und Tarifvertragsbindung) in der öffentlichen Auftragsvergabe, einer Initiative zur Erleichterung von AVEs für Tarifverträge, ein Landesbündnis für Tariftreue, eine Initiative zur Einführung eines Mindestlohns von 12 Euro, die Weiterentwicklung der Grundsicherung zu einem Bürgergeld, die Weiterentwicklung des sozialen Arbeitsmarktes und eine materielle Aufwertung von Erziehungsberufen mit Einführung einer Ausbildungsvergütung.

Diese drei „Offensiven“ umfassen eine Reihe von Initiativen, die für sich genommen sinnvolle Versatzstücke einer „Guten Arbeit von Morgen“ sind. Dazu gehören der Stabilitätsfonds des Landes, der freilich mit einem Transformationsfonds auf Bundesebene abgestimmt werden müsste; der Ausbau des Arbeitsschutzes, der zu einer Verbesserung der Kontrolle der Arbeits-

bedingungen beitragen kann; die Erweiterung der Weiterbildungsberatung, die neuen Instrumenten der Weiterbildungsfinanzierung zu verknüpfen wäre; oder ein stärkerer Tarifvorbehalt in der öffentlichen Auftragsvergabe, der die soziale Nachhaltigkeit der Arbeitsbedingungen ein den Anbietern prüft und sicherstellt. Diese Elemente sind auch hinreichend konkret, um daraus politische Initiativen ableiten zu können.

Andere Elemente der Beschlussmöglichkeiten hingegen sind durchaus vage, und es ist nicht klar, wie diese in konkrete Initiativen umgesetzt werden könnten. Dazu gehören:

- Das Landesprogramm zur Förderung von Betriebsratsgründungen in NRW; hier stellt sich die Frage, wie ein solches Programm aussehen könnte und welche Anreize für Betriebsratsgründungen dort verankert werden könnten. Für Betriebsratsgründungen braucht es Initiativen der Beschäftigten, die zumeist von Gewerkschaften unterstützt werden. Dafür zeigen sich aktuell zwei Hemmnisse: die Schwächung der Gewerkschaften und ihrer Ressourcen auf der einen und Widerstand von Unternehmensleitungen gegen Betriebsratsgründungen vor allem im Bereich der KMU. Hier ist zu fragen, wie diese Probleme in einem Landesprogramm angegangen werden könnten. Das gleiche gilt für die Initiative zur Stärkung der Rechte der Betriebsräte, bei der offen ist, um welche inhaltlichen Rechte es dabei gehen soll und ob es sich dann um Informations-, Beratungs- oder Mitbestimmungsrechte handeln soll.
- Die Initiative zur Anpassung des Arbeits- und Sozialrechts an den digitalen Wandel und Regeln für Home Office; hier ist unklar, welche Anpassung damit konkret gemeint ist. Wenn hier die Einbeziehung von Solo-Selbständigkeit in die Sozialversicherung im Vordergrund stehen soll, trifft dies vor allem Bereiche der Solo-Selbständigkeit, die nichts mit der Digitalisierung zu tun haben. Ziemlich deutungsoffen sind auch die Regeln für das Home-Office, zumal die Regelung solcher Arbeitsformen zunächst in den Händen der Tarif- und Betriebsparteien liegen sollte. Der Gesetzgeber könnte dann allenfalls Mindeststandards festlegen, auf denen die Tarif- und Betriebsparteien aufbauen könnten oder die dort gelten, wo es diese nicht gibt. Dazu müssten Regelungen zur Begrenzung der Erreichbarkeit ebenso gehören wie zur Erfassung und Kontrolle der Arbeitszeiten. Auch sollte nicht vergessen werden, dass damit nur ein Teil der Beschäftigten erfasst wird, nämlich vor allem die in der Pandemie positiv privilegierten. Die in der Analyse betonten Ungleichheiten zuungunsten systemrelevanter Tätigkeiten werden dadurch nicht berührt.
- Für die anderen Beschäftigtengruppen könnten Maßnahmen wie die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro dienen, allerdings ist hier nicht klar, wie diese politische Forderung mit dem Prozess der Bestimmung des Mindestlohns in der Mindestlohnkommission in Einklang gebracht werden kann, der ja unabhängig von der Politik ist. Gleiches gilt für die Frage der materiellen Aufwertung von Erziehungsberufen. Sofern es sich dabei um öffentlich Träger handelt, könnten natürlich die öffentlichen Arbeitgeber höhere Löhne für diese Berufsgruppen im Tarifvertrag festlegen. Für private Träger hingegen ist dies nicht möglich, hier entscheidet die Organisationsmacht der Gewerkschaft (ver.di).
- Die Initiative zur Erleichterung von AVE; auch hier bleiben die Vorschläge vage. Letztlich steht und fällt die Allgemeinverbindlichkeitserklärung mit den Entscheidungen der Bundestarifkommission aus Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, und die aktuelle

Krise der AVE ist vor allem durch die Vermeidungsstrategie des BDA zu erklären. Eine Ausweitung der AVE müsste vor allem hier ansetzen, z.B. durch eine Umkehrung des Mehrheitsprinzips (so dass eine Entscheidung gegen einen Antrag auf AVE eine Mehrheit in der Kommission bräuchte und nicht mehr die Entscheidung für eine AVE).

Schließlich fehlen auch einige Punkte, die sowohl in der Analyse als auch in den „Feststellungen“ angesprochen wurden, aber in den Offensiven nicht aufgegriffen werden. Dazu zählen:

- Die Frage der Infrastrukturinvestitionen, die zur Versorgung der Industrie mit erneuerbaren Energien und Wasserstoff aufgebaut werden müssen; hier stellt sich die Frage, wie dazu ein Beitrag des Landes aussehen könnte.
- Das Problem der Schwächung der Gewerkschaften. In den Offensiven kommen Maßnahmen zur Stärkung der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland nicht vor, dabei sind gerade Gewerkschaften wichtig für die Lösung mehrerer der angesprochenen Probleme. Starke Gewerkschaften können Betriebsratsgründungen effektiver initiieren und unterstützen; sie stärken das Tarifvertragssystem, denn sie führen zu einer Verbesserung der Verbandsbildung auf der Arbeitgeberseite und damit zu einer Erhöhung der Tarifbindung; sie handeln in den Tarifverträgen gute Löhne und Arbeitsbedingungen aus; und sie verhandeln Mindeststandards der Entgelte, die in den untersten Tarifgruppen zumeist deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen. Viele der im Antrag vorgesehenen Maßnahmen zur Förderung von Löhnen und Tarifbindung würden damit wenn nicht hinfällig so doch weniger dringend, denn diese sind Reaktionen auf die Schwäche der Gewerkschaften. Es würde dann darum gehen, neue Anreize und Unterstützungen für die Organisierung in Gewerkschaften zu setzen.
- Dies ist auch für einen dritten Punkt relevant, explizite Maßnahmen zur Reduzierung des Gender Pay Gap, die in den Offensiven nur mit Blick auf Erziehungsberufe vorkommen. Denn Tarifverträge reduzieren den Gender Pay Gap nachweislich erheblich. Andere Maßnahmen werden nicht vorgeschlagen.
- Gleiches gilt für die Frage der Stärkung der systemrelevanten Bereiche. Auch diese tauchen in den Offensiven allenfalls indirekt beim Mindestlohn oder der AVE auf, doch ist unklar, wie und ob diese Maßnahmen geeignet sind, die strukturellen Probleme und Ungleichheiten, die in diesen Tätigkeitsfeldern sichtbar geworden sind, zu beheben.

Fazit: der Antrag „Gute Arbeit für Morgen in Nordrhein-Westfalen“ spricht wichtige Problemzonen und Zukunftsfragen der Regulierung und Gestaltung von Arbeit an. Allerdings ist dabei die Analyse der Ausgangslage wenig systematisch und teilweise assoziativ. Die Zukunftsentwürfe sind empirisch teilweise nicht zufriedenstellend fundiert. Und die drei Offensiven enthalten zwar sinnvolle Punkte, aber auch offene Fragen der Konkretisierung und einige Lücken im Vergleich zur Ausgangsanalyse.

Duisburg, den 14.06.2021