

## Von Decent Work zu Guter Arbeit. Zur Bedeutung arbeitspolitischer Leitbilder

Rolf SCHMUCKER<sup>1</sup>

*Institut DGB-Index Gute Arbeit, Berlin*

### *Abstract*

*Der Beitrag stellt das Leitbild Decent Work der Internationalen Arbeitsorganisation dem Konzept der Guten Arbeit gegenüber, das von den deutschen Gewerkschaften entwickelt wurde. Beide Ansätze rücken die Qualität der Arbeitsbedingungen in den Mittelpunkt des arbeitspolitischen Interesses. Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Konzepte. Während Decent Work auf global gültige Mindeststandards setzt, geht es bei Guter Arbeit um differenziertere Ansprüche an Arbeitsinhalte und -organisation. Dabei wird an die Debatte um die Humanisierung der Arbeit aus den 1970er und 1980er Jahren angeknüpft. Mit dem DGB-Index Gute Arbeit wird ein Befragungsinstrument vorgestellt, das die Urteile der Beschäftigten über ihre Arbeit zum Maßstab der Bewertung der Arbeitsqualität macht.*

*Schlüsselbegriffe: Decent Work, Gute Arbeit, Arbeitsbedingungen, Humanisierung der Arbeit, DGB-Index Gute Arbeit*

### **Einleitung**

Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Arbeit wird durch die möglichen Auswirkungen globaler Megatrends auf die Arbeitswelt geprägt. Klimawandel, Digitalisierung und Globalisierung gelten als Treiber von Veränderungen, die nach Einschätzung vieler Beobachter weitreichende Folgen für Arbeitsmärkte, Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen haben. Hinsichtlich der damit verbundenen Chancen und Risiken für die Beschäftigten gibt es allerdings sehr unterschiedliche Szenarien (vgl. ILO 2019; Méda 2019; Urban 2019).

Ökonomische, sozial-ökologische und technische Transformationen sind zwar immer eng mit der Arbeitswelt verknüpft, es ist jedoch keineswegs selbstverständlich, dass die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu einem zentralen Kriterium der Veränderungen werden. Beschäftigte sehen sich derzeit mit neuartigen Anforderungen an Fle-

---

<sup>1</sup> Dr. phil. Rolf Schmucker, Sozial- und Gesundheitswissenschaftler, leitet das Institut DGB-Index Gute Arbeit in Berlin (rolf.schmucker@dgb.de).



xibilität, Leistungsfähigkeit und Qualifikation konfrontiert, die mit wirtschaftlichen oder technischen Notwendigkeiten begründet werden. Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen sind dabei oft nachrangig.

Um auch in den genannten Transformationsprozessen dem Ziel einer menschengerechten Arbeit Geltung zu verschaffen, bedarf es neben dem arbeits- und sozialrechtlichen Schutz der Beschäftigten auch normativer Maßstäbe der Arbeitsgestaltung, die handlungsleitend für die arbeitspolitischen Akteure sind. Beispiele für solche Leitbilder, die die Qualität der Arbeit in den Mittelpunkt rücken, existieren sowohl im internationalen Rahmen als auch auf nationaler Ebene. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat vor einigen Jahren *Decent Work* zum zentralen Leitbild der Organisation erklärt. In Deutschland haben die Gewerkschaften unter dem Begriff der *Guten Arbeit* Kriterien der Arbeitsgestaltung entwickelt, die die Ansprüche der Beschäftigten an ihre Arbeit unterstreichen.

*Decent Work* und *Gute Arbeit* wurden in unterschiedlichen institutionellen und geografischen Kontexten entwickelt. Die Leitbilder weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, setzen jedoch auch unterschiedliche Schwerpunkte. Ziel des Beitrags ist es, die wesentlichen Merkmale der beiden arbeitspolitischen Konzepte herauszuarbeiten sowie Parallelen und Unterschiede zu benennen.

Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der *Initiative für Gute Arbeit*, die – in Anknüpfung an das Programm *Humanisierung des Arbeitslebens* – seit den 1990er Jahren von den Gewerkschaften in Deutschland angestoßen wurde. Ein Baustein dieser Initiative ist die Entwicklung des DGB-Index Gute Arbeit, eines Befragungsinstruments, mit dem Informationen über die Qualität der Arbeitsbedingungen gewonnen werden. Damit wurde das Leitbild der *Guten Arbeit* in einen Fragebogen für abhängig Beschäftigte übersetzt. Die Vorstellung des Instruments und einiger exemplarischer Ergebnisse illustrieren den Ansatz der Gewerkschaften, das arbeitspolitische Leitbild mit konkreten Gestaltungsanforderungen zu verbinden.

### **Decent Work als globales Leitbild**

Der Begriff *Decent Work* wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 1999 geprägt. Die ILO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie weist eine tripartistische Struktur auf, das heißt Vertreter von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen wirken gleichberechtigt an der Formulierung ihrer Ziele und Programme mit. Mit dem *Decent Work*-Konzept (in der deutschen Übersetzung: menschenwürdige Arbeit) werden qualitative Aspekte der Arbeitsgestaltung betont. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass die Schaffung von Jobs ohne Berücksichtigung ihrer Qualität keine ausreichende Zielsetzung der ILO darstellen könne.

*The ILO is concerned with decent work. The goal is not just the creation of jobs, but the creation of jobs of acceptable quality. The quantity of employment cannot be divorced from its quality. (ILO 1999)*

Die *Decent Work*-Agenda wurde vor dem Hintergrund der rasch voranschreitenden ökonomischen Globalisierung entwickelt. Die Liberalisierung der Märkte und vor allem der Machtzuwachs der internationalen Finanzmärkte erhöhten den Druck auf die nationalen Arbeitsmärkte

und damit auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. In diesem historischen Kontext benannte die ILO Arbeitslosigkeit und wachsende Unsicherheit als zentrale Problemfelder, die einer politischen Bearbeitung bedürften. Der Zugang zu menschenwürdiger Arbeit für alle Menschen wurde zu einem Hauptziel der ILO erklärt. *Decent Work* sollte ein Leitbild werden, das die verschiedenen Normen vereint, denen sich die Internationale Arbeitsorganisation seit ihrer Gründung im Jahr 1919 verpflichtet hatte. Im Mittelpunkt stehen vier strategische Ziele: der Zugang zu produktiver und angemessen bezahlter Arbeit, arbeitsrechtlicher Schutz, soziale Sicherheit und der soziale Dialog.

*Decent work means productive work in which rights are protected, which generates an adequate income, with adequate social protection. It also means sufficient work, in the sense that all should have full access to income-earning opportunities. (...) Tripartism and social dialogue are both objectives in their own right, guaranteeing participation and democratic process, and a means of achieving all the other strategic objectives of the ILO. (ILO 1999)*

Die Aufnahme von *Decent Work* in die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen im Jahr 2015 unterstreicht die Bedeutung des Leitbildes. Die UN formulieren das Ziel, bis zum Jahr 2030 „decent work for all women and men“ (ILO o.J.: 11) zu realisieren. Als wichtige Voraussetzung für menschenwürdige Arbeit gilt die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen der ILO. Diese sind in acht Übereinkommen festgelegt, die die Bekämpfung von Zwangs- und Kinderarbeit, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie das Verbot von Diskriminierung in der Arbeit zum Gegenstand haben. Obwohl es sich um unverzichtbare Mindeststandards für eine humane Gestaltung der Arbeitswelt handelt, haben jedoch bei weitem nicht alle Mitgliedstaaten die entsprechenden Abkommen ratifiziert. Zum Jahresbeginn 2020 hatten lediglich 146 von 187 Mitgliedsstaaten eine Ratifizierung von allen acht Kernarbeitsnormen vollzogen (ILO 2020a).

Wie notwendig die Durchsetzung der Normen ist, zeigt die globale Verbreitung von Kinderarbeit und von Formen der modernen Sklaverei. Für das Jahr 2016 geht die ILO von 152 Millionen arbeitenden Kindern aus. Knapp die Hälfte, 73 Millionen, arbeiten unter hochgradig riskanten Arbeitsbedingungen, die die Sicherheit und Gesundheit unmittelbar gefährden und die moralische Entwicklung der Kinder beeinträchtigen (ILO 2017a: 11). Die Zahl der Menschen, die weltweit in moderne Formen der Sklaverei gezwungen sind, schätzt die ILO auf über 40 Millionen. Dazu zählt sowohl Zwangsarbeit als auch erzwungenes Heiraten, das für die betroffenen Frauen häufig mit sklavenähnlicher Arbeit verbunden ist (ILO 2017b: 9).

Über Kinder- und Zwangsarbeit hinaus werden die Ziele von *Decent Work* im globalen Maßstab auch hinsichtlich weiterer Standards deutlich verfehlt. Weltweit arbeitet die Mehrheit aller Beschäftigten (im Jahr 2016: 61 Prozent) im informellen Sektor. Das heißt, dass die Arbeit von mehr als zwei Milliarden Menschen keinen oder nur unzureichend formalisierten Regulierungen unterliegt. In der Praxis bedeutet dies für die Beschäftigten fehlenden arbeitsrechtlichen Schutz, mangelnde soziale Absicherung, hohe Arbeitsbelastungen und ein geringes und unsicheres Einkommen. Weltweit leben 630 Millionen Beschäftigte in Armut, d.h. sie beziehen ein tägliches Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 3,20 US-Dollar (ILO 2020b: 34).

Die Zahlen machen deutlich, wie weit die globale Realität der Arbeitsmärkte von den Kriterien der ILO für menschenwürdige Arbeit entfernt ist. Unter diesen Bedingungen hat *Decent*

*Work* als Leitbild und Zielperspektive im globalen Maßstab eine wichtige Funktion. Qualitative Standards der Arbeitsgestaltung werden als eigenständige Ziele formuliert, die nicht nachrangig gegenüber anderen Zielsetzungen – wie etwa dem wirtschaftlichen Wachstum – sind. Die Konkretisierung von *Decent Work* durch weltweit gültige Mindeststandards ist ein wichtiger Bezugspunkt für arbeitspolitische Akteure. Die Überprüfung der Ziele mittels messbarer Indikatoren liefert wichtige Informationen über Normverletzungen und drängende arbeitspolitische Handlungsfelder.

Der Versuch der ILO, normative Ziele im globalen Kontext zu formulieren, ist mit höchst unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen in den verschiedenen Ländern und Regionen der Welt sowie mit massiven Interessengegensätzen zwischen den verschiedenen Akteuren konfrontiert. Das global gültige Leitbild von menschenwürdiger Arbeit ist daher auf allgemeine Zielsetzungen und konsensfähige Mindeststandards beschränkt. Weitergehende Vorstellungen von menschengerechter Arbeitsgestaltung und ihre Umsetzung in Normen der Internationalen Arbeitsorganisation treffen teilweise auf massiven Widerstand aus den Reihen der Arbeitgeberorganisationen und nationaler Regierungen. Die Ausrichtung von *Decent Work* auf basale Arbeitsstandards bedeutet auch, dass die formulierten Maßstäbe in verschiedenen Ländern und Weltregionen eine unterschiedliche Wirksamkeit entfalten.

Das politische Potential des Leitbilds *Decent Work* ist dort stärker ausgeprägt, wo die damit verbundenen Normen massiv verletzt werden. In Ländern, in denen die Mindeststandards in wesentlichen Teilen erfüllt werden, liefert *Decent Work* als Zielperspektive arbeitspolitischer Kampagnen dagegen weniger Gestaltungsansätze. Dies ist eine Erklärung dafür, warum *Decent Work* nicht im Mittelpunkt der arbeitspolitischen Debatten in Deutschland steht. Zwar kommt es auch in Deutschland zu Verletzungen der Kernarbeitsnormen, diese sind jedoch deutlich geringer ausgeprägt als in vielen Ländern des globalen Südens. Für die deutschen Gewerkschaften sind die Standards von *Decent Work* daher eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Definition ihrer arbeitspolitischen Zielsetzungen. Hier ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten weniger *Decent Work* im Sinne der ILO-Kriterien in den Mittelpunkt der arbeitspolitischen Debatten gerückt, als der Begriff *Gute Arbeit*.

Dabei ist es kein Zufall, dass die internationale Debatte um *Decent Work* und die deutsche Diskussion um *Gute Arbeit* etwa im gleichen Zeitraum Fahrt aufnahmen. Weltweit standen Arbeitsmärkte in den 1990er Jahren unter einem hohen Druck. Die neoliberale Globalisierung der Märkte, die Transformation der ehemals sozialistischen Staaten und die Ausbreitung von Deregulierungs- und Liberalisierungspolitiken hatten in vielen Ländern zu hoher Arbeitslosigkeit sowie zur Ausbreitung atypischer, prekärer und informeller Beschäftigungsverhältnisse geführt. In diesem Kontext setzten sich die Gewerkschaften dafür ein, die Qualität von Arbeitsbedingungen wieder stärker in den Fokus zu nehmen. Damit ist eine grundlegende Gemeinsamkeit benannt, die den Ausgangspunkt sowohl für *Decent Work* als auch für *Gute Arbeit* darstellt.

Bei der Ausgestaltung der beiden Konzepte zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede. Während *Decent Work* – wie gezeigt – auf grundlegende Anforderungen und Mindeststandards von Arbeit abzielt, weist der Begriff der *Guten Arbeit* deutlich darüber hinaus. In der deutschen Debatte wurde an arbeitswissenschaftliche und –politische Traditionslinien der 1970er und

1980er Jahre angeknüpft, die unter der Überschrift *Humanisierung der Arbeit* stehen. Die Ansprüche an *Gute Arbeit* sind höher und ausdifferenzierter, als dies im ILO-Konzept der Fall ist, dessen Kriterien im globalen Maßstab anwendbar sein müssen.

### **Gute Arbeit statt Arbeitsleid – zur Entwicklung einer gewerkschaftlichen Initiative**

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein Gremium von fünf Wirtschaftsprofessor\*innen, das auf Vorschlag der deutschen Bundesregierung berufen wird, formulierte in seinem Gutachten 2017/18 das Ziel, dass Beschäftigte länger im Erwerbsleben verbleiben sollen. Eine Flexibilisierung des Rentenalters sehen die Sachverständigen jedoch skeptisch. Sie befürchten, dass viele Beschäftigte eher einen früheren Renteneintritt wählen würden statt länger zu arbeiten. Die Begründung lautet wie folgt: „Weil das Arbeitsleben immer ein gewisses Maß an Arbeitsleid mit sich bringt, dürften zu wenige Arbeitnehmer eine solche Flexibilität zu einer Verlängerung ihrer Lebensarbeitszeit nutzen.“ (Sachverständigenrat 2017: 21f)

Mit der Sichtweise, dass Arbeit immer mit Leid verbunden sei, fallen die sogenannten Wirtschaftsweisen hinter die Erkenntnisse und Ziele zurück, die in den vorangegangenen Jahrzehnten in Arbeitsforschung und Arbeitspolitik entwickelt wurden. Es handelt sich um einen anachronistischen Blick auf Arbeit, der die Perspektive einer humanen Arbeitsgestaltung, die den arbeitenden Menschen nicht nur ein Einkommen, sondern auch persönlichkeits- und gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen bietet, negiert. Hinzu kommt, dass gerade die Vermeidung von Arbeitsleid und die Gestaltung alter(n)sgerechter Arbeitsbedingungen zentrale Voraussetzung dafür sind, dass Beschäftigte ihren Beruf tatsächlich bis zum Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters ausüben können.

Die Haltung des Sachverständigenrats ist jedoch kein Einzelfall. Eine geringe Aufmerksamkeit für die Qualität der Arbeitsbedingungen ist vor allem in Zeiten starken Wettbewerbsdrucks, wirtschaftlicher Krisen und hoher Arbeitslosigkeit zu beobachten. In Deutschland sind die 1990er und 2000er Jahre dafür ein gutes Beispiel. Die steigende Arbeitslosigkeit nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten in Verbindung mit den vorherrschenden neoliberalen Politikkonzepten erhöhte den Druck auf die Arbeitsbedingungen. Ein wesentlicher Bestandteil der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder war die Absenkung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards. Damit wurde der Druck auf Erwerbslose erhöht, auch Stellen mit unsicheren und belastenden Arbeitsbedingungen anzunehmen (Bosch 2012: 31f).

#### *Blick zurück: Humanisierung des Arbeitslebens*

Aus Perspektive der deutschen Gewerkschaften waren die 1990er Jahre ein „arbeitspolitisch verlorenes Jahrzehnt“ (Pickshaus 2007: 17). Diese Bewertung wird vor allem dann nachvollziehbar, wenn man die vorangegangenen wissenschaftlichen und politischen Bestrebungen für eine Humanisierung der Arbeit aus den 1970er und 1980er Jahren betrachtet. Im Mai 1974 wurde gemeinsam von Forschungs- und Arbeitsministerium das Aktions- und Forschungspro-

ogramm *Humanisierung des Arbeitslebens* (HdA) gestartet. Das Programm benannte vier Förderbereiche: Es sollte um die Entwicklung von Schutzstandards im Umgang mit Maschinen und Anlagen gehen, um die Förderung menschengerechter Technologien, um neue Modelle der Arbeitsorganisation (wie z.B. Gruppenarbeit) sowie um den Praxistransfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Arbeitswelt. Anträge auf Projektförderung konnten von Wissenschaftler\*innen, Unternehmen und – ab einem späteren Zeitpunkt – auch von Verbänden und Gewerkschaften gestellt werden (vgl. Müller 2019: 67). Über die gesamte Laufzeit des HdA-Programms von 1974 bis 1989 wurden mehr als 1.600 Projekte und Maßnahmen mit der grundsätzlichen Perspektive einer Humanisierung der Arbeit gefördert (ebd.: 59).

Möglich wurde der mit dem HdA-Programm verbundene arbeitspolitische Aufbruch durch eine partielle Überschneidung der Interessen von Politik, Gewerkschaften, Unternehmen und Wissenschaft. Das tayloristische Produktionsmodell war an Grenzen gestoßen, die sich sowohl in verlangsamten Produktivitätssteigerungen als auch in zunehmenden Arbeitsbelastungen der Beschäftigten zeigten. Neue Modelle der Arbeitsorganisation und –gestaltung versprachen Lösungen für beide Problemfelder. In der Praxis zeigte sich allerdings, dass Win-Win-Situationen nicht der Regelfall waren, sondern häufig ein Spannungsverhältnis von Rationalisierungs- und Humanisierungsinteressen bestand. Die erwartete „Gleichzeitigkeit von sozialem und technologischem Fortschritt“ (Kleinöder/Müller/Uhl 2019: 16) war offensichtlich schwer zu realisieren. Trotz der wachsenden Kritik von verschiedenen Seiten trug das „reformorientierte Bündnis aus Bundesregierung, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Wissenschaft“ (Sauer 2011: 20) das HdA-Programm bis Ende der 1970er Jahre. Nach dem Regierungswechsel zu einer christlich-liberalen Koalition im Jahr 1982 wurde das Programm zwar nicht abgeschafft, es kam jedoch zu einer Veränderung der Schwerpunktsetzung. Modellprojekte, die neue, beteiligungsorientierte Formen der Arbeitsorganisation und eine Stärkung demokratischer Prozesse zum Gegenstand hatten, wurden nicht mehr gefördert (Müller 2019: 79). Im Jahr 1989 lief das HdA-Programm schließlich aus.

Die Gewerkschaften hatten sich für eine Humanisierungsoffensive stark gemacht, weil in den 1960er und 1970er Jahren deutlich wurde, dass technischer Fortschritt nicht automatisch in einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen resultierte. Vielmehr wurde eine „verschärfte Rationalisierung und eine Intensivierung der Arbeit“ beobachtet (Sauer 2011: 19). Hohe Arbeitsbelastungen ließen sich nicht uneingeschränkt über bessere Einkommen und mehr Freizeit kompensieren. Der Unmut über diese Entwicklungen äußerte sich u.a. darin, dass Gewerkschaften in tariflichen Auseinandersetzungen vermehrt für Entlastungen und Schutzregelungen für die Beschäftigten kämpften. Als beispielhaft gilt hierfür die Einführung zusätzlicher Erholungspausen für Akkordarbeiter (nach dem damaligen Bezirksleiter der IG Metall als *Steinkühler-Pause* bezeichnet) durch den Lohnrahmentarifvertrag II in Baden-Württemberg im Jahr 1973 (ebd.: 20). Die Qualität der Arbeit wurde damit in den Mittelpunkt gewerkschaftlicher Initiativen gerückt.

### *Gewerkschaftliche Perspektive: Gute Arbeit*

Nachdem die politische und wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema Arbeitsqualität in den 1990er Jahren deutlich nachgelassen hatte, knüpfte die gewerkschaftliche Strategiede-

batte um die Jahrtausendwende erneut an die HdA-Tradition an. Es wurde ein „arbeitspolitischer Problem- und Modernisierungstau“ (Pickshaus/Urban 2002: 632) diagnostiziert, dem durch eine erneute Aufwertung der Arbeitspolitik in den Gewerkschaften begegnet werden sollte. Die grundsätzliche Perspektive einer Humanisierung der Arbeitswelt ist dabei weiterhin gültig. Die in den vergangenen Jahren beobachteten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem machen jedoch eine thematische Erweiterung der Debatten nötig:

- Die arbeitsbedingten psychischen Belastungen haben gegenüber den 1970er Jahren noch einmal an Bedeutung gewonnen. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) verzeichnete „erhebliche[n] Steigerungen der Belastungswerte [...] zwischen Ende der 90er und Mitte der 2000er Jahre“ (Rothe 2012: 9), die sich u.a. an den Indikatoren Termin- und Leistungsdruck sowie Multitasking zeigten. Körperliche Anforderungen waren aus der Arbeitswelt zwar nicht verschwunden. Daneben traten jedoch in zunehmendem Maße hohe psychische Belastungen der Beschäftigten, die mit erhöhten gesundheitlichen Risiken verbunden sind.
- Veränderungen in der Arbeitsorganisation und in der Leistungssteuerung gingen für einige Beschäftigtengruppen mit mehr Selbständigkeit und Selbststeuerung bei der Ausübung ihrer Arbeit einher. Diese aus Humanisierungsperspektive wünschenswerten Autonomiegewinne hatten jedoch eine Kehrseite. Die Ausrichtung der Arbeit an fremdbestimmten Ziel- und Ergebnisvorgaben und deren rigide Kontrolle erhöhten den Leistungsdruck für viele Beschäftigte. Die Verbreitung von Formen der indirekten Steuerung in Betrieben und Verwaltungen führte häufig zu der paradoxen Situation, dass die größere Selbststeuerung bei der Ausführung der Tätigkeit mit höheren Belastungen verbunden war (Dunkel/Kratzer/Menz 2010; Peters 2011).
- In den HdA-Programmen spielte die Überwindung repetitiver und monotoner Industriearbeit eine wichtige Rolle. In der Folgezeit waren verbreitet neue Produktionskonzepte und Formen der Arbeitsorganisation entwickelt worden, mit denen – wie z.B. im Rahmen von Gruppenarbeit – unter anderem auch Humanisierungsziele verfolgt wurden. Seitdem war es jedoch zu „Tendenzen einer Retaylorisierung von Arbeitsverhältnissen“ (Pickshaus/Urban 2002: 634) gekommen. Angesichts eines hohen Wettbewerbsdrucks und einer Orientierung an kurzfristigen ökonomischen Zielen setzten viele Unternehmen erneut auf die kürzere Taktung von Arbeitsprozessen und damit auf hochgradig belastende Arbeitsbedingungen.
- Die HdA-Programme waren stark auf industrielle Bereiche fokussiert. Das „unausgesprochene Subjekt der HdA [blieb] der männliche, einheimische Industriefacharbeiter“ (Kleinöder/Müller/Uhl 2019: 20). Die besonderen Merkmale und Anforderungen von Dienstleistungsarbeit hatten lange Zeit nur eine geringe Aufmerksamkeit erhalten – und das obwohl mit der voranschreitenden Tertiarisierung der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor im Laufe des 20. Jahrhunderts stetig gestiegen war. Die Gründung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Jahr 2001 veränderte die Perspektive in den gewerkschaftlichen Debatten. Nun ging es auch stärker um die Frage, wie *Gute Arbeit* in Dienstleistungstätigkeiten zu gestalten ist (Schulz 2012: 286).
- Eine zunehmende Bedeutung für die Entwicklung des Arbeitsmarktes hatte zudem die Ausbreitung atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Ein wachsender Teil

der Beschäftigten arbeitet in Teilzeit, in befristeten Arbeitsverhältnissen, in geringfügiger Beschäftigung, in Leiharbeit und im Niedriglohnsektor. Die „Zone der Prekarität“ (Dörre 2009: 183) im Beschäftigungssystem wurde vergrößert. Für viele Beschäftigte ist Erwerbsarbeit nicht mit einem auskömmlichen Einkommen und einer sicheren Beschäftigungsperspektive verbunden. Die „Wiederkehr sozialer Unsicherheit“ (ebd.) ist mit hohen sozialen Belastungen verbunden, die sich mit der Vorstellung menschengerechter Arbeitsgestaltung schwerlich vereinbaren lassen.

Diesen Entwicklungen sollte aus den Gewerkschaften mit einer „neuen arbeitspolitischen Offensive“ (Pickshaus/Urban 2002: 636) begegnet werden, die an die grundlegenden Humanisierungsziele aus HdA-Zeiten anknüpfte, aber auch neue Akzente beinhalten sollte. Dafür sollte die Perspektive stärker auf Arbeitsprozesse und –organisation gerichtet sein als auf technische Lösungen. Lebensweltliche Themen, die eng mit der Organisation der Arbeit verknüpft sind (z.B. die Vereinbarkeit verschiedener Lebensbereiche), sollten größere Aufmerksamkeit erhalten. Und schließlich sollte bei der Arbeitsgestaltung ein Perspektivwechsel von der Experten- zur Beteiligungsorientierung vorgenommen werden, mit der die Rolle des arbeitenden Individuums gestärkt werden sollte. Arbeitspolitik sollte nicht länger stellvertretend für die Beschäftigten gemacht werden, sondern die individuellen Interessen der Beschäftigten einbeziehen (Sauer 2011: 24).

### *Was ist eigentlich Gute Arbeit?*

Unter der Überschrift *Gute Arbeit* wurde in den deutschen Gewerkschaften seit der Jahrtausendwende eine Reihe von Programmen und Kampagnen auf den Weg gebracht. Je nach Branche und Beschäftigtengruppe wurden dabei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Der gemeinsame Fokus der gewerkschaftlichen Kampagnen bestand darin, der Qualität der Arbeitsbedingungen wieder mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen. Der damalige ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske bezeichnete das Leitbild *Gute Arbeit* „als Gegenmittel zu dem damals dominanten Motto ‚Hauptsache Arbeit‘“ (Bsirske 2019: 40).

Bei der Frage, was unter *Guter Arbeit* zu verstehen ist, setzen die Gewerkschaften auf einen beteiligungsorientierten Ansatz. Die Definitionsmacht über gute Arbeitsbedingungen soll nicht den Arbeitswissenschaften überlassen werden. Vielmehr sollen die Beschäftigten selbst als Betroffene und Expert\*innen ihrer eigenen Arbeitssituation die Kriterien für *Gute Arbeit* bestimmen. Die Beteiligungsorientierung wurde zu einem entscheidenden Merkmal der Leitidee von *Guter Arbeit* (Schröder 2019: 52). Um eine empirisch fundierte Definition von *Guter Arbeit* zu entwickeln, wurde im Rahmen der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA), die im Jahr 2002 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ins Leben gerufen wurde, das Forschungsprojekt *Was ist gute Arbeit?* initiiert. Kern des Projekts war eine repräsentative Befragung von abhängig Beschäftigten und Selbständigen, in der sowohl nach den Ansprüchen an eine gute Arbeitsgestaltung als auch nach den konkreten Arbeitsbedingungen gefragt wurde (Fuchs 2006). Die Befragten bewerteten die Bedeutung von 56 verschiedenen Aspekten der Arbeitsbedingungen anhand einer fünfstufigen Skala. Die Ergebnisse machten deutlich, dass *Gute Arbeit* aus Sicht der Beschäftigten unterschiedliche Kriterien erfüllen muss. Zum Gesamtbild gehören sowohl materielle Ansprüche als auch fachliche, soziale, arbeitsorganisatorische und

gesundheitsbezogene Bedingungen. Die Autorin der Studie fasst die Ergebnisse wie folgt zusammen:

*„Gute Arbeit“ bedeutet aus der Sicht von Arbeitnehmer/-innen, ein festes, verlässliches Einkommen zu erhalten, unbefristet beschäftigt zu sein, die fachlichen und kreativen Fähigkeiten in die Arbeit einbringen und entwickeln zu können, Anerkennung zu erhalten und soziale Beziehungen zu entwickeln. Positiv wird Arbeit bewertet, wenn ausreichend Ressourcen vorhanden sind, z.B. Entwicklungs-, Qualifizierungs- und Einflussmöglichkeiten und gutes soziales Klima zu den Vorgesetzten und Kolleg/-innen. Eine weitere wichtige Bedingung ist, dass das Anforderungsniveau nicht zu stark als belastend empfunden wird. (Fuchs 2006: 8)*

Die Studienergebnisse zeigten zudem die Diskrepanzen zwischen den formulierten Ansprüchen an gute Arbeitsbedingungen und der Arbeitswirklichkeit auf. Für das Gros der Beschäftigten war die eigene Realität deutlich vom Idealzustand *Gute Arbeit* entfernt. Dies betraf – in unterschiedlichem Ausmaß – alle genannten Kriterien. Insbesondere das Verhältnis von Einkommen und Leistung, die vorhandenen Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten, abwechslungsreiche und die Kreativität fördernde Arbeitsaufgaben sowie körperliche und psychische Belastungen wurden von vielen Beschäftigten kritisch bewertet.

### **Der DGB-Index Gute Arbeit**

Die amtliche Arbeitsmarktstatistik in Deutschland war lange Zeit auf die Berichterstattung über die Entwicklung von Erwerbslosigkeit und Beschäftigungsquoten beschränkt. Weniger verfügbar waren Daten, die Auskunft über die Qualität der Arbeitsbedingungen geben konnten. Zwar werden in Befragungen wie dem Mikrozensus oder dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) auch Informationen zum beruflichen Status und einzelnen Aspekten der Arbeitsbedingungen erhoben. Es fehlte jedoch an Datenquellen, die differenzierte und umfassende Informationen zur Arbeitsqualität und deren Veränderungen im Zeitverlauf enthielten (vgl. Schmucker 2015). Eine Ausnahme ist die Erwerbstätigenbefragung, die gemeinsam vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin durchgeführt wird. Die Daten werden allerdings nur alle sechs Jahre erhoben. Seit der ersten Befragung im Jahr 1979 wurden sieben Erhebungswellen durchgeführt (BAuA 2019).

Die gewerkschaftlichen Bemühungen, dem Thema Arbeitsqualität wieder mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, zielten auch auf eine Verbesserung der Datenlage zur Arbeitsqualität in Deutschland. Zu diesem Zweck gab der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), anknüpfend an die Erkenntnisse des Projekts *Was ist Gute Arbeit?*, im Jahr 2005 die Entwicklung einer Beschäftigtenbefragung in Auftrag. Unter dem Titel *DGB-Index Gute Arbeit* werden seit 2007 in einer bundesweit repräsentativen Erhebung einmal jährlich mehrere tausend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ihren Arbeitsbedingungen befragt. Die gewonnenen Daten dienen als Basis einer Arbeitsberichterstattung, die das Thema Arbeitsqualität in den Mittelpunkt stellt.

### *Konzept und Struktur des DGB-Index*

Wie kann man Arbeitsqualität messen? Diese Frage war der Ausgangspunkt der Entwicklung des DGB-Index Gute Arbeit. Eine Grundsatzentscheidung bestand darin, die Arbeitsberichterstattung auf die Bewertungen der Beschäftigten zu stützen. Diese sollen als Expert\*innen ihrer eigenen Arbeit Auskunft über ihre Arbeitsbedingungen sowie die damit verbundenen subjektiv empfundenen Belastungen geben. Die subjektiven Wahrnehmungen bestimmen über den Umgang der Beschäftigten mit der Arbeit und über ihre Bewältigungsstrategien (vgl. Kuhn 2011). Der gewählte Zugang, dass die Beschäftigten ihre eigenen Arbeitsbedingungen bewerten, legt den Fokus auf die individuelle Perspektive. Die kollektiven und regulativen Rahmenbedingungen, wie etwa die gesetzliche oder tarifvertragliche Gestaltung oder die institutionalisierte Mitbestimmung, sind daher nicht unmittelbarer Gegenstand der Bewertung. Der DGB-Index Gute Arbeit beruht auf dem Urteil der abhängig Beschäftigten über die konkreten Bedingungen ihrer eigenen Arbeit.

Die Entwicklung des Fragebogens des DGB-Index Gute Arbeit stützte sich im Wesentlichen auf zwei Quellen: Zum einen die vorhandenen arbeits- und gesundheitswissenschaftlichen Erkenntnisse über menschengerechte und gesundheitsförderliche Arbeitsgestaltung, und zum anderen die Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an gute Arbeit. In vielerlei Hinsicht stimmen die Ansprüche der Beschäftigten mit den arbeitswissenschaftlichen Empfehlungen für die Gestaltung menschengerechter Arbeit überein. Umfangreiche Entwicklungsmöglichkeiten, gute soziale Beziehungen in der Organisation, Wertschätzung und Anerkennung sowie gesundheitsgerechte Arbeitsbedingungen besitzen sowohl bei den Ansprüchen der Beschäftigten als auch in den aktuellen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen hohe Priorität. Die Einkommenssituation und die Beschäftigungssicherheit, die von der großen Mehrheit der befragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als wichtige Kriterien für gute Arbeit benannt wurden, spielen dagegen in der arbeitswissenschaftlichen Forschung eine geringere Rolle (Fuchs 2009: 197). Entsprechend der Ausgangsüberlegung, die Ansprüche der Beschäftigten als zentralen Maßstab für *Gute Arbeit* zu verstehen, bekamen diese Aspekte im Fragebogen des DGB-Index Gute Arbeit dennoch einen hohen Stellenwert.

Der Kern des Fragebogens umfasst 42 Fragen, die elf verschiedenen Themenfeldern („Kriterien“) zugeordnet sind.<sup>2</sup> Diese wiederum fließen in die übergeordneten Teilbereiche „Ressourcen“, „Belastungen“ sowie „Einkommen und Beschäftigungssicherheit“ ein. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Themenfelder und die abgefragten Merkmale der Arbeitsbedingungen.

---

<sup>2</sup>Nach vier Erhebungsjahren wurde der DGB-Index einer methodischen Überprüfung unterzogen, in deren Ergebnis das Instrument ergänzt und weiterentwickelt wurde. Eine Neuerung war, dass die Anzahl der indexbildenden Einzelitems von 31 auf 42 erhöht wurde. Im Folgenden wird die seit dem Jahr 2012 verwendete, aktuelle Struktur des DGB-Index dargestellt. Ein Überblick über die methodische Weiterentwicklung findet sich bei Holler/Krüger/Mußmann 2014.

Tabelle 1: Überblick über die Kriterien der Arbeitsqualität im DGB-Index Gute Arbeit

| <b>Ressourcen</b>   | <b>Belastungen</b>   | <b>Einkommen und Beschäftigungssicherheit</b>   |
|---|--|---|
| <b>Gestaltungsmöglichkeiten</b><br>Einfluss auf Arbeitszeit, Arbeitsmenge, Arbeitsplanung   | <b>Arbeitszeitlage</b><br>Atypische Arbeitszeitlagen, Erreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit, unbezahlte Arbeit                        | <b>Einkommen</b><br>Leistungsgerechte Bezahlung, ausreichendes Einkommensniveau, erwartete Rente  |
| <b>Entwicklungsmöglichkeiten</b><br>Berufliche Weiterbildung, kreatives Arbeiten, Weiterentwicklung von Wissen und Können, Aufstiegschancen | <b>Emotionale Anforderungen</b><br>Respektlose Behandlung, Verbergen von Gefühlen, Konflikte mit Kund*innen, Patient*innen, Klient*innen | <b>Betriebliche Sozialleistungen</b><br>Betriebliche Altersvorsorge, Gesundheitsförderung, sonstige Sozialleistungen                                |
| <b>Betriebskultur</b><br>Wertschätzung durch Vorgesetzte, Kollegialität, Meinungsklima, Information und Planung                             | <b>Körperliche Anforderungen</b><br>Körperlich schwere Arbeit, ungünstige Körperhaltungen, Lärm, widrige Umgebungsbedingungen            | <b>Beschäftigungssicherheit</b><br>Sorge um Arbeitsplatz aufgrund von technischen oder organisatorischen Veränderungen; Sorge um berufliche Zukunft |
| <b>Sinn der Arbeit</b><br>Gesellschaftlicher und betrieblicher Beitrag, Identifikation mit der Arbeit                                       | <b>Arbeitsintensität</b><br>Zeitdruck, Unterbrechungen, widersprüchliche Anforderungen, Informationsfluss, Qualitätsabstriche            |   |

Die 42 Einzelfragen sind nach einem doppelten Befragungsprinzip aufgebaut, das sich am arbeitswissenschaftlichen Belastungs-Beanspruchungsmodell orientiert (vgl. Schlick/Bruder/Luczak 2010: 38). In einem ersten Schritt wird danach gefragt, wie häufig ein bestimmtes Belastungsmerkmal bei der Arbeit vorkommt. Tritt die Belastung auf (oder fehlt die abgefragte Ressource), wird in einem zweiten Schritt weitergefragt, inwiefern diese Situation vom Beschäftigten subjektiv als Beeinträchtigung empfunden wird. So wird einerseits erhoben, welche Merkmale den Arbeitskontext charakterisieren, und zum anderen, wie stark bestimmte Konstellationen von den Betroffenen als Belastung wahrgenommen werden.

Aus den Antworten auf die 42 Kernfragen wird ein Indexwert errechnet, der in aggregierter Form Auskunft über die Qualität der Arbeitsbedingungen gibt. Der Wert liegt zwischen 0 und 100 Punkten, wobei 0 Punkte die denkbar schlechteste Arbeitsqualität abbilden und 100 Punkte die bestmöglichen Bedingungen charakterisieren. Die Wertzuweisung ist am zuvor skizzierten Leitbild *Gute Arbeit* orientiert: Je mehr Ressourcen die Beschäftigten zur Bewältigung ihrer Arbeitsaufgabe an der Hand haben, je geringer die – auch subjektiv empfundenen – Belastungen

ausfallen, und je positiver die Einkommenssituation und die Beschäftigungssicherheit bewertet werden, desto höher fällt der Punktwert aus.

Im DGB-Index Gute Arbeit werden vier Qualitätsstufen von Arbeit unterschieden. Der Bereich *Schlechte Arbeit* reicht von 0 bis 49 Punkten und ist im Durchschnitt durch wenige Ressourcen und beanspruchende Belastungen charakterisiert. Bei der *Arbeitsqualität im unteren Mittelfeld* (50 bis 64 Punkte) und der *Arbeitsqualität im oberen Mittelfeld* (65 bis 79 Punkte) verändern sich die durchschnittlichen Antwortkombinationen in Richtung besserer Ressourcenausstattung, geringerer Belastungen und selteneren subjektiven Beanspruchungen. *Gute Arbeit* umfasst den Bereich von 80 bis 100 Punkten. In diesem Wertebereich ist die Arbeitssituation durch eine hohe Ressourcenausstattung und eine geringe Belastungs- und Beanspruchungssituation charakterisiert.<sup>3</sup>

### *Arbeitsqualität in Deutschland*

Im Jahr 2019 wurden im Rahmen der Erhebung zum DGB-Index Gute Arbeit 6.574 zufällig ausgewählte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befragt.<sup>4</sup> Auf Basis der Antworten wurde für alle Befragten ein durchschnittlicher Indexwert der Arbeitsqualität von 63 Punkten berechnet. Die durchschnittliche Arbeitsqualität in Deutschland liegt damit im Bereich *unteres Mittelfeld*. In den Jahren seit 2012 (61 Punkte) gab es eine leichte Aufwärtsentwicklung.

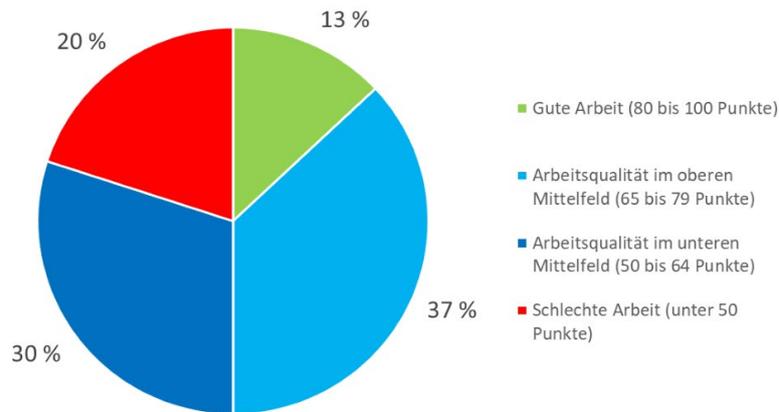
Innerhalb der Stichprobe zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Abb. 1). Insgesamt 13 Prozent der Beschäftigten erreichen bei der Bewertung ihrer Arbeitsbedingungen einen Indexwert von 80 Punkten und mehr. Für diese Gruppe lässt sich von *Guter Arbeit* sprechen. Die größten Anteile der Befragten liegen im Bereich *oberes Mittelfeld* (37 Prozent) und *unteres Mittelfeld* (30 Prozent). Jede/r fünfte Beschäftigte kommt auf weniger als 50 Punkte. Dahinter verbergen sich Arbeitsbedingungen, die von den Beschäftigten im Durchschnitt als belastend, perspektivarm und unsicher beschrieben werden und von den Betroffenen auch subjektiv als Belastung empfunden werden.

---

<sup>3</sup> Die ursprüngliche Wertzuweisung und die Einteilung der Qualitätsstufen waren nach dem Start des Projekts im Jahr 2007 kontrovers diskutiert worden. Kritisch angemerkt wurde, dass das Berechnungsverfahren der Indexwerte und die Grenzziehung der Qualitätsstufen tendenziell zu einer negativen Einschätzung der Arbeitsqualität führe (vgl. Prümper/Richenhagen 2009; kritisch dazu Fuchs 2010). Bei der Weiterentwicklung des Instruments 2011/12 wurden einige der Kritikpunkte aufgenommen und die Wertzuweisung und die Qualitätsstufen überarbeitet (vgl. Holler/Krüger/Mußmann 2014). Die Darstellung im Text beruht auf den seitdem verwendeten Einteilungen.

<sup>4</sup> Alle Ergebnisse, die in diesem Abschnitt präsentiert werden, sind dem Jahresbericht 2019 des DGB-Index Gute Arbeit entnommen (DGB-Index Gute Arbeit 2019).

Abb. 1: Verteilung der Qualitätsstufen von Arbeit (2019)

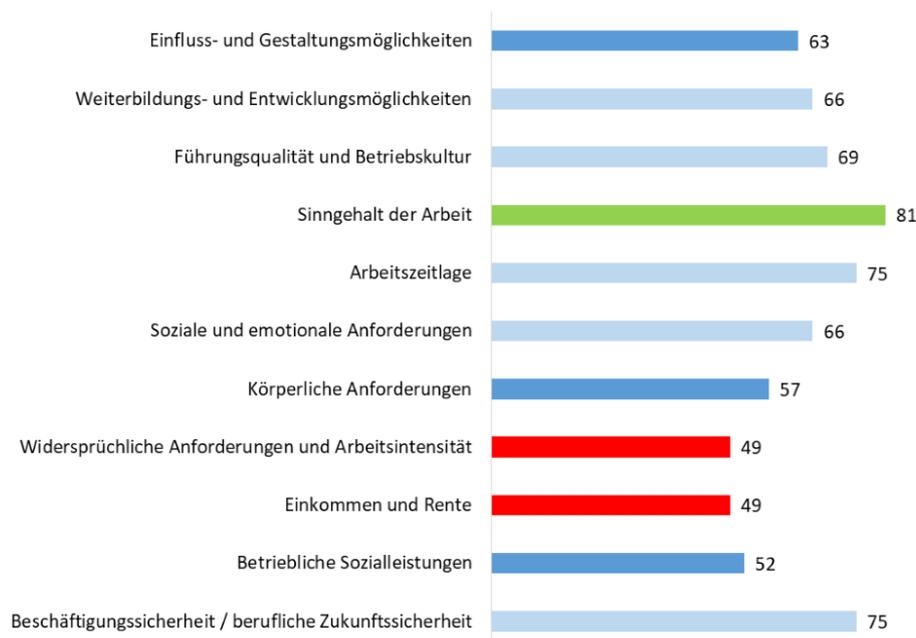


Deutlich werden Unterschiede auch zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen. Beschäftigte, die in „sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungsberufen“ arbeiten (dazu gehören u.a. Verkehrs-, Reinigungs- und Sicherheitsberufe) liegen mit 59 Indexpunkten vier Punkte unter dem Gesamtdurchschnitt. Mit 71 Punkten erreichen Beschäftigte aus IT- und Kommunikationsberufen den höchsten Wert. Dabei spielt auch das Qualifikationsniveau eine Rolle: Je höher die Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit, desto besser werden die Arbeitsbedingungen bewertet.

Auch genderabhängige Zusammenhänge werden bei den Indexwerten sichtbar. So liegt die Arbeitsqualität von weiblichen Vollzeitbeschäftigten durchschnittlich vier Punkte unter der von Männern in Vollzeit. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Unterschiede in den Arbeitsbedingungen in männer- bzw. frauendominierten Berufen. Hier schlagen sich z.B. die hochgradig belastenden Arbeitsbedingungen in Pflege- oder Verkaufsberufen nieder.

Der Gesamtindexwert von 63 Punkten setzt sich aus den Bewertungen der elf verschiedenen Kriterien der Arbeitsqualität zusammen. Betrachtet man die Ergebnisse für die elf Bereiche, aus denen sich die Gesamtbewertung zusammensetzt, zeigt sich ein differenziertes Ergebnis (vgl. Abb. 2). Durchschnittlich am besten bewertet wird der Sinngehalt der Arbeit. Hier werden 81 Indexpunkte erreicht. Dahinter steckt eine hohe Identifikation der Befragten mit der ausgeübten Tätigkeit. Nahezu 90 Prozent aller Befragten geben an, dass sie sich in (sehr) hohem Maß mit ihrer Arbeit identifizieren. Der eigene Beitrag für die betrieblichen Belange wird von 80 Prozent in (sehr) hohem Maß als wichtig erachtet. Etwas schwächer ausgeprägt ist die Überzeugung, mit der eigenen Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft zu leisten. Hier sind es zwei Drittel (67 Prozent), die ihrer Tätigkeit einen hohen gesellschaftlichen Nutzen beimessen, während ein Drittel diesen Nutzen nicht oder nur in geringe Maß sieht. Allerdings fällt die subjektive Belastung gering aus, wenn bei der eigenen Arbeit ein gesellschaftlicher Beitrag nicht wahrgenommen wird. In der Gesamtbewertung führt dies zu einer guten Bewertung der Sinnhaftigkeit der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.

Abb. 2: Indexwerte für die elf Kriterien der Arbeitsqualität (Punktwerte, 2019)



An zweiter Stelle liegen die Bewertungen für die Kriterien *Arbeitszeitlage* und *Beschäftigungssicherheit*, die mit 75 Indexpunkten im oberen Mittelfeld liegen. Die Indexwerte für die Beschäftigungssicherheit sind seit 2012 am stärksten gestiegen (um sechs Punkte) – ein Trend, der sich parallel zur positiven Entwicklung der Arbeitsmarktdaten entwickelt.

Das Kriterium *Arbeitszeitlage* beruht auf der Verbreitung atypischer Arbeitszeiten. Da Nachtarbeit, Abend- und Wochenendarbeit von der Mehrheit der Befragten selten oder gar nicht geleistet wird, kommt es hier zu vergleichsweise hohen Indexwerten. Die Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung fällt nicht unter die Bewertung der Arbeitszeitlage. Diese wird im Kriterium der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten erfragt, das mit 63 Punkten eine Bewertung im unteren Mittelfeld erfährt. Dieser mäßige Indexwert hängt unter anderem damit zusammen, dass die Hälfte der Befragten (49 Prozent) angibt, keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Gestaltung ihrer Arbeitszeit nehmen zu können.

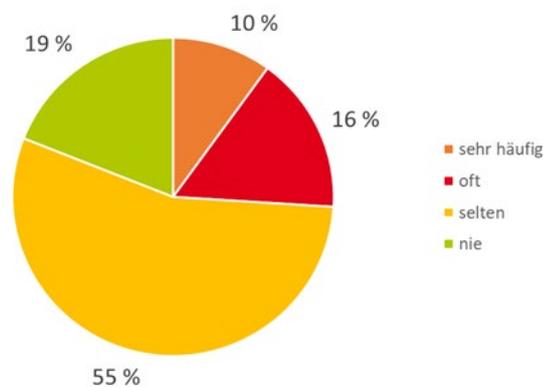
Die meisten Kriterien der Arbeitsqualität landen in der Bewertung der Beschäftigten im Bereich des oberen bzw. unteren Mittelfeldes. Am negativsten bewertet werden die Bereiche *Einkommen und Rente* sowie *Arbeitsintensität*, die mit jeweils 49 Punkten im Bereich *Schlechte Arbeit* liegen. Knapp die Hälfte (46 Prozent) aller Befragten bewertet das eigene Einkommen als gar nicht oder nur in geringem Maß leistungsgerecht. Noch größer ist der Anteil derjenigen, die auf Grundlage ihrer Einkommenssituation davon ausgehen, dass ihre später einmal zu erwartende gesetzliche Rente nicht zum Leben ausreichen wird: Knapp 80 Prozent rechnen damit, dass die Rente gar nicht (44 Prozent) oder gerade so (35 Prozent) reichen wird. Ein angemessenes Lohnniveau bleibt eine Schlüsselfrage für die Gestaltung guter Arbeit.

Die hohe Arbeitsintensität und die damit verbundene psychische Belastung werden von vielen Beschäftigten ebenfalls kritisch bewertet. Mehr als die Hälfte der Befragten (53 Prozent) fühlt sich bei der Arbeit (sehr) häufig gehetzt. Störungen und Unterbrechungen des Arbeitsprozesses prägen für 51 Prozent den Arbeitsalltag. Trotz der intensiven Debatten, die in

Deutschland in den vergangenen Jahren im Arbeits- und Gesundheitsschutz über psychische Belastung und Gesundheit geführt wurden (vgl. BAuA 2017), bleibt der Druck auf die Beschäftigten hoch. Das zeigen auch die Ergebnisse der Schwerpunktfragen zum Thema Arbeitsintensität, die Teil der Erhebung 2019 waren.

Ein Schlüsselproblem der Arbeitsbedingungen vieler Beschäftigter ist ein Missverhältnis zwischen den Arbeitsanforderungen und der Arbeitszeit. Ein Viertel der Beschäftigten (26 Prozent) gibt an, die von ihnen geforderte Arbeitsmenge nicht in der vorhandenen Arbeitszeit bewältigen zu können (vgl. Abb. 3). Quantitative Überforderung erzeugt arbeitsbedingten Stress, dem viele Beschäftigte damit begegnen, dass sie schneller oder länger arbeiten.

Abb. 3: „Wie häufig kommt es vor, dass Sie die Arbeitsmenge nicht in der vorgesehenen Arbeitszeit schaffen können?“ (2019)



Überforderung geht häufig auch zu Lasten von Erholungszeiten. Beschäftigte, die angeben, die Arbeitsmenge nicht bewältigen zu können (sehr häufig/oft), verkürzen deutlich häufiger ihre Erholungspausen oder lassen diese ganz ausfallen. Die Hälfte dieser Gruppe (49 Prozent) reduziert sehr häufig oder oft die vorgesehenen Erholungszeiten. Von den Beschäftigten, die gar nicht oder selten von quantitativer Überforderung betroffen sind, sind es 21 Prozent. Hohe Anforderungen und geringere Regenerationsmöglichkeiten weisen zudem signifikante Zusammenhänge mit einer Reihe von Belastungsfolgen auf. So fühlen sich 55 Prozent der quantitativ Überforderten nach der Arbeit sehr häufig/oft leer und ausgebrannt. In der Vergleichsgruppe liegt der Wert bei 29 Prozent. Auch der eigene Gesundheitszustand und die zukünftige Arbeitsfähigkeit werden von Beschäftigten, die quantitativer Überforderung ausgesetzt sind, deutlich negativer eingeschätzt.

Aus der gewerkschaftlichen Initiative für Gute Arbeit heraus wurde mit dem DGB-Index Gute Arbeit ein Bewertungsinstrument für die Qualität der Arbeitsbedingungen entwickelt. Der – exemplarische – Blick auf die Ergebnisse des DGB-Index Gute Arbeit zeigt Handlungsbedarf im Sinne guter Arbeitsgestaltung auf. Damit wurde das Leitbild Gute Arbeit für konkrete arbeitspolitische Initiativen auf gesellschaftlicher und betrieblicher Ebene nutzbar gemacht.

## Ausblick: Herausforderungen für Decent Work und Gute Arbeit

*Decent Work* und *Gute Arbeit* sind Leitbilder, die den arbeitspolitischen Fokus auf die Qualität der Arbeitsbedingungen richten. Darin besteht die grundsätzliche Gemeinsamkeit der beiden Konzepte. Unterschiede existieren im Grad der Ausdifferenzierung der Konzepte und den damit verbundenen konkreten Anforderungen an die Gestaltung von Arbeit. Während der *Decent Work*-Begriff der ILO stärker an global gültigen Mindeststandards ansetzt, gehen die Kriterien für *Gute Arbeit*, die im Kontext der gewerkschaftlichen Debatten in Deutschland entwickelt wurden, zum Teil deutlich darüber hinaus.

Beide Leitbilder waren und sind insofern erfolgreich, als sie zu einer größeren Aufmerksamkeit für Fragen der Arbeitsqualität beigetragen haben. Mit *Decent Work* und *Guter Arbeit* wurden im internationalen bzw. im deutschen Kontext Begriffe in den öffentlichen und politischen Diskursen etabliert, die heute eine weite Ausstrahlungskraft besitzen und als Zielperspektive in vielen gesellschafts- und arbeitspolitischen Debatten dienen.

Eine größere Aufmerksamkeit für Fragen der Arbeitsgestaltung bedeutet jedoch nicht automatisch eine Verbesserung der realen Bedingungen, unter denen Menschen arbeiten. Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist hoch. Die Zahlen der ILO zur Verbreitung von Zwangs- und Kinderarbeit, zur Verbreitung informeller Arbeit sowie von Armutslöhnen zeigen, dass weltweit Milliarden Arbeiter\*innen unter menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen leiden. Das Leitbild *Decent Work* kann nur dann Wirksamkeit erlangen, wenn es den Bedingungen in unterschiedlichen Regionen der Welt entsprechend konkretisiert und so „zu einem international verbindlichen Maßstab der Qualität der Arbeit wird“ (Kurz-Scherf 2005: 195). Verbindliche Standards sind allerdings national wie international heftig umkämpft. Um *Decent Work* von einer normativen Vorstellung zu einem handlungsleitenden Prinzip zu machen, braucht es entsprechenden politischen Druck. Die Verbesserung der Arbeitsqualität ist kein Selbstläufer.

Beschäftigtenbefragungen wie der DGB-Index Gute Arbeit können die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit aufzeigen, indem sie die Bewertungen der arbeitenden Menschen sichtbar machen. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass die Arbeitsbedingungen in Deutschland für einen beträchtlichen Teil der Beschäftigten durch starke Belastungen charakterisiert sind. Hier sind es in geringerem Maße gewalttätige Formen der Ausbeutung oder absolute Armutslöhne, die die Arbeit charakterisieren. Schlechte Arbeitsbedingungen ergeben sich eher aus gesundheitsgefährdenden psychischen und physischen Belastungen, einem hohen Leistungsdruck, flexibilisierten Arbeitszeiten sowie den Unsicherheiten, denen viele Beschäftigte in Befristung, Leiharbeit und Niedriglohnsektor ausgesetzt sind. Auch in Deutschland beschreibt das Leitbild *Gute Arbeit* für die große Mehrheit der Beschäftigten eher ein Ideal als die Realität.

Angesichts des raschen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wandels steht das Ziel, gute, menschenwürdige Arbeit für alle zu realisieren, vor neuen Herausforderungen. Die künftige Qualität der Arbeit ist nicht von der Frage zu trennen, wie Klimawandel, technologischer Fortschritt, wirtschaftliche Globalisierung und demographische Alterung gestaltet werden. Phänomene wie die weltweit wachsende Ungleichheit, hohe Arbeitslosigkeit, die Polarisierung von Arbeitsmärkten und die voranschreitende Umweltzerstörung werfen die Frage nach einem

neuen, nachhaltigen Wachstums- und Entwicklungsmodell auf, das nicht auf der Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen und einer Verschärfung sozialer Ungleichheit beruht (Rani/Grimshaw 2019). Menschenwürdige, gute Arbeit muss ein zentraler Baustein eines solchen Wachstums- und Entwicklungsmodells sein.

### **Danksagung**

Der Autor bedankt sich bei den externen Gutachterinnen und Gutachtern und den Redaktoren und Redaktoren des Journals sozialpolitik.ch für die wertvollen Hinweise und Kommentare.

### **Deklaration von Interessenkonflikten**

Der Autor deklariert keine Interessenkonflikte in Bezug auf Forschung, Autorenschaft und Publikation des Artikels.

### **Finanzierung**

Der Autor hat keine finanzielle Unterstützung für die Forschung, die Autorenschaft und die Publikation dieses Artikels erhalten.

### **Literaturverzeichnis**

- BAuA – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2017). *Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung*. Dortmund: BAuA.
- BAuA – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2019). *Grundausswertung der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018. Vergleich zur Grundausswertung 2006 und 2012*. Dortmund: BAuA.
- Bosch, Gerhard (2012). Prekäre Beschäftigung und Neuordnung am Arbeitsmarkt. *IAQ-Standpunkt*, 02-2012. Download: [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00045828](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00045828) (Letzter Zugriff: 19.02.2020).
- Bsirske, Frank (2019). Transformation der Dienstleistungsarbeit: Leitbild Gute Dienstleistungen und Gute Arbeit. In: Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.): *Gute Arbeit. Transformation der Arbeit – Ein Blick zurück nach vorn*. Frankfurt a.M.: Bund, 36-48.
- DGB-Index Gute Arbeit (2019). *Jahresbericht 2019. Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2019*. Berlin: Institut DGB-Index Gute Arbeit. Download: <https://index-gute-arbeit.dgb.de/-/S2i> (Letzter Zugriff: 06.02.2020).
- Dörre, Klaus (2009). Gewerkschaften und die „Zone der Prekarität“ – Anregungen für eine Neujustierung der Arbeitspolitik. In: Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.). *Gute Arbeit. Handlungsfelder für Politik und Gewerkschaften*. Frankfurt a.M.: Bund, 183-193.

- Dunkel, Wolfgang und Nick Kratzer und Wolfgang Menz (2010): „Permanentes Ungenügen“ und „Veränderung in Permanenz“ – Belastungen durch neue Steuerungsformen. *WSI-Mitteilungen* 7, 357-364.
- Fuchs, Tatjana (2006). Was ist Gute Arbeit? Anforderungen aus Sicht von Erwerbstätigen. *INQA-Bericht Nr. 19*. Dortmund: INQA.
- Fuchs, Tatjana (2009). Der DGB-Index Gute Arbeit. In: Kistler, Ernst und Frank Mußmann (Hg.). *Arbeitsgestaltung als Zukunftsaufgabe. Die Qualität der Arbeit*. Hamburg: VSA, 186-222.
- Fuchs, Tatjana (2010). Potentiale des DGB-Index Gute Arbeit für die betriebliche Anwendung und arbeitswissenschaftliche Forschung. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 64(1), 3-15.
- Holler, Markus, Thomas Krüger und Frank Mußmann (2014). Die Weiterentwicklung des DGB-Index Gute Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 68(3), 163-174.
- ILO – International Labour Organization (1999): *Report of the Director-General: Decent Work. 87th Session*, Geneva. Download: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (Letzter Zugriff: 04.02.2020).
- ILO - International Labour Organization (2017a). *Global estimates of child labour: Results and trends, 2012-2016*. Geneva: ILO.
- ILO - International Labour Organization (2017b). *Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage*. Geneva: ILO.
- ILO - International Labour Organization (2019). *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*. Geneva: ILO.
- ILO – International Labour Organization (2020a). *Ratifications of fundamental Conventions by number of ratifications*. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEX-PUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:2,F](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEX-PUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:2,F) (Letzter Zugriff: 03.02.2020).
- ILO - International Labour Organization (2020b). *World Employment and Social Outlook. Trends 2020*. Geneva: ILO.
- ILO - International Labour Organization (o.J.). *Decent Work and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Geneva: ILO.
- Kleinöder, Nina, Stefan Müller und Karsten Uhl (2019). Die Humanisierung des Arbeitslebens. Einführung und methodische Überlegungen. In: Kleinöder, Nina, Stefan Müller und Karsten Uhl (Hg.), „*Humanisierung der Arbeit*“. *Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*. Bielefeld: transcript, 9-32.
- Kuhn, Joseph (2011). Das Subjektive des Wirklichen, die Wirklichkeit des Subjektiven und die Menschenwürde. Anmerkungen zur Methodendebatte um den DGB-Index Gute Arbeit. In: Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.). *Gute Arbeit. Folgen der Krise, Arbeitsintensivierung, Restrukturierung*. Frankfurt a.M.: Bund, 209-216.
- Kurz-Scherf, Ingrid (2005). Qualitätskriterien von Arbeit – ein Überblick. *WSI-Mitteilungen* 4, 193-199.
- Méda, Dominique (2019). Three scenarios for the future of work. *International Labour Review* 158(4), 628-652.

- Müller, Stefan (2019). Das Forschungs- und Aktionsprogramm „Humanisierung des Arbeitslebens“ (1974-1989). In: Kleinöder, Nina, Stefan Müller und Karsten Uhl (Hg.), „*Humanisierung der Arbeit*“. *Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*. Bielefeld: transcript, 59-88.
- Peters, Klaus (2011). Indirekte Steuerung und interessierte Selbstgefährdung. Eine 180-Grad-Wende bei der betrieblichen Gesundheitsförderung. In: Kratzer, Nick, Wolfgang Dunkel, Karina Becker und Stephan Hinrichs (Hg.), *Arbeit und Gesundheit im Konflikt. Analysen und Ansätze für ein partizipatives Gesundheitsmanagement*. Berlin: edition sigma, 105-122.
- Pickshaus, Klaus (2007). Was ist Gute Arbeit? In: IG Metall Projekt Gute Arbeit (Hg.): *Handbuch „Gute Arbeit“*. *Handlungshilfen und Materialien für die betriebliche Praxis*. Hamburg: VSA, 16-31.
- Pickshaus, Klaus und Hans-Jürgen Urban (2002). Perspektiven gewerkschaftlicher Arbeitspolitik. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 53(10/11), 631-639.
- Prümper, Jochen und Gottfried Richenhagen (2009). Arbeitswissenschaftliche Bewertung des DGB-Index ‚Gute Arbeit‘. *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 63(2), 175-187.
- Rani, Uma und Damian Grimshaw (2019). Introduction: What does the future promise for work, employment and society? *International Labour Review* 158(4), 577-592.
- Rothe, Isabel (2012). Psychische Anforderungen – Herausforderungen für den Arbeitsschutz. In: Lohmann-Haislah, Andrea (2012). *Stressreport Deutschland 2012 – Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017). *Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/18*. Paderborn: Bonifatius.
- Sauer, Dieter (2011). Von der „Humanisierung der Arbeit“ zur „Guten Arbeit“. Aus *Politik und Zeitgeschichte* 15, 18-24.
- Schlick, Christopher, Ralph Bruder und Holger Luczak (2010). *Arbeitswissenschaft*. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: Springer.
- Schmucker, Rolf (2015). Woher wissen wir etwas über die Qualität der Arbeit? Ein Überblick über Informationsquellen der Arbeitsberichterstattung in Deutschland. In: Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.). *Gute Arbeit Ausgabe 2015. Qualitative Tarifpolitik – Arbeitsgestaltung – Qualifizierung*. Frankfurt a.M.: Bund, 269-279.
- Schröder, Lothar (2019). Kein Stillstand: Zehn Jahre „Gute Arbeit“. Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.). *Gute Arbeit. Transformation der Arbeit – Ein Blick zurück nach vorn*. Frankfurt a.M.: Bund, 51-57.
- Schulz, Hans-Joachim (2012): Gemeinsam für Gute Arbeit. Profil der ver.di-Initiative, Entwicklung und Perspektiven. In: Schröder, Lothar und Hans-Jürgen Urban (Hg.): *Gute Arbeit. Zeitbombe Arbeitsstress – Befunde, Strategien, Regelungsbedarf*. Frankfurt a.M.: Bund, 271-286.
- Urban, Hans-Jürgen (2019). *Gute Arbeit in der Transformation. Über eingreifende Politik im digitalisierten Kapitalismus*. Hamburg: VSA.