

# Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft

## Grünbuch

Die Veröffentlichung stützt sich auf das Dokument KOM(97) 128 endg.

Umschlagphoto: © Eureka Slide/Charrondiére.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997

ISBN 92-828-0509-3

© Europäische Gemeinschaften, 1997

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Belgium*

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

---

# Inhalt

---

<b>Zusammenfassung</b>	5
<b>Einführung — Die Ziele des Grünbuchs</b>	7
<b>I. Auf dem Weg zu einer neuen Arbeitsorganisation — warum und wie?</b>	9
<i>Massenproduktion</i>	9
<i>Schrittweise Verbesserungen</i>	9
<i>Das flexible Unternehmen</i>	9
<i>Eine neue Arbeitsorganisation — eine schwierige Umstellung</i>	10
<i>Ein großes Potential für Europa</i>	11
<i>Flexibilität und Sicherheit</i>	12
<b>II. Politische Herausforderungen und neue Partnerschaften</b>	14
<i>Die Arbeitsmarktgegebenheiten</i>	14
<i>Modernisierung der rechtlichen, vertraglichen     und strategischen Rahmenbedingungen</i>	15
Allgemeine und berufliche Bildung: lebensbegleitendes Lernen	15
Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen	16
Entlohnungssysteme	16
Arbeitszeit: ein neuer Ansatz	17
Besteuerung	19
Soziale Sicherheit	19
Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	20
Umweltfragen	20
Einbeziehung des Ziels der Chancengleichheit in die übrigen Politikfelder	20
Arbeitsmarktpolitische Strategien	22
Modernisierung des öffentlichen Sektors	22
Telearbeit	23
<i>Erarbeitung einer neuen Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft</i>	24
Eine Herausforderung für die Sozialpartner	24
Eine Herausforderung für die Politiker	25
<b>III. Der Konsultationsprozeß</b>	26



# Zusammenfassung

## Gründe für die Ausarbeitung eines Grünbuchs

Dieses Grünbuch befaßt sich mit den Möglichkeiten für die Förderung der Beschäftigung und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe einer zweckmäßigeren Organisation der Arbeit am Arbeitsplatz auf der Grundlage von hoher Qualifikation, starkem Vertrauen und hoher Qualität. Es geht hier um den Willen und die Fähigkeit von Führungskräften und Arbeitnehmern, initiativ zu werden, die Qualität von Waren und Dienstleistungen zu verbessern, Innovationen vorzunehmen und den Produktionsprozeß sowie die Beziehungen zu den Verbrauchern weiterzuentwickeln.

Zweck des Grünbuchs ist, eine Debatte auf europäischer Ebene über neue Formen der Arbeitsorganisation anzuregen, damit dieses Potential freigesetzt werden kann. Das Augenmerk richtet sich auf drei Fragestellungen:

- Warum brauchen wir eine neue Arbeitsorganisation, und wie ist sie zu erreichen?
- Welche politischen Herausforderungen ergeben sich durch neue Formen der Arbeitsorganisation?
- Kann eine neue Partnerschaft im Interesse einer produktiveren, partizipativeren und lernfähigeren Arbeitsorganisation aufgebaut werden?

## Auf dem Weg zu einer neuen Arbeitsorganisation — warum und wie?

In den letzten 20 bis 30 Jahren ist die herkömmliche Arbeitsorganisation, die auf dem Konzept der industriellen Massenproduktion beruht, mehr und mehr in Frage gestellt worden. Zum Zwecke der Verbesserung von Produktivität, Qualität und Arbeitsbedingungen experimentierte man mit verschiedenartigen organisatorischen Neuerungen (Qualitätszirkeln, Just-in-time-Systemen, Teamarbeit).

Gleichlaufend zu diesen Trends geht jetzt eine grundlegendere Veränderung der Arbeitsorganisation vor sich, eine Entwicklung weg von rigiden Produktionssystemen hin zu einem fle-

xiblen, uneingeschränkten Prozeß organisatorischer Entwicklung. Dieses neue Konzept eines kontinuierlichen Wandels wird manchmal als „flexibles Unternehmen“ beschrieben, mit Arbeitsplätzen, die auf den Konzepten starkes Vertrauen und hohe Qualifikation beruhen. Es existiert nicht ein bestimmtes Modell, sondern eine unbegrenzte Vielzahl von Modellen, die ständig an die Gegebenheiten in den einzelnen Unternehmen und an deren Beschäftigte angepaßt werden.

Diese Umwandlung läßt sich durch drei wandlungsträchtige Faktoren erklären: Humanressourcen, Märkte und Technologien.

Aus einer Reihe von Fallstudien geht bereits hervor, welches Produktivitäts- und Wohlstandspotential eine neue Arbeitsorganisation bietet. Die meisten Unternehmen — und staatlichen Stellen — sind aber immer noch in der herkömmlichen Arbeitsorganisation befangen. Neue Verfahrensweisen verbreiten sich anscheinend nur langsam.

## Die politischen Herausforderungen

Diese Herausforderungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Wie läßt sich Sicherheit für die Arbeitnehmer mit der von den Unternehmen benötigten Flexibilität vereinbaren? Dies hat eine ganze Reihe von Fragen an staatliche Stellen und Sozialpartner im gesamten Bereich von Beschäftigung, allgemeiner und beruflicher Bildung und Sozialpolitik zur Folge:

- Wie lassen sich die erforderlichen Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen durchführen, so daß die Beschäftigten den zunehmenden Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen genügen können?
- Wie kann die Sozialgesetzgebung an neue Beschäftigungstrends angepaßt werden?
- Wie lassen sich Entlohnungssysteme zusammen mit den Organisationsstrukturen verändern, auf denen sie beruhen?
- Wie können Arbeitszeitsysteme an die neue Lage angepaßt werden?

- Wie lassen sich die neuen Beschäftigungstendenzen im Hinblick auf die Chancengleichheit nutzen?
- Wie kann man flexiblere Organisationen im öffentlichen Dienstleistungsbereich entwickeln?
- Wie kann man Unternehmen, insbesondere kleinen Firmen, die Veränderungen wünschen, aber nicht über die nötigen Mittel oder das erforderliche Fachwissen verfügen, angemessene Unterstützung bieten?

### **Aufbau einer Partnerschaft für eine neue Arbeitsorganisation**

Durch das Grünbuch werden die Sozialpartner und staatlichen Stellen aufgefordert, sich um den Aufbau einer Partnerschaft zur Entwicklung eines neuen Rahmens für die Modernisierung der Arbeit zu bemühen. Mit einer solchen Partnerschaft könnte ein wertvoller Beitrag dazu geleistet werden, das Ziel einer produkti-

ven, lernenden und partizipativen Arbeitsorganisation zu erreichen.

Der Begriff „Rahmen“ sollte im weiten Sinne verstanden werden. Dazu könnten alle möglichen Unternehmungen gehören, von Bemühungen um ein einheitliches Verständnis der Bedeutung der neuen Arbeitsorganisationsformen über gemeinsame Erklärungen bis zu verbindlichen vertraglichen oder gesetzlichen Initiativen. Auf welcher Ebene derartige Bedingungen geschaffen werden und welchen Inhalt sie haben sollen, muß durch Debatten im sozialen Dialog geklärt werden.

Die Kommission begrüßt Meinungsäußerungen aller interessierten Kreise zu der Frage, wie diese Ziele erreicht und wie alle Kräfte — im staatlichen Sektor oder in Bereichen, für die die Sozialpartner zuständig sind — mobilisiert werden könnten, damit sich ein neuer Rahmen für eine Modernisierung von Arbeit und Wirtschaft schaffen läßt.

# Einführung — Die Ziele des Grünbuchs

1. Thema des Grünbuchs ist der Spielraum für die Verbesserung der Beschäftigungssituation und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit Hilfe einer zweckmäßigeren Organisation der Arbeit am Arbeitsplatz. Das Bestreben, die Beschäftigungslage durch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, ist ein Kernstück der Politik der Europäischen Union und wurde durch die Veröffentlichung des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ im Jahre 1993 noch verstärkt. Seitdem ist dies ein wichtiges Anliegen auf allen Sitzungen des Europäischen Rates und ein zentraler Bestandteil des Vertrauenspakts für Beschäftigung der Kommission. Im Zuge der Diskussionen über den Pakt hat die Kommission einen Fragebogen an die Sozialpartner versandt und eine Zusammenfassung der Reaktionen ausgearbeitet (1). Später hat der Europäische Rat in Dublin ausdrücklich auf die Bedeutung angemessener Leistungsvergleichssysteme (Benchmarking) hingewiesen.

2. Das Grünbuch ist auch in den größeren Zusammenhang zu stellen, der von den Gemeinschaftsinitiativen in den Bereichen Beschäftigung, Wettbewerb und neue Technologien gebildet wird, zum Beispiel der Arbeit der Monti-Gruppe zur Besteuerung, den Initiativen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, Initiativen im Bereich der neuen Technologien und der Davignon-Gruppe zum Thema Mitwirkung der Arbeitnehmer in Europa.

3. Bei der europäischen Beschäftigungsstrategie ist ein integrierter Ansatz gefragt; alle einschlägigen Strategien, einschließlich makroökonomischer und strukturpolitischer Maßnahmen, wirken bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zusammen und unterstützen einander. Verbesserungen bei der Flexibilität der Arbeit sind als wesentliche Faktoren dieser Strategie herausgestellt worden. So wurde zum Beispiel auf der Tagung des Europäischen Rates von Essen im Jahre 1994 betont, daß ein beschäftigungsintensives Wachstum gefördert werden müsse, insbesondere durch „eine flexiblere Organisation der Arbeit, die sowohl den Wünschen der Arbeitneh-

mer als auch den Erfordernissen des Wettbewerbs gerecht wird“. Nun ist zwar viel darüber geschrieben worden, daß der Arbeitsmarkt und seine Regelung flexibler gestaltet werden müssen, über die Notwendigkeit von Flexibilität und Sicherheit bei der Arbeitsorganisation am Arbeitsplatz hat man sich jedoch nicht so ausführlich ausgesprochen.

4. Eines der Hauptziele dieses Grünbuchs besteht darin, hier wieder ein Gleichgewicht herzustellen, indem der Schwerpunkt auf diesen Aspekt der umfassenderen Beschäftigungsdebatte gelegt wird. Eine verbesserte Arbeitsorganisation allein genügt nicht, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen; sie kann jedoch einen wertvollen Beitrag leisten, erstens zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und zweitens zur Verbesserung der Qualität des Arbeitslebens und zur Vermittelbarkeit der Arbeitskräfte.

5. Aus Forschungsarbeiten geht hervor, daß eine Erneuerung der Arbeitsorganisation für eine Steigerung der Produktivität von grundlegender Bedeutung ist. Im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (2) wurde betont, daß die organisatorischen Fähigkeiten zu den wichtigsten Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens gehören. Auch im „Ersten Aktionsplan für Innovation in Europa“ (3) wurde herausgestellt, welche Bedeutung der organisatorischen Innovation für das Beschäftigungswachstum zukommt.

6. Bei der Arbeitsorganisation an sich handelt es sich um ein sehr umfassendes Thema; es geht dabei nämlich unter anderem um die meisten Formen der Organisation der Arbeit in einzelnen Unternehmen und im Zusammenspiel verschiedener Unternehmen, um die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, um die Organisation des Arbeitsmarkts und um die Beziehung zwischen Arbeit und Organisation der Gesellschaft. Die zukünftige Rolle der Arbeit wird intensiv

(1) Diese Zusammenfassung wurde anlässlich des Rundtischgesprächs über den Vertrauenspakt für Beschäftigung verteilt, das die Kommission mit den Sozialpartnern am 30. April 1996 organisierte.

(2) *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert* (Abschnitt 2.3 b) (Beilage 6/93 Bulletin der Europäischen Gemeinschaften).

(3) *Erster Aktionsplan für Innovation in Europa: Innovation im Dienste von Wachstum und Beschäftigung* [KOM(96) 589 endg] und Beilage 3/97 Bulletin der Europäischen Union.

diskutiert; und es laufen zahlreiche Forschungsprojekte, die ein besseres Verständnis des neuen Arbeitslebens vermitteln werden.

7. So wurde im Grünbuch der Kommission „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: im Vordergrund der Mensch“ eine ganze Reihe von Fragen erfaßt, die mit der Einführung neuer Technologien und der Arbeitsorganisation zusammenhängen; einige von ihnen werden in diesem Grünbuch weiter behandelt. Andererseits werden in dem vorliegenden Grünbuch auch Fragen erörtert, die nichts mit den neuen Technologien und der Informationsgesellschaft zu tun haben, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und den Anforderungen der Verbraucher.

8. Es soll in diesem Grünbuch nicht der Versuch unternommen werden, diesen gesamten äußerst umfassenden Bereich auszuleuchten. Statt dessen will man sich auf die Frage konzentrieren, welche Entwicklung die Arbeitsorganisation in Unternehmen und Behörden im wirtschaftlichen und sozialen Umfeld nimmt. So soll hier der Begriff Arbeitsorganisation die Art und Weise bezeichnen, in der die Güterproduktion und die Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsplatz organisiert werden. Der Schwerpunkt liegt auf dem Aspekt neue Arbeitsorganisation. Es gibt sicher nicht nur ein einziges Modell, doch dahinter steht insbesondere das Konzept, daß hierarchische und starre Strukturen durch innovativere und flexiblere ersetzt werden, die auf den Grundsätzen hohe Qualifikation und starkes Vertrauen sowie auf einer verstärkten Einbeziehung der Beschäftigten beruhen. Der Schwerpunkt soll keinesfalls auf kurzfristigen kostensenkenden Maßnahmen liegen.

9. Es muß klargelegt werden, daß es in diesem Grünbuch um Arbeitsorganisation an allen Arten von Arbeitsplätzen in sämtlichen Tätigkeitsbereichen geht. Zwar stammt ein großer Teil des Vokabulars, der Erfahrungen und der Beispiele aus großen Unternehmen in der verarbeitenden Industrie, aber die neuen innovativen und flexiblen Strukturen haben häufig ihren Platz genauso gut in kleinen Unternehmen wie in großen und im Bereich der Dienstleistungen, einschließlich der öffentlichen Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungswesen sowie im Umweltbereich. Insbesondere ist die Entwicklung neuer Formen der Arbeitsorganisationen in KMU von zentraler Bedeutung, da in diesen Unternehmen die meisten neuen Arbeitsplätze geschaffen werden.

10. Die Modernisierung der Arbeitsorganisation kann nur von den Unternehmen selber zustande gebracht werden, wobei sowohl die Führungskräfte als auch die Arbeitnehmer — und ihre Vertreter — einbezogen werden; dabei sind die unterschiedliche Ausgangslage in jedem Sektor, in jedem Unternehmen oder in jeder Organisation und das Tempo des Wandels zu berücksichtigen.

11. Die neue Arbeitsorganisation bringt jedoch auch Herausforderungen für Entscheidungsträger mit sich — seien es nun staatliche Stellen, Sozialpartner oder nichtstaatliche Organisationen —, und zwar auf allen Niveaus: der lokalen, der nationalen und der europäischen Ebene. Diese Herausforderungen bestehen insbesondere darin, daß Strategien entwickelt oder angepaßt werden müssen, die eine grundlegende organisatorische Erneuerung fördern und nicht etwa behindern und daß ein fruchtbares Gleichgewicht zwischen den Interessen der Wirtschaft und denen der Arbeitnehmer gefunden werden muß, mit dessen Hilfe die Modernisierung des Arbeitslebens erleichtert wird. Ein wesentliches Ziel besteht darin, ein derartiges Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit in ganz Europa anzustreben.

12. Sämtliche Mitgliedstaaten sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, was die Arbeitsproduktivität, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigung sowie das richtige Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit betrifft. Von Fortschritten, die in anderen Unternehmen und Mitgliedstaaten hier erreicht wurden, läßt sich durchaus profitieren. Die Kommission hofft, daß das Grünbuch die Diskussion auf europäischer und nationaler Ebene zum Thema Arbeitsorganisation bei sämtlichen betroffenen Akteuren weiter anregt, und daß als Ergebnis dieser Diskussion ein neuer Rahmen für die Modernisierung des Arbeitslebens auf partnerschaftlicher Grundlage entsteht.

*„Mit Hilfe eines kooperativen Ansatzes zum Aufbau einer anderen Arbeitsorganisation innerhalb des Unternehmens wird es möglich, die Arbeitsbeziehungen zu verbessern, eine stärkere Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Entscheidungsfindung zuzulassen und letzten Endes eine höhere Produktqualität zu erreichen. Der letzte Punkt ist eine unerläßliche Voraussetzung für jedwede Steigerung der Wettbewerbskraft der europäischen Wirtschaft.“ — Ciampi-Bericht*

# I. Auf dem Weg zu einer neuen Arbeitsorganisation — warum und wie?

13. Seit fast 100 Jahren beruht die Arbeitsorganisation gewöhnlich auf demselben Grundprinzip: einer hierarchischen, von oben nach unten ausgerichteten Organisation mit einem hohen Grad an Spezialisierung und einfachen, häufig repetitiven Arbeitsaufgaben.

## Massenproduktion

14. Diese Art der Arbeitsorganisation wurde als Werkzeug für die aufkommende Industriegesellschaft entwickelt, nämlich für die Evolution vom Handwerk über die Manufaktur bis zur industriellen Massenproduktion. Europa läßt sich als Wiege der Manufaktur beschreiben und die USA als Heimat der Massenproduktion. Ursprünglich kamen die neuen Vorstellungen aus der amerikanischen Automobilindustrie, die das Vorbild für erfolgreiche Industriezweige wurde.

15. Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich diese Arbeitsorganisation in der gesamten Industriegesellschaft verbreitet. Beim Wiederaufbau der europäischen Industrie in der Nachkriegszeit legte man das Konzept der Massenproduktion zugrunde. Dieses Produktionssystem hat jahrzehntelang dazu beigetragen, daß ein nie gesehenes Wachstum von Produktivität und Wohlstand erreicht wurde.

## Schrittweise Verbesserungen

16. In den letzten 20 bis 30 Jahren sind jedoch die Grenzen dieser Art der Arbeitsorganisation offen zutage getreten. Ein Grundsatzproblem besteht darin, daß in dem herkömmlichen System die Arbeit in eng umgrenzte Funktionen mit kurzen repetitiven Arbeitszyklen aufgeteilt ist. Die Durchführung der Arbeit ist in allen Einzelheiten festgelegt, so daß kein ausreichender Raum für Verbesserungen und Neuerungen vorhanden ist. Soll es zu ständigen Verbesserungen kommen, so müssen die Arbeitnehmer selber einbezogen werden, und damit dies geschehen kann, muß man ihnen die

Möglichkeit geben, Bewertungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu knüpfen und Lernprozesse zu durchlaufen. Hier erweist sich das herkömmliche Massenproduktionssystem eher als ein Hemmschuh. Es gilt nun, den Arbeitsplatz für neue Ideen, für Vorschläge, für Lernprozesse und für Verbesserungen zu öffnen. Zunächst geschah dies in der Form, daß eine Parallelorganisation für die Entwicklung aufgebaut wurde, wie z. B. Qualitätszirkel. Dem lag die Vorstellung zugrunde, daß man Tag für Tag schrittweise Verbesserungen anstrebte, um dann im Laufe der Zeit sichtbare Ergebnisse zu erreichen, anstatt auf eine Krise zu warten.

17. Daß derartige Verbesserungen erforderlich waren, wurde um so deutlicher, je stärker der Dienstleistungssektor wuchs und je mehr Dienstleistungen in die herkömmliche Warenproduktion integriert wurden. Daher hielten Führungskräfte und Arbeitnehmer Ausschau nach neuen Wegen zur Steigerung der Produktivität und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Diese Bemühungen und Experimente sind uns bekannt als neue Formen des Teamworks, „Just-in-time“-Produktionssysteme, „Lean production“, „Kaizen“ (kontinuierliche Verbesserungen), totales Qualitätsmanagement, Umweltmanagement, Benchmarking usw.

## Das flexible Unternehmen

18. Beide Organisationsformen, die herkömmliche und die auf schrittweisen Verbesserungen beruhende, gibt es immer noch und wird es wohl noch für lange Zeit geben. Gleichzeitig läßt sich jedoch beobachten, daß sich bei der Arbeitsorganisation ein grundlegender Wandel andeutet — ein Übergang von rigiden Produktionssystemen zu einem flexiblen unbegrenzten Prozeß organisatorischer Entwicklung, einem Prozeß, der neue Möglichkeiten für Lernfähigkeit, Innovation und Verbesserungen und damit für eine gesteigerte Produktivität bietet.

19. Dieses neue Konzept eines kontinuierlichen Wandlungsprozesses wird manchmal als Konzept des „flexiblen Unternehmens“ bezeichnet.

mit Arbeitsplätzen, die auf starkem Vertrauen und hoher Qualifikation beruhen. Hier gibt es nicht nur ein Modell, sondern eine unbegrenzte Vielzahl von Modellen, die ständig an die jeweilige Firma und ihre Arbeitnehmer angepaßt werden. Diese Umwandlung läßt sich durch drei Faktoren des Wandels erklären: Humanressourcen, Märkte und Technologien.

□ **Humanressourcen:** Im herkömmlichen volkswirtschaftlichen Denken ist Arbeit ein Produktionsfaktor, wie Boden und Kapital — er wird unter dem Gesichtspunkt von Kosten betrachtet, die reduziert werden müssen. In einer wissensorientierten Wirtschaft stellen jedoch Menschen eine Hauptressource dar. Unternehmen werden nicht nur nach ihren Produkten oder Maschinen bewertet, sondern in erster Linie nach der Fähigkeit der Belegschaft, Wissen zu schaffen, nach den Menschen, die für sie arbeiten, und danach, was die Arbeit für diese bedeutet. Innovation und Wandel bei Produkten und Technologien haben ein solches Tempo angenommen, daß sich die Fähigkeit, Wissen zu schaffen, für Unternehmen und ganze Länder als Wettbewerbsvorteil erweisen wird. Die europäischen Arbeitskräfte der 90er Jahre, insbesondere die der jüngeren Altersgruppe, haben eine sehr viel bessere allgemeine und berufliche Bildung als die früherer Generationen. Etwa 70 % dieser jungen europäischen Arbeitskräfte haben eine Sekundarschulbildung der Stufe 2 abgeschlossen, und etwa 20 % verfügen über einen Hochschulabschluß.

□ **Märkte:** Verbraucher stellen höhere Ansprüche als jemals zuvor und geben sich nicht mit einfachen Standardprodukten zufrieden. Was sie wollen, ist Abwechslung und die letzte Neuheit, hohe Qualität bei Gütern und Dienstleistungen. Durch den Wettbewerb auf dem Markt werden Unternehmen gezwungen, ihre Produktion so zu organisieren, daß sie den wechselnden Kundenwünschen entsprechen können. Daraus ergibt sich ein Bedarf an engen Verbindungen zwischen Markt und Produktion, ein Bedarf an der Fähigkeit zu ständiger Neuerung und Verbesserung und an einem hohen Maß an Flexibilität bei der Produktion. Wettbewerbsfähigkeit und Erfolg beruhen dann immer mehr auf der Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit von Firmen und immer weniger auf der herkömmlichen Vorstellung, daß dieselben Waren zu niedrigen Preisen weiter produziert werden. Überleben und expandieren werden eher die innovativsten und flexibelsten Unternehmen.

□ **Technologie:** In den letzten 20 bis 30 Jahren hat eine neue technologische Umwälzung eingesetzt, die auf der Einführung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) beruht. Eine der Hauptwirkungen der neuen IKT ist eine dramatische Verringerung des finanziellen und zeitlichen Aufwands für das Speichern, Verarbeiten und Übermitteln von Informationen. Derartige Veränderungen wirken sich entscheidend darauf aus, wie Produktion und Verteilung von Waren und Dienstleistungen organisiert werden, und damit auf die Arbeit selber. Zu Beginn dieser technologischen Revolution erwiesen sich die wirtschaftlichen Ergebnisse der Einführung neuer Informationssysteme als ziemlich mager, was den Produktivitätszuwachs betrifft. In letzter Zeit ist jedoch eine wachsende Zahl von Beispielen dafür zu verzeichnen, daß die Einführung von IKT die höchsten Erwartungen erfüllt hat. Was diese Beispiele lehren, ist hauptsächlich die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes, bei dem die Einführung von IKT mit Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Bildung der Belegschaftsmitglieder und mit einer organisatorischen Erneuerung verbunden wird.

## Eine neue Arbeitsorganisation — eine schwierige Umstellung

20. Die erwähnten drei Faktoren — Humanressourcen, Märkte und Technologien — können weitgehend bestimmen, wie Arbeitsplätze gestaltet werden.

21. Bei dem neuen flexiblen Unternehmen handelt es sich um eine Arbeitsorganisation mit hohen Ansprüchen. Dies gilt für die Einführung einer neuen Organisation, aber auch für die Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen sowie für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen. In den neuen dezentralisierten, vernetzungsorientierten Unternehmen reichen Arbeitnehmer nicht Arbeitsaufgaben aneinander weiter, sondern sie führen ein ganzes Spektrum von Aufgaben durch. Auch die Qualifikationsmuster verändern sich. Rechen-, Lese- und Schreibsicherheit, aber auch Informatikkenntnisse, und die Fähigkeit, mit neuen Technologien und mit umweltbezogenen Anforderungen umzugehen, nehmen immer größere Bedeutung an. Gefragt sind nicht nur höhere, sondern auch umfassendere Qualifikationen. Daher kommt

der Weiterbildung, der Aktualisierung und Verbesserung von Qualifikationen und Kompetenzen sowie Investitionen in Humanressourcen ganz wesentliche Bedeutung zu für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der europäischen Wirtschaft.

22. Darüber hinaus wird die neue Arbeitsorganisation in dem Maße, in dem Arbeitnehmer sich umfassendere Fähigkeiten aneignen und anpassungsfähiger werden, auch die geographische Mobilität weiter fördern. Dadurch wiederum werden Arbeitnehmer in die Lage versetzt, ihr Potential in größerem Umfang zu nutzen und ihre einschlägigen Rechte geltend zu machen.

23. Die neue Arbeitsorganisation wird für die Arbeitsbeziehungen eine Herausforderung darstellen. Kennzeichnend für die alte Organisationsform sind eine Spezialisierung bei Arbeitsaufgaben und Fähigkeiten und die Trennung von Konzeption und Ausführungsphase. Arbeitsbeziehungen müssen in einer neuen Arbeitsorganisation auf Zusammenarbeit und gemeinsamen Interessen beruhen. Daher müssen neue Formen der Arbeitsbeziehungen entwickelt werden, einschließlich einer stärkeren Partizipation der Belegschaftsmitglieder, da eine effiziente Produktion sowohl mehr Vertrauen als auch ein stärkeres Engagement in den Unternehmen erfordert.

## Ein großes Potential für Europa

24. In der europäischen Industrie — sowohl in der verarbeitenden Industrie als auch in der Dienstleistungsindustrie — sind noch viele Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden. Einer dieser Trümpfe ist der Binnenmarkt, die größte Wirtschaftseinheit der Welt. Den 16 Millionen Unternehmen dieses Marktes kommt es sehr zugute, daß 370 Millionen Verbraucher in ihrer Nähe leben. Als ein weiterer Vorteil könnte sich die neue Form der Arbeitsorganisation erweisen, die sich jetzt langsam in Europa durchsetzt; mit ihrer Hilfe kann die Produktion schneller an die neuen Marktbedingungen und die sich ständig ändernden Verbraucherwünsche angepaßt werden. Somit könnte das flexible Unternehmen einen einzigartigen Weg für eine tiefgreifende organisatorische Umstrukturierung weisen, die auf hoher Qualifikation, hoher Produktivität, hoher Qualität, hochent-

wickeltem Umweltmanagement und nicht zuletzt hohen Löhnen beruht.

25. Man muß sich unbedingt vor Augen halten, daß europäische Unternehmen und öffentliche Dienste bereits sehr viele organisatorische Neuerungen eingeführt haben, die an die spezifischen europäischen Bedingungen angepaßt sind. Es liegt eine Vielzahl von Fallstudien vor — einige Beispiele werden in dem Bericht des Beirats für Wettbewerbsfähigkeit der Kommission vorgestellt —, aus denen hervorgeht, daß eine neue Arbeitsorganisation durchaus Produktivität und Wohlstand bringen kann. Durch die Untersuchungsergebnisse wird bestätigt, daß die Innovationen bei der Unternehmensorganisation zu erhöhter Leistungsfähigkeit, zu verstärktem Schutz der Arbeitsplätze und zur Anreicherung der Arbeitsinhalte führen. Auch das deutsche Programm „Arbeit und Technologie“ und die entsprechenden skandinavischen Programme zeigen dasselbe Ergebnis: Die Unternehmen, die ihre Arbeitsorganisation und ihre Arbeitsbeziehungen neu geordnet haben, waren sehr viel erfolgreicher als die, die versuchten, mit den Herausforderungen ausschließlich dadurch fertig zu werden, daß sie moderne Fertigungstechnologien einführten. Aus den Programmen geht auch hervor, daß sich Vertrauen und Engagement sehr wohl mit hieb- und stichfesten förmlichen und vertraglichen Vereinbarungen verbinden lassen. Allerdings sind viele Unternehmen — und staatliche Stellen — immer noch in der althergebrachten Art und Weise aufgebaut: nach hierarchischen Prinzipien, mit einem hohen Grad an Spezialisierung, aber einem niedrigen Integrationsgrad sowie Produktinnovationsgrad, nach defensiven Umstrukturierungsmethoden und mit politischen Forderungen nach einer geringeren Verantwortung gegenüber den Beschäftigten. Neue Denkweisen setzen sich offenbar nur langsam durch.

26. Ihre traditionsgemäß informellen Strukturen haben es in Verbindung mit dem geringeren Umfang der Geschäftstätigkeit den KMU ermöglicht, der organisatorischen Verknöcherung zu entgehen, die in zahlreichen großen Firmen eine Anpassung behindert hat. Allerdings führen die informellen Strukturen in KMU zu anderen arbeitsorganisatorischen Problemen: Es fehlen vor allem die Mittel für eine systematische organisatorische Planung, und dies behindert oft eine langfristige Personalentwicklung. Dies führt dazu, daß KMU zwar eigentlich besser in der Lage sein müßten,

flexible Formen der Arbeitsorganisation einzuführen, daß aber weitere Anstrengungen erforderlich sind, wenn die gebotenen Möglichkeiten voll genutzt werden sollen.

27. Man muß sich darüber im klaren sein, daß Produktivitätssteigerungen dazu führen können, daß in einem Teil der Produktionskette Arbeitsplätze verlorengehen. Eine höhere Produktivität ist jedoch erforderlich für höhere Reallöhne und Profite. Diese führen dazu, daß Arbeitsplätze auf verschiedenen Wegen geschaffen werden: im Unternehmen selber, bei den Zulieferern, durch den Nachfrageschub und dadurch, daß der Wohlstand geschaffen wird, mit dessen Hilfe die in Zukunft benötigten beschäftigungsintensiven Dienstleistungen bezahlt werden sollen — im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, im Freizeitbereich und in der Kranken- und Altenpflege, um nur einige zu nennen (1).

28. Es geht nämlich nicht um die Wahl zwischen höherer Produktivität oder Beibehalten des Status quo. Die Alternative heißt Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit oder Abstieg in die zweite Liga. Entscheidungen fallen hier nicht leicht. Der Modernisierung der Unternehmen steht eine Reihe von Hindernissen entgegen; eines davon ist die Tatsache, daß man sich der Möglichkeiten und des Potentials einer neuen Arbeitsorganisation nicht ausreichend bewußt ist. Gebraucht werden Informationen, Debatten und Initiativen, mit denen die Entwicklung neuer Formen der Arbeitsorganisation angeregt wird, nicht zuletzt in den zahlreichen KMU.

29. Außerdem führt Wandel immer zu Unruhe und Ungewißheit. Es muß ein neues Gleichgewicht zwischen folgenden Gruppen und Faktoren gefunden werden:

- jungen und älteren Arbeitnehmern,
- gut ausgebildeten und weniger gut ausgebildeten Arbeitskräften,
- dem Bedarf an hoher Produktion und der Gesundheit der Arbeitnehmer und
- vor allem Flexibilität und Sicherheit.

(1) Das Beschäftigungspotential in diesem Bereich wird dargestellt in dem Bericht der Kommission „Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung: Studien der Europäischen Union“ [SEK(95) 564].

## Flexibilität und Sicherheit

30. Eine neue Form der Arbeitsorganisation, die auf Mitwirkung und Vertrauen beruht, bietet potentiell große wirtschaftliche Vorteile, so daß für jeden dabei etwas herauskommen müßte. Öffentliche Politiken müssen auf dieser Voraussetzung aufbauen. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß gewisse Kategorien von Arbeitnehmern in bestimmten Bereichen in verschiedenen Perioden des Wirtschaftszyklus größere Schwierigkeiten bei der Anpassung an die neue Situation haben werden als andere: Dazu gehören insbesondere ältere Arbeitnehmer, jüngere Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation und Arbeitnehmer, die in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit leben und sich nicht als mobil erweisen. Auch sind zwar beträchtliche Vorteile für Unternehmen und Arbeitnehmer im Bereich der Haupttätigkeiten zu erwarten, es muß jedoch sichergestellt werden, daß alle Arbeitnehmer ungeachtet ihres arbeitsvertraglichen Status ihren Anteil an den Vorteilen der neuen Arbeitsorganisation erhalten.

31. Das Hauptproblem für Arbeitnehmer, Manager, die Sozialpartner und die Entscheidungsträger gleichermaßen besteht darin, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit zu finden. Es geht hier um ein vielschichtiges Problem. Eine Umstrukturierung der Arbeit führt häufig zu Ungewißheiten. Den Arbeitnehmern muß vor allem die Gewißheit geboten werden, daß sie nach allen Veränderungen noch für eine angemessene Zeit über einen Arbeitsplatz verfügen. Gleichzeitig bietet, wenn die Veränderungen erfolgt sind, die neue Arbeitsorganisation den Arbeitnehmern möglicherweise eine erhöhte Sicherheit, und zwar durch ein stärkeres Engagement bei ihrer Arbeit, eine höhere Zufriedenheit am Arbeitsplatz und die Möglichkeit, Fähigkeiten und langfristige Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln. Diese den Arbeitnehmern gebotene Sicherheit verschafft auch den Arbeitgebern erhöhte Sicherheit, da ihnen vielseitigere und zufriedenerere Arbeitskräfte längerfristig zur Verfügung stehen. Die Arbeitgeber müssen sich auf eine größere Flexibilität stützen können, insbesondere, um mit Fluktuationen der Nachfrage nach ihren Gütern und Dienstleistungen umgehen zu können. Häufig geht es ihnen insbesondere um austauschbare Fähigkeiten und anpassungsfähige Arbeitsmuster, einschließlich Arbeitszeit-

regelungen. Derartige flexible Regelungen können auch für Arbeitnehmer Vorteile bieten, vorausgesetzt, daß sie ausgehandelt werden: zum Beispiel Arbeitszeitregelungen, die ihren privaten oder familiären Verpflichtungen entgegenkommen.

32. Daß dieses Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit erreicht wird, ist das Kernstück der neuen Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft, um die es in diesem Grünbuch geht. Bisher wurden die Auswirkungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrachtet. Soll dieses Gleichgewicht erreicht werden, so muß jedoch ein breites Spektrum entsprechender öffentlicher Politiken festgelegt werden. Die dadurch aufgeworfenen strategischen Herausforderungen werden im nächsten Kapitel erörtert.

## Fragen

Sind Sie mit den vorgebrachten Ansichten über die Entwicklung der Arbeitsorganisation und die hauptsächlichlichen Antriebskräfte der neuen Entwicklung einverstanden? Sollten noch andere Faktoren berücksichtigt werden?

Welche Erfahrungen haben Sie mit Unternehmen gemacht, die neue Formen der Arbeitsorganisation eingeführt haben? Möchten Sie über besondere Erfahrungen mit kleinen Unternehmen berichten?

Gibt es Beispiele für neue Unternehmensstrategien, die mit derartigen Veränderungen anscheinend besser fertig werden?

## II. Politische Herausforderungen und neue Partnerschaften

### Die Arbeitsmarktgegebenheiten

33. In der Öffentlichkeit findet eine umfassende Debatte über die Entwicklung der Arbeitsmärkte und des Berufslebens statt. Bei dieser Diskussion geht es um neue Technologien, die Globalisierung der Volkswirtschaften und neue Formen der Arbeitsorganisation.

34. Die neuen Formen der Arbeitsorganisation gehen mit einer stärkeren Spezialisierung der Unternehmen einher, was für Zulieferer neue Möglichkeiten eröffnet, Arbeitsplätze zu schaffen. Einige der Veränderungen, die wir heutzutage erleben, werden allerdings nicht durch eine neue Organisation der Arbeit und durch neue Technologien verursacht, sondern durch mangelnde Anpassung und Modernisierung. Das Gesundshrumpfen zahlreicher Firmen hat seine Ursache häufig in ungünstigen makroökonomischen Bedingungen und Mißmanagement.

35. In manchen Fällen gehen die Probleme darauf zurück, daß die Einführung neuer Technologien nicht von Veränderungen der Arbeitsorganisation und einer Verbesserung von Qualifikationen und Kompetenzen begleitet wird.

36. Derartige Faktoren lassen sich in Statistiken über die Entwicklung des Arbeitsmarkts nur schwer isoliert darstellen. Daher muß man derartige Statistiken mit Vorsicht genießen, damit nicht der neuen Arbeitsorganisation die Schuld an Schwierigkeiten gegeben wird, die auf ganz andere Ursachen zurückgehen.

37. Zunächst einmal sollen einige Fakten als Grundlage für die weitere Debatte über die Herausforderungen an derzeitige Strategien und die Notwendigkeit der Modernisierung angeführt werden:

**Die Beschäftigung hat** in den Mitgliedstaaten der EU in 15 der 23 Jahre seit 1973 **zugenommen**. Die Zunahme betrug insgesamt 16 Millionen Arbeitsplätze in den Jahren des Beschäftigungswachstums. Von diesen gingen allerdings 8 Millionen in Abschwungphasen wieder verloren, so daß sich das Nettobeschäftigungswachstum auf 8 Millionen Arbeitsplätze beläuft. Während derselben Zeit ist die Zahl der Erwerbsfähigen allerdings um nahezu 28 Millionen gestiegen. Das Problem besteht also hauptsächlich darin, daß das Beschäftigungswachstum nicht stark genug war, um die zunehmende Anzahl der Personen im Erwerbsalter auf dem Arbeitsmarkt aufzunehmen.

**Es gibt heutzutage sehr viel mehr Arbeitsplätze mit höheren und umfassenderen Qualifikationsanforderungen;** bei der Beschäftigungsstruktur kam es zu einer ausgeprägten Entwicklung in Richtung auf Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen, die normalerweise stabil sind. Die Zahl der Fachkräfte, Techniker und Führungskräfte stieg um 25 %, während die Anzahl der Arbeiter in der Produktion zurückging. Arbeitnehmer, die Stellen alter Art verloren, hatten große Schwierigkeiten, auf einen Arbeitsmarkt mit neuen, höheren Qualifikationsanforderungen zurückzukehren.

**Das Niveau ständiger Beschäftigung ist weiterhin hoch;** zeitlich begrenzte Arbeitsverträge hat nur ein verhältnismäßig geringer Anteil, nämlich etwa 12 %, aller Arbeitnehmer. Diese haben jedoch oft große Bedeutung für Berufsanfänger; so kamen 1995 50 % der Arbeitslosen, die eine Stelle fanden, auf einen Zeitarbeitsplatz. Aus einer Untersuchung der IAO aus jüngster Zeit geht hervor, daß die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse in letzter Zeit nicht zurückgegangen ist.

**Die Arbeitszeit ist flexibler geworden;** etwa 16 % der Arbeitnehmer gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach; diese Form der Arbeit hat sich stärker verbreitet. Nur 5 % der Männer haben einen Teilzeitjob, während dies bei 30 % der Frauen der Fall ist, hauptsächlich im Dienstleistungsbereich.

**Die Zahl der Selbständigen ist in den letzten 20 Jahren gleichgeblieben;** 1975 machten die Selbständigen etwa 15 % aller Erwerbspersonen aus; hier ist es zu keinerlei Anstieg gekommen. Läßt man allerdings die Landwirtschaft beiseite, ist eine gewisse Zunahme festzustellen.

**Die Zahl der Selbständigen ist in den letzten 20 Jahren gleichgeblieben;** 1975 machten die Selbständigen etwa 15 % aller Erwerbspersonen aus; hier ist es zu keinerlei Anstieg gekommen. Läßt man allerdings die Landwirtschaft beiseite, ist eine gewisse Zunahme festzustellen.

38. Wenn man die Strategien zur Förderung der Flexibilität und Arbeitsplatzsicherheit erörtern will, muß man sich diese Tatsachen unbedingt vor Augen halten. Eine detailliertere Beschreibung der Trends auf dem Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten findet sich in der Veröffentlichung der Kommission „Beschäftigung in Europa 1996“.

## Modernisierung der rechtlichen, vertraglichen und strategischen Rahmenbedingungen

### Allgemeine und berufliche Bildung: lebensbegleitendes Lernen

39. Die neuen Formen der Arbeitsorganisation setzen sehr viel sachkundigere und besser ausgebildete Arbeitskräfte voraus, insbesondere auch auf den Führungsebenen. Flexibilität der Kenntnisse und Anpassungsfähigkeit sind grundlegend dafür. Berufliche Weiterbildung und Umschulungen sind unabdingbar: In zehn Jahren werden 80 % der heute im Einsatz befindlichen Technologien veraltet und durch neue, fortschrittlichere ersetzt sein. Dann werden 80 % der Arbeitskräfte auf der Grundlage einer über zehn Jahre alten allgemeinen und beruflichen Formalbildung arbeiten.

40. In Europa muß eine neue Struktur des lebenslangen Lernens entwickelt werden, in die nicht nur alle Sparten der allgemeinen und beruflichen Bildung einbezogen werden, sondern auch Unternehmen und Einzelpersonen. Darüber hinaus muß sich eine Kultur des Lernens und der Ausbildung während des gesamten Berufslebens in der Arbeitswelt voll durchsetzen. Die Bedeutung von Maßnahmen in diesem Bereich, die Gegenstand zahlreicher Initiativen von seiten der Kommission waren, kann kaum überschätzt werden. So wurden zum Beispiel in dem Grünbuch der Kommission „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: im Vordergrund der Mensch“ vier Kernbereiche abgegrenzt:

Schaffung der bestmöglichen Grundlage: Die Fundamente unserer Kenntnisse und Fähigkeiten werden in den ersten Unterrichtsjahren gelegt und die entsprechenden Bildungsprozesse müssen mit der Entwicklung neuer Technologien und mit den neuen Forderungen nach

einer nachhaltigen Entwicklung Schritt halten. Insbesondere Lehrer und Ausbilder sind gezielt hierauf vorzubereiten, und die Qualität ihrer Erstausbildung und ihrer weiteren beruflichen Entwicklung ist sicherzustellen.

Vom Lehren zum Lernen: Die Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung müssen rasch so ausgerichtet werden, daß sie wesentlich effektiver auf die Veränderungen beim Qualifikationsbedarf von Wirtschaft und Industrie reagieren. Eine der Hauptzielsetzungen des Weißbuchs der Kommission „Lehren und Lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“<sup>(1)</sup> war die Forderung, Schulen und Unternehmen müßten enger zusammenarbeiten und einander als Stätten des Lernens besser ergänzen.

Das lernende Unternehmen setzt neue Formen der Partnerschaft zwischen Unternehmen, sonstigen Organisationen und Erziehern voraus, damit sichergestellt wird, daß die verlangten neuen, einem ständigen Wandel unterworfenen Kompetenzen vermittelt werden. Die Schwierigkeit bei diesem Ansatz besteht darin, daß die Vermittelbarkeit der Arbeitskräfte und die Kompetenzen von Führungskräften und Entscheidungsträgern durch Maßnahmen der Berufsbildung ständig zu verbessern sind.

Lebenslanges Lernen für jedermann: Passive Beschäftigungspolitiken müssen unbedingt in aktive Politiken mit Investitionen in Humanressourcen umgewandelt werden — dies entspricht der auf dem Gipfel von Florenz getroffenen Vereinbarung — wohingegen derzeit höchstens 7 % der Arbeitslosen Ausbildungsmaßnahmen angeboten werden, die sie dazu befähigen würden, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

### Fragen

Wie können Firmen, die neue Formen der Arbeitsorganisation einzuführen gedenken, ihre Investitionen in die Humanressourcen optimieren?

Welche Hindernisse — einschließlich buchhaltungstechnischer und steuerrechtlicher Zwänge — stehen einer Förderung von Investitionen in Humanressourcen entgegen?

<sup>(1)</sup> *Lehren und Lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft* (Dezember 1995).

## **Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen**

41. Die Fundamente des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen werden von der neuen Arbeitsorganisation in Frage gestellt.

42. Die Konzepte Arbeitsplatz, Unternehmen, Betrieb und insbesondere der Begriff Arbeitgeber durchlaufen derzeit eine Diversifizierung, die zu einer Umwandlung der herkömmlichen Arbeitsverhältnisse führt. Downsizing, Outsourcing, Vergabe an Subunternehmer, Telearbeit, Networking und Joint-ventures — all dies eröffnet der Welt der Arbeit neue Dimensionen, für die das herkömmliche Arbeitsrecht offenbar keine angemessenen Lösungen bereithält.

43. Durch alle diese Entwicklungen werden grundsätzliche Fragen aufgeworfen, die das Gleichgewicht der Regelungsbefugnisse von staatlichen Stellen (Rechtsvorschriften) und Sozialpartnern (Kollektivverhandlungen) sowie von Sozialpartnern und einzelnen Beschäftigten (Einzelarbeitsverträge) betreffen. Zentrale Punkte auf der Tagesordnung der Arbeitsbeziehungen im heutigen Europa sind insbesondere die Möglichkeit, durch Kollektivverträge von Rechtsvorschriften abzuweichen, und die Frage der Abgrenzung des Geltungsbereichs von Einzelverträgen und Kollektivvereinbarungen.

44. Hier öffnet möglicherweise die zu erwartende Entwicklung von Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen weg von starren Systemen zwingend vorgeschriebener gesetzlicher Regelungen hin zu offeneren und flexibleren rechtlichen Rahmenbedingungen den Weg für ein neues Gleichgewicht zwischen den Regelungsbefugnissen des Staates und denen der Sozialpartner, insbesondere in der Frage des internen Unternehmensmanagements. Hier kommt der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in dem Maße eine Schlüsselrolle zu, in dem die Unternehmen von herkömmlichen Organisationsmethoden zu flexibleren internen Abmachungen kommen. Auch die Rolle der Arbeitnehmer bei der Entscheidungsfindung und die Notwendigkeit einer Überarbeitung und Stärkung der bestehenden Regelungen für die Mitwirkung der Arbeitnehmer in ihren Unternehmen werden zu Anliegen von grundlegender Bedeutung. Die Kommission wird in den kommenden Wochen Konsultationen mit den Sozialpartnern über die Notwendigkeit und die Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion im

Bereich der Information und Konsultation der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene starten.

45. Die Beteiligung der Beschäftigten an den Gewinnen und Betriebsergebnissen könnte ebenfalls eine große Rolle spielen. Hierzu hat die Kommission vor kurzem einen Bericht<sup>(1)</sup> darüber veröffentlicht, wie Mitgliedstaaten diese Beteiligung gefördert haben. Daraus geht hervor, daß durchweg die Gewinnbeteiligung mit einer höheren Produktivität einhergeht, ungeachtet der Verfahren, Merkmale der Beteiligungsmodelle und vorgegebenen Daten. Diese Beteiligungssysteme wirken sich auch günstig auf die Entlohnungsflexibilität, die Beschäftigung und die Mitwirkung der Arbeitnehmer aus. Wie sich Systeme der finanziellen Beteiligung entwickeln, hängt jedoch stark von staatlichen Maßnahmen ab, insbesondere davon, daß steuerliche Anreize geschaffen werden.

### **Fragen**

**Wie sollten die derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen modernisiert und an neue Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt angepaßt werden?**

**Welche Mechanismen für die Mitwirkung der Arbeitnehmer könnten zu erfolgreichen Strategien des technischen und organisatorischen Wandels beitragen?**

**Wie könnte sich die Direktbeteiligung auf die Vertretungsgremien der Arbeitnehmer auswirken?**

### **Entlohnungssysteme**

46. Die Entlohnung ist natürlich das Herzstück jedes Arbeitsvertrags. Die heute gebräuchlichen Entlohnungssysteme sind jedoch teilweise vor 40 oder 50 Jahren entstanden. Bezahlt wurde oft nur eine spezifische Arbeitsaufgabe in einer hierarchischen Organisation mit einer starren Arbeitsteilung. Derartige Systeme erweisen sich heute als Hindernis bei der Einführung flexiblerer Unternehmensstrukturen. Gerade in den modernsten Unternehmen sind herkömmliche Unterschiede bei der Entlohnung von

<sup>(1)</sup> Pepper II: Die Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung (einschließlich Kapitalbeteiligung) der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten [(KOM(96) 697 endg. vom 8. Januar.1997)].

Arbeitern und Angestellten. Frauen und Männern oder Mitgliedern desselben Teams nicht mehr vermittelbar. Entlohnungssysteme sind der finanzielle Ausdruck betrieblicher Organisations- und Statusstrukturen.

47. Neue, mit dem Konzept des flexiblen Unternehmens kompatible Lohnsysteme sind heute bereits in vielen Unternehmen eingeführt worden, und zwar im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor ebenso wie in Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben. Typische Merkmale dieser neuen Lohnsysteme sind: breitere Arbeitsplatzbeschreibungen und ein entsprechender Rückgang in der Zahl der Lohn- und Gehaltsgruppen, Anreize zum Erwerb von Zusatzqualifikationen, höhere Bewertung neuer Arbeitsplatzanforderungen (wie Zusammenarbeit, Verantwortung, Entscheidungsfindung, Problemlösung usw.), Zahlung von Zuschlägen zum Grundlohn in Abhängigkeit vom Unternehmensergebnis oder für kontinuierliche Verbesserungen, gleiche Bezahlung bei vergleichbarer Tätigkeit für Arbeiter und Angestellte, für Zeitlohn- und Akkordlohnbeschäftigte, für Vollzeit- und Teilzeitkräfte sowie gleiche Entlohnung für Frauen und Männer.

### **Fragen**

Welche Erfahrungen haben Sie mit Veränderungen bei Entlohnungssystemen gesammelt?

Welche Neuerungen gehen vorstatten, insbesondere mittels Kollektivverhandlungen?

### **Arbeitszeit: ein neuer Ansatz**

48. Die öffentliche Debatte über die Arbeitsorganisation dreht sich im wesentlichen um die Arbeitszeit. Insbesondere hat das Europäische Parlament im vergangenen Jahr eine wichtige EntschlieÙung zum Thema Reduzierung und Anpassung der Arbeitszeit<sup>(1)</sup> auf der Grundlage des Rocard-Berichts erlassen. Bei dieser Debatte geht es um zwei getrennte Fragestellungen. Einmal geht es um die Flexibilität: bessere Anpassung der Arbeitszeit an die Bedürfnisse der Firmen oder der einzelnen

Arbeitnehmer. Zum anderen geht es um Arbeitszeit und Beschäftigung: Kann eine Verkürzung der Arbeitszeit neue Arbeitsplätze schaffen?

49. Gegenwärtig werden zahlreiche neuartige Arbeitszeitsysteme in Unternehmen in der ganzen EU eingeführt, sowohl auf Initiative des betreffenden Unternehmens oder weil der betreffende Mitgliedstaat Druck ausübt oder entsprechende Anreize bietet. Derartige Systeme können verschiedene Formen annehmen:

### **Andere Wochenarbeitszeiten**

50. Ein bedeutsames Phänomen war in jüngster Zeit die Entkopplung der Betriebs- und Ladenöffnungszeiten von der individuellen Arbeitszeit. Damit wurde es Unternehmen möglich, teure Anlagen besser zu nutzen oder den Wünschen der Kunden beim Einkauf besser entgegenzukommen und gleichzeitig die Arbeitszeit der einzelnen Arbeitnehmer zu verkürzen, häufig ohne daß dies kostenwirksam geworden wäre. In diesem Zusammenhang hat sich aus einigen Forschungen ergeben, daß durch eine Verkürzung der Arbeitszeit Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, unter der Voraussetzung, daß bestimmte, im folgenden genannte Bedingungen gegeben sind (siehe Kasten).

### **Bedingungen für eine Auswirkung der Arbeitszeitverkürzung auf die Beschäftigung**

Arbeitszeitverkürzungen sollten im weiteren Rahmen eines besseren Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit vorgenommen werden: Die Arbeitszeit zu reduzieren und an der Arbeitsorganisation nichts zu ändern ist kontraproduktiv.

Die Arbeitsverteilung ist zu planen, und die Arbeitszeitregelungen sind an neue Situationen anzupassen.

Eine Umverteilung der Arbeitszeit sollte mit einer aktiven Ausbildungsstrategie einhergehen, da sonst mit Qualifikationsengpässen zu rechnen ist. Wie schnell diese auftreten, hängt von der Art der Arbeit und der Qualifikation der vorhandenen Arbeitskräfte ab.

<sup>(1)</sup> ABl. C 320 vom 28.10.1996, S. 97.

Einstellungen sollten nicht unnötig behindert werden. Insbesondere muß man sich hier mit den Auswirkungen der Besteuerungssysteme auf die Arbeitszeit befassen und die erforderlichen Anpassungen bei den Systemen der sozialen Sicherheit vornehmen.

Es ist von großer Bedeutung, daß die Behörden, die Gewerkschaften und die Ausbildungsorganisationen auf Betriebs-ebene zusammenarbeiten.

Arbeitszeitverkürzungen sollten Bestandteil von Verhandlungen sein, deren Ergebnisse auf lange Sicht Bestand haben sollen. Bei vielen Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahrzehnte, so z. B. in Deutschland, in Belgien und in den Niederlanden, wurde als Gegenleistung eine langfristige Zurückhaltung bei Lohnforderungen geboten. Derartige langfristige Absprachen haben den Vorteil, daß mehrere Jahre lang die Arbeitszeit aufgrund des Produktivitätszuwachses verringert und gleichzeitig der Lohnzuwachs reduziert werden kann, der erforderlich ist, um die Arbeitszeitverkürzung auszugleichen.

### *Jahresarbeitszeit*

51. In jüngster Zeit hat es sich auch eingebürgert, Nachfrageschwankungen dadurch zu begegnen, daß die Arbeitszeit nicht wochen-, sondern jahresweise berechnet wird. In entsprechenden Vereinbarungen ist üblicherweise innerhalb bestimmter Grenzen vorgesehen, daß die Arbeitnehmer ein festes Gehalt beziehen, und nicht ein wöchentlich oder monatlich schwankendes. Auf diese Weise können die Arbeitnehmer ihre Zeit in punkto Arbeit und Freizeit besser organisieren. Den Arbeitgebern wird dadurch größere Flexibilität bei der Organisation der Fertigung ermöglicht, und teure Überstundenzuschläge werden vermieden.

### *Teilzeitarbeit*

52. In den Mitgliedstaaten arbeiten inzwischen 24 Millionen Menschen in Teilzeitarbeitsverhältnissen. Diese Form der Arbeit beinhaltet sowohl Möglichkeiten als auch Risiken. Vom Standpunkt des Arbeitgebers aus bietet sie die

Flexibilität, die erforderlich ist, um den sich verändernden Verbraucherwünschen zu entsprechen, insbesondere im Dienstleistungsbereich. Vom Standpunkt des Arbeitnehmers aus wird ebenfalls eine Flexibilität geboten, mit deren Hilfe sich die Arbeitstätigkeit leichter mit anderen Aufgaben verbinden läßt, z. B. mit einem Studium oder der Hausarbeit. Das Problem liegt darin, daß bei den Teilzeitarbeitnehmern im Vergleich zu Personen in einem Vollzeitverhältnis häufig Beschränkungen bei den Beschäftigungsbedingungen gegeben sind, z. B. beim Sozialschutz. Hier zeigt sich exemplarisch, daß ein neues Gleichgewicht der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen gefunden werden muß, das beiden Seiten zugute kommt und zu einer Eingliederung von Teilzeitarbeitnehmern in den Arbeitsmarkt führen könnte, insbesondere dadurch, daß ihre Arbeitsverhältnisse sicherer gemacht werden. Derzeit finden Verhandlungen der Sozialpartner auf europäischer Ebene auf der Grundlage des Konsultationsdokuments der Kommission zur Flexibilität der Arbeitszeit und Sicherheit für Arbeitnehmer statt. Eine Vereinbarung auf europäischer Ebene wäre ein bedeutsamer Beitrag zur Weiterentwicklung von Flexibilität und Sicherheit im Arbeitsleben.

### *Flexible Urlaubsregelungen während des gesamten Arbeitslebens*

53. In einigen Mitgliedstaaten und in einzelnen Unternehmen laufen derzeit interessante Experimente, um Arbeitnehmern Berufsunterbrechungen für Ausbildungszwecke bzw. aus familiären oder sonstigen Gründen zu ermöglichen. Ein treffendes Beispiel für den auf Gemeinschaftsebene erreichten Fortschritt ist die kürzlich von UNICE, CEEP und EGB geschlossene Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (1).

54. Mit Hilfe solcher Strategien für die Lebensarbeitszeit lassen sich die Arbeitslosigkeit verringern und die Lebensqualität verbessern, indem die Arbeitswelt humanisiert und vor allem mit dem Privatleben vereinbar gemacht wird.

(1) Anhang zu der Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996, ABl. L 145 vom 19.6.1996.

## Fragen

Wie kann Ihrer Auffassung nach eine Verkürzung und Anpassung der Arbeitszeit dazu beitragen, daß Wachstum, Produktivität und Beschäftigung ansteigen?

Welche Möglichkeiten bestehen für Vereinbarungen über Arbeitszeitregelungen auf sektorieller Ebene? Sind andere Ebenen vorzuziehen?

## Besteuerung

55. Die bestehenden Besteuerungssysteme sind üblicherweise nicht auf die neue flexible Arbeitsorganisation zugeschnitten. Ganz im Gegenteil, Arbeitgebern wird durch diese Systeme möglicherweise ein finanzieller Anreiz dafür geboten, Arbeitskräfte in herkömmlichen Arbeitsverhältnissen zu beschäftigen, so daß die Besteuerung einer flexibleren Arbeitsorganisation im Wege steht.

56. Steuern auf Arbeitseinkommen und Sozialbeiträge sind häufig von der Einkommenshöhe abhängig. Durch bestimmte Arten von Steuern wird möglicherweise die Wahl der Arbeitgeber hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung beeinflusst, da durch die Besteuerung Anreize geboten werden können, entweder mehr oder weniger als eine bestimmte Arbeitsleistung zu erbringen. So gibt es für Steuern manchmal eine Obergrenze, und dies kann sich für Arbeitgeber als Anreiz erweisen, nur einen Arbeitnehmer einzustellen, dessen Entlohnung diese Grenze überschreitet, oberhalb deren keine zusätzlichen Beiträge mehr zu zahlen sind. Die Alternative wäre, zwei Teilzeitarbeitskräfte zu beschäftigen, deren Entlohnung jeweils unterhalb der Grenze läge, wobei die Sozialbeiträge dann insgesamt höher wären als für einen einzelnen Beschäftigten. Durch derartige Obergrenzen werden Arbeitgeber möglicherweise auch dazu verleitet, Überstunden leisten zu lassen, anstatt zusätzliche Arbeitnehmer einzustellen.

57. Andererseits können aber auch Freibeträge bei Arbeitgebern das Interesse daran wecken, Teilzeitarbeitnehmer zu beschäftigen, deren Wochenarbeitszeit unterhalb einer bestimmten Stundenzahl liegt. Andere Steuern werden wie-

derum als Pauschalbeträge je Beschäftigten ohne Berücksichtigung der Einkommenshöhe erhoben und wirken daher für die Arbeitgeber als Anreiz, möglichst wenig Arbeitnehmer zu beschäftigen.

## Frage

Welche Formen der Besteuerung sind erforderlich, damit diese abschreckenden Wirkungen vermieden werden?

## Soziale Sicherheit

58. Zur Zeit basieren die meisten europäischen Systeme der sozialen Sicherheit auf einem Beschäftigungsmodell, bei dem vorausgesetzt wird, der „Normalfall“ sei lebenslange und unbefristete Beschäftigung, und das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben finde am Ende des Arbeitslebens statt. Die Sozialleistungen basieren daher auf einem beitragsbezogenen Versicherungsmodell, und ein Anspruch hängt häufig von ununterbrochenen Beitragszahlungen ab.

59. Wenn die „herkömmlichen“ Arbeitsstrukturen sich, wie dies vorhergesagt wurde, im Laufe der nächsten Jahrzehnte weiter verändern, hat dies längerfristig enorme Auswirkungen auf die politischen Strategien im Bereich des sozialen Schutzes. Das Szenario, das im Hinblick auf solche Veränderungen am häufigsten geschildert wird, beinhaltet, daß das lineare Karrierekonzept des 20. Jahrhunderts ersetzt wird durch die Norm eines abwechslungsreichen Arbeitslebens.

60. Derartige Veränderungen sollten nicht als eine Bedrohung der sozialen Sicherheit betrachtet werden: Flexible Arbeitsformen können sowohl für die Volkswirtschaften in Europa von Nutzen als auch für die einzelnen Arbeitnehmer attraktiv sein. Deshalb sollten die Arbeitskräfte nicht dafür bestraft werden, wenn sie solche Arbeitsmuster wählen. Das bedeutet, daß die Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigungsformen, die Arbeitnehmer in immer größerem Umfang wählen können, durch geeignete Systeme des sozialen Schutzes zu unterstützen sind.

61. Wichtig ist jedoch, daß Mechanismen zur Anpassung der europäischen Systeme des sozialen Schutzes erarbeitet werden, die diesen

neuen Arbeitsmustern Rechnung tragen. Einen Königsweg zur Lösung dieser komplexen Problematik gibt es offensichtlich nicht. Deshalb initiierte die Kommission im Oktober 1995 eine Debatte über die Zukunft des sozialen Schutzes, bei der es u. a. um die Auswirkungen der sich verändernden Arbeitsmuster auf den sozialen Schutz ging. Eine Mitteilung<sup>(1)</sup> mit einer Bestandsaufnahme dieser Debatte im Jahre 1996 und mit Vorschlägen für ein angemessenes Follow-up ist kürzlich veröffentlicht worden.

### Frage

Welche Anpassungen sind bei den Regelungen zur sozialen Sicherheit erforderlich, damit innovativere Formen der Arbeitsorganisation gefördert werden?

## Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

62. In diesem Bereich gibt es eine umfangreiche Sammlung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, durch die bereits ein erheblicher Beitrag zu Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer geleistet wird<sup>(2)</sup>. Diese Maßnahmen sind möglicherweise so zu erweitern und anzupassen, daß sie Veränderungen bei der Arbeitsorganisation gerecht werden.

63. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Arbeitgeber verpflichtet ist, die Prävention gesundheitlicher Beeinträchtigungen zu organisieren. Die zunehmende Bedeutung von KMU als Arbeitgeber, darunter auch Subunternehmen, wirft wichtige Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes auf. Zudem fehlt neuen Arbeitgebern häufig das Wissen über Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, und sie haben oft weder die Zeit noch das

<sup>(1)</sup> *Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union* [KOM(97) 102 vom 12. März 1997].

<sup>(2)</sup> Siehe insbesondere Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 zur Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1) sowie die dazugehörigen Einzelrichtlinien.

Geld, Abhilfe zu schaffen. Zwar hat man bereits einige Initiativen ergriffen, um diese Informationslücke zu schließen<sup>(3)</sup>, es sind aber wohl noch weitere Schritte erforderlich. Zudem wird die Einbindung des Themas Sicherheit und Gesundheitsschutz in die in jungen Jahren zu absolvierende allgemeine Bildung und in das Konzept des lebensbegleitenden Lernens in zunehmendem Maße erforderlich, damit dafür gesorgt ist, daß die Arbeitnehmer entsprechend unterwiesen sind.

## Umweltfragen

64. Die Entwicklung in Richtung einer flexibleren Arbeitsorganisation hat wahrscheinlich Auswirkungen auf die Umwelt: so können sich beispielsweise die Transportbedürfnisse ändern. Diese Auswirkungen können günstig oder ungünstig sein, was insbesondere von individuellen Arbeitszeiten, der Verkehrsinfrastruktur und dem Standort abhängt. Diese Auswirkungen der neuen Formen der Arbeitsorganisation sind unbedingt genauer zu ermitteln, damit Ansätze entwickelt werden können, die vereinbar sind mit einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung und die für die gesamte Gesellschaft von Nutzen sind.

### Frage

Welche positiven und negativen Auswirkungen haben die neuen Formen der Arbeitsorganisation, Flexibilität hinsichtlich Arbeitszeiten und Arbeitsverträgen, auf die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer und auf das Arbeitsumfeld sowie auf die Bewältigung entsprechender Probleme?

## Einbeziehung des Ziels der Chancengleichheit in die übrigen Politikfelder

### Frauen und Männer

65. Die neuen Entwicklungen bei der Arbeitsorganisation stellen eine Herausforderung und eine Chance im Hinblick auf die Chancen-

<sup>(3)</sup> Siehe *Handbuch für eine Selbsterprüfung der KMU: Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz*, Europäische Kommission, 1995.

gleichheit von Männern und Frauen dar. In den typischen traditionellen Männerberufen mit herkömmlicher Arbeitsorganisation, wie in der Schwerindustrie, geht die Beschäftigung zurück, während sie im Dienstleistungsbereich, in dem die Frauen stärker vertreten sind und in dem neue Arbeitsformen weiter verbreitet sind, zunimmt. Dabei stellt sich die Frage, ob die neue Arbeitsorganisation, bei der der Schwerpunkt auf sozialer Kompetenz, breiteren Qualifikationsspektren und der Übernahme mehrerer Aufgaben liegt, zur Förderung der Chancengleichheit beitragen kann.

66. Frauen haben sich in den letzten 10 bis 20 Jahren zwar sehr erfolgreich Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen können, aber es gibt im Beschäftigungsbereich nach wie vor große geschlechtsspezifische Unterschiede und weiterhin eine Aufgliederung des Arbeitsmarkts. Gegenüber 85 Millionen Männern gehen 60 Millionen Frauen einer Erwerbstätigkeit nach: Das ist ein Unterschied von 25 Millionen. Die Arbeitstätigkeitsstrukturen von Frauen unterscheiden sich allerdings manchmal von denen der Männer, was sich wohl auch auf die Entwicklung der Arbeitsorganisation auswirkt. Um dieses Potential ausschöpfen zu können, gilt es, nicht nur die Unternehmen zu organisieren, sondern die gesamte soziale Infrastruktur, damit Männer und Frauen auf einer ausgewogeneren Basis unterstützt werden können. Beispiele hierfür sind u. a. die Berufsausbildung, die Kinderbetreuung, die Lösung des Verkehrsproblems, eine ausgewogenere Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen sowie die Individualisierung von Rechten.

67. Ziel des Mainstreaming, des Leitprinzips des Vierten mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996–2000) (1), ist es, die Einbeziehung der Dimension der Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Prozeß der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung aller politischen Strategien und Maßnahmen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten zu fördern.

(1) Entscheidung des Rates vom 22. Dezember 1995, ABl. L 335 vom 30.12.1995.

## Fragen

Wie läßt sich durch die Entwicklung einer neuen Arbeitsorganisation eine ausgewogenere Vertretung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt erreichen?

In welchem Umfang wird sich die zunehmende Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt auf die Arbeitsorganisation auswirken?

## Zuwanderer und ethnische Minderheiten

68. Neue Entwicklungen bei der Arbeitsorganisation beinhalten auch Risiken und Chancen für Arbeitnehmer aus den Reihen der Zuwanderer oder der ethnischen Minderheiten. Unternehmen und andere Organisationen arbeiten in einem zunehmend multikulturellen Umfeld, mit Kunden, Zulieferern und Beschäftigten mit unterschiedlichem nationalen, ethnischen und kulturellen Hintergrund. Der Erfolg auf dem Markt hängt in zunehmendem Maße von der Fähigkeit ab, dieses Potential bestmöglich zu nutzen.

## Integration von Behinderten

69. Eine bessere Arbeitsorganisation kann die Beschäftigungsmöglichkeiten von Behinderten verbessern. Insbesondere kann diese bessere Arbeitsorganisation mit dazu beitragen, daß sichergestellt wird, daß Arbeitsplätze und Arbeitsgeräte auf die Bedürfnisse dieser Menschen abgestimmt sind. Maßnahmen unter Einbeziehung der Arbeitszeitorganisation haben sich als wesentlich für die Wiedereingliederung in das Unternehmen erwiesen. Dieselbe Überlegung gilt für die Auswirkungen der Einführung neuer Technologien. Telearbeit kann die Beschäftigungsmöglichkeiten für eine Vielzahl von Behinderten erheblich erweitern, da sich mit dieser Arbeitsform Hindernisse und Probleme im Zusammenhang mit Gesundheitsbedingungen, Sicherheit, Ermüdung und Streß, der benötigten persönlichen Unterstützung, unzugänglichen Verkehrsmitteln oder architektonischen Hindernissen überwinden lassen. Umfangreiche Humanressourcen, die heute brachliegen, während die Betroffenen im wesentlichen auf Sozialhilfen angewiesen sind, lassen sich auf diese Weise für die Arbeitgeber und generell zugunsten der gesamten Gesellschaft nutzen.

## Frage

Mit welchen praktischen Schritten läßt sich eine bessere Nutzung des Potentials aller Menschen in der neuen Arbeitsorganisation sicherstellen?

## Arbeitsmarktpolitische Strategien

70. Arbeitsmarktpolitische Strategien können eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung der neuen Arbeitsorganisation spielen, bei der Flexibilität für die Unternehmen und Sicherheit für die Arbeitnehmer miteinander in Einklang gebracht werden. Zunächst ließen sich die umfangreichen Finanzmittel, die für passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben werden, aktivieren. Zum zweiten bietet das neue Konzept der Arbeitsplatzrotation sowohl den Unternehmen als auch den Arbeitssuchenden neue Möglichkeiten. Die Arbeitsplatzrotation beinhaltet zum einen eine Aufstiegsqualifikation der vorhandenen Belegschaft, was zu besserer Qualität, höherer Produktivität und neuen Formen der Arbeitsorganisation führt, und zum anderen die Notwendigkeit zur Einstellung von Ersatzkräften, während die Arbeitnehmer ausgebildet werden. Diese Neueinstellungen könnten für junge Menschen und Arbeitslose gute Einstiegsmöglichkeiten darstellen. Ein solcher Wechsel von passiven zu aktiven Maßnahmen auf der Grundlage des Prinzips der Arbeitsplatzrotation entspricht der Vereinbarung des Europäischen Rates über eine selektive Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

71. Die meisten Initiativen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation sind auf örtlicher oder auf nationaler Ebene zu ergreifen. Diese Initiativen können jedoch von der Europäischen Union aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden. Ziel 4 der Strukturfonds beinhaltet die „Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an die Änderungen der Produktionssysteme“. Das für den laufenden Planungszeitraum 1994—1999 konzipierte Ziel ist insofern neu und herausfordernd, als es verglichen mit den herkömmlichen Zielgruppen des Sozialfonds, nämlich den Arbeitslosen, hier in erster Linie um Menschen geht, die einen

Arbeitsplatz haben. Für Ziel 4 werden (zusammen mit der Gemeinschaftsinitiative ADAPT) Haushaltsmittel in Höhe von etwa 4 Milliarden ECU bereitgestellt; kombiniert mit den Finanzmitteln von seiten der Mitgliedstaaten und aus privater Hand ergibt sich daraus eine europäische Mittelausstattung zur Unterstützung des industriellen Wandels von etwa 7,5 Milliarden ECU während seiner sechsjährigen Laufzeit. Bei den unterstützten Maßnahmen geht es größtenteils um Berufsbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, dies jedoch innerhalb eines Gesamtkontexts des organisatorischen Wandels innerhalb und zwischen Unternehmen.

72. Während der verbleibenden Zeit des laufenden Planungszeitraums (1997—1999) werden die Interventionen im Rahmen von Ziel 4 und ADAPT fortgeführt unter Berücksichtigung der speziellen Ziele, in deren Rahmen das Verfahren zur Verbesserung der Arbeitsorganisation unterstützt wird. Wenn die einschlägigen Stellen die durch Ziel 4 und ADAPT gebotenen Möglichkeiten besser nutzen, ist dies ein wichtiges Zeugnis für ihre Bereitschaft zur Verbesserung der Arbeitsorganisation.

73. Darüber hinaus unterstützt das Programm Leonardo da Vinci Experimente und die Inangriffnahme besonders innovativer Projekte in diesem Bereich. Auch das Fünfte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung könnte einen Beitrag zur Unterstützung von Forschungen über neue Methoden der Arbeitsorganisation leisten (1).

## Frage

Wie läßt sich Ihres Erachtens der Beitrag der Strukturfonds, insbesondere bezüglich Ziel 4, am besten optimieren, um eine bessere Arbeitsorganisation zu fördern?

## Modernisierung des öffentlichen Sektors

74. Der öffentliche Sektor beschäftigt einen bedeutenden Anteil der Arbeitnehmer in der EU. So sind zum Beispiel mehr als 9 Millionen Vollzeitbeschäftigte nur in der kommunalen

(1) Fünftes Rahmenprogramm: wissenschaftliche und technologische Ziele [KOM(97) 47].

Selbstverwaltung tätig. In den Organisationen des öffentlichen Sektors wächst der Druck, ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen, um öffentliche Ausgaben unter Kontrolle zu halten und die Qualität sowie die Flexibilität der Dienstleistungen entsprechend den Erwartungen der Öffentlichkeit zu verbessern. Es gibt eine ganze Anzahl von Beispielen dafür, daß der öffentliche Sektor innovative Formen der Arbeitsorganisation mit aktiver Teilnahme der Gewerkschaften entwickelt hat, aber sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften sind sich der Tatsache bewußt, daß es noch viel zu tun gibt. So haben die Sozialpartner im November 1996 auf europäischer Ebene eine gemeinsame Erklärung<sup>(1)</sup> verabschiedet, in der festgestellt wurde, daß eine Umstellung der Arbeitsprozesse und Verwaltungsstrukturen häufig das Hauptinstrument für eine Anpassung an das sich wandelnde Umfeld darstellt. Dabei betonten sie, daß dafür ein langfristiges Engagement zugunsten der Beschäftigung und der Entwicklung beruflicher Fähigkeiten erforderlich ist und daß die Bewältigung des Wandels eine Zusammenarbeit der Sozialpartner in sämtlichen Organisationen erforderlich macht. Die beteiligten Parteien betonten, sie bemühten sich darum, Effizienz mit einer hohen Qualität des Arbeitslebens in Einklang zu bringen: „In einem Klima der Offenheit und Sicherheit kann sich die Umstellung auf eine lernende Organisation auf ganz natürliche Weise durch die Anpassung an den ständigen Wandel ergeben“.

## Telearbeit

75. Telearbeit gibt es in den verschiedensten Erscheinungsformen — Teleheimarbeit, alternierende Telearbeit, Telearbeit mit mehreren Einsatzorten, freiberufliche Telearbeit, mobile Telearbeit und Telearbeit in ausgelagerten Büros. Zu den zentralen Charakteristika dieser Arbeitsform gehören der Einsatz von Telekommunikations- und hochentwickelten Informationstechnologien sowie die Ausführung der Arbeit an einem anderen Ort als dem herkömmlichen Arbeitsplatz.

(1) Gemeinsame Erklärung der Plattform der Arbeitgeber des RGRE und der European Federation of Public Service Unions (Europäischer Verband der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst). Brüssel, November 1996.

76. Obwohl Verbreitung und Vordringen der Telearbeit noch unklar sind, scheint die derzeitige Anzahl der Telearbeiter nicht den umfangreichen Vorhersagen aus den 70er Jahren zu entsprechen. Rückläufige Telekommunikationskosten, eine veränderte Einstellung gegenüber Telearbeit auf seiten des Managements und der Gewerkschaften wie auch neue Praktiken hinsichtlich alternierender Telearbeit sind jedoch deutliche Hinweise dafür, daß die Anzahl der Telearbeiter in den kommenden Jahren stark zunehmen wird. Die Telearbeit ist insbesondere in informationsintensiven Branchen und Berufen häufig anzutreffen.

77. Erwägungen zu Telearbeit auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene sollten in erheblichem Umfang durch folgende Notwendigkeiten geprägt sein: Schaffung neuer Arbeitsplätze, Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten, Umweltschutz und Regionalentwicklung. Die Kernfrage in diesem Zusammenhang lautet: Wie lassen sich Telearbeit und entsprechende Techniken so nutzen, daß dadurch mehr Arbeitsmöglichkeiten für die Menschen in Europa entstehen und die Qualität des Arbeitslebens sich insgesamt verbessert?

78. Durch die transnationale Dimension der IKT und vor allem die Tatsache, daß der elektronische Handel auf dem Internet die geographischen Grenzen überschreitet, rücken die Themen transnationale Telearbeit, internationales Privatrecht und transnationale Arbeitsbeziehungen in den Vordergrund.

79. 1996 führte die Kommission eine vergleichende Forschung und eine Analyse des Arbeitsrechts, der Rechtsvorschriften über Sicherheit, Gesundheitsschutz und soziale Sicherheit sowie der Gepflogenheiten im Hinblick auf Tarifverhandlungen in den Mitgliedstaaten zur Telearbeit durch. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden eine Reihe von Themen ermittelt, die von Behörden und Sozialpartnern zu berücksichtigen sind (siehe Kasten S. 24).

80. Es muß ausfindig gemacht werden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Entwicklung der Telearbeit zu fördern, ob die bestehenden Regelungen angemessen sind und welche Rolle den verschiedenen Akteuren zukommt. Diesen Fragen will man im Zuge der Nachfolgearbeiten zum Grünbuch „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: im Vordergrund der Mensch“ in Verbindung mit der Entwicklung von transeuropäischen Telekommunikationsnetzen weiter nachgehen.

## **Themen bezüglich der praktischen Ausgestaltung der Telearbeit**

Vertraglich festgelegte Stellung (Telearbeit als Arbeitnehmer/Selbständiger)

Freiwilligkeitsprinzip und das Recht der Telearbeiter, auf einen Arbeitsplatz im Betrieb zurückkehren zu können

Schriftliche Informationen über die Arbeitsbedingungen

Gleichbehandlung von Arbeitnehmern im Betrieb und Telearbeitern

Einbeziehung der Telearbeiter bei Unterrichtung, Anhörung, Beteiligung und Verhandlungen

Recht der Telearbeiter auf Aus- und Weiterbildung

Themenbereich soziale Sicherheit

Themenbereich Datenschutz

Umweltspezifische Auswirkungen

Unverletzlichkeit der Wohnung und Zugang des Arbeitgebers zur Wohnung

Arbeitszeit, Verfügbarkeit und Arbeitsbelastung

Entlohnungssysteme

Infrastruktur, Ausstattung und Ausgaben

Einbeziehung der Telearbeiter in betriebliche Angelegenheiten

Trennung von beruflichem und privatem Umfeld

Themenbereich Sicherheit und Gesundheitsschutz, einschließlic Isolation, Streß, Überwachung und Kontrolle

Soziale Auswirkungen grenzüberschreitender Telearbeit

Rechtlicher Rahmen für freiberufliche Telearbeit, unter Einbeziehung von Gewerkschaftsrechten

## **Erarbeitung einer neuen Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft**

### **Eine Herausforderung für die Sozialpartner**

81. Die Rolle der Sozialpartner in Unternehmen, auf sektoraler, nationaler und europäischer Ebene ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung einer neuen Arbeitsorganisation. Beide Seiten stehen Herausforderungen gegenüber.

82. Für die Führungskräfte besteht die Herausforderung darin, eine grundlegende Erneuerung der Organisation zu erzielen, so daß ein Klima von Vertrauen und Partnerschaft auf der Grundlage der Konzepte von Flexibilität und Sicherheit entsteht. Die Herausforderung für die Gewerkschaften besteht darin, dafür zu sorgen, daß sie eine konstruktive und aktive Rolle im Innovations- und Modernisierungsprozeß innerhalb des Unternehmens übernehmen und so ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen ihren sozialen und wirtschaftlichen Zielen erreichen.

83. In einigen Mitgliedstaaten haben die Sozialpartner gezeigt, daß sie bereit sind, sich an die grundlegenden Veränderungen anzupassen, die hinsichtlich Organisationsstrukturen, Führungsstil und Gepflogenheiten bei den Arbeitsbeziehungen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor stattfinden.

84. Aufgrund dieser Erfahrungen fordert die Kommission die Sozialpartner und die Behörden zu einer Diskussion über die Partnerschaft auf. Das Konzept der Partnerschaft umfaßt zunächst Arbeitnehmer und Führungskräfte im Unternehmen. Die Erneuerung der Arbeitsorganisation läßt sich nur von den Unternehmen selbst unter Einbeziehung des Managements und der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter verwirklichen. Die Sozialpartner und die Behörden können diese Arbeit zudem erleichtern, indem sie das Bewußtsein für das in einer neuen Arbeitsorganisation enthaltene Potential stärken.

85. Dies könnte zu einer Partnerschaft für die Entwicklung eines neuen Rahmens für die Modernisierung der Arbeitsorganisation unter

Berücksichtigung der Interessen sowohl der Wirtschaft als auch der Arbeitnehmer führen. Das Wort „Rahmen“ sollte weit gefaßt werden. Es könnte alles umfassen von der Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses für die Bedeutung neuer Formen der Arbeitsorganisation über gemeinsame Erklärungen bis hin zu verbindlichen vertraglichen oder rechtlichen Initiativen. Die Ebene und der Inhalt eines solchen Rahmens sind durch Gespräche im Rahmen des sozialen Dialogs zu klären.

86. Durch eine solche Partnerschaft ließe sich ein beachtlicher Beitrag zu einer produktiven, lernenden und partizipativen Arbeitsorganisation leisten. Diese würde auf europäischen Werten basieren, in deren Rahmen der Wettbewerb zwischen Unternehmen und die Solidarität unter den Bürgern miteinander kombiniert werden.

### **Eine Herausforderung für die Politiker**

87. Die Institutionen der Europäischen Union — die Kommission, das Parlament, der Ministerrat, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen — können Anregungen für die Debatte liefern, politische Unterstützung bieten und einen Informations- und Wissensaustausch zur Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse und der aufgetretenen Probleme organisieren. Die politischen Planer in den Institutionen der Europäischen Union wie auch in den nationalen und regionalen Parlamenten und Regierungen müssen verstehen, was in den Betrieben geschieht, damit sie die öffentliche Debatte gut informiert unterstützen und diesen Entwicklungen Rechnung tragen können, wenn sie die politischen Strategien und die Rechtsvorschriften für die Modernisierung formulieren. Deshalb richtet sich das Grünbuch an die Politiker, damit diese sich in größerem Maße des Potentials und der Notwendigkeit einer Erneuerung der öffentlichen Politiken bewußt werden.

### **Fragen zu Kapitel II**

Welche Maßnahmen sind auf den verschiedenen Ebenen — der betrieblichen, örtlichen, regionalen, sektoralen, nationalen und europäischen Ebene — angemessen?

Unter welchen Bedingungen, die von Land zu Land variieren werden, könnten dezentralisierte Verhandlungen auf Betriebsebene entwickelt werden mit dem Ziel, alle Aspekte der Arbeitsorganisation abzudecken?

Wie könnten Vereinbarungen auf sektorieller oder Berufsgruppenebene erreicht werden hinsichtlich einer Arbeitsorganisation, die am gleichen Arbeitsplatz auf Arbeitnehmer mit verschiedenen Vertragstypen angewandt werden könnte?

Wie läßt sich dieser Vorgang auf EU-Ebene am sinnvollsten unterstützen? Beispiele wären: Unterstützung durch die Strukturfonds, Unterstützung der Berufsbildungspolitik und diesbezüglicher Innovationen, Verbreitung von Informationen, insbesondere über vorbildliche Verfahrensweisen, Analysen und Forschungen zur mittelfristigen Sozialpolitik, Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. sonstige Maßnahmen.

Wie lassen sich unsere Ressourcen am besten so mobilisieren, daß sowohl für die Unternehmen als auch für die Arbeitnehmer potentielle Gewinne erwirtschaftet werden können, die sich aus einer neuen Arbeitsorganisation ergeben würden?

Wie können wir insbesondere die KMU unterstützen?

Welche Rolle kommt in puncto Unterstützung bei der Entwicklung einer produktiven, lernenden, partizipativen Arbeitsorganisation den Hauptakteuren zu, die an solch einer Partnerschaft beteiligt sein könnten, d. h. den Sozialpartnern, Behörden und NRO?

### III. Der Konsultationsprozeß

88. Wie in der Einführung dargelegt, ist es das Hauptziel des vorliegenden Grünbuchs, das Bewußtsein für neue Formen der Arbeitsorganisation zu schärfen und die Debatte hierüber anzuregen. Die Kommission möchte nicht dem Ergebnis der Diskussion dadurch vorgreifen, daß sie zu diesem Zeitpunkt konkrete Vorschläge für zu ergreifende Maßnahmen vorlegt.

89. Das Grünbuch wird weite Verbreitung finden, und es wird hoffentlich auf örtlicher und nationaler sowie auf europäischer Ebene, insbesondere im Rahmen des sozialen Dialogs, erörtert werden.

90. Das Grünbuch enthält Fragen, die sich an die Sozialpartner, die Behörden in den Mitgliedstaaten und die Institutionen der Europäischen Union richten. Die Kommission begrüßt auch Anmerkungen von seiten der einzelnen Bürger sowie von Einrichtungen, von Praktikern wie von Forschern, von NRO, die im Bereich Soziales und Gesundheit tätig sind, von Menschen, die Erfahrungen mit neuen Formen der Arbeitsorganisation sammeln sowie

von solchen, die den Schritt von den alten Formen der Arbeitsorganisation hin zu neuen vorbereiten.

91. Schriftliche Anmerkungen sind bis zum 30. November 1997 an folgende Stelle zu richten:

Europäische Kommission  
Generaldirektion V  
Rue de la Loi/Wetstraat 200  
B-1049 Brüssel

92. Die Anmerkungen können auch per E-Mail übermittelt werden an:

**DG5-Partnership@BXL.DG5.CEC.BE**

Dieses Dokument ist unter der folgenden Adresse abrufbar: <http://europa.eu.int/>

Die Homepage der GD V kann über den folgenden Pfad aufgerufen werden:

*Welcome, Policies, Employment and Social Policies*, dann sind Sie auf der Seite, die zu der GD V verbindet.

Europäische Kommission

**Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft — Grünbuch**

Beilage 4/97 zum Bulletin der Europäischen Union

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

1997 — 26 S. — 17,6 × 25,0 cm

ISBN 92-828-0509-3

Preis in Luxemburg (ohne MwSt.): ECU 7

