

Sechste Europäische Regionaltagung
Genf Dezember 2000

Globalisierung in Europa

Menschenwürdige Arbeit in der Informationswirtschaft

B A N D I

Bericht des Generaldirektors

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENF

ISBN 92-2-712256-7

Erste Auflage 2000

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerbliche Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhaltsangabe

Band I

Einleitung	vii
Globalisierung in Europa: Menschenwürdige Arbeit in der Informationswirtschaft	1
IKT und die Organisation von Arbeit und Produktion	2
<i>Auswirkungen auf die Beschäftigung</i>	2
<i>Zugang</i>	5
<i>Qualifikationen als kritischer Engpaß</i>	9
<i>Auswirkungen der IKT auf die Organisation von Arbeit und Produktion</i>	12
<i>Die Unabhängigkeit des Standorts</i>	14
<i>Unternehmen wachsen über ihre Grenzen hinaus</i>	15
<i>Eine vielfältige Welt der Arbeit</i>	15
<i>Die IAO, Technologie und menschenwürdige Arbeit</i>	16
Arbeitskräftewanderungen	17
<i>Die Nachfrage nach Software-Spezialisten</i>	17
<i>Wettbewerb um die hochqualifizierten Arbeitskräfte</i>	23
<i>Ost-West-Migration</i>	25
<i>Schutz für Wanderarbeitnehmer</i>	27
<i>Entwicklungsprobleme</i>	27
Die Organisierung und Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern	29
<i>Verbesserter Zugang durch Ausbildung</i>	31
<i>Beschäftigungsfähigkeit und lebenslanges Lernen</i>	33
<i>Vertretung</i>	35
<i>Flexibilität</i>	37
<i>Telearbeit</i>	38
<i>Arbeitsbedingungen: Kontrolle, Privatsphäre und Gesundheitsfragen</i>	40
<i>Das Potential der IKT für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände</i>	41

Sozialer Schutz	46
<i>Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitsplatzverluste und Arbeitslosigkeit</i>	47
<i>Beschäftigungsstatus und sozialer Schutz</i>	47
<i>Zusätzlicher sozialer Schutz</i>	49
<i>IKT und die Anwendung der Gesetzgebung des sozialen Schutzes</i>	50
<i>IKT und Arbeitsschutz</i>	51
Fragen für die Diskussion	52

Band II

1. Entwicklungstendenzen in Europa und Zentralasien	1
Einleitung	1
Westeuropäische Länder	2
<i>Das Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam</i>	3
<i>Arbeitsmarkterfolge in vier kleineren Ländern</i>	3
<i>Anhaltend hohe Arbeitslosenquoten</i>	4
<i>Expansion des Dienstleistungsbereichs und „atypischer“ Beschäftigungsformen</i>	5
<i>Die Lage weiblicher Arbeitskräfte</i>	5
<i>Sozialer Dialog</i>	5
<i>Sozialschutz</i>	7
Die Transformationsländer	9
<i>Die Hinterlassenschaft der Vergangenheit</i>	9
<i>Der „Konsens von Washington“</i>	11
<i>Entwicklungstendenzen</i>	12
<i>Die Beschäftigungslage</i>	14
<i>Internationale Wanderungen zur Arbeitsaufnahme</i>	19
<i>Sozialer Dialog</i>	20
<i>Sozialschutz</i>	21
2. Tätigkeit der IAO	27
Struktur der IAO in Europa und Zentralasien	27
<i>Regionalamt</i>	29
<i>Multidisziplinäres Beratungsteam für Mittel- und Osteuropa</i>	29
<i>Multidisziplinäres Beratungsteam für Osteuropa und Zentralasien</i>	31
<i>Nationale Korrespondenten</i>	33
<i>Zweigämter</i>	34
Beziehungen zur Europäischen Union und zu anderen regionalen Institutionen	36
Internationales Ausbildungszentrum der IAO	38

Haupttendenzen in der technischen Zusammenarbeit	39
<i>Prioritäten der technischen Hilfe</i>	41
Beschäftigungsförderung	45
<i>Beschäftigungspolitik</i>	46
<i>Arbeitsstatistiken</i>	50
<i>Stärkung von Arbeitsmarktinstitutionen</i>	54
<i>Berufsbildung</i>	63
<i>Entwicklung von Unternehmen</i>	68
Sozialer Schutz	74
<i>Arbeitsschutz</i>	74
<i>Arbeitsaufsicht</i>	79
<i>Programme gegen Drogen- und Alkoholmißbrauch</i>	80
<i>Internationale Wanderungen zu Arbeitszwecken</i>	82
<i>Soziale Sicherheit</i>	84
Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit	89
<i>Institutionen des sozialen Dialogs</i>	90
<i>Lohn- und Einkommenspolitik</i>	92
<i>Arbeitgeberverbände</i>	95
<i>Arbeitnehmerverbände</i>	100
<i>Sozialer Dialog auf sektoraler Ebene</i>	104
Grundlegende Arbeitnehmerrechte	106
<i>IAO-Erklärung</i>	108
<i>Erklärung von Sofia</i>	108
<i>Fortschritte und ausstehende Fragen</i>	110
<i>Vereinigungsfreiheit</i>	111
<i>Diskriminierung</i>	111
<i>Zwangsarbeit</i>	112
<i>Gleichstellung der Geschlechter</i>	112
<i>Kinderarbeit</i>	114
Statistischer Anhang	121
Bibliographie	137



Einleitung

Eine Regionaltagung bietet die seltene Gelegenheit, gemeinsam einige der wichtigsten wirtschaftlichen Veränderungen und sozialen Herausforderungen zu erörtern, vor die Europa heute gestellt ist. Wir können etwas Abstand nehmen, die Ereignisse der letzten Jahre Revue passieren lassen und feststellen, welche Haupttendenzen sich für die Zukunft abzeichnen.

Zwar gibt es andere gesamteuropäische Organisationen und Strukturen, die Europäische Regionaltagung der IAO ist jedoch das einzige Forum, auf dem die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Region in ihrer Gesamtheit auf dreigliedrige Weise erörtert werden können. Sie kann daher eine Brücke schlagen zwischen Ländern der Region, die sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen befinden, und zu anderen Organisationen, die nicht über den Vorteil einer dreigliedrigen Struktur verfügen.

Wandel und Interdependenz in Europa, Ost und West

Das letzte Jahrzehnt ist in Europa sehr turbulent verlaufen. Neue Visionen bestimmten sowohl den wirtschaftlichen als auch den politischen Wandel, mit unterschiedlichem Erfolg. Die wirtschaftliche und soziale Integration Westeuropas setzte sich fort, und die Konvergenz der europäischen Wirtschaften zur Erfüllung der Kriterien von Maastricht macht in beispielhafter Weise deutlich, was durch das Eintreten für ein regionales Ziel erreicht werden kann. Das wirtschaftliche Wachstum war jedoch ungleichmäßig und während eines großen Teils des Jahrzehnts zu gering, um die hartnäckigen Probleme der Arbeitslosigkeit zu lösen; wo die Arbeitslosigkeit zurückging, war dies in der Regel auf Veränderungen der Arbeitsmarktpolitiken und -praktiken zurückzuführen, die immer dann am erfolgreichsten waren, wenn sie auf sozialem Dialog beruhten. Die in letzter Zeit festzustellende Wachstumsbeschleunigung wirkt sich zwar allgemein positiv auf die Beschäftigung aus, was für die Zukunft hoffen läßt, es sind jedoch eini-

ge Jahre stetigen Wachstums erforderlich, um in den meisten größeren Ländern der Region Vollbeschäftigung zu erreichen.

Die Transformation in Mittel- und Osteuropa führte hingegen zu unterschiedlicheren Ergebnissen, und in den meisten Ländern ist der politische Übergang wesentlich weiter fortgeschritten als die wirtschaftliche Umstrukturierung. Die Konsolidierung demokratischer Institutionen brachte keine raschen wirtschaftlichen Vorteile, und einige der Erwartungen, die Anfang der neunziger Jahre bestanden, erwiesen sich als viel zu optimistisch. Die meisten europäischen und zentralasiatischen Länder sind noch immer dabei, die mit dem Übergang zu einer Marktwirtschaft verbundenen tiefgreifenden Veränderungen sowie Krisen und Konflikte zu bewältigen.

Es ist sicher richtig, daß Europa nicht mehr ein politisch getrennter Kontinent ist, die Unterschiede in der Entwicklung der Staaten der Region sind jedoch sehr groß und nehmen weiter zu. Zwar haben einige der Transformationsländer beim Aufbau einer Marktwirtschaft ermutigende Fortschritte erzielt — dies gilt insbesondere für die Beitrittskandidaten der Europäischen Union (EU) —, es muß jedoch noch viel getan werden, um zu verhindern, daß es in der Region zu einer Aufspaltung zwischen reichen und weniger wohlhabenden Ländern kommt.

Der europäische „Inkubator für Sozialpolitik“

Die Länder Europas allgemein, vor allem jedoch die Mitgliedstaaten der EU, können für sich in Anspruch nehmen, über die weltweit weitreichendste und wirksamste Sozialpolitik zu verfügen; gelegentlich spricht man in diesem Zusammenhang vom „europäischen Sozialmodell“. Zwar fällt dieses Modell von Land zu Land unterschiedlich aus, der Ursprung des Wohlfahrtsstaats liegt jedoch in Europa, wo noch immer an grundlegenden Werten festgehalten wird, denen zufolge Ausgrenzung jeglicher Art oder übermäßige Ungleichheit unzulässig ist und es als legitim gilt, daß der Staat interveniert und aktiv in die Arbeitsmarktpolitik eingreift, um die Eigeninitiative zu fördern und verletzte Arbeitnehmer zu unterstützen. So wird der Wettbewerb zwischen Unternehmen ergänzt durch Solidarität zwischen einzelnen Bürgern. Trotz des heute überall spürbaren Drucks, die Ausgaben für den sozialen Schutz zu senken, haben die wesentlichen Merkmale dieser Systeme ihre soziale und politische Legitimität überall in der Region bewahrt. Dennoch stehen auch sie unter Druck, sich zu modernisieren und sich an die Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds anzupassen.

Die Antwort auf diese Herausforderung wird Auswirkungen haben, die weit über Europa hinausreichen; in vieler Hinsicht wird die

Zukunft der Sozialpolitik heute in Europa entschieden, da hier die Antworten auf die sozialen Herausforderungen der Globalisierung entworfen werden. Im Rahmen des Vertrags von Amsterdam und der auf dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg angenommenen Europäischen Beschäftigungsstrategie hat die EU bereits wichtige Schritte zur Ausrichtung der Arbeits- und Sozialpolitik unternommen; Anfang dieses Jahres wurde dies vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Lissabon auf höchster Ebene bekräftigt. An diesem Rahmen orientiert sich auch die grundsatzpolitische Entwicklung in den Ländern, die sich auf den Beitritt vorbereiten und die vor der Herausforderung stehen, daß sie die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen gleichzeitig neu gestalten müssen; indessen ist der Weg schon vorgezeichnet, und in vielen Bereichen gibt es bereits Lösungen.

Ein wesentliches Merkmal des europäischen Modells ist der soziale Dialog. Die Einbeziehung der Sozialpartner ist ein wichtiges Mittel, um zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen und die soziale Stabilität herzustellen, die das Fundament einer gerechten und demokratischen Gesellschaft ist. Der Grundsatz des sozialen Dialogs ist auch ein zentrales Element der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Austausch der bei der Praxis des sozialen Dialogs auf nationaler, regionaler und institutioneller Ebene gemachten Erfahrungen ist allseits vorteilhaft und eine wichtige Grundlage bei den Bemühungen um eine gemeinsame Agenda.

Globalisierung und die Informationsrevolution

Die EU kann fast allen wirtschaftlichen Anforderungen intern Rechnung tragen; lediglich 10 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts entfällt auf Handel außerhalb der Union. Wie an den begrenzten Auswirkungen der ostasiatischen Finanzkrise deutlich wurde, ist sie gegenüber Erschütterungen des globalen Handelssystems relativ unempfindlich, ganz anders als die Länder Mittel- und Osteuropas, die sich plötzlich in einem Handelssystem befanden, in dem sie noch nicht wettbewerbsfähig waren. Die Globalisierung eröffnet diesen Ländern zwar Chancen, sie bedeutet jedoch auch mehr Unsicherheit und Ungleichheit, sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern.

Die Globalisierung betrifft jedoch nicht nur den Handel. Sie manifestiert sich auch im Entstehen globaler Finanzmärkte und immer rascherer Kapitalströme, auf die die europäische Wirtschaft nur einen geringen Einfluß hat. Außerdem führt sie zu einer globalen Wissenswirtschaft, in der Westeuropa relativ erfolgreich im Wettbewerb steht, in der man sich jedoch nicht auf seinen Lorbeeren ausruhen kann. Unternehmen überall in Europa stehen vor dieser Herausforderung.

Die Informationsrevolution verändert die Probleme ebenso wie ihre Lösungen, und diese Veränderungen gelten für alle, in allen Teilen des Kontinents. Die Antworten fallen zwar unterschiedlich aus, je nach den Fähigkeiten und finanziellen und wissenschaftlichen Möglichkeiten, das Grundproblem ist jedoch für alle dasselbe: sozialer und wirtschaftlicher Fortschritt hängt weitgehend von einer erfolgreichen Beteiligung an der Wissensgesellschaft ab.

Aus diesem Grund befaßt sich dieser Band des Berichts mit der Informationsrevolution. Hauptthema der Regionaltagung sind die Tätigkeiten der IAO, und die neu entstehende Wissensgesellschaft bildet den Kern dieser Tätigkeiten. Ich halte es für wichtig, daß wir diese Gelegenheit nutzen, um zu diskutieren, wie die Informations- und Kommunikationstechnologien die wirtschaftliche und soziale Landschaft verändern. Hier liegen die entscheidenden Fragen, die über Erfolg oder Mißerfolg der künftigen Sozialpolitik entscheiden. Die Wissenswirtschaft geht mit nie dagewesenen Chancen und Herausforderungen einher. Sie führt zu neuen Produktionsformen, neuen Arten von Unternehmen und neuen Formen der Ausbildung und Organisation.

Durch die Entstehung der Wissenswirtschaft werden viele unserer Überzeugungen in Frage gestellt; vor allem verändert sie die Welt der Arbeit. Jede Revolution im Produktionsbereich führt zu einer neuen Arbeitsstruktur, neuen Regeln, neuen Gewinnern, neuen Verlierern, neuen Institutionen. Durch die industrielle Revolution entstand der städtische Lohnarbeiter. Die Massenproduktion in den Fabriken von Henry Ford führte zu einer neuen Art von Beschäftigung, die stabil, regelmäßig und geschützt war und für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einem Maßstab wurde. Jetzt schafft die Wissenswirtschaft ihre eigenen neuen Arbeitsformen. Die Bildung von Netzwerken führt zu erstaunlichen neuen wirtschaftlichen und sozialen Phänomenen, etwa zu neuen wissensbasierten Firmen, wobei auch neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen. In einigen Berufen verwischen sich die Unterschiede zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit. Nicht nur Firmen, auch Arbeitnehmer können sich auf neue Weise zusammenschließen. Darüber hinaus können Konsumenten Druck auf Firmen zur Einhaltung von Umwelt- oder Sozialnormen ausüben, indem sie unmittelbar und weltweit Informationen über deren Praktiken zusammenstellen. Neue Formen der Wirtschaftstätigkeit werden möglich, etwa E-Commerce, und viele Arten von Arbeit sind nicht mehr ortsgebunden und können so problemlos dorthin verlagert werden, wo die entsprechenden Qualifikationen und Fähigkeiten zur Verfügung stehen, was wiederum zu einer Zunahme der Telearbeit führt.

Wir stehen am Anfang dieser Transformation und wissen noch nicht, wohin der Weg führen wird. Dennoch stellen sich bereits viele neue sozialpolitische Fragen, die beantwortet werden müssen. Ich bin überzeugt, daß es Aufgabe der IAO ist — ohne weitere Informationen abzuwarten —, mit den Mitgliedsgruppen zusammenzuarbeiten, um mit dem Fortschritt in diesem Bereich Schritt zu halten.

Die Menschen erreichen: menschenwürdige Arbeit im neuen wirtschaftlichen Umfeld

Die bestehende Agenda der IAO findet ihren Ausdruck im Ziel der menschenwürdigen Arbeit, das die vier strategischen Ziele der Organisation umfaßt: grundlegende Prinzipien und Recht bei der Arbeit, Beschäftigung, sozialer Schutz und sozialer Dialog. Wie die IAO in den letzten fünf Jahren versucht hat, diesem Ziel näher zu kommen, wird in Band II dieses Berichts zusammenfassend dargestellt. In dem neuen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld verkörpert der Begriff der menschenwürdigen Arbeit das, was die Menschen im Grunde erstreben: einer produktiven Arbeit nachzugehen, bei der ihre Rechte geachtet werden und sie Sicherheit und Schutz genießen und sie die Möglichkeit haben, an den sie betreffenden Entscheidungen mitzuwirken.

All diesen Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit muß in der Wissenswirtschaft Aufmerksamkeit geschenkt werden. Einige Rechte können durch den einfacheren Zugang zu Wissen leichter etabliert und gesichert werden. Doch andere Rechte können bedroht sein, wenn die neuen Technologien zu mehr Arbeitsintensität oder einer stärkeren Überwachung führen. Denkbar ist, daß die Beschäftigung unsicherer wird oder daß die vorhandenen Systeme des sozialen Schutzes für die neuen Formen des Beschäftigungsverhältnisses ungeeignet sind. Andererseits bestehen enorme Chancen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, vorausgesetzt, die richtigen Institutionen, die richtige Infrastruktur und die richtigen makroökonomischen Politiken sind vorhanden, um die Gründung und das Wachstum von Unternehmen zu unterstützen. Auch die Migration gewinnt an Bedeutung; die Migration von Arbeitskräften dorthin, wo Nachfrage nach informationstechnologischen Qualifikationen besteht, und die Migration von Arbeit in Länder und Regionen, die in der Lage sind, entsprechende Arbeiten durchzuführen und zu kommunizieren. Außerdem entstehen neue Formen des sozialen Dialogs, und Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände schicken sich an, ihren Mitgliedern neue Dienste anzubieten oder sich anders zu organisieren und auf andere Weise zu verhandeln. In Band I des Berichts werden einige der Probleme

angesprochen, die sich aus diesen Veränderungen ergeben, und eine Reihe wichtiger Fragen werden genannt, bei denen wir im Rahmen einer dreigliedrigen Diskussion Fortschritte erzielen können. Fragen dieser Art sind beispielsweise, wie der soziale Einschluß in der Informationsgesellschaft gewährleistet werden kann, wie die dazugehörigen Fragen der Qualifizierung, Migration und Investitionen zu behandeln sind, wie das Management bei der Anpassung unterstützt werden kann, wie Arbeitsmarktinstitutionen verbessert werden können und wie die Kapazität von Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften verbessert werden kann.

Damit dies zu einem Positivsummenspiel wird, müssen wir gemeinsam eine Vision entwickeln, wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann. Potentiell können alle an diesem Prozeß Beteiligten erheblich davon profitieren.

Bei diesen Bemühungen brauche ich Ihren Rat. Diese Tagung ermöglicht es, die Partnerschaft zwischen der IAO und ihren Mitgliedsgruppen in der Region zu überprüfen, den Wert der Arbeit der IAO zu evaluieren und Bereiche zu ermitteln, die gestärkt oder angepaßt werden müssen. Da immer mehr Länder im Bereich der Beschäftigung und der Sozialpolitik eine gemeinsame Vision verfolgen, müssen wir jetzt darüber nachdenken, wie die IAO ihre Rolle am effektivsten wahrnehmen kann. Ich bin überzeugt, daß wir zielstrebig und mit einem Engagement in die Zukunft blicken können, das unter Berücksichtigung der Umstände eines jeden Mitgliedstaats in der Region unsere gemeinsamen Ideale und Werte widerspiegelt. Die Befürwortung einer Agenda, von der wir alle überzeugt sind und für die wir alle gemeinsam eintreten, wird der Katalysator sein, der uns hilft, kreative Wege zu finden, um das Ziel der menschenwürdigen Arbeit für alle noch schneller zu erreichen.

Juan Somavia
Genf, September 2000



Globalisierung in Europa: Menschenwürdige Arbeit in der Informationswirtschaft

Die Arbeit in europäischen Gesellschaften erlebt einen Transformationsprozeß, der sich auf ihren Inhalt, ihre Form und ihren Standort erstreckt. Auch die Produktionsorganisation befindet sich im Umbruch. Diese Transformationsprozesse befinden sich erst im Anfangsstadium und werden an einigen Standorten schrittweise, an anderen hingegen schneller und radikaler vor sich gehen. Beim Siegeszug der Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) durch Wirtschaft und Gesellschaft werden sich überall dramatische Veränderungen vollziehen. Natürlich sind damit Risiken verbunden, aber auch gewaltige Möglichkeiten für eine Verbesserung der Lebensgrundlagen und der Lebensqualität der Europäer.

Die treibende Kraft dieser Veränderungen ist das gleichzeitige Auftreten mehrerer Faktoren: Konvergenz der Technologien (d.h. Multimedia); sinkende Kosten und rapide Beschleunigung der Rechenzeit; einheitliche Normen, ohne die nicht alle Bereiche erfaßt würden; wachsende Kapazität (Bandbreite) im Bereich der Telekommunikationen; und Zugang zum Internet. Diese Faktoren haben zur Folge, daß die zeitlichen und räumlichen Beschränkungen bei den Informationen und Kommunikationen abgebaut werden. Mit der Sprengung dieser Grenzen entfallen auch standort- und tätigkeitsabhängige Beschränkungen: Die Grenzen zwischen Arbeitszeit und Freizeit verwischen sich; die strikte Trennung von Arbeitsplatz und Wohnstätte fällt weniger deutlich aus; Lernen und Arbeiten werden zu ineinandergreifenden Tätigkeiten; die Grenzen innerhalb und zwischen Unternehmen werden verschwommener, und der Unterschied zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Erwerbstätigkeit verliert an Schärfe. Ein kleines „Start-up“-Unternehmen kann sofort Zugang zum globalen Markt haben. Auch außerhalb der Arbeitsstätte vollziehen sich ebenso tiefgreifende Veränderungen. Zugang zu Wissen steht Lernenden von jedem Ort aus zur Verfügung. Die Arbeitsplatzsuche

wird vielerorts erheblich effizienter — und dies allein könnte schon zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen.

In Band I des Berichts wird untersucht, wie sich die IKT auf einige Schlüsselbereiche des europäischen Arbeitsmarkts und der europäischen Arbeitsmarkteinrichtungen auswirkt. Eine umfassende Behandlung des Themas im Kontext der Weltwirtschaft findet sich in der demnächst erscheinenden IAA-Veröffentlichung *World Employment Report 2001: Decent work in the information society*. In diesem Band ist ein selektiver Ansatz gewählt worden. Zunächst werden die Auswirkungen der IKT auf die Strukturen und Formen wirtschaftlicher Tätigkeit erörtert. Dann befaßt er sich mit der aufkommenden Debatte über Arbeitnehmerwanderungen im Zusammenhang mit der IKT-Verbreitung und den offenbar darauf zurückzuführenden Mangel an Fachkräften. Im nächsten Abschnitt wird anhand von Beispielen gezeigt, wie die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf die Herausforderungen des Wandels reagieren. Danach werden die Auswirkungen der durch die IKT hervorgerufenen Veränderungen auf den Sozialschutz erörtert. Dieser Band schließt mit einer Reihe von Fragen für die Diskussion.

IKT und die Organisation von Arbeit und Produktion

Die IKT-Industrie „umfaßt die Herstellung von Telekommunikationsgerät, Computern, Halbleitern und sonstigen elektronischen Geräten, die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten, Computerdienstleistungen und Software. Es handelt sich um den wichtigsten und am schnellsten wachsenden Wirtschaftssektor der Welt“¹. In diesem Wirtschaftssektor selbst werden nur 5 Prozent aller Arbeitskräfte des jeweiligen europäischen Landes beschäftigt — mit Ausnahme Schwedens, wo er mehr als 10 Prozent der Arbeitskräfte absorbiert. Die radikalen Umwälzungen, die die europäischen Wirtschaften und Arbeitsmärkte jetzt erleben bzw. die für die Zukunft prognostiziert werden, sind überwiegend auf die *Nutzung* der IKT in anderen Wirtschaftssektoren als dem IKT-Sektor zurückzuführen.

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Abgesehen von der Gewißheit, daß die Technologien einen Wandel bewirken werden, ist noch nicht abzusehen, welche Richtung künftige Entwicklungen einschlagen werden, da dies von Politiken,

¹ UNESCO: *World Communication and Information Report 1999-2000* (Paris, 1999), S. 25.

Institutionen und gesellschaftlichen Entscheidungen abhängt. Die durch die IKT geschaffenen Marktanreize — Kostenersparnis, Produktivitätssteigerung, Expansion der Märkte und neue Märkte, Innovation und Chancen für Unternehmer — dürften ihre Verbreitung unaufhaltsam machen. Sowohl aus den Fakten als auch aus der Logik dieses technologischen Wandels ist klar zu ersehen, daß die Verbreitung der IKT neue Muster der Arbeitsplatzvernichtung und Arbeitsplatzschaffung zur Folge haben wird. Die Arbeitsplatzschaffung durch die IKT ist auf die folgenden Faktoren zurückzuführen:

- niedrigere Transaktionskosten, was eine Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Produktivität und somit potentiell eine höhere Wachstumsrate in Verbindung mit einem geringeren Inflationsdruck zur Folge hat — die sogenannte „Neue Ökonomie“;
- das potentiell höhere Wachstum, das Arbeitsplätze in der „alten Wirtschaft“ schafft, sowohl im Inland als auch beispielsweise durch Handelsverflechtungen zwischen West- und Osteuropa;
- das Wachstum des IKT-Sektors selbst, des Sektors mit den höchsten Zuwachsraten in den meisten Industrieländern, in dem das Wachstum offenbar lediglich durch einen Mangel an qualifizierten Fachkräften beschränkt wird;
- das Internet mit seinem großen unternehmerischen Potential. Aufgrund der alles durchdringenden „Netzwerkeffekte“ der neuen Technologien werden neue Märkte erschlossen und vorhandene Märkte vergrößert und entstehen neue Dienstleistungen und neue Berufe. Für diese Quelle der Schaffung von Arbeitsplätzen spricht vor allem, daß die Zugangsbeschränkungen geringer sind als vor der Internet-Ära. Sach- und Finanzkapital spielen eine geringere Rolle als Wissen oder intellektuelles Kapital;
- das Potential zur Erhöhung des Arbeitskräfteangebots in Europa. Die IKT bietet die Möglichkeit, die Arbeit standortunabhängig zu verrichten. Personen, denen bisher aufgrund einer gleichzeitigen zeitlichen Beanspruchung (oder einer Diskriminierung) der Zugang zum Arbeitsmarkt versperrt war (z.B. Frauen mit Haushaltspflichten oder in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen) wird der Eintritt ins Erwerbsleben erleichtert.

Aus den folgenden Gründen wird es jedoch auch zu Arbeitsplatzverlusten kommen:

- Bestimmte Wirtschaftssektoren waren infolge der IKT-Nutzung in sehr kurzer Zeit in der Lage, einen massiven Personalabbau beispielsweise im Bereich der Routineverwaltungsaufgaben vorzu-

nehmen. Hinzu kommt, daß die Technologien das Unternehmertum und das Wachstum von kleinen Firmen zwar anscheinend begünstigen, im Zuge der Konvergenz der Technologien ist es aber auch zu einer Welle von Fusionen großer Unternehmen in der Telekommunikationsindustrie und damit in Verbindung stehenden Industriezweigen gekommen. Trotz der Zunahme der Gesamtbeschäftigung in der Telekommunikationsindustrie Europas waren dennoch Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen. Der Nettoeffekt der IKT-Verbreitung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit dürfte je nach Land, Region und Wirtschaftssektor verschieden sein. Derartige Effekte abzuschätzen ist außerordentlich gewagt, da es in der Regel nicht einfach ist, die IKT-Auswirkungen von konjunkturellen Faktoren (d.h. allgemeiner Konjunkturaufschwung oder -abschwung) zu trennen;

- die Verlagerung von Arbeitsplätzen wird ebenfalls leichter. De facto kann die IKT-Verbreitung infolge der IKT-Fertigkeiten im Westen und Osten Europas in Verbindung mit erheblichen Unterschieden bei den Arbeits- und sonstigen Kosten gravierende Änderungen der europäischen Arbeitsteilung hervorrufen;
- Berufe, deren Hauptaufgabe der Empfang, die Verarbeitung und die Verbreitung von Informationen ist (z.B. mittlere Managementebene), stehen nun im Wettbewerb mit direkter zugänglichen elektronischen Kommunikationsmitteln. Die IKT bietet Alternativen zu jeder Mittlertätigkeit, z.B. derjenigen eines Reisebüros, Buchhändlers oder Börsenmaklers. Ähnliches trifft auf Produkte zu, die sich elektronisch verschicken lassen und keine realen Vertriebsstellen benötigen. Heutzutage wird weniger als 5 Prozent aller Software online verkauft.² Dieser Prozentsatz wird sich jedoch erhöhen. Derzeit kann dieselbe Feststellung für Audioprodukte (Musik) getroffen werden, und für Videoprodukte dürfte bald dasselbe gelten. Die Umgehung des „Mittlers“ auf elektronischem Wege ist als „Disintermediation“ bezeichnet worden. Dieser Trend wird sich fortsetzen; indessen besteht bereits ein Gegenteil zu einer „Re-intermediation“ oder „Info-mediation“: neue Funktionen, die dazu dienen, Verbrauchern Unterstützung bei der Navigation durch die allgegenwärtigen Informationen zu leisten.

² Schätzung nach Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): *OECD information technology. Outlook 2000: ICTs, e-commerce and the information economy* (Paris, 2000), S. 69-70.

Zugang

Wie sich die IKT auf die Beschäftigung auswirkt, wird durch viele Faktoren bestimmt, vor allem aber durch den Zugang, und zwar den Zugang zu dem, was sowohl in Europa als auch anderswo als „neue Ökonomie“ bezeichnet wird. In den meisten Fällen ist Optimismus in bezug auf das *Potential* der IKT gerechtfertigt, selbst wenn er gelegentlich übertrieben ist. Jedoch sollten die Europäer deswegen nicht die reale Möglichkeit außer acht lassen, daß sich aufgrund der IKT-Verbreitung bestehende Ungleichgewichte noch stärker ausprägen, da bestimmte Bereiche von den Gewinnen ausgeschlossen bleiben werden. Der Europäische Rat zeigt sich zwar von den Möglichkeiten der IKT überzeugt, nimmt aber auch die negative Seite zur Kenntnis: „mehr als 15 Millionen Europäer [in der EU] sind nach wie vor arbeitslos In Teilen der Union bestehen ausgeprägte Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit fort. Der Dienstleistungssektor ist unterentwickelt, besonders im Telekommunikations- und im Internet-Bereich. Qualifikationsdefizite nehmen zu, vor allem im Bereich der Informationstechnologie ...“.³ Diese Probleme stellen sich mit noch größerer Schärfe in Mittel- und Osteuropa. Deshalb dürfte es wahrscheinlich sein, daß die IKT-Verbreitung nicht nur Gewinne mit sich bringt, sondern auch bestehende Gräben vertieft.

Insgesamt hinkt Europa in bezug auf die „Konnektivität“ bzw. Internet-Nutzung hinter den Vereinigten Staaten her. Die Zahl der Internet-Nutzer betrug in Europa Ende 1999 50 Millionen, das entspricht etwa einem Drittel der Verbreitungsrate in den Vereinigten Staaten. Zumindest in den Ländern der Europäischen Union nimmt die Internet-Nutzung jetzt schneller zu als in jeder anderen Weltregion⁴. So gab es beispielsweise Ende 1999 in den europäischen Arbeitsstätten etwa 29 Millionen Internet-Nutzer, d.h. 28 Prozent der Arbeitskräfte. Es wird prognostiziert, daß diese Zahl bis 2004 auf 77 Millionen oder 70 Prozent der Arbeitskräfte ansteigen wird⁵. Der elektronische Handel oder E-Commerce, vor zwei Jahren noch fast völlig unbekannt, hatte zum Jahresende 1999 17 Milliarden US-Dollar Umsatz zu verzeichnen. Es wird angenommen, daß sich diese Zahl im Jahr 2000 und noch einmal im Jahr 2001 verdoppeln wird. In bezug auf

³ *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat (Lissabon), 23.-24. März 2000, Abs. 4.

⁴ Europäische Kommission: *Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft*, Dokument erstellt auf der Grundlage von KOM (2000) 48, http://www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-dial/info_soc/index_en.htm.

⁵ Ebd., S. 15.

Tabelle 1. Personalcomputer (PCs) und Internet-Nutzer: Prozentsatz der Mathematik- und Informatikstudenten (Mitte der 1990er); Zuwachsrate dieser Zahl (Anfang der 1990er); Anteil der Frauen an dieser Zahl; Anzahl der PCs je Mathematik- und Informatikstudent (Mitte der 1990er)

	<i>PCs (je 100 Ein- wohner)</i>	<i>Internet- Nutzer (je 100 Ein- wohner)</i>	<i>Prozent- satz der Studenten (je 1.000 Einwohner)</i>	<i>Zuwachs- rate (Prozent pro Jahr)</i>	<i>Anteil der Frauen (Prozent)</i>	<i>PCs je Student</i>
Albanien	...	0,0	0,1	36,4	45,5	...
Armenien	...	0,0	...	...	...	...
Aserbaidtschan	...	0,0	...	...	...	...
Belarus	...	0,0	...	...	...	...
Belgien	21,0	7,7	1,0	52,6	22,9	204
Bosnien- Herzegowina	...	0,0	...	...	...	...
Bulgarien	3,0	0,0	0,4	4,2	55,3	68
Dänemark	36,0	17,9	1,1	-18,0	26,1	333
Deutschland	26,0	8,6	1,4	0,0	24,1	185
Estland	0,7	0,3	0,4	5,7	44,4	17
Finnland	28,0	30,5	2,8	4,6	18,4	100
Frankreich	20,0	4,7	...	...	...	...
Georgien	...	0,0	...	...	...	...
Griechenland	6,0	2,2	...	...	...	...
Irland	15,0	7,2	0,8	5,1	32,3	181
Island	...	32,0	1,0	...	...	...
Israel	...	9,6	1,2	22,0	34,7	...
Italien	12,0	3,7	0,9	1,0	43,1	138
Kasachstan	...	...	0,4	...	...	...
Kirgistan	...	...	0,4	...	...	...
Kroatien	2,1	0,9	0,2	-1,8	29,6	135
Lettland	0,8	1,6	1,9	63,2	31,2	4
Litauen	0,6	0,3	0,5	...	...	13
Luxemburg	37,0	...	...	...	...	...

Tabelle 1. Fortsetzung

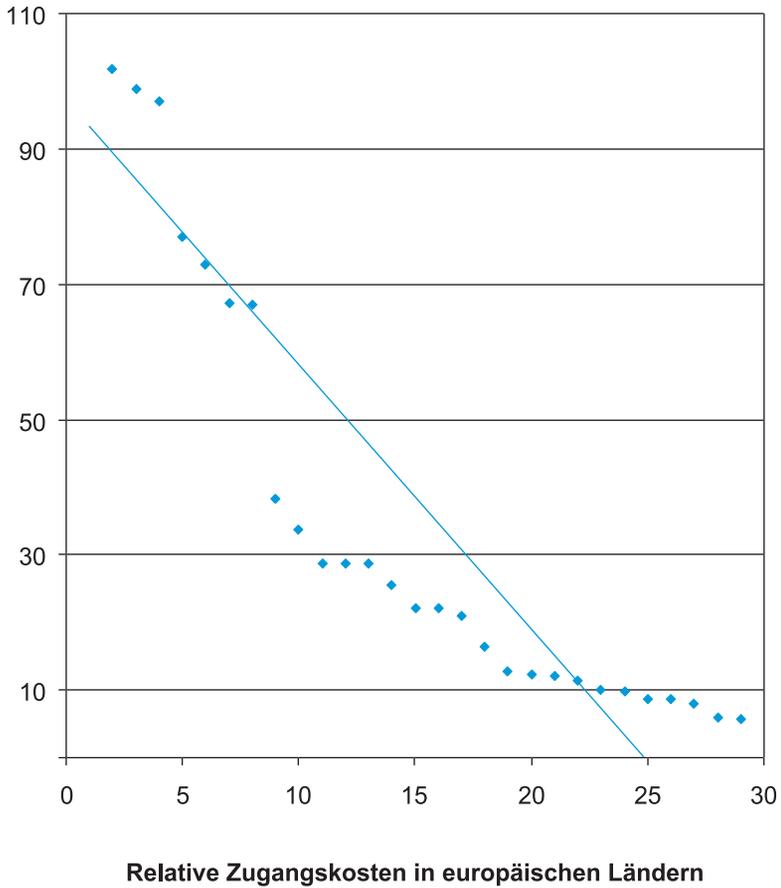
	PCs (je 100 Ein- wohner)	Internet- Nutzer (je 100 Ein- wohner)	Prozent- satz der Studenten (je 1.000 Einwohner)	Zuwachs- rate (Prozent pro Jahr)	Anteil der Frauen (Prozent)	PCs je Student
Niederlande	34,0	12,5	0,5	36,6	10,2	659
Norwegen	39,0	30,4	0,4	41,4	27,6	1.083
Österreich	22,0	6,6	2,2	3,7	21,5	99
Polen	3,6	1,2	0,3	9,9	56,3	109
Portugal	13,0	2,5	1,3	34,3	46,2	100
Republik Moldau	0,3	0,0	0,3	579,0	...	8
Rumänien	0,5	0,2	0,6	...	57,8	10
Russische Föderation	2,4	0,4	1,0	0,0	57,8	23
Schweden	36,0	29,0	1,8	9,1	27,3	197
Schweiz	44,0	13,8	0,4	0,4	14,4	1.073
Slowakei	...	1,9	0,2	-0,5	22,5	...
Slowenien	4,8	5,0	0,1	-16,5	38,1	460
Spanien	11,0	5,0	2,2	12,7	31,8	49
Tschech. Republik	6,8	1,9	0,3	7,7	13,8	230
Türkei	...	...	0,5	19,5	33,0	...
Ukraine	0,6	0,1	...	...	...	...
Ungarn	4,4	1,0	0,4	49,2	20,1	114
Vereinigtes Königreich	27,0	13,7	1,9	17,5	25,2	143
Zypern	...	...	1,0	0,0	...	...

Anmerkung : ... = nicht verfügbar.

Quellen: OECD: *OECD Information Technology Outlook 2000: ICTs, e-commerce and the information economy* (Paris, 2000) zur Internet-Nutzung (Daten von 1998); UNESCO: *World Communication and Information Report 1999-2000* (Paris, 1999) zur PC-Verbreitung und zur Internet-Nutzung (Daten von 1996); idem: *Statistical Yearbook 1998* (Paris, 1998) zu den Studentenzahlen (während des letzten verfügbaren akademischen Jahres zwischen 1992-93 und 1996-97).

Abbildung 1. Korrelation der Internet-Hosts je 1000 Einwohner nach relativen Zugangskosten (Internet-Service-Provider (ISP)- und lokale Telefonkosten / Pro-Kopf-BIP)

Internet-Hosts



Quelle: Von der IAO vorgenommene Korrelationen anhand von Daten in Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE): *Information technology, globalization and development: Challenges and opportunities in the ECE region*, zweiter Entwurf (Genf, UN/ECE, Juni 2000).

die Konnektivität gibt es in den europäischen Ländern erhebliche Unterschiede. Gemessen an der Anzahl der an das Internet angeschlossenen PCs je 1.000 Personen weist Finnland die höchste und Griechenland die niedrigste Konnektivität in der EU auf. Von den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) verzeichnen Estland und Slowenien die höchste Konnektivität und übertreffen selbst einige EU-Länder, wohingegen sie in Belarus und in der Ukraine extrem niedrig ist: in Belarus 800 mal niedriger als in Finnland⁶.

Tabelle 1 zeigt die PC- und Internet-Nutzung, die Zahl der Mathematik- und Informatikstudenten, den Prozentsatz der Frauen in diesen Fächern sowie die Anzahl der PCs je Student in diesen Fächern. Abbildung 1 zeigt die starke Korrelation zwischen dem Ausmaß der Konnektivität und den Telekommunikationskosten.

Qualifikationen als kritischer Engpaß

Neben technischen, rechtlichen oder sonstigen Zugangsschranken spielen auch sozioökonomische Faktoren eine Rolle. Derzeit stellt sich das Bild der Internet-Nutzung je nach Bevölkerungsschicht unterschiedlich dar. Internet-Nutzer sind überwiegend jüngere Männer mit höherem Einkommen und höherer Bildung — Ende 1998 machten Frauen lediglich 25 Prozent der Internet-Nutzer in Europa aus⁷. Abbildung 2 zeigt eine Korrelation zwischen der Anzahl der Internet-Hosts und dem Bildungsstand — gemessen als Studiengangwahl. Ein kritischer Engpaß für die Ausbreitung der IKT stellt die Qualifikationslücke dar. Die IKT hat eine große Nachfrage nach Arbeitskräften mit Computerfertigkeiten hervorgerufen, die für die Entwicklung und Wartung von Online-Informationssystemen und die Erbringung der durch diese Systeme neu geschaffenen Dienstleistungen (beispielsweise E-Commerce) benötigt werden. Einer Schätzung zufolge dürfte die „innerbetriebliche“ Beschäftigung in der IKT in Europa von 9 Millionen im Jahr 1998 auf 12,3 Millionen im Jahr 2000, d.h. mit einer Jahresrate von 8,1 Prozent, ansteigen. Gleichzeitig waren jedoch 1998 500.000 Arbeitsstellen unbesetzt, und es wird erwartet, daß sich die Qualifikationslücke auf 1,6 Millionen im Jahr 2000 bei einer jährlichen Wachstumsrate von 33,7 Prozent erhöht⁸. Die für die neuen Arbeitsplätze erforderlichen und die vorhandenen Qualifikationen der

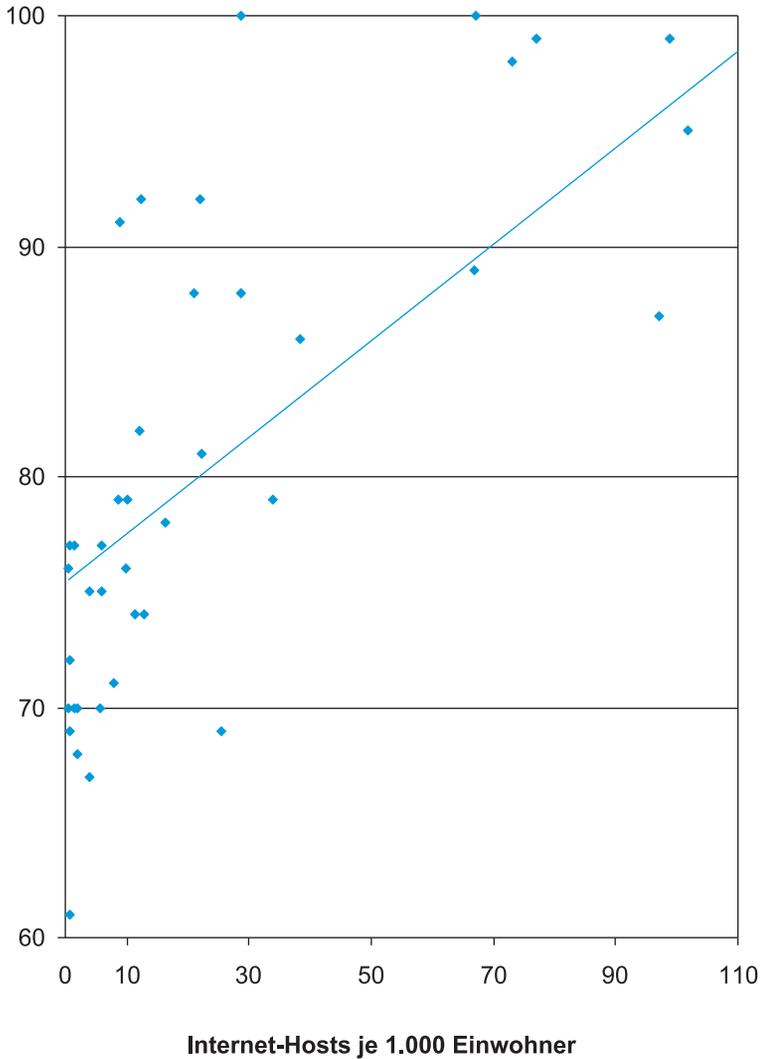
⁶ idem: *Status report on European telework: New methods of work 1999* (Sept. 1999), S. 95, abrufbar unter <http://www.eto.org.uk/twork/tw99/index.htm>.

⁷ Europäische Kommission: *Strategien*, a.a.O.

⁸ *European Information Technology Observatory 2000 (EITO 2000)*.

Abbildung 2. Internet-Nutzung korreliert mit dem Bildungsniveau

**Schulbesuch (in Prozent der Bevölkerung im Schulalter)
in europäischen Ländern**



Quelle: Von der IAO vorgenommene Korrelationen anhand von Daten in UN/ECE: a.a.O.

freigesetzten Arbeitskräfte klaffen in der Regel weit auseinander. Inwieweit eine Umschulung und Umsetzung freigesetzter Arbeitnehmer erfolgt, dürfte im wesentlichen davon abhängen, ob andere Arbeitskräfte mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau schon zur Verfügung stehen. In Anbetracht der alternden europäischen Bevölkerung handelt es sich bei der erforderlichen Umschulung um ein besonders wichtiges Politikfeld, in dem Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Diese Qualifikationslücke hat verschiedene Auswirkungen:

- obgleich in einigen Regionen immer noch eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht, tauchen Qualifikationsdefizite in den wachstumsstärksten Gebieten auf. Diese Defizite bewirken eine nachlassende Investitionstätigkeit in IKT und drosseln das Wachstum. Einer Schätzung für Westeuropa zufolge hat die Qualifikationslücke seit 1998 beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Verlusten in Höhe von 106 Milliarden US-Dollar geführt, und diese Verluste dürften sich bei Fortbestehen des Qualifikationsdefizits erhöhen⁹;
- aufgrund des Fachkräftemangels wird die Ausbildung zu einem kritischen Punkt der grundsatzpolitischen Agenda sowie zu einer Priorität für Gewerkschaften und Arbeitgeber, eine Frage, der auch wegen der Überalterung der Arbeitskräfte noch mehr Beachtung geschenkt werden muß;
- da es sich bei der Ausbildung um eine Investition handelt, die sich langfristig bezahlt macht, üben die Arbeitgeber Druck zur Lockerung der Einwanderungsgesetze aus;
- bei weitverbreiteten Qualifikationsdefiziten könnten Wanderungen die Lösungen für das Aufnahmeland sein, dies würde jedoch eine Abwanderung von Fachkräften aus dem Entsendeland hervorrufen;
- bei weiterhin anhaltenden Qualifikationsdefiziten könnten die Firmen die Verlagerung von Arbeitsplätzen an Standorte, an denen die Qualifikationen zur Verfügung stehen — Standortverlagerung —, zunehmend als attraktive Lösung ansehen.

Der Weg der Umschulung und Umsetzung dürfte mit größerer Wahrscheinlichkeit in den Ländern und Organisationen eingeschlagen werden, in denen die Arbeitnehmer eine hohe Arbeitsplatzsicherheit genießen. Beschäftigungsschutzgesetze bewirken, daß eine

⁹ C. Rhoads: „Germany faces storm over tech staffing“, in *Wall Street Journal* (New York), 7. März 2000.

Umschulung und Umsetzung vom finanziellen Standpunkt aus für den Arbeitgeber erheblich vorteilhafter sind. Daher kann ein ähnlicher Technologiewandel auf den Arbeitsmärkten von Ländern mit unterschiedlichem Beschäftigungsschutz ganz unterschiedliche Auswirkungen haben. In einigen Fällen dürften auch Beschränkungen durch das Alter und die Fähigkeit zur Anpassung an die neue Technologie gegeben sein; indessen dürften diese Probleme auf einem angespannten Arbeitsmarkt leichter zu lösen sein. Hingegen sind ältere freigesetzte Arbeitskräfte auf einem flauen Arbeitsmarkt weitaus eher dem Risiko einer strukturellen Arbeitslosigkeit ausgesetzt.

Auswirkungen der IKT auf die Organisation von Arbeit und Produktion

Die IKT höhlt die Logik der Art und Weise der Arbeitsorganisation in der industriellen Welt aus — große hierarchisch aufgebaute Firmen mit festumrissenen Grenzen, relativ gleichbleibende Arbeitsplatzbeschreibungen und Beschäftigungssicherheit auf normalen („typischen“) Vollzeitarbeitsplätzen. Ein Grund für die Zunahme mehrstufiger Hierarchien in Organisationen war z.B. das Vorhandensein von Hindernissen oder Unzulänglichkeiten im Bereich der für jede Organisation lebenswichtigen Informations- und Kommunikationsströme. Da es dem Management zu allen Zeiten schlicht und einfach an Möglichkeiten zu einer häufigen intensiven und interaktiven Kommunikation mit allen Arbeitnehmern fehlte, entstanden Hierarchiestufen als Kanäle, über die Informationen erhalten und in umstrukturierter Form von der Spitze bis zur Basis über alle nachgeordneten Hierarchiestufen weitergeleitet wurden. Die neuen Technologien tragen viel zur Beseitigung dieser zeitlichen und räumlichen Beschränkungen in der Organisation bei. Somit unterlaufen sie die Notwendigkeit der physischen Kanäle, über die Kommunikation stattfand. Der Trend zu einem Abbau oder einer Abflachung der organisatorischen Hierarchien dürfte sich mit der Verbreitung der IKT beschleunigen.

Bereits mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte in den wohlhabendsten europäischen Ländern arbeiten in Berufen, die um die Informationshandhabung zentriert sind. Beim Arbeitsinhalt zeigt sich eine Tendenz zu einer stärkeren Wissensorientierung und geringeren körperlichen Tätigkeit. Dies trifft nicht nur auf die neuen, durch die IKT entstandenen Berufe (z.B. Website-Designer) zu, sondern auch auf Fertigkeiten, bei denen Kenntnisse, die früher direkt auf körperliche Arbeit angewendet wurden, nun auf Software angewendet werden. So dürften z.B. Maschinenschlosser jetzt Computerfachleute sein. Den

größten Teil der Wertschöpfung der heutigen Kraftfahrzeuge machen Software und elektronische Bauteile aus.

In die Herstellung physischer Produkte geht nun sehr viel mehr Wissen ein — und auf dem Markt werden viel mehr „Produkte“ (d.h. Dienstleistungen) verkauft, die aus Wissen bestehen. Arbeitsstruktur, Arbeitsorganisation und Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen erfahren durch wissensbasierte Arbeit eine Änderung. Qualität ist jetzt der Schlüssel zum Wettbewerbsvorteil, und die Belegschaft des jeweiligen Unternehmens ist die Quelle dieser Qualität. Arbeitskräften, die im Bereich der Wissenserzeugung tätig sind, erhalten größere Befugnisse, da die Entscheidungsmacht denjenigen übertragen wird, die die größte Verantwortung für den Wettbewerbsvorteil tragen. Die Tatsache, daß Wissen auf dem Zugang zu Informationen beruht, ist ein weiterer Grund dafür, daß Hierarchien und enggefaßte Arbeitsplatzbeschreibungen kontraproduktiv sind. Eine größere Autonomie und mehr Teamarbeit erbringen bessere Ergebnisse.

Das „Rohmaterial“ für die Wissensarbeiter sind Informationen, und das Internet hat die Schleusentore für Informationen mit unmittelbarem Zugang rund um die Uhr geöffnet. Es könnte sein, daß sich der Begriff der Arbeitszeit nun wandelt. Da die „Arbeitswerkzeuge“ in der neuen Produktionsstätte — Informationen und Informationsverarbeitung — am Ende des Arbeitstags nicht am Arbeitsplatz zurückgelassen werden, verwischt sich der Unterschied zwischen Arbeits- und Freizeit. Und der Druck zu einem weiteren Verwischen dieser Grenze wächst an. Die Globalisierung hat den Wettbewerb für alle Betriebe verschärft; nachdem jetzt jedoch Zeit und Raum keine Hindernisse mehr für den Wettbewerb sind, ist das Kriterium „time-to-market“ zum entscheidenden Merkmal des Wettbewerbsvorteils geworden. Wie die Finanzmärkte kann ein wissenserzeugendes globales Unternehmen 24 Stunden am Tag und sieben Tage in der Woche ununterbrochen als globale Wertschöpfungskette tätig sein. Der „Arbeitsplatz“ kann über Zeitzonen hinweg transportiert werden und erfordert im Gegensatz zu materieller, in Ausführung begriffener Arbeit keine physischen Absatzwege. Somit können die Gesetze und Vorschriften eines Landes zum schwachen oder starken Glied dieser globalen Wertschöpfungsketten werden und die Standortentscheidung positiv oder negativ beeinflussen. Obgleich umfassende Daten schwer erhältlich sind, kann kein Zweifel daran bestehen, daß bereits eine Verlagerung digitaler Arbeit von West- nach Osteuropa vor sich geht, die weiter zunehmen dürfte. Es steht zu erwarten, daß die „in regelmäßiger Folge verrichtete elektronische Teamarbeit“ eine stärker integrierte Arbeitsteilung in den sich ergänzenden Zeitzonen der Region zur Folge haben wird.

Die Unabhängigkeit des Standorts

Bei vielen Arbeiten ist keine physische Anwesenheit erforderlich, insbesondere im Falle eines digitalen Produkts. Zur Zeit dürfte es in der Europäischen Union etwa 9 Millionen Telearbeiter geben¹⁰. Aufgrund der Standortunabhängigkeit der Arbeit dürften Änderungen der Wirtschaftsgeographie eintreten. Dies kann eine Lösung für das Problem der Überfüllung der Städte darstellen und zu einer ausgewogeneren räumlichen Entwicklung führen. Ferner könnte diese Arbeitsform ein Weg zur Integrierung bestimmter Personenkreise in die Welt der Arbeit sein: der Behinderten und anderer Personen mit Einschränkungen der körperlichen Mobilität bzw. der Frauen mit Familienpflichten oder derjenigen, die diskriminierenden Beschränkungen ausgesetzt sind. Eine nichtstandortgebundene Arbeit kann dort verrichtet werden, wo die Lebensqualität am höchsten ist. Bei der Telearbeit läßt sich die Arbeitszeit des einzelnen, der andere, arbeitsunabhängige zeitliche Verpflichtungen hat, den jeweiligen individuellen Bedürfnissen anpassen. Zugleich besteht aber bei der Telearbeit eindeutig die Gefahr einer Ausbeutung, ein Thema, auf das weiter unten eingegangen wird.

Das Konzept der Telearbeit gilt auch für „Back-Offices“ und Call-Center. Ende 1998 gab es in Westeuropa 10.790 Call-Center. Schon seit Jahren haben größere Unternehmen die Datenverarbeitung an Standorte mit niedrigen Kosten verlagert. Die Swissair läßt beispielsweise ihre Buchhaltung in Bombay durchführen. Das Wachpersonal, das die Sicherheitskameras in Genfer Banken überwacht, befindet sich in Nordafrika. Mit der weiteren Verbreitung des Internets dürfte sich der seit langem bestehende Trend zum Outsourcing beschleunigen.

Ein Vorteil der Unabhängigkeit des Standorts besteht für Europa wie auch für andere Länder darin, daß die Arbeit auf elektronischem Weg von Standorten mit Arbeitskräftemangel an Standorte mit hoher Arbeitslosigkeit verlagert werden kann. Um ein Beispiel zu nennen: Manpower Inc. ist eine private Zeitarbeitsagentur, die auch als Arbeitsmarktvermittler oder „matchmaker“ tätig ist. Diese Agentur arbeitet mit den lokalen Behörden in Nordwales zusammen, einer Region mit einer hohen Arbeitslosigkeit, aber auch einem relativ hohen Bildungsniveau, um Arbeitskräfte so umzuschulen, daß sie Informations- und Datenverarbeitungsdienste für Londoner Banken anbieten können.

¹⁰ Europäische Kommission: *Status report*, a.a.O.

Unternehmen wachsen über ihre Grenzen hinaus

Die IKT reißen Grenzen innerhalb des Unternehmens, aber auch die Unternehmensgrenzen selbst nieder, und dies führt zu neuen Formen von unternehmensübergreifenden Beziehungen. Das Internet bewirkt eine revolutionäre Veränderung der Vertriebskanäle und hat einen ebenso großen Einfluß auf Versorgungsketten. So muß beispielsweise eine Versorgungskette aus demselben Grund, aus dem die Hierarchie im Unternehmen abgeflacht wird, nicht mehr hierarchisch organisiert sein. Intensive interaktive Kommunikationen können mit allen existierenden oder möglichen Lieferanten gleichzeitig stattfinden. Somit ergibt sich ein Auktionsmarkt, auf dem Firmen Kostenvoranschläge unterbreiten und Spezifikationen erstellen können. Die Bedeutung der IKT liegt in diesem Zusammenhang darin, daß sie eine drastische Senkung der Transaktionskosten bewirkt. Dies wiederum macht die Nutzung selbst kurzfristiger Marktchancen für Unternehmen rentabel. So können beispielsweise „virtuelle Fabriken“ gegründet werden: Eine Firma mit einem Projekt schließt sich mit anderen Firmen zusammen, um spezielle Leistungen von begrenzter Dauer zu erbringen.

Eine vielfältige Welt der Arbeit

Chancen, Experimente und Instabilität auf dem Markt sowie das Tempo der technologischen Entwicklung ändern die Beschäftigungserwartungen. Eine wachsende Zahl junger Europäer zieht nun eine selbständige Erwerbstätigkeit einer langfristigen Karriere in großen Unternehmen vor¹¹. Die durch eine langfristige Vollzeitbeschäftigung bei einem einzigen Unternehmen gebotene Sicherheit existiert immer noch (Daten über die Dauer der Betriebszugehörigkeit im Lauf der Zeit lassen kaum Veränderungen erkennen), jedoch sinkt die Zahl der Arbeitnehmer, auf die dies zutrifft. Die Zeitarbeit nimmt zu, und die Verwendung des Wortes „atypisch“ zur Beschreibung der Palette neuer Beschäftigungsbeziehungen trifft immer weniger zu. Diese Tendenz dürfte noch im Anfangsstadium sein und wird natürlich von Normen, Gesetzen und Einrichtungen beeinflusst, ist aber nichtsdestoweniger deutlich zu erkennen. Für die Europäische Union gilt folgendes: „Die Arbeitsgesetze der Mitgliedstaaten beruhen auf dem Standardmodell einer Vollzeitbeschäftigung unbegrenzter Dauer in einer

¹¹ Bemerkungen von Professor L. Soete, Direktor, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), beim IAA, 14. Juni 2000.

bestimmten Arbeitsstätte und können nicht länger vollständig die Bedürfnisse einer stärker wissensbasierten Herstellung von Gütern und Dienstleistungen erfüllen¹².“ In Europa ist eine flexiblere, vielfältigere Welt der Arbeit im Entstehen.

Die IAO, Technologie und menschenwürdige Arbeit

Im *World Employment Report 2001*, der demnächst erscheinen wird, werden detailliert die Auswirkungen der IKT auf menschenwürdige Arbeit erörtert. Bei diesem Bericht handelt es sich jedoch nur um die neueste Veröffentlichung einer langen Reihe von IAA-Veröffentlichungen und -seminaren über den technologischen Wandel und die Möglichkeiten eines menschenwürdigen Auskommens. Die IKT sind allgegenwärtig und beeinflussen auf unterschiedliche Weise technologische Entwicklungen in den verschiedenen Industriezweigen. Aus diesem Grund stammt ein großer Teil der Forschungen und dreigliedrigen Erörterungen über die Auswirkungen der Technologie auf die Beschäftigung aus dem IAO-Programm für Tätigkeiten nach Sektoren bzw. aus der Tätigkeit des Programms für multinationale Unternehmen¹³. Speziell im Bereich der IKT hat beispielsweise das Programm für Tätigkeiten nach Sektoren in erheblichem Umfang Forschungen über die Folgen der Multimedia-Konvergenz für den Arbeitsmarkt durchgeführt. Diese Tätigkeiten gipfelten in der Veranstaltung eines dreigliedrigen Symposiums über Multimedia-Konvergenz im Januar 1997. Vor kurzem, d.h. im Februar-März 2000, organisierte die IAO ein dreigliedriges Symposium über Informationstechnologien in der Medien- und Unterhaltungsindustrie: Ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen. In Anbetracht der Tatsache, daß Informationen und Unterhaltung jetzt in immer schnellerem Tempo und unter Einsatz immer vielfältigerer Mittel in Wohnstätten, Arbeitsstätten und Schulen fließen, dürften diese Auswirkungen ganz erheblich sein.

Anlässlich der Dreigliedrigen Tagung über die Auswirkungen der Globalisierung und der Umstrukturierung des Handels auf die Human-

¹² Europäische Kommission: „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: Im Vordergrund der Mensch – Grünbuch“, Dokument erstellt auf der Grundlage von KOM(96)389 endg., in *Bulletin der Europäischen Union* (Brüssel), Beilage 3/96, Abs. 33.

¹³ Siehe beispielsweise, L. Dunn und H. Dunn: „Employment, working conditions and labour relations in offshore data service enterprises: Case studies of Barbados and Jamaica“, Multinational Enterprises Programme, Working Paper Nr. 86 (Genf, IAA, 1999).

ressourcen, die die IAO im Oktober 1999 veranstaltete, stellten Teilnehmer fest, daß der E-Commerce im nächsten Jahrzehnt eine umfassende Umstrukturierung der Industrie bewirken wird. Es wurde die Auffassung vertreten, daß viele vorhandene Arbeitsgesetze sowohl für den herkömmlichen als auch den Cyber-Handel gelten dürften, daß einige Bestimmungen — beispielsweise diejenigen über die Arbeitszeit — jedoch schwer durchzusetzen sein würden. Im Mai 2000 organisierte die Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren eine größere dreigliedrige Tagung über die Sozial- und Arbeitsauswirkungen der Globalisierung bei der Herstellung von Transportausrüstungen. Auf dieser Konferenz wurde u.a. über die Auswirkungen der IKT auf den Wandel des Arbeitsinhalts sowie über die Frage diskutiert, wie die Allgegenwärtigkeit von Informationen und Kommunikationen einen radikalen Wandel der Beziehungen mit den Zulieferern in der Kraftfahrzeugindustrie bewirkt. Diskussionen über die Auswirkungen der IKT werden in jeder der 22 von der IAA-Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren betreuten Gruppen von Sektoren immer relevanter werden.

Neben der Behandlung der IKT-Auswirkungen im Rahmen ihrer Veröffentlichungen und Tagungen hat die IAO das Potential der IKT genutzt, um den Zugang zur Fachausbildung und deren Vermittlung in den MOEL zu verbessern. Eines ihrer Multimedia-Produkte ist eine CD-ROM, die ein interaktives Fernstudium zur beruflichen Nutzung von Computern bietet; sie ist derzeit in Bosnien-Herzegowina im Einsatz. Ein weiteres IAO-Produkt ist das Web-gestützte Internationale Netz der Anbieter einer modularen Ausbildung, das zur Zeit in der Russischen Föderation, in der Ukraine und in Polen eingeführt wird. Die Internet-Site ermöglicht einen „One-stop“-Zugang zu Daten und Informationen über alle Ausbildungsanbieter in jedem Land.

Arbeitskräftewanderungen

Die Nachfrage nach Software-Spezialisten

Das schnelle Tempo des technischen Fortschritts hat zur Folge, daß auch die Qualifikationen schneller überholt sind. Eine wichtige Auswirkung hiervon ist die Entstehung von Defiziten in verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten, die zum Teil auf Bildungsrückstände, das Versagen herkömmlicher Ausbildungssysteme, etablierte Arbeits-einrichtungen in Wohlfahrtsstaaten und das in wohlhabenderen Gesellschaften mit bestimmten Berufen assoziierte Stigma zurückzuführen sind. Die Vereinigten Staaten haben die Einwanderungspolitik wirksam (d.h. durch H-1B-Visa) dazu eingesetzt, zwecks Beseitigung

von Qualifikationsdefiziten, überwiegend im Bereich der Fachkräfte für Informationstechnologie (IT), hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte aus aller Welt anzuwerben. Es spricht viel dafür, daß dieselben Qualifikationsdefizite in Europa vorhanden sind; indessen sind die europäischen Staaten weniger geneigt, dieselben Maßnahmen zu ergreifen. Bis jetzt liegen noch keine genaueren Beurteilungen des künftigen Bedarfs europäischer Industriezweige vor, und es fehlt mit Sicherheit an detaillierten Informationen über die verschiedenen Qualifikationsniveaus, so daß der Mangel nicht genau abgeschätzt werden kann. Diese Defizite dürften nicht nur in den westeuropäischen Staaten, sondern auch in einigen der dynamischeren MOEL wie Polen und Ungarn und sogar in einigen Regionen größerer Staaten wie der Russischen Föderation entstehen.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist die europäische Nachfrage nach Software-Spezialisten rasch angestiegen. Nur zum Teil war dies auf die Probleme zurückzuführen, die im Zusammenhang mit dem Y2K-Problem erwartet wurden. Der größere Teil dieser Nachfrage ging von Unternehmen aus, die von einfachen, im Betrieb selbst programmierten Datenbanklösungen auf komplexere Versionen übergingen, zu deren Planung, Programmierung und Verwirklichung Fachleute erforderlich waren. Dieser Übergang dürfte im Zuge der Kopplung von Beschaffung und Verkauf an das Internet und der Integration der Informationsflüsse der einzelnen Firmen entlang der Wertschöpfungskette anhalten. Mit der raschen Markteinführung einer Reihe neuer mikroelektronischer und daher software-abhängiger Kommunikationsgeräte stieg auch die Verbrauchernachfrage seit Mitte der neunziger Jahre steil an. Eine wichtige Rolle in bezug auf die Wachstumsmöglichkeiten dieser Märkte spielte die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste in der Europäischen Union (EU). Gleichzeitig gewann die allgegenwärtige Verlagerung von mechanischen und elektrischen auf elektronische Lösungen an Schwung, was eine erhebliche Nachfrage nach neuer Software und deren permanenter Aktualisierung zur Folge hatte.

Wenig ist darüber bekannt, wie diese plötzlich auftauchende Nachfrage nach Software-Spezialisten in europäischen Ländern gedeckt wurde. Es dürfte ziemlich unwahrscheinlich sein, daß ein erheblicher Pool an Arbeitslosen vorhanden war. Andere Quellen stellen Hochschulabsolventen und Ausbildungskurse, autodidaktische Computer“kids“ mit praktischer Erfahrung sowie eine bestimmte, indessen sehr begrenzte Zuwanderung aus benachbarten Fachrichtungen wie Mathematik und Physik dar. Abgesehen von diesen Möglichkeiten dürfte als einzige Quelle nur die Einwanderung von Fachleuten

aus anderen Ländern gegeben sein. Die meisten europäischen Länder haben Vorschriften erlassen, welche die zeitweilige Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen zulassen. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, das die Einwanderung von Arbeitskräften mit geringeren Qualifikationen ausschließt, treffen sie keine Unterscheidung nach dem Qualifikationsniveau — obgleich sie häufig dazu genutzt werden, um in erster Linie die Einreise von qualifiziertem Personal zu ermöglichen. Indessen haben alle Länder sehr spezielle Ausnahmen vorgesehen. Diese Ausnahmen beziehen sich nicht auf die Einwanderung, nicht einmal die vorübergehende, sondern die relativ uneingeschränkte Freizügigkeit von Fachkräften, die normalerweise anderswo ansässig sind. Die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Österreich erlauben auch die Aufnahme von „Arbeitnehmern mit Schlüsselfertigkeiten“, d.h. von Arbeitskräften mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau, die die Firmen nicht im Inland selbst anwerben konnten. Die Schweiz und Österreich haben Quoten für diese Migrantenkategorien vorgesehen, die anderen Länder jedoch nicht¹⁴.

Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in Europa ist es beinahe unmöglich, die Einwanderung von Arbeitskräften mit hohem Bildungsstand statistisch zu erfassen. Die nur begrenzt hierzu vorliegenden Daten sind in allen Fällen mit Daten über andere Qualifikationsniveaus zusammengefaßt; indessen könnte dennoch daraus zu schließen sein, daß in der letzten Zeit nur eine sehr geringe Zahl dieser hochqualifizierten Arbeitskräfte eingewandert ist, d.h. bestenfalls nur einige Zehntausend pro Jahr in der ganzen Europäischen Union¹⁵. Außerdem dürften diejenigen Arbeitskräfte, die maßgeschneiderte Fähigkeiten für die „neue Ökonomie“ besitzen, nur einen Bruchteil, und wahrscheinlich einen kleinen Bruchteil, der Zuwanderungen ausmachen. Möglicherweise wurde mehr Personen mit hohem Bildungsstand oder hohen Qualifikationen ein ständiger Wohnsitz gewährt bzw. sie wurden als Flüchtlinge aufgenommen, aber diesbezügliche Daten stehen nicht zur Verfügung. Mit anderen Worten: Die neuen Immigranten spielten so gut wie keine Rolle bei der Versorgung des florierenden europäischen Software-Geschäfts mit Personal. Beispielsweise standen in Deutschland 1999 14.994 Computerfachleute aus anderen Ländern in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis, d.h. 824 Personen mehr als ein Jahr zuvor (+5,8 Prozent). Dieser Personenkreis stellte 4 Prozent aller abhängig beschäftigten

¹⁴ Siehe SOPEMI: *Trends in International Migration: Annual Report*, Ausgabe 1998 (Paris, OECD, 1998), S. 187ff.

¹⁵ Siehe ebd., S. 189, und ebd., Ausgabe 1999 (Paris, OECD, 1999), S. 25.

Computerfachleute dar; ähnlich wie ihre deutschen Kollegen hatten 37 Prozent einen Universitätsabschluß. Insgesamt 6.751 dieser ausländischen Fachkräfte waren Bürger anderer EU-Länder, und 8.243 stammten aus Nicht-EU-Ländern. Von diesen letztgenannten Arbeitskräften stammten 49,9 Prozent aus europäischen Ländern, die nicht der Union angeschlossen sind¹⁶. Indessen ist unklar, wie viele der 14.994 ausländischen Staatsbürger de facto in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, als Flüchtlinge ankamen oder im Rahmen innerbetrieblicher Versetzungen mit einer zeitlich begrenzten Aufgabe aufgenommen wurden.

Es gibt Anzeichen dafür, daß die Regelung der Immigration in der Praxis bis zu einem gewissen Grad die Nachfrage nach Personal mit hohem Bildungsstand berücksichtigt. Für den Zeitraum 1988 bis 1994¹⁷ wurden Daten über den jeweiligen Bildungsstand der Immigranten analysiert, die den EU-Arbeitskräfteerhebungen entnommen wurden. Ein hoher Bildungsstand wurde als abgeschlossene tertiäre Bildung definiert. Abgesehen von einigen deutlichen Ausnahmen läßt sich der Schluß ziehen, daß der Anteil der Immigranten mit hohem Bildungsstand in denjenigen EU-Ländern relativ groß sein dürfte, in denen derselbe Anteil bei den Inländern relativ klein ist und umgekehrt¹⁸. Die Erklärung hierfür liegt darin, daß in EU-Ländern in der Regel der Prozentsatz der im Inland wohnenden Staatsbürger mit hohem Bildungsstand klein ist, wenn der Prozentsatz der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte groß ist, und umgekehrt. Im Jahr 1990 war der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte in Ländern wie Griechenland, Portugal, Spanien und Irland relativ hoch und der Anteil der Personen mit hohem Bildungsstand relativ niedrig, wohingegen auf Belgien, die Niederlande oder Deutschland das Gegenteil zutraf. Als Folge hiervon konnten die erstgenannten Länder die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften aus ihren internen Reserven in der Landwirtschaft decken, während es schwieriger war, im Inland die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu befriedigen. Ausländische Investoren pflegten in derartigen Fällen Manager und Top-Ingenieure aus Ländern mit einem größeren Angebot einzu-

¹⁶ W. Dostal: „Anwerbung kann Ausbildung nicht ersetzen“, in *IAB Kurzbericht*, Nr. 3, 2000.

¹⁷ A. Wolter: *Globalisierung der Beschäftigung: Multinationale Unternehmen als Kanal der Wanderung Höherqualifizierter innerhalb Europas* (Baden-Baden, Nomos, 1997).

¹⁸ A. Gächter: „Emerging issues in the employment and protection of migrant workers in Europe“, nicht veröffentlichter Entwurf, Genf, IAA, 2000.

stellen und diesen Personen dann Aufgaben in dem stärker landwirtschaftlich ausgerichteten Land zuzuweisen, zumal die Hochqualifizierten dort in der Regel Ärzte und Rechtsanwälte und nicht Manager und Ingenieure sind.

Daraus ist zu schließen, daß die Arbeitsmigration in der EU eine gewisse ausgleichende Wirkung hatte, die Bildungsdefizite in den Aufnahmeländern wettmachte. Dasselbe trifft jedoch nicht auf die Freizügigkeit der Wanderungen innerhalb der EU zu, was den Schluß zuläßt, daß die europäische Einwanderungspolitik in der Praxis trotz fehlender diesbezüglich vorgegebener politischer Zielrichtungen die Qualifikations- und Bildungsbedürfnisse der Wirtschaft berücksichtigt hat.

Qualifikationsdefizite wurden überwiegend durch Anwerbungen aus den unmittelbar angrenzenden Nicht-EU-Staaten ausgeglichen. Wanderarbeitnehmer in den EU-Staaten, in denen der Anteil an Migranten mit hohem Bildungsstand zwischen 1992 und 1994 anstieg, stammten überwiegend aus nicht der EU angehörenden westeuropäischen Staaten wie Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden und der Schweiz. Bei diesen Nationalitäten stieg der Anteil der Personen mit hohem Bildungsstand von 20,9 Prozent im Jahr 1992 auf 24,2 Prozent im Jahr 1994 an. Was die nichteuropäischen Gruppen anbelangt, so gab es bei den Staatsangehörigen aus dem mittleren Osten einen starken Anstieg von 15,8 Prozent im Jahr 1992 auf 17,7 Prozent im Jahr 1994. Dasselbe traf auf afrikanische Staatsbürger zu, deren Anteil sich von 4,5 auf 6 Prozent erhöht. Auch bei den nord- und mittelamerikanischen Staatsbürgern war ein leichter Anstieg der Personen mit hohem Bildungsstand (von 20,2 Prozent auf 20,8 Prozent) zu verzeichnen, wohingegen dieser Prozentsatz bei den Personen aus Mittel- und Osteuropa bei 4,3 Prozent konstant blieb. Alle anderen Gruppen, u.a. Südasien, Ostasien, Ozeanien und Südamerika, verzeichneten einen Rückgang¹⁹.

In Deutschland wurde eine neue Verordnung erlassen, die die Zuwanderung von 20.000 Computerfachleuten ab dem 1. August 2000 zuläßt. Diese Verordnung enthält eine Beispielliste mit vier Punkten: System-, Internet- und Netzwerk-Spezialisten; Software- und Multimedia-Entwickler und Programmierer; Entwickler von Schaltkreisen und IT-Systemen und Fachkräfte für IT-Consulting. Diese Zuwanderung soll sich auf einen Zeitraum von drei Jahren erstrecken. Deutschen und Staatsbürgern aus EU-Ländern mit den geforderten Quali-

¹⁹ Wolter, a.a.O., S. 44.

fikationen soll Vorrang vor neuen Bewerbern gegeben werden. Sobald die Zahl von 10.000 Zuwanderern erreicht ist, muß geprüft werden, ob die Notwendigkeit zur Fortsetzung dieses Programms besteht. Das Programm steht auch neuen Hochschulabsolventen mit einem IT-Curriculum offen, das dem Niveau deutscher Universitäten entspricht. In der Zwischenzeit können Bewerber die normalen Zugangsverfahren in Anspruch nehmen, die in der Tat beschleunigt werden sollen. Die Industrie hatte ein Paket von 30.000 Aufenthaltserlaubnissen angestrebt. Die Regierung lehnte jedoch die Forderung anderer Industriezweige nach einem ähnlichen Programm ab.

Am 1. Mai 2000 schlug die Regierung des Vereinigten Königreichs Maßnahmen zur Reduzierung der Qualifikationsdefizite in einer Reihe von Berufsfeldern vor, vor allem in bezug auf „e-skills“, aber auch im Bereich der Gesundheitsfürsorge, Versicherungsfachleute und Ergotherapeuten. Die Nachfrage soll aus Asien (insbesondere Indien) sowie aus Osteuropa gedeckt werden. Eine in Betracht gezogene Maßnahme ist ein im Herbst 2000 anlaufendes Pilotprogramm, in dessen Rahmen Unternehmen die Befugnis erhalten würden, Personal im Hinblick auf die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für das Vereinigte Königreich zu zertifizieren. Auf diese Weise soll die Dauer der Genehmigungsverfahren von drei Monaten auf nur eine Woche verkürzt werden. Zudem werden hochqualifizierte Arbeitskräfte die Möglichkeit haben, in ihrem eigenen Namen und nicht über ein Unternehmen eine Arbeitserlaubnis zu beantragen, und ähnlich wie in Frankreich im Jahr 1998 werden die Einschränkungen in bezug auf die Umwandlung der zeitlich befristeten Studentenvisa von kurz vor dem Abschluß stehenden Universitätsstudenten in uneingeschränkte Arbeitsgenehmigungen gelockert und die Dauer dieser Genehmigungen von derzeit vier auf fünf Jahre verlängert werden.

In Israel wurde im Juni 2000 ein Vorschlag zur Zulassung von 10.000 High-tech-Arbeitskräften mit einem Zweijahresvisum unterbreitet. Darin war die Anregung enthalten, daß Unternehmen 50.000 NIS (12.200 US-Dollar) je ausländischen Arbeitnehmer in einen Technologiebildungsfonds für Israelis einzahlen sollten.

Neben Indien werden hochqualifizierte IKT-Kräfte — entweder Hochschulabsolventen oder Autodidakten — auch in Rumänien, der Russischen Föderation, Algerien und anderen Ländern gesucht. Es wird davon ausgegangen, daß jährlich etwa 1.000 Softwarefachleute Rumänien verlassen, um in anderen Ländern — überwiegend in Kanada, den Vereinigten Staaten und den Mitgliedstaaten der EU — zu arbeiten. Im April 2000 fanden zwischen Deutschland und Rumänien bzw. Irland und Rumänien Verhandlungen über bilaterale Arbeitsver-

einbarungen statt, und Frankreich und Spanien bereiteten sich darauf vor, denselben Weg einzuschlagen²⁰. Auf die im März 2000 erfolgte Ankündigung Deutschlands, daß Immigranten mit hervorragenden IKT-Kenntnissen gesucht würden, gingen bis zum 17. Mai 2000 2.730 Bewerbungen ein, von denen 504 von Indern, 356 von Algeriern, 221 von Bulgaren, 135 von Ungarn und 127 von Russen stammten. Somit entfiel fast die Hälfte der Bewerbungen, d.h. 1.343, auf Staatsbürger dieser fünf Länder; das heißt jedoch nicht, daß die Bewerbungen de facto aus diesen Ländern kamen. Indessen lassen diese Zahlen den Schluß zu, daß abgesehen von Indien bei einer entsprechenden Aufforderung der EU ein gewisses Arbeitskräfteangebot aus an die EU angrenzenden Gebieten zur Verfügung stehen würde.

Wettbewerb um die hochqualifizierten Arbeitskräfte

Man muß davon Kenntnis nehmen, mit wem und zu welchen Bedingungen Europa in Wettbewerb um qualifizierte Immigranten tritt. In Kanada machten beispielsweise Immigranten in den neunziger Jahren etwa ein Drittel des Beschäftigungszuwachses bei Computer-Ingenieuren, Systemanalytikern und Computer-Programmierern aus. Diese Attraktivität dürfte zumindest teilweise auf die freundliche Aufnahme zurückzuführen sein, die einwandernden Fachkräften geboten wird. So liegt z.B. das geschätzte Lebenseinkommen eingewanderter Informatiker nur weniger als 1 Prozent unter demjenigen ihrer in Kanada geborenen Kollegen, und es gibt gesetzliche Rahmenbedingungen, die eine Niederlassung auf Dauer und die Gründung von Familien fördern. Trotzdem hat auch Kanada hochqualifizierte Arbeitskräfte, darunter einen Teil der Immigranten, verloren. Im Zeitraum 1994 bis 1999 hatten 49 Prozent der Kanadier über 16 Jahre, die in die Vereinigten Staaten auswanderten, aber nur 12 Prozent der Bevölkerung insgesamt ein Universitätsstudium abgeschlossen. Neben den medizinischen, den Pflege- und den Lehrberufen hatten Maschinenbau, Computerdienstleistungen und Kommunikationen die größten Verluste zu verzeichnen. Indessen gewann Kanada für jeden in die Vereinigten Staaten ausgewanderten Hochschulabsolventen vier Hochschulabgänger aus dem Ausland²¹.

²⁰ Mirel Bran: „Comme en Inde, les informaticiens roumains sont une matière première“, in *Le Temps* (Genf), 1. Mai 2000.

²¹ D. Drew; S. Murray; J. Zhao: „Brain drain and brain gain: The migration of knowledge workers from and to Canada“, in *Education Quarterly Review*, Bd. 6, Nr. 3, 2000, http://www.statcan.ca/english/indepth/81-003/feature/eq2000_v06n3_spr_a01_hi.htm [besucht am 14. Sept. 2000].

Wenn Kanada qualifizierten Immigranten zum Teil als Durchlaufstation diene, dürfte dies für Europa mit noch größerer Wahrscheinlichkeit zutreffen. Wenn ein Programm nur auf einen bestimmten Zeitraum und ohne Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis angelegt ist, wie dies bei dem deutschen „Green Card“-Programm der Fall ist, könnten hochqualifizierte Immigranten dieses Programm lediglich als Sprungbrett zu einer Beschäftigung in einem Land ansehen, das bessere Aufnahmebedingungen bietet. Somit bleiben sie unter Umständen nicht während des gesamten im Programm vorgesehenen Zeitraums in dem Land, und die Fluktuation dürfte hoch sein.

Wie weiter oben aufgezeigt wurde, ist der Gedanke, die Einwanderungspolitik als Werkzeug zur Kompensierung von Qualifikationsdefiziten in Europa zu nutzen, zwar neu, in der Praxis ist dies aber schon gang und gäbe. Die Immigration von Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern, die über hohe Qualifikationen und einen hohen Bildungsstand verfügen, ist seit langem an die interne Verfügbarkeit von Qualifikationen gekoppelt. Neu ist somit der Gedanke, bewußt den Versuch zur Anwerbung von Personen zu unternehmen, die sich freiwillig zu einer Auswanderung nach Europa entschließen, statt dorthin versetzt zu werden, und mit anderen Regionen der Welt, in erster Linie den Vereinigten Staaten, in denen eine Nachfrage nach diesen Arbeitskräften besteht, in Wettbewerb zu treten. Dies ist eine erhebliche Abkehr von der passiven Haltung, die sich daran zeigt, daß lediglich Zulassungspolitiken festgelegt wurden, und auch weit von der Erfahrung der sechziger Jahre entfernt, als ein Konkurrenzkampf um ungelernete Arbeitskräfte innerhalb Europas stattfand. Was bisher in Europa festzustellen ist, ist eine sehr allmähliche Anpassung der traditionellen Zuwanderungspolitiken und -vorschriften an die neue Lage.

Die Weltbank ist der Ansicht, daß ein Zeitalter der Freizügigkeit für Arbeitskräfte mit hohen Qualifikationen anbricht: „Der Markt für hochqualifizierte Arbeitskräfte wird in den kommenden Jahrzehnten sogar noch globaler integriert werden, und die zunehmenden Erträge für qualifizierte Arbeitskräfte dürften weiterhin eine räumliche Konzentration begünstigen. Wissensarbeiter werden Grenzen frei überschreiten können, was die Verbreitung von Technologien erleichtert, das Wachstum technologieintensiver Industriezweige fördert und dazu beiträgt, einen wirklich globalen Markt für Qualifikationen zu schaffen²².“ Die Weltbank fordert u.a. mit Nachdruck dazu auf, Bildungsan-

²² Weltbank: *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000* (New York, Oxford University Press, 2000), S. 39.

strengungen auf allen Ebenen zu unternehmen, um ein Arbeitskräftepotential zu schaffen, das die für die Wirtschaftsentwicklung erforderlichen Qualifikationen erwerben oder auf dem neuesten Stand halten kann. Der Hinweis auf das „clustering“ ist ganz eindeutig: Für Wissensarbeiter ist die Fähigkeit zu einer intensiven Interaktion und zum Informationsaustausch von besonderer Bedeutung und Grund zu persönlicher Befriedigung. Ihnen diese Möglichkeit zu bieten, dürfte sie zur Migration verlocken, im Falle der IKT zu den „Silicon Valleys“ der Welt. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, daß Europa unter Umständen nicht die Endstation qualifizierter Migranten sein und de facto hochqualifizierte IKT-Arbeitskräfte an Nordamerika verlieren dürfte. In Anbetracht der Tatsache, daß Qualifikationen der Schlüsselfaktor für die Entwicklung der Software-Industrie sind, stellt dies die europäische Migrationspolitik vor besondere Herausforderungen.

Ost-West-Migration

Wie ein Beobachter feststellte: „nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime im Ostblock waren deren Wissenschaftssektoren relativ überbesetzt, aber unterfinanziert. Der anschließende Personalabbau in diesen Sektoren ging sehr schnell vor sich. Es ist anzunehmen, daß die Mehrzahl der aus dem Wissenschaftssektor ausgeschiedenen Arbeitskräfte in ihrem Land blieben, jedoch eine alternative Arbeit im privaten Sektor suchten²³“. Nur in der ehemaligen Sowjetunion kam es verstärkt zu einer Migration von Wissenschaftlern. Migranten, die aus der Russischen Föderation aus- bzw. in die Russische Föderation einwanderten, hatten einen merklich höheren Bildungsstand als die allgemeine Bevölkerung. Ähnliches trifft auf die Ukraine zu, wo 18 Prozent der Emigranten von 1996 einen höheren Bildungsabschluß hatten, was zu einem geschätzten Nettoverlust von 11.000 Personen mit hohem Bildungsstand führte.

Einigen Daten ist zu entnehmen, daß der größte Teil der Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Osteuropa in den ersten fünf Jahren nach 1989 stattfand²⁴. Was insbesondere die Emigration nach Deutschland anbelangt, so dürfte der Anteil hochqualifizierter Arbeitskräfte je nach Land erheblich geschwankt haben. Zwischen 1992 und 1994 wiesen 10 Prozent der russischen und rumänischen Emigranten nach Deutschland einen hohen Bildungsstand auf. Dieser Prozentsatz

²³ J. Salt: *Current trends in international migration in Europe*, <http://www.coe.fr/dase/en/cohesion/action/publi/migrants/currentmig.htm> [besucht am 14 Sept. 2000].

²⁴ SOPEMI, 1999, a.a.O. S. 271.

dürfte höher liegen als der durchschnittliche Prozentsatz der Bevölkerung dieser Länder und ist dennoch im Vergleich zu den 39 Prozent Bulgariens und 35 Prozent Ungarns niedrig. Andere Länder waren zwischen den beiden Extremen angesiedelt: 19 Prozent der polnischen Emigranten und 17 Prozent der tschechischen und slowakischen Emigranten wiesen einen hohen Bildungsstand auf. Diese Unterschiede dürften die Zwecke und Unausgewogenheiten der deutschen Zuwanderungspolitik sowie die räumliche Entfernung widerspiegeln und nicht durch den Markt hervorgerufen worden sein. Der Exodus aus dem früheren Jugoslawien, der zur selben Zeit erfolgte und auf dessen Zusammensetzung die deutschen Behörden sehr wenig Einfluß hatten, umfaßte lediglich einen Anteil von 8 Prozent an hochqualifizierten Immigranten.

Die zunehmenden Investitionen westlicher Unternehmen und ihre Unterauftragsvergabe in Mittel- und Osteuropa dürften ein Faktor sein, der der Emigration qualifizierter Arbeitskräfte entgegenwirkt: „Für westliche Betriebe ist dies ein billigerer und bequemerer Ersatz für Wanderungen²⁵.“ Im Hinblick auf eine größere Produktivität zahlen diese Firmen überdurchschnittlich hohe Löhne, was den Arbeitnehmern höhere Einkommen ohne die Kosten, Ungewissheiten und Unbequemlichkeiten einer Wanderung verschafft. Aus diesem Grund dürfte die in der EU angestrebte Konvergenz der Löhne und Pro-Kopf-Einkommen auf der Ebene der qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräfte schneller voranschreiten als auf der Ebene der ungelerten Arbeitnehmer. Im allgemeinen handelt es sich bei der Konvergenz jedoch um einen sehr langfristigen und unbestimmten Prozeß, der mit zu vielen Ungewissheiten verbunden ist, um ihn als politischen Faktor zu wählen²⁶. Neuere Studien für die Europäische Kommission gehen davon aus, daß Migranten aus den MOEL, unabhängig von ihren tatsächlichen Qualifikationen, in Berufen mit geringeren Anforderungen arbeiten werden²⁷.

²⁵ A. Nesporova: „Education systems and labour mobility: The particularities of Eastern Europe“, in G. Biffi (Hrsg.): *Migration, free trade and regional integration in Central and Eastern Europe* (Wien, Staatsdruckerei, 1997), S. 293.

²⁶ Ebd., S. 294; siehe auch H. Werner: „Regional economic integration and migration: The European case“, in Mark Miller (Hrsg.): *Strategies for immigration control: An international comparison*, in *Annals of the American Academy of Political Science*, Bd. 534, 1994, S. 147-164.

²⁷ H. Brücker et al.: *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States: Final Report, Part A – Analysis* (Brüssel, Europäische Kommission, 2000), http://www.europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/parta.pdf [besucht am 20. Sept. 2000].

Es dürfte feststehen, daß der größte Teil der Emigration aus den früheren kommunistischen Ländern Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre stattfand. Soweit bei qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften eine Neigung zur Migration vorhanden war, haben diese bereits größtenteils diesen Weg beschritten, mit oder ohne die erforderlichen Genehmigungen. Dies könnte zur Folge haben, daß die Erweiterung der EU, die Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten die Legalisierung ihres Aufenthalts gestattet, in erster Linie das Ausmaß der vergangenen Migrationen ans Tageslicht bringen wird, statt neue Migrationsströme auszulösen.

Schutz für Wanderarbeitnehmer

Europäische Gesellschaften haben viel Erfahrung mit der Integration von Immigranten erworben, die eine Dokumentierung und Evaluierung für vorbildliche Praktiken verdienen würde; das ist bisher nur in geringem Umfang geschehen. Gleichzeitig brachten die Forschungen der IAO eine weitverbreitete Diskriminierung der Immigranten und Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt ans Tageslicht. Es müssen Wege gefunden werden, um die Erfahrungen und Erkenntnisse im Hinblick auf die Minimierung sozialer Spannungen produktiv zusammenzufassen zu einer Zeit, da in Europa erneut eine — größtenteils „unerwünschte“ — Immigration zu beobachten ist. Selbst wenn man nur den kleinen akzeptierten Teil und den sogar noch kleineren eingeladenen Teil der Immigranten (z.B. die hochqualifizierten IKT-Fachkräfte) betrachtet, fällt deutlich ins Auge, daß es an Visionen und Maßnahmen zur Bildung einer diese Immigranten einschließenden Gesellschaft fehlt. Europa hat nun die Möglichkeit bzw. könnte sich leicht die Möglichkeit dazu verschaffen, bewußt Politiken für die erfolgreiche und nützliche Integration dieser Menschen in die Gesellschaft zu konzipieren, statt dies wie in der Vergangenheit überwiegend dem Zufall zu überlassen. Sollen eingewanderte Fachkräfte in Europa verbleiben, so dürfte dies zu einer Notwendigkeit werden.

Entwicklungsprobleme

In der Regel ist die Migration Hochqualifizierter im Zusammenhang mit Entwicklungsproblemen zu sehen: Weniger entwickelte Länder verlieren Qualifikationen an die Staaten mit höherem Entwicklungsstand. Die Länder verlieren dabei nicht nur die Nutzung jener Qualifikationen, sondern auch die Investitionen in die Vermittlung dieser Qualifikationen. Beispielsweise wird davon ausgegangen, daß sich die Bildungskosten der in den neunziger Jahren ausgewanderten Bulgaren für ihr Heimatland auf 50 Milliarden US-

Dollar beliefen²⁸. Dies trifft zweifellos zu, ist aber kein einseitiges Geschäft. Durch Geldüberweisungen und die Rückkehr hochqualifizierter Arbeitskräfte zu einem späteren Zeitpunkt können auch die Emigrationsländer davon profitieren. Der Nettoeffekt hängt weitgehend davon ab, wie attraktiv Überweisungen und Rückkehr sind und wie attraktiv das Verlassen des Heimatlands überhaupt ist. Unter den hochqualifizierten Arbeitskräften geht der Wunsch nach einer Emigration häufig auf einen Mangel an beruflichen oder persönlichen Möglichkeiten oder auf das Gefühl zurück, sich in einer unsicheren und möglicherweise gefährlichen Lage zu befinden²⁹. Die Rückwanderung Hochqualifizierter dürfte nicht nur auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Herkunftslands zurückzuführen sein, sondern auch mit dem politischen und sozialen Umfeld zu tun haben. So fand z.B. in Irland eine schnelle Entwicklung in Verbindung mit einer umfangreichen Emigration hochqualifizierter Kräfte statt. Offenbar kehren diese Arbeitskräfte in einer späteren Phase ihrer Karriere häufig nach Irland zurück. „Schätzungen zufolge, die auf Daten der irischen Volkszählung von 1991 beruhen, haben nicht weniger als 30 Prozent der Bevölkerung über 40 Jahre mit Hochschulabschlüssen zumindest ein Jahr im Ausland gelebt. Der entsprechende Anteil der erwachsenen Bevölkerung insgesamt (d.h. 25 Jahre und älter) belief sich auf 10 Prozent. Dies stellt eine sehr hohe Rückkehrtrate (die jetzt zweifellos noch höher ist) der am besten ausgebildeten Emigranten dar“³⁰. Ähnliche Feststellungen können für Taiwan, China, getroffen werden: Auch hier fand eine Emigration qualifizierter Arbeitskräfte in erheblichem Ausmaß bei gleichzeitiger rapider Entwicklung und eine Rückwanderung einer großen Anzahl dieser Arbeitskräfte statt.

Fast alle europäischen Länder profitierten während entscheidender Phasen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung von den Überweisungen der Emigranten. Heute ist Frankreich das Land mit den höchsten Arbeitnehmerüberweisungen in der Welt³¹. Im Hinblick auf einen möglichst schnellen Abbau des Migrationsdrucks haben europäische Län-

²⁸ Informationen der Bulgarischen Industrievereinigung.

²⁹ R. Iredale: „The need to import skilled personnel: Factors favouring and hindering its international mobility“, in *International Migration* (Genf, IOM), Bd. 37, Nr. 1, 1999, Special issue: Migration and development, S. 89-123.

³⁰ SOPEMI, 1999, a.a.O., S. 156.

³¹ J.E. Taylor: „The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process“, in *International Migration*, a.a.O., S. 68. Zählt man die Arbeitnehmerüberweisungen und die Gehälter der Angestellten zusammen, so erhielt Frankreich von seinen Staatsangehörigen im Ausland 1994 mehr als jedes andere Land, in erster Linie deshalb, weil es 3,7 Milliarden US-Dollar an Arbeitnehmerinkommen erhielt.

der ein erhebliches Interesse daran sicherzustellen, daß die neu aufkommenden Wirtschaften in gleicher Weise Nutzen aus solchen Überweisungen ziehen können. Global gesehen belaufen sich die Überweisungen auf 75 Milliarden US-Dollar pro Jahr, d.h. 50 Prozent mehr als die offizielle Entwicklungshilfe insgesamt³². Welche Wirkungen Überweisungen haben, war lange Zeit über schlecht verstanden worden. Eine der wichtigen Schlußfolgerungen aus neueren Forschungen ist, daß „die Multiplikatorwirkung von Überweisungen auf Einkommen und Beschäftigung ziemlich groß ist und daß viele der indirekten Vorteile nicht für die Haushalte der Migranten selbst, sondern für andere entstehen, die diesen Haushalten Güter und Dienstleistungen liefern, welche ohne die internationale Migration nicht in Anspruch genommen würden“³³. Die Verbrauchssteigerung ruft Investitionen hervor, selbst wenn es nicht die ursprünglichen Empfänger der Überweisungen — die Haushalte — sind, die diese Investitionen tätigen³⁴. Dazu dürften sie aufgrund fehlender Erfahrung auch nicht in der Lage sein. Die nützlichen Auswirkungen hängen jedoch von den Verhältnissen ab, und in keiner der vielen pessimistischen Länderfallstudien über die Auswirkungen der Emigration „wird auf Länder verwiesen, die Modelle für ein gesundes makroökonomisches Management oder eine wachstumsorientierte Entwicklungspolitik sind“³⁵. Wie bei jeder anderen in diesem Band erörterten Frage spielen auch hier grundsatzpolitische Entscheidungen eine Rolle.

Die Organisierung und Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Wie im Bereich der Migration wird durch weitaus mehr Faktoren als die Marktkräfte bestimmt, wie sich die Anpassung der europäischen Arbeitsmärkte an die IKT vollzieht. Aufgrund der Tradition des sozialen Dialogs in vielen europäischen Ländern werden die Transformationen, die sich derzeit in der Welt der Arbeit vollziehen, durch Verhandlungen und Kompromisse geprägt werden. Indessen ist festzuhalten, daß die Organisierung und Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Übereinstimmung mit Vereinbarungen, Institutionen, Gesetzen und Praktiken erfolgt, die ihre Wurzeln in der frühe-

³² Weltbank, a.a.O.

³³ J.E. Taylor et al.: „International migration and community development“, in *Population Index*, Princeton, Princeton University, Bd. 62, Nr. 3, 1996, S. 411.

³⁴ Taylor: „The new economics ...“, a.a.O., S. 65.

³⁵ Taylor et al.: „International migration and national development“, in *Population Index*, Bd. 62, Nr. 2, 1996, S. 203.

ren Arbeits- und Produktionsorganisation haben. Daher dürfte es erforderlich sein, daß Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie deren Interaktionen sowohl untereinander als auch mit ihren jeweiligen Mitgliedern an die neue Wissensökonomie angepaßt werden. Weiter unten wird erklärt, daß die IKT diesen Verbänden selbst neue Möglichkeiten bietet. Sollen die Probleme der zunehmenden Ungleichheit, des Zugangs zu Möglichkeiten des lebenslangen Lernens und der anhaltenden Notwendigkeit eines sozialen Schutzes in wirksamer und fairer Weise angegangen werden, so dürften aufgrund der durch die IKT hervorgerufenen vielfältigen und bis jetzt unbestimmten Transformationen der Arbeit Sozialpolitiken und Einrichtungen für einen Dialog sogar noch notwendiger sein.

In der Europäischen Union war die Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft Gegenstand ausführlicher politischer Dialoge und Debatten während eines Großteils der neunziger Jahre³⁶. Im Dezember 1999 initiierte die Kommission die Initiative: „eEurope — Eine Informationsgesellschaft für alle“, die darauf abzielt, durch „die Schaffung eines digitalen mündigen Europas jeden Bürger, jeden Haushalt, jede Schule, jedes Unternehmen und jede Verwaltung ins digitale Zeitalter und an das Netz zu führen“³⁷. Diese und damit in Zusammenhang stehende Ziele wurden auf der Sondertagung des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 erneut genannt, wobei das Hauptziel die „Vereinbarung eines neuen strategischen Ziels“ war, „um die Beschäftigung, die Wirtschaftsreform und den sozialen Zusammenhalt als Teil einer wissensbasierten Ökonomie zu verbessern“³⁸.

³⁶ Auf dem „Beschäftigungsgipfel“ in Luxemburg im November 1997 erörterten die Staats- und Regierungschefs der EU das Beschäftigungspotential der IKT und baten die Europäische Kommission um eine Untersuchung dieser Frage. Das Ergebnis war ein Bericht der Kommission, *Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft*, der 1998 veröffentlicht wurde (KOM (1998) 590 endg.). Danach wurde eine hochrangige Gruppe eingerichtet, in der die Mitgliedstaaten der EU Informationen über ihre Strategien für die Informationsgesellschaft austauschten. Im Jahr 1999 nahmen die Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie Aktionen zur Informationsgesellschaft in ihre nationalen Aktionspläne auf. Von der Ermittlung von Beschäftigungsmöglichkeiten ist die Kommission nun zu weiteren Maßnahmen übergegangen mit einem Bericht über Strategien für *Beschäftigung in der Informationsgesellschaft*, der im Jahr 2000 veröffentlicht worden ist, und schließlich, zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts, mit dem Entwurf eines Aktionsplans für den Europäischen Rat im Juni 2000, „eEurope 2002: Eine Informationsgesellschaft für alle“.

³⁷ Europäische Kommission: „eEurope: Prodi startet die Initiative ‚eEurope‘, um die Umstellung Europas auf die Informationsgesellschaft zu beschleunigen“, Pressemitteilung, IP/99/953, Brüssel, 8. Dez. 1999.

³⁸ *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*, Europäischer Rat (Lissabon), a.a.O.

Diese Initiativen führten zum Entwurf des Aktionsplans für „eEurope 2002: Eine Informationsgesellschaft für alle“, der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Feira im Juni 2000 gebilligt wurde. Dieser Aktionsplan ist sowohl ehrgeizig als auch umfassend und stellt eine Folgemaßnahme zu dem auf dem Gipfel von Lissabon festgelegten Ziel dar, nämlich daß die EU „die wettbewerbsstärkste und dynamischste Wirtschaft der Welt werden soll“. Dieser Aktionsplan enthält eine Reihe von Zielen und zeitlichen Vorgaben; so soll u.a. sichergestellt werden, daß bis Ende 2001 jede Schule in der EU ans Internet und an Multimedia angeschlossen ist.

Auch andere europäische Länder haben der Anpassung an die Informationsgesellschaft Vorrang eingeräumt. So initiierte beispielsweise 1998 die rumänische Regierung ihre Nationale Strategie für die Informatisierung und rasche Verwirklichung der Informationsgesellschaft³⁹. Estland hat einen besonders aktiven Ansatz beim Anschluß der Schulen an das Internet verfolgt. Der Plan mit dem Namen „Tigersprung“ hatte zur Folge, daß 25 Prozent der Schulen 1997 ans Internet angeschlossen waren, und bis Mai 2000 hatten über 70 Prozent der Schulen direkten Zugang. Estland hat mehr Internet-Hosts pro 10.000 Einwohner als jedes andere Land in Mittel- und Osteuropa mit Ausnahme von Slowenien⁴⁰. Ungarn hat 1996 einen ähnlichen Plan mit der Bezeichnung „Schule-Netz“ in Angriff genommen. Ferner hat Ungarn einen „Staatlichen Ausschuß für Informations- und Telekommunikationstechnologie“ eingesetzt und eine „Nationale Informatikstrategie“ ins Leben gerufen⁴¹, während Litauen ein Ministerium für Kommunikation und Informatik geschaffen hat.

Auch in die Strategien der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sind Planungen für die Wissensökonomie aufgenommen worden. Weiter unten wird gezeigt, wie sich die Sozialpartner an den Wandel anpassen.

Verbesserter Zugang durch Ausbildung

Einer der zentralen Bereiche, in denen die europäischen Gewerkschaften sich darum bemüht haben, Einfluß auf die grundsatzpolitische Debatte zu nehmen, betrifft die Frage des Zugangs, da Unterschiede in diesem Bereich Ungleichheiten verstärken und zu sozialer Ausgrenzung führen. Im Rahmen des „Aktionsplans eEurope“ der

³⁹ Europäische Kommission: *Status report*, a.a.O., S. 97.

⁴⁰ UNESCO, a.a.O., S. 232-233.

⁴¹ Ebd., S. 239.

Europäischen Kommission haben der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der europäische Zweig der neugegründeten Union Network International (UNI-Europa) gewerkschaftliche Bedarfspositionen formuliert. Einige der wichtigsten Elemente der Positionen von UNI-Europa sind im Kasten aufgeführt. Ein Schwerpunkt ist dabei die Notwendigkeit, daß Arbeitnehmern, die andernfalls vom Wachstum der Informationsgesellschaft ausgeschlossen wären, etwa älteren Arbeitnehmern, Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden.

Für Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verhütung von Ungleichheiten oder Marginalisierung ist es von grundlegender Bedeutung, daß die offensichtlich bestehenden Qualifikationsdefizite angegangen werden. In Deutschland wird sich ein von der IG Metall und dem Verband der IT-Industrie im Rahmen des Bündnisses für Arbeit eingerichtetes genossenschaftliches Programm mit den strukturellen Problemen befassen, die den Qualifikationsdefiziten zugrunde liegen und diesbezügliche Empfehlungen vorlegen⁴². Inzwischen hat das von den Sozialpartnern konzipierte deutsche Berufsbildungssystem in den letzten zwei Jahren verschiedene neue berufliche Ausbildungskategorien geschaffen, um neue grundlegende IKT-Qualifikationen bereitzustellen.

Der Beitrag von UNI-Europa zum Aktionsplan eEurope

Der europäische Zweig von Union Network International (UNI-Europa) schlug u.a. folgende Punkte zur Aufnahme in den Aktionsplan eEurope der Europäischen Kommission vor:

- Förderung der Zusammenarbeit von Industrie, Sozialpartnern und staatlichen Stellen (vor allem des Ausbildungssektors), um junge Menschen und Frauen für die IKT zu gewinnen und ältere Arbeitnehmer weiter in diesem Bereich zu beschäftigen:
- Erleichterung des Zugangs und der Nutzung des Internets durch eine weitreichende Ausbildung und Verfügbarkeit des Hochgeschwindigkeits- und Breitbandzugangs zum Internet überall in Europa;
- Förderung der Idee, beispielsweise in Bibliotheken, Supermärkten, Rathäusern und Postämtern öffentliche Zugangspunkte zum Internet zur Verfügung zu stellen;
- Bereitstellung von IKT- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und Arbeitnehmer in Produktions- oder Dienstleistungsbereichen, die durch den industriellen Wandel an Bedeutung verlieren.

⁴² U. Klotz: „The challenges of the new economy“, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 10, 1999.

Wie bereits dargestellt, bestand ein Ansatz zur Bewältigung der in Deutschland vorhandenen Qualifikationsdefizite darin, durch die Erteilung von befristeten Arbeitsgenehmigungen die Arbeitsmigration zu fördern. Die deutschen Gewerkschaften legten großes Gewicht darauf, daß diese Migration nicht als Ersatz für die Ausbildung deutscher Arbeitnehmer angesehen wird. Gleichzeitig mit der Einführung der „Green-Card-Initiative“ wurde im Mai 2000 in dreigliedrigen Gesprächen außerdem vereinbart, daß die Industrie die Anzahl der IKT-Ausbildungsplätze von etwa 40.000 im Jahr 2000 bis 2003 auf 60.000 anhebt, daß die innerbetriebliche Ausbildung zur Verbesserung der Internet-Kompetenz der vorhandenen Mitarbeiter, einschließlich älterer Mitarbeiter, intensiviert wird und daß stärkere Anstrengungen unternommen werden, um junge Menschen für IKT-Tätigkeiten zu interessieren und den Anteil von Frauen in diesem Bereich zu erhöhen.

Ein großer Teil des IKT-Beschäftigungswachstums entfällt auf Call-Center, in denen Dienstleistungen oder Informationen per Telefon bereitgestellt werden. Dabei handelt es sich um Tätigkeiten mit einem besonders hohen Frauenanteil. Im Rahmen eines von der Europäischen Kommission unterstützten Projekts erarbeitet UNI-Europa zusammen mit der Föderation der europäischen Direktmarketing-Unternehmen (FEDMA) gemeinsame Ausbildungsnormen und -qualifikationen für die Beschäftigten von Call-Centern. Im Rahmen des Projekts wird auch die Möglichkeit der Ausbildung dieser Arbeitnehmer durch PC-gestützten Fernunterricht untersucht⁴³. Ein weiteres Beispiel ist die britische Gewerkschaft des öffentlichen Sektors, Unison, die 39 Ausbilder beschäftigt. Diese hohe Anzahl von Mitarbeitern, die Qualifikationsaufgaben wahrnehmen, zeigt, welche hohe Priorität die Gewerkschaft Ausbildungsmaßnahmen für den Bereich der IKT-Wirtschaft beimißt.

Beschäftigungsfähigkeit und lebenslanges Lernen

Die Aussicht, daß künftig Qualifikationen rascher an Bedeutung verlieren und die Beschäftigungszeiten bei einzelnen Unternehmen immer kürzer werden, während Arbeitnehmer häufiger auf externen Arbeitsmärkten eine neue Stelle suchen, macht deutlich, daß es notwendig ist, die Beschäftigungsfähigkeit zu sichern. Im Juni 2000 ver-

⁴³ Union Network International (UNI): „Call centres qualification and training project“, http://www.union-network.org/unisite/events/campaigns/call_centres.htm (20. Juli 2000) [besucht am 13. Sept. 2000].

abschiedete die 88. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen, in der die Bedeutung der Beschäftigungsfähigkeit und des lebenslangen Lernens im Kontext des raschen technologischen Wandels besonders hervorgehoben wurde. Betont wurde auch, daß die IKT die Möglichkeit bietet, „den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung und Ausbildung grundlegend zu verändern. ... Länder sollten ihre Investitionen in die Infrastruktur, die für die Verwendung von IKT im Bildungsbereich erforderlich ist, in Ausbildungshard- und -software und in die Ausbildung von Lehrern und Ausbildern verstärken.“ Ferner hieß es in der EntschlieÙung: „Unternehmen können IKT-Einrichtungen oder Hilfsprogramme anbieten — für Arbeitnehmer, damit sie IKT zu Hause oder allgemein nutzen können, und für Schulen oder andere Ausbildungsanbieter, um die Verbreitung von IKT-Qualifikationen und den gesellschaftlichen Zugang dazu zu fördern⁴⁴.“ Ähnliche Empfehlungen wurden auf der im April 2000 veranstalteten *Paritätischen Tagung der IAO über lebenslanges Lernen im 21. Jahrhundert: Die sich wandelnde Rolle des Personals im Bildungswesen* ausgesprochen. Unter anderem sprachen sich die Schlußfolgerungen der Tagung nachdrücklich für die Förderung des Fernunterrichts aus, unter vorrangiger Berücksichtigung benachteiligter und ländlicher Gebiete⁴⁵.

In den Niederlanden werden im Einklang mit den Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialrats zunehmend Gesamtarbeitsverträge über die Beschäftigungsfähigkeit abgeschlossen. So haben beispielsweise Arbeitnehmer in der Textilindustrie ein garantiertes Recht auf Ausbildung. Die Unternehmen entwerfen in Absprache mit dem Betriebsrat einen Ausbildungsplan. Geschieht dies nicht, hat jeder Arbeitnehmer dennoch das Recht, jährlich vier Tage inner- oder außerbetriebliche Ausbildung zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen⁴⁶.

Der Gesamtarbeitsvertrag von Akzo Nobel Niederlande sieht vor, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam für die Beschäftigungs-

⁴⁴ EntschlieÙung über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, 2000, in *Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 88. Tagung angenommene EntschlieÙungen* (IAA, Genf, 2000), S. 4.

⁴⁵ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/jmep2000/conclude.htm>.

⁴⁶ Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI): *Collective bargaining in Europe 1998-1999* (Brüssel, 2000).

fähigkeit verantwortlich sind. Die Arbeitnehmer haben das Recht, sich von einem externen Fachinstitut im Hinblick auf ihre Beschäftigungsfähigkeit beraten zu lassen. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, einmal im Jahr mit dem Arbeitnehmer ein Gespräch über seine Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungsmöglichkeiten im externen Arbeitsmarkt zu führen. Die Überprüfung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer ist ein ausdrückliches Merkmal der Vereinbarung⁴⁷.

Das Bewußtsein für die Bedeutung des lebenslangen Lernens nimmt zu. In Irland wird das Konzept des lebenslangen Lernens am Arbeitsplatz im Rahmen der vierten nationalen dreigliedrigen Partnerschaftsvereinbarung, Partnerschaft 2000, gefördert⁴⁸. Im Paritätischen Ausschuß für Telekommunikation der EU haben die Sozialpartner die Ansicht vertreten, „daß die Frage des lebenslangen Lernens eine notwendige Bedingung für den Erfolg der europäischen Wirtschaft ist“, und daß es „die Hauptaufgaben des Bildungssystems sind, die Menschen zu lehren, wie man lernen muß, sie für weiteres Lernen zu begeistern und sie zu lehren, neue Technologien nicht zu fürchten“⁴⁹. In dem von der EU im Juni 2000 angenommenen Aktionsplan werden die Sozialpartner aufgefordert, bis Ende 2002 allen Arbeitnehmern Gelegenheit zu geben, durch lebenslanges Lernen digitaltechnisch befähigt zu werden, die Anzahl der IT-Ausbildungsplätze und -lehrgänge in Firmen und Bildungseinrichtungen erheblich zu erhöhen und ein Netz von Lern- und Ausbildungszentren für die nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildung von Hochschulabsolventen zu fördern.

Beschäftigungsfähigkeit und der sich wandelnde Charakter der Ausbildungserfordernisse sind Fragen, denen noch nicht überall in Europa die richtige Bedeutung beigemessen wird. So zeigen beispielsweise Erhebungsergebnisse aus der Slowakei, daß die Aus- und Weiterbildung unter zwölf Kollektivverhandlungsgegenständen hinter Fragen wie Löhnen und Arbeitszeiten an elfter Stelle steht⁵⁰.

Vertretung

Den neuen Chancen der Wissensgesellschaft stehen auch neue Herausforderungen gegenüber, beispielsweise die Gewährleistung der

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ Paritätischer Ausschuß für Telekommunikation der Europäischen Kommission: *Joint opinion on the European Commission Green Paper*, „Partnership for a new organization of work“, 9. Febr. 2000.

⁵⁰ EGI, a.a.O.

Stärke der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Angesichts der Unterschiedlichkeit und Individualisierung der Beschäftigungsverhältnisse stehen Gewerkschaften vor der Herausforderung, ihren Mitgliederstand aufrechtzuerhalten und ihre Dienste neu zu definieren. Doch nicht nur die Beschäftigungsverhältnisse, auch die Unternehmen werden immer vielfältiger. Immer neue Arten von Firmen entstehen, und es gibt immer mehr Start-ups, von denen viele nur im virtuellen Raum des Internets existieren. Ein Vertreter des Schwedischen Arbeitgeberverbands (SAF) hat hierzu kürzlich folgendes festgestellt: „Die neuen Arten von Unternehmen, die im Bereich der Informationstechnologie, der Informationsdienste und der Bereitstellung von Datendiensten tätig sind, beschäftigen Menschen, die nur ein geringes Interesse daran haben, einer Gewerkschaft anzugehören. Auch der Arbeitgeber ist nur selten daran interessiert, einem Arbeitgeberverband beizutreten⁵¹.“ Dies ist zwar in einigen Fällen richtig, es ist jedoch keineswegs immer so, denn Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bemühen sich um die Konzeption und Anwendung von Strategien, um den besonderen neuen Bedürfnissen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in diesen Branchen Rechnung zu tragen. Da kein Zweifel daran besteht, daß derartige Bedürfnisse existieren, erscheinen diese nachfolgend dargestellten Strategien erfolgversprechend.

Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter können nur Dienste für ihre Mitglieder anbieten und neue Mitglieder gewinnen, wenn sie mit ihnen kommunizieren können. Im März 1998 initiierte der inzwischen umbenannte Internationale Bund der Privatangestellten (FIET) die Kampagne „Online-Rechte für Online-Arbeitnehmer“. Seither wurden eine Reihe von Gesamtarbeitsverträgen unterzeichnet, beispielsweise mit der deutschen Postbehörde und verschiedenen europäischen Tochtergesellschaften von Digital. Nationale Verbände, etwa die Gewerkschaft für den Fertigungs-, Wissenschafts- und Finanzsektor (MSF) im Vereinigten Königreich, haben die Kampagne ebenfalls übernommen und die FIET-Mustervereinbarung über elektronische Einrichtungen bei ihren Verhandlungen zugrunde gelegt. Die Kampagne hat folgende Schwerpunkte: 1) Gewährleistung, daß Arbeitnehmer, Gewerkschaften und Betriebsräte sowie Telearbeitskräfte, die sonst von der Informationsübertragung ausgeschlossen wären, Zugang zu betriebseigenen E-Mail-Systemen haben; 2) das Recht der Arbeitnehmer auf freien Zugang zum Internet (und zu betriebsinternen Intranets), damit sie Zugriff auf gewerkschaftliche Websites und andere für ihre

⁵¹ *Report of the ILO International Symposium on the Future of Employers' Organizations*, Genf, IAA, Apr. 1999, S. 13.

Rechte relevante Informationen haben; 3) keine elektronische Überwachung der Arbeitnehmer-E-Mails oder der von Arbeitnehmern besuchten Websites.

Am 6. April 2000 unterzeichnete UNI mit dem wichtigsten spanischen multinationalen Unternehmen in der Telekommunikationsindustrie, Grupo Telefónica, eine Vereinbarung, in der sich das Unternehmen verpflichtet, die IAO-Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und gewerkschaftliche Rechte einzuhalten und „Gewerkschaften anzuerkennen und mit ihnen Verhandlungen zu führen, wo immer sie in ihren rasch expandierenden globalen Tätigkeiten existieren“⁵². (In der Vereinbarung wird auch die Frage des Zugangs behandelt, und die Parteien verpflichten sich zur Nutzung von Telekommunikationsdiensten, die erschwinglich und universell zugänglich sind.) Es handelt sich hierbei um eine kollektivvertragliche Vereinbarung mit einer bisher unerreichten globalen Reichweite.

Die MOEL verfügen über qualifizierte Arbeitskräfte, und die Produktionskosten sind niedriger als im Westen — die Produktionskosten von Software liegen beispielsweise in Rumänien 40 Prozent niedriger⁵³. Sie gewinnen daher im Hinblick auf die Verlagerung von digitalen Arbeiten zunehmend an Attraktivität. Zwar ist die Schaffung von Arbeitsplätzen als solche positiv, UNI arbeitet jedoch mit MOEL-Gewerkschaften zusammen, um sicherzustellen, daß die Vereinigungsrechte der Arbeitnehmer gewahrt bleiben. Nachfolgend werden innovative Methoden erörtert, um die Probleme der Vereinigung und Vertretung anzugehen.

Flexibilität

In Anbetracht des Wettbewerbsdrucks und der sich durch die IKT ergebenden Flexibilisierungsmöglichkeiten könnte man zu der Schlußfolgerung gelangen, daß kollektive, standardisierte Lösungen nicht mehr möglich sind. Dies ist jedoch keineswegs der Fall. Zwar hat sich gezeigt, daß einige Elemente der Standardisierung nicht mehr möglich sind, für eine bessere betriebliche und individuelle Arbeitnehmerflexibilität stehen jedoch noch immer Kollektivverhandlungslösungen zur Verfügung⁵⁴. Zwar sind Verhandlungen über Fragen der

⁵² „Telefónica and UNI sign up on union rights“, Pressemitteilung über die Taugung des Exekutivausschusses von UNI Europa, Lissabon, 13.-14. Apr. 2000.

⁵³ Bran, a.a.O.

⁵⁴ M. Ozaki (Hrsg.): *Negotiating flexibility. The role of the social partners and the State* (Genf, IAA, 1999).

Flexibilität nichts Neues, sie gewinnen jedoch mit zunehmender Verbreitung von IKT im Hinblick auf eine veränderte Arbeitsorganisation und die Wünsche einzelner Arbeitnehmer immer mehr an Bedeutung. Ein jüngstes Beispiel hierfür sind die im April 1999 in den Niederlanden auf nationaler Ebene geführten Verhandlungen des Wirtschafts- und Sozialrates, deren Ergebnis eine Stellungnahme war, die folgenden Titel trug: „Auf dem Weg zu individuellen Arbeitsbedingungen: Mehr Optionen für Arbeitnehmer bei der Gestaltung von Arbeitsbedingungen“⁵⁵. Die Stellungnahme spricht sich dafür aus, daß die Parteien von Gesamtarbeitsverträgen das „Multiple-choice-Modell“ in ihre Vereinbarungen aufnehmen, damit Arbeitsbedingungen besser an die Wünsche einzelner Arbeitnehmer angepaßt werden können. Ein ähnlicher Ansatz wird in Dänemark verfolgt⁵⁶, wo die 37stündige Arbeitswoche in Vereinbarungen zwar weiterhin als Norm gilt, bei der Anwendung dieser Regel auf einzelne Arbeitnehmer und während einzelner Zeiträume kann jedoch von der Norm abgewichen werden. Kollektive Ansätze, die eine größere Vielfalt von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen ermöglichen, können nützlich sein, um Verhandlungsstrukturen aufrechtzuerhalten, wenn Betriebe unter Druck stehen, aus solchen Strukturen auszuscheren.

Telearbeit

Zahlreiche Gesamtarbeitsverträge haben sich mit Telearbeit befaßt. Zwar kann die Telearbeit die Arbeitnehmerwohlfahrt verbessern und zu einem besseren Gleichgewicht von beruflichen und familiären Anforderungen beitragen, sie kann die Arbeitsbedingungen jedoch auch verschlechtern, etwa durch Isolation oder den Ausschluß von beruflichen Chancen, schlechte vertragliche Bedingungen oder eine nicht erwünschte Umwandlung des Arbeitnehmerstatus in den Status eines selbständig Erwerbstätigen, und sie kann sogar zu einer „Selbstaussbeutung“ an einem Ort — dem eigenen Heim — führen, wo die üblichen Regelungen keine Anwendung finden. Die selbständige Erwerbstätigkeit wird zwar oft freiwillig ausgeübt, dies ist jedoch nicht immer der Fall. In einigen Ländern, beispielsweise in Slowenien, werden Heimarbeiter als selbständig Erwerbstätige behandelt, so daß sie nicht dem grundlegenden Arbeitsrecht unterliegen. Die Telearbeit kann in einem solchen Fall zu einem lückenhaften sozialen Schutz führen. In einer neuen Veröffentlichung des IAA wird jedoch gezeigt, daß es in Europa und an-

⁵⁵ EGI, a.a.O.

⁵⁶ Ebd.

derswo einen „Königsweg“ der Telearbeit gibt, und es wird gezeigt, wie er erreicht werden kann⁵⁷.

Die meisten Vereinbarungen zur Telearbeit zielen darauf ab sicherzustellen, daß sie völlig freiwillig ist und nicht zu einer Aushöhlung der Beschäftigungsbedingungen führt, und daß Telearbeiter das Recht haben, auf Wunsch an den früheren Arbeitsplatz zurückzukehren. Entsprechende Richtlinien zur Telearbeit hat beispielsweise die dänische Regierung nach Beratungen mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden herausgegeben. Auch in Irland haben die Sozialpartner Richtlinien zur Telearbeit verfaßt, während die Gewerkschaften in Österreich Standardverträge für Telearbeit entworfen haben, und die Frage ist in Kollektivverhandlungen aufgegriffen worden⁵⁸.

Die MOEL verfügen im Bereich digitaler Arbeiten über Standortvorteile, beispielsweise die traditionell hohen Ausbildungsnormen auf technischem Gebiet. Als weiterer Vorteil kommen die niedrigen Arbeitskosten hinzu. „Länder mit einem großen Angebot an Software-spezialisten und vergleichsweise niedrigen Löhnen haben als Zielländer für Softwareentwicklung eine sehr starke Marktposition (z.B. die Russische Föderation, Bulgarien und Rumänien)“⁵⁹. Diese Arbeitskostenvorteile führen angesichts der Leichtigkeit, mit der digitale Arbeiten verlagert werden können, in Ländern mit höheren Arbeitskosten zur Besorgnis. Die Stärkung von Gewerkschaften ist ein Mittel, um dafür zu sorgen, daß Lohnunterschiede nicht weiter zunehmen. Aus diesem Grund haben Gewerkschaften und Internationale Berufssekretariate wie UNI Gewerkschaften bei der Förderung von Kollektivverhandlungen in den MOEL unterstützt. Es wird vermutet, daß die meisten MOEL gegenwärtig bei der Entwicklung der Telearbeit gegenüber der EU einen Rückstand von fünf bis zehn Jahren aufweisen. Im Kontext hoher Arbeitslosigkeit sind die Gewerkschaften in Polen besorgt, daß sich die Nutzung der Telearbeit unter den unfreiwillig selbständig Erwerbstätigen ausbreitet, die dann ohne sozialen Schutz wären⁶⁰.

MIRTI (Modelle industrieller Beziehungen bei innovativen Telearbeitsprojekten) ist ein von der Europäischen Kommission finanziertes Forschungsprojekt. Im Rahmen des Projekts wurde eine umfangrei-

⁵⁷ Siehe Vittorio Di Martino: *The high road to teleworking* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁵⁸ Europäische Kommission: *Strategien für Beschäftigung ...*, a.a.O., S. 19.

⁵⁹ idem: *Status report*, a.a.O., S. 49.

⁶⁰ Ebd., S. 97.

che Datenbank mit Fallstudien und Gesamtarbeitsverträgen über Telearbeit angelegt. In dem von der EU im Juni 2000 angenommenen Aktionsplan werden die Sozialpartner aufgefordert, am Arbeitsplatz mehr Flexibilität zu unterstützen, u.a. durch Telearbeit, gegebenenfalls durch von den Mitgliedstaaten geförderte Vereinbarungen, die bis Ende des Jahres 2000 abzuschließen sind.

Arbeitsbedingungen: Kontrolle, Privatsphäre und Gesundheitsfragen

Neue Arbeitsformen und Arbeitsvorkehrungen führen oft zu wesentlich größerer Arbeitszufriedenheit, da sie mehr Selbständigkeit innerhalb der Gruppe, Kreativität und die Anwendung vielfältigerer Kenntnisse ermöglichen. Es gibt jedoch noch andere mögliche Resultate. So gibt es verschiedene neue Bedenken hinsichtlich einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch den technologischen Wandel. Wie bereits festgestellt, ermöglicht die IKT relativ leicht Eingriffe in die Arbeitnehmerprivatsphäre. UNI bemüht sich mit seiner Kampagne „Online-Rechte für Online-Arbeitnehmer“ (und der Mustervereinbarung über elektronische Einrichtungen), die Arbeitgeberüberwachung von E-Mails und der Nutzung des Internets zu unterbinden. Es gibt Software, die es ermöglicht, E-Mails nach beliebigen Kriterien zu sortieren und zu durchsuchen. In der Kampagne wird anerkannt, daß Einschränkungen der privaten Nutzung von E-Mail und des Internets sinnvoll sind. Darüber hinaus sind Überwachungsmaßnahmen des Arbeitgebers unter bestimmten Umständen gestattet, dabei ist jedoch die Anwesenheit eines Arbeitnehmervertreters erforderlich.

Die elektronische Überwachung muß jedoch nicht allein einen Eingriff in die Privatsphäre darstellen; Computer ermöglichen auch eine präzise Echtzeitkontrolle der Arbeitnehmerleistung. So ist es beispielsweise in Call-Centern ohne weiteres möglich, die Produktivität an der Länge der einzelnen Telefongespräche zu bestimmen. Dies allein kann für den Arbeitnehmer unabhängig von der Laune und dem verbalen Verhalten des Kunden am anderen Ende der Leitung ein Streßfaktor sein. Die Arbeitsbedingungen in Call-Centern sind offenbar sehr unterschiedlich. Zwar bieten viele ein gutes Arbeitsklima, dies ist jedoch nicht immer der Fall. In Zusammenarbeit mit der Mehrheit der Call-Center-Arbeitgeber haben die schottischen Gewerkschaften einen Verhaltenskodex mit dem Ziel ausgearbeitet, in diesem Industriezweig in Schottland menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL)

weist noch auf eine weitere Folge der Überwachung hin: „Für Aufsichts- und Kontrollzwecke angewandte neue Technologien vermindern die sozialen Kontakte zwischen Arbeitnehmern am Arbeitsplatz, wodurch wiederum die Tätigkeiten von Gewerkschaften und die Möglichkeiten der Arbeitnehmer, sich in gewerkschaftsfreien Betrieben zu organisieren, eingeschränkt werden⁶¹.“ Streß entsteht im Zusammenhang mit der Kontrolle der Arbeitsgeschwindigkeit und in einigen Fällen aufgrund der zunehmend schwierigen Unterscheidung zwischen Arbeits- und Freizeit. Eine der Ursachen ist „die Schwierigkeit, manchmal auch Unmöglichkeit, mehreren, sich widersprechenden Anforderungen Rechnung zu tragen... Die Anwendung vielfältiger Fertigkeiten und flexible Arbeitsstrukturen, in denen einzelne und Gruppen eine Handlungsabfolge festlegen müssen, wirken nicht immer stimulierend⁶².“ Zwar spielt eine frühere Generation gesundheitsrelevanter Technologiefragen, beispielsweise die Verwendung von Bildschirmgeräten (VDU), bei Kollektivverhandlungen noch immer eine Rolle, jetzt sind jedoch auch durch Streß verursachte Gesundheitsprobleme ein Anliegen, für das Lösungen gefunden werden müssen. In den Niederlanden beispielsweise befassen sich Gewerkschaften jetzt mit der Streß-Frage im Hinblick auf künftige Kollektivverhandlungen⁶³.

Das Potential der IKT für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

Auf der Website des Beratenden Ausschusses der Wirtschaft bei der OECD (BIAC) (www.biac.org) kann man sich einen genauen Überblick über die grundsatzpolitischen Auffassungen der Arbeitgeber der führenden Industrieländer zu praktisch jeder bedeutenden sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und politischen Frage verschaffen. Die BIAC-Mitglieder selbst können sogar noch mehr Dienste in Anspruch nehmen, die interaktiv gestaltet sind, um besondere Bedürfnisse zu erfüllen. Diese Tatsache verdeutlicht einen für die Arbeitgeberverbände sehr wichtige neue Realität: Die Bereitstellung von Informationen ist der wichtigste Dienst, den sie ihren Mitgliedern anbieten können, und das Internet ist in diesem Zusammenhang zu

⁶¹ Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittel-Gewerkschaften (IUL): „New technologies in the HRCT sector“, <http://www.iuf.org/iuf/hrct/19%2D09.htm> [besucht am 12. Sept. 2000].

⁶² S. Pursey: „Social dynamics of the inter-active age“, Präsentation auf dem Siemens/Deutsche Bank-Workshop, Düsseldorf, 1. Apr. 2000, S. 3.

⁶³ EGI, a.a.O.

einem äußerst wichtigen Werkzeug geworden. Dadurch, daß Arbeitgeberverbände für ihre Mitglieder zu „Informationsmittlern“ oder „Suchmaschinen“ werden, können sie ihre Wissensgrundlagen erheblich erweitern, was sie wiederum in die Lage versetzt, ihren Mitgliedern individuelle Informationslösungen anzubieten.

Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) nutzt das Internet als zusätzliches Mittel, um ihre Beziehungen zu angeschlossenen Arbeitgeberverbänden weltweit zu stärken und um Nichtmitglieder zu erreichen. Auf der Website der IOE kann man sich leicht einen Überblick über die Positionen der Arbeitgeber zu verschiedenen grundsatzpolitischen Fragen verschaffen, und die IOE selbst unternimmt verstärkte Bemühungen, zu einer elektronischen Publikation von Veröffentlichungen überzugehen. Ihre wichtigste Zeitschrift steht jetzt auch online zur Verfügung — *IOE.net*. Die Tatsache, daß immer mehr Mitglieder der IOE sich die Veröffentlichung nicht mehr per Fax übermitteln lassen, sondern sie elektronisch abrufen, zeigt, daß sie zunehmend an das Internet angeschlossen sind. Die IOE wird von den angeschlossenen Verbänden häufig um Rat und Unterstützung gebeten im Zusammenhang mit Strategien zur Gestaltung bzw. Verbesserung ihres Internet-Auftritts und zu den Diensten, die sich so leichter erbringen lassen⁶⁴.

Die Vorteile, die sich aus der Integration der IKT in die Neudefinition und Erbringung ihrer Dienste für Arbeitgeberverbände ergeben, wurden 1999 auf einem Internationalen Symposium über die Zukunft der Arbeitgeberverbände wie folgt dargestellt: „Das von Arbeitgebern benötigte Wissen gehört zu den wichtigsten Produkten, die eine Arbeitgeberorganisation ihren Mitgliedern zur Verfügung stellen kann“. Angesichts der Entwicklung der Informationstechnologie und der explosionsartig zunehmenden Fülle von Informationen ist das Wissensmanagement ein neuer Dienstleistungsbereich, der Arbeitgeberorganisationen ein großes Potential bietet. Die Herausforderung besteht darin, die Informationen so zu verpacken, daß sie für Unternehmen von unmittelbarem Nutzen sind. Arbeitgeberverbände sollten gegenüber anderen in diesem Bereich in einer vorteilhaften Position sein, da sie in der Lage sind, für Mitglieder und potentielle Mitglieder, darunter auch ausländische Investoren, Arbeitsmarktinformationen zu sammeln, zu analysieren und zusammenzufassen. Durch die Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden in anderen Ländern und die

⁶⁴ Informationen über die Tätigkeit der IOE aus einem telefonisch geführten Interview mit Brent Wilson von der IOE, 17. Aug. 2000.

Nutzung ihrer internationalen Netze können sie für ihre eigenen Informationsdienste einen erheblichen Mehrwert schaffen⁶⁵ — dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie sich Wissensgrundlagen erweitern lassen.

Die potentielle Verwendung von IKT als Werkzeug entspricht durchaus den Bedürfnissen, die weitgehend unabhängig von den Technologien entstanden sind. So wurde beispielsweise von einem Teilnehmer des IAO-Symposiums folgendes festgestellt: „Die Mitglieder sind nicht mehr eine gleichförmige Masse; Mitglieder müssen als Individuen behandelt werden, und die Beziehung zwischen jedem einzelnen Mitglied und dem Arbeitgeberverband muß sorgfältig gepflegt werden⁶⁶. Es gibt Anzeichen dafür, daß das Internet und Intranets Arbeitgeberverbände in die Lage versetzen, diesen neuen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. So nutzt beispielsweise der Schwedische Arbeitgeberverband (SAF) die Netzwerkmöglichkeiten der IKT nicht nur, um zur Berücksichtigung individueller Bedürfnisse der Mitglieder — etwa die wachsende Nachfrage nach Wissensmanagement — seine eigenen Wissensgrundlagen zu erweitern, sondern auch, um Prognosen aufzustellen und zukünftige Bedürfnisse der unterschiedlichen Mitgliederschaft zu antizipieren. Wenn die Bereitstellung von Informationen zu einem der wichtigsten Dienste wird, ist es ein entscheidender Vorteil, wenn man als erster Zugang zu diesen Informationen hat. Der Neuseeländische Arbeitgeberverband (NZEF) und die nationale Handelskammer des Landes haben eine Privatfirma gegründet, um die Regierung mit vollständigen Informationen über die Wirtschaft zu versorgen. Der Aufbau eines Netzwerks hat den französischen Arbeitgeberverband, Bewegung der französischen Unternehmen (MEDEF), in die Lage versetzt, gegenüber dem Prozeß der Politikgestaltung der Regierung eine stärker vorausschauende und proaktivere Haltung einzunehmen und unter seinen angeschlossenen Verbänden für einen stärker interaktiv ausgerichteten Arbeitsstil zu sorgen.

Eine wesentliche Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden besteht natürlich darin, sich im Hinblick auf wichtige, die Mitglieder betreffende Fragen am Prozeß der Politikgestaltung zu beteiligen. Eine solche Frage ist das Wachstum des E-Commerce. Der bulgarische Arbeitgeberverband hat die Gesetzgebung über elektronische Unterschriftenrechte maßgeblich (und erfolgreich) mitgestaltet,

⁶⁵ *Report of the ILO International Symposium ...*, a.a.O., S. 28.

⁶⁶ Ebd., S. 21.

wobei es sich um eine für das Wachstum von E-Commerce unter Bedingungen der Transparenz und der Transaktionssicherheit und für die Arbeitsplätze, die durch die noch einzurichtenden neuen Geschäftsmodelle entstehen, unabdingbare Regelung handelt⁶⁷.

Es ist zweifellos möglich, die IKT zu nutzen, um Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu revitalisieren. Dies ist jedoch auch, wie in früheren Passagen dieses Berichts gezeigt wurde, eine Notwendigkeit, da die Informationsgesellschaft eine Reihe von Bedenken hinsichtlich der Rechte und des Schutzes von Arbeitnehmern mit sich bringt. Im Zuge der möglicherweise dramatischen Veränderungen im Wesen der Arbeit und im Arbeitsmarkt erhöht sich unter Umständen der Bedarf der Arbeitnehmer an Vertretung und an einem Dialog mit den Arbeitgebern. Die Dialogmechanismen werden in einem großen Teil Europas auf betrieblicher Ebene festgelegt, während ihre Anwendung im Rahmen von Kollektivverhandlungen auf der Ebene des Industriezweigs erfolgt. Fragen können somit im Rahmen der zahlreichen vorhandenen Strukturen für Arbeitnehmerbeteiligung und Verhandlungen angegangen werden.

Es gibt jedoch auch Herausforderungen. Arbeitgeberverbände müssen sich mit Fragen im Zusammenhang mit neuen Arten von Unternehmensallianzen und dem voraussichtlichen Wachstum von Kleinunternehmen auseinandersetzen. Was die Gewerkschaften betrifft, so wird es vermutlich immer schwieriger, den zunehmend unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerinteressen im Rahmen eines standardisierten Ansatzes von Kollektivverhandlungen Rechnung zu tragen. Hinzu kommt, daß Arbeitnehmer der Wissensgesellschaft ebenso wie auch die mehrheitlich weiblichen Beschäftigten von Call-Centern sich nur in geringem Maß mit Gewerkschaften identifizieren. Die direkteren Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Arbeitnehmern und Führungskräften in kleinen Betrieben, in denen die Arbeit im übrigen in semi-autonomen Gruppen organisiert ist, können die „Mittler-Rolle“ der Gewerkschaften oder anderer Formen der Arbeitnehmervertretung auf betrieblicher Ebene für Arbeitnehmer weniger relevant erscheinen lassen. Die räumliche Trennung der Arbeit vom traditionellen Arbeitsplatz ist eine weitere Herausforderung im Bereich der Organisation. Dies gilt nicht nur für einzelne Telearbeiter (deren Status als „Arbeitnehmer“ ohnehin zu dem eines „selbständig Erwerbstätigen“ werden kann), sondern auch für die

⁶⁷ Informationen über diese Initiative stammen von der IOE. Siehe Anmerkung 64, *supra*.

Verlagerung von Organisationseinheiten von städtischen Zentren in Gebiete, in denen gewerkschaftliche Traditionen weniger fest verankert sind.

Neben der weiterbestehenden Notwendigkeit des Arbeitnehmerschutzes entstehen auf dem vielfältigen Arbeitsmarkt neue Bedürfnisse, denen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Rechnung getragen werden könnte. Die IKT bietet nicht nur Arbeitgeberverbänden, sondern auch Gewerkschaften die Möglichkeit zur Einrichtung neuer Dienste. Europäische Gewerkschaften nutzen Computernetze bereits seit den achtziger Jahren. Durch die zunehmende Verwendung des Internets wird die Kommunikation mit den Mitgliedern jetzt direkter und umfassender. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Fähigkeit von Gewerkschaften, Solidarität und Unterstützung zu mobilisieren. Am Verhandlungstisch stehen jetzt mehr aktuelle Informationen zur Verfügung; außerdem ist es leichter möglich, Solidarität mit anderen Arbeitnehmern zum Ausdruck zu bringen („Cyber-Streiks“). Das sich durch das Internet bietende „Potential zur Befähigung zur Selbsthilfe“ stärkt den Handlungsspielraum von Gewerkschaften, der bisher durch einen Mangel an Informationen eingeschränkt war. Der Webmaster der Website einer französischen Gewerkschaft beschreibt diese Veränderung wie folgt: „In einem Unternehmen wie Air France, das etwa 35.000 Mitarbeiter am Boden und 11.000 Flugbegleiter beschäftigt, kann eine Gewerkschaft bei Nutzung traditioneller Medien im besten Fall alle zwei Wochen Informationen veröffentlichen, während es das Internet ermöglicht, neue Informationen sofort weiterzugeben“⁶⁸.

Die IKT bietet jedoch auch einzelnen die Möglichkeit, Dienste von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden direkt in Anspruch zu nehmen. Diese Möglichkeiten haben einige Gewerkschaften veranlaßt, gegenüber ihren Mitgliedern einen stärker dienstleistungsorientierten Ansatz zu verfolgen. In Großbritannien trägt eine im Gesundheitssektor tätige Gewerkschaft, das Royal College of Nursing (RCN), den unterschiedlichen individuellen Bedürfnissen ihrer Mitglieder im Rahmen eines eigenen Call-Centers Rechnung. Analog zu den Arbeitszeiten des Krankenpflegepersonals rund um die Uhr ist das Zentrum täglich 24 Stunden erreichbar. Ein wesentlicher Unterschied des Call-Center-Ansatzes gegenüber den traditionellen Metho-

⁶⁸ C. Magne, Webmaster der vom Französischen Demokratischen Gewerkschaftsbund (CFDT) unterhaltenen Site bei der Airfrance, zitiert in „E-trade unions“, in *Connectis*, 29. Juni 2000, <http://www.ft.com/specials/spca62.htm> [besucht am 14. Sept. 2000].

den zur Erbringung von Diensten besteht darin, daß die Ersuchen um Dienste zahlreicher, direkter und unterschiedlicher sind, so daß Dienste stärker individuell zugeschnitten werden können. Unison, die Britische Gewerkschaft des öffentlichen Sektors, hat ebenfalls ein Call-Center eröffnet⁶⁹.

Die Wahrscheinlichkeit häufigerer Arbeitsplatzwechsel hat ebenfalls zur Nachfrage nach neuen Diensten beigetragen, z.B. Informationen über Löhne und Beschäftigungsbedingungen, Rechtsberatung, die Übertragbarkeit von Krankenversicherungsschutz und Renten sowie Zugang zur Ausbildung. In einigen Branchen, in denen zeitlich befristete Arbeiten üblich sind, etwa im Baugewerbe, leisten Gewerkschaften diese Arbeitsmarktvermittlungsdienste bereits seit dem 19. Jahrhundert. Was die Arbeitgeberverbände betrifft, so könnte dieses Modell jetzt eine wiederbelebte Form der gewerkschaftlichen „Re-Intermediation“ oder „Info-Mediation“ der IKT-Arbeitsmärkte darstellen. Selbstverständlich beschränkt sich das Modell nicht allein auf Arbeitgeberverbände. Unternehmen wie Manpower bieten ebenfalls solche Mittlerdienste an. Es ist sogar vorstellbar, daß selbständig Erwerbstätige oder Unternehmer von den Diensten der Arbeitnehmerverbände in gleichem Maß profitieren wie von denen der Arbeitgeberverbände. Einer der Dienste, die Gewerkschaften traditionell angeboten haben, der Zugang zur Ausbildung für Gewerkschaftsmitglieder und Nichtmitglieder, wird zunehmend zu einem der wichtigsten Dienste. Von Gewerkschaften angebotene Möglichkeiten des Fernunterrichts können auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, z.B. ältere Arbeitnehmer, ausgerichtet werden. Dies ist keine Theorie: bei einer kürzlich im Internet durchgeführten Suche unter den Stichworten „Gewerkschaften“ und „Fernunterricht“ wurden 1.260 Einträge gefunden⁷⁰.

Sozialer Schutz

Die vorstehende Diskussion macht deutlich, daß die Auswirkungen von IKT aus der Sicht der Arbeitnehmer und ihrer Familien positiv und negativ sein können. Einige der Auswirkungen sind in Bereichen spürbar, in denen neue Anforderungen des sozialen Schutzes entstehen können. Hier sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Systeme des sozialen Schutzes selbst bei der Verwendung

⁶⁹ A. Bibby: „Trade unions develop call centre operations“, <http://www.eclipse.co.uk/pens/bibby/unions.html> [besucht am 13. Sept. 2000].

⁷⁰ Unter <http://www.google.com>, 18. Sept. 2000.

von IKT eine Vorreiterrolle gespielt haben, so insbesondere bei der Aufzeichnung und Speicherung von Daten und der Berechnung und Zahlung von Leistungen. So gesehen hat die IKT zweifellos dazu beigetragen, die technische Leistungsfähigkeit der für die Verwaltung des Systems des sozialen Schutzes verantwortlichen Organisationen zu verbessern, was es ermöglichte, Kosten zu senken und den Nutznießern der Systeme rascher und präziser Informationen zur Verfügung zu stellen.

Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitsplatzverluste und Arbeitslosigkeit

Da die zunehmende Verbreitung der IKT und die Erwartung eines fortgesetzten und raschen technologischen Wandels großen Einfluß haben auf die neuen Strukturen der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen, lautet eine der wichtigsten Fragen, inwieweit die gleichen technologischen Faktoren einen häufigeren Arbeitsplatzwechsel und somit eine höhere Fluktuationsarbeitslosigkeit bewirken. So stieg beispielsweise die Fluktuationsarbeitslosigkeit von lediglich 0,6 Prozent im Jahr 1970 bis 1997 auf etwa 1,5 Prozent, was auf den rascheren Wandel in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Es muß jedoch auch berücksichtigt werden, daß die IKT nicht nur die Leistungsfähigkeit der Arbeitsvermittlungsdienste, sondern auch die des Arbeitsmarkts insgesamt verbessert. Eine raschere und weitreichendere Verbreitung von Informationen über freie Stellen kann zwar zur Verringerung der Fluktuationsarbeitslosigkeit beitragen, es ist jedoch zu befürchten, daß diejenigen, die einen Arbeitsplatz am dringendsten benötigen, nicht ohne weiteres Zugang zum Internet haben.

Beschäftigungsstatus und sozialer Schutz

Die IKT hat nicht nur Auswirkungen auf den Tätigkeitsinhalt, sondern auch auf den Beschäftigungsstatus. Wie bereits festgestellt, macht es die Telearbeit für Arbeitgeber einfacher, Arbeiten auf freiberuflicher oder selbständig erwerbstätiger Grundlage durchführen zu lassen. Viele dieser Arbeiten mußten bisher von Beschäftigten des Unternehmens in den firmeneigenen Räumlichkeiten durchgeführt werden. In einigen Ländern kann der Status des Freiberuflers oder selbständig Erwerbstätigen bedeuten, daß die betreffenden Arbeitskräfte nur einen geringen oder keinen sozialen Schutz genießen. In anderen Ländern kann es bedeuten, daß sie alle Beiträge selbst zahlen müssen, jedoch in der Regel nur ein begrenztes Spektrum von Leistungen in Anspruch nehmen können (so haben sie oft keinen An-

spruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder kurzen Erkrankungen). Doch unabhängig von der gesetzlichen Situation in den einzelnen Ländern befolgen die selbständig Erwerbstätigen die entsprechenden Bestimmungen stets weniger strikt als Arbeitnehmer. Dies führt nicht nur dazu, daß die Betroffenen keinen ausreichenden sozialen Schutz genießen, es kann sogar zu einer finanziellen Aushöhlung der Systeme des sozialen Schutzes führen, was insbesondere der Fall ist, wenn die betroffenen Arbeitskräfte relativ jung sind und über ein hohes Einkommen verfügen (in der Regel zahlen die Erwerbstätigen in diesen Kategorien mehr in das System ein, als sie entnehmen, insbesondere im Fall der Krankenversicherung).

Dies kann auch weitreichende Folgen für die Finanzierung des sozialen Schutzes haben. In Anbetracht dessen, daß die IKT ein explosives Wachstum der Kapitalproduktivität ermöglichen kann, haben einige Kommentatoren vorgeschlagen, die Soziale Sicherheit zu einem größeren Teil aus Kapitaleinkommen zu finanzieren. Gelegentlich wird dies auch als Mittel gesehen, um der Tendenz entgegenzuwirken, daß Kapitalbesitzern ein immer höherer Einkommensanteil zufließt. In Anbetracht dessen, daß die Globalisierung die Mobilität des Kapitals verbessert, ist es für nationale Regierungen jedoch ohnehin schwierig, die Höhe der sich aus der Kapitalbesteuerung ergebenden Einnahmen aufrechtzuerhalten. Daher ist es wahrscheinlich, daß der größte Teil der Finanzierung der Sozialen Sicherheit auch weiterhin auf Arbeitseinkommen beruhen wird.

Soll der Deckungsumfang der Systeme des sozialen Schutzes aufrechterhalten und ihre finanzielle Integrität gesichert werden, muß verstärkt auf Fälle geachtet werden, in denen es sich bei der „selbständigen Erwerbstätigkeit“ eigentlich um eine „Arbeitnehmertätigkeit“ handelt; man muß sich jedoch des kontroversen Charakters dieser Frage und der technischen Schwierigkeiten bewußt sein, die eine adäquate Behandlung dieser Frage mit sich bringt. Auf der kürzlich durchgeführten IAO-Sachverständigentagung über Beschäftigte in Situationen, in denen sie Schutz benötigen, wurde in der Gemeinsamen Erklärung der Sachverständigen festgestellt, daß „das globale Phänomen des Wandels im Wesen der Arbeit zu Situationen geführt hat, in denen der rechtliche Rahmen des Arbeitsverhältnisses (der den Ausschlag gibt, ob Beschäftigte Anspruch auf den Schutz des Arbeitsrechts haben) nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten des Arbeitsverhältnisses übereinstimmt“⁷¹. Daher kann es notwendig sein,

⁷¹ IAA: *Report of the Meeting of Experts on Workers in Situations Needing Protection*, MEWNP/2000/4 (Rev.), Genf, 15.-19. Mai 2000.

die Gesetzgebung zu überarbeiten. Der vielversprechendste Ansatz könnte darin bestehen, den maximalen Anteil des Jahreseinkommens eines Beschäftigten, der auf die Tätigkeit für ein einzelnes Unternehmen oder einen einzelnen Kunden entfällt, zugrunde zu legen. Dann wäre relativ schnell klar, welche Fälle der herkömmlichen Vorstellung einer selbständigen Erwerbstätigkeit entsprechen, wo dieser Anteil gering wäre, und in welchen Fällen es sich um eine Scheinselbständigkeit handelt, wo der Anteil 50 bis 100 Prozent betragen dürfte. Bei einem solchen Ansatz müßte man jedoch auch die Art der Tätigkeit berücksichtigen: während beispielsweise Ärzte, Zahnärzte oder Rechtsanwälte im Verlauf eines Jahres oft Hunderte verschiedener Kunden haben, ist es möglich, daß ein Architekt im gleichen Zeitraum lediglich an ein oder zwei verschiedenen Projekten arbeitet.

Die Telearbeit ermöglicht die Verlagerung von Tätigkeiten in andere Länder, in denen die Arbeitskosten niedrig sind und Arbeitnehmer möglicherweise nicht dasselbe Maß an sozialem Schutz genießen. Die Verlagerung von Tätigkeiten ist zwar nichts Neues, durch die IKT wird die potentielle Reichweite dabei jedoch erheblich vergrößert; wie bereits festgestellt, ist der Dienstleistungsbereich zunehmend standortunabhängig. Da in der Regel über die Hälfte der Gesamtbeschäftigung eines Landes auf den tertiären Sektor entfällt, kann dieses Verlagerungspotential bei der Arbeitsteilung innerhalb Europas sowie anderswo erhebliche Änderungen bewirken.

Zusätzlicher sozialer Schutz

Die IKT fördert zwar Neugründungen und das Wachstum von Kleinbetrieben, Firmen dieser Art bieten jedoch nur selten zusätzlichen sozialen Schutz. Dies kann natürlich auf die Tatsache zurückzuführen sein, daß es sich um junge und relativ kleine Betriebe handelt. Andererseits kann es Ausdruck dessen sein, daß unter den in der Regel sehr jungen Beschäftigten, die noch keine familiären Verpflichtungen haben, und den Arbeitgebern, die ebenfalls noch relativ jung sind, nur ein geringes Bewußtsein für die Bedeutung von Renten, Krankenversicherung usw. besteht. Außerdem werden solche Vorkehrungen oft im Rahmen von Kollektivverhandlungen eingeführt, was bedeutet, daß das Fehlen einer gewerkschaftlichen Vertretung ebenfalls als Erklärung dienen kann. In Ländern mit geringen gesetzlichen Anforderungen im Bereich des sozialen Schutzes ist es möglich, daß viele dieser Arbeitnehmer sich gegen Mitte ihrer beruflichen Laufbahn in einer schwierigen Situation befinden, da sie in ihrem früheren Erwerbsleben keine langfristigen Leistungsansprüche erworben haben.

Wenn es stimmt, daß die IKT die Arbeitnehmermobilität verstärkt und somit bewirkt, daß immer mehr Arbeitnehmer für mehr als einen Arbeitgeber tätig sind, werden sich immer weniger Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Bedürfnisse des sozialen Schutzes, etwa ihre Alters- und Gesundheitsversorgung, allein auf ihren Arbeitgeber verlassen können. Der Vorteil nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit bestand stets darin, daß sie die Arbeitnehmermobilität nicht behindern und daß beim Schutz oder bei der Übertragung von Leistungsansprüchen nicht die Kontinuitätsprobleme entstehen, die bei bestimmten Arten von Ergänzungssystemen auftreten, beispielsweise wenn ein Arbeitnehmer von dem Gesundheits- oder Altersversorgungssystem eines Unternehmens zu dem eines anderen wechselt. Die Effizienz nationaler Systeme ist jedoch ein Faktor, der manchmal von denen übersehen wird, die privatwirtschaftlichen Vorkehrungen den Vorzug vor staatlichen Regelungen geben.

IKT und die Anwendung der Gesetzgebung des sozialen Schutzes

Wie bereits festgestellt, hat die IKT dazu beigetragen, die Effizienz der für die Verwaltung der Systeme des sozialen Schutzes zuständigen Organisationen zu verbessern. Weitere Fortschritte im Bereich der IKT können und sollen jedoch nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern auch die Transparenz, den Zugang und die Reichweite dieser Systeme verbessern. Die Technologie ermöglicht es, Daten erheblich rascher und genauer zu verarbeiten, was die Registrierung von Arbeitgebern und Versicherten, die Erhebung und Verbuchung von Beiträgen, die Berechnung und Zahlung von Leistungen und die Verwaltung der Mittel betrifft. Außerdem ermöglicht sie es, die Einhaltung von Bestimmungen genauer zu überwachen. Eine bessere Einhaltung von Bestimmungen sollte sich nicht allein aufgrund der zunehmenden Verwendung von IKT durch Einrichtungen der Sozialen Sicherheit, sondern auch durch Arbeitgeber ergeben: computerisierte Lohnsysteme, die bisher nur von Großunternehmen genutzt werden, gehören inzwischen auch in Kleinbetrieben zum Standard.

Andererseits geraten Planer und Führungskräfte im Bereich der Sozialen Sicherheit durch die IKT unter Druck, qualitativ bessere Dienste anzubieten und komplexere Systeme einzuführen. Gesetzgeber fühlen sich nicht mehr verpflichtet, einfache, standardisierte Systeme zu verwenden, und in Anbetracht der technologischen Möglichkeiten tragen sie den vielfältigen Bedürfnissen im Bereich des sozialen Schutzes stärker Rechnung. Daher ist es möglich, daß sich die erwarteten Einsparungen nicht einstellen und die Verwaltung der Systeme letzt-

lich wegen der wachsenden Komplexität sogar mehr Kosten verursacht. Außerdem ist der Wechsel von IT-Systemen äußerst kostspielig, und es braucht Zeit, um die personellen Ressourcen an die neuen Anforderungen anzupassen. Daher kann es einige Jahre dauern, bevor die durch IKT-Fortschritte ermöglichten Einsparungen realisiert werden können.

IKT und Arbeitsschutz

Die Fortschritte im Bereich der IKT wirken sich in verschiedener Hinsicht positiv auf den Arbeitsschutz aus, da sie einen besseren Informationsaustausch ermöglichen. Andererseits sind durch die IKT jedoch auch neue Probleme entstanden, beispielsweise Muskel-Skelett-Erkrankungen oder psychologischer Streß. Notwendig sind im übrigen intensive Forschungsarbeiten zu möglichen Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Mobiltelefonen und den Bildschirmemissionen.

Ähnlich wie im Bereich der „Telemedizin“ stehen durch die jüngsten Entwicklungen der IKT einem größeren Kreis über die verschiedenen Datenbanken, Websites und CD-ROMs Arbeitsschutzinformationen zur Verfügung. Alle im Arbeitsschutz Tätigen, darunter Führungskräfte, Sachverständige und Arbeitnehmer, können sich über die Computernetzwerke und das Internet mühelos einschlägige Informationen, etwa chemische Sicherheitsdatenblätter für gefährliche chemische Stoffe, beschaffen. Informationen über vorbildliche Sicherheitspraktiken und Warnungen vor neuen Arten von Gefahren werden zunehmend aktiv weitergegeben, was ebenfalls zu Verbesserungen im Bereich des Arbeitsschutzes beiträgt. Das Internationale Informationszentrum für Arbeitsschutz (CIS) der IAO und seine nationalen und angeschlossenen Zentren haben ebenfalls ihre Informationsdienste mit Hilfe von IKT verbessert.

Es existiert bereits umfangreiche Literatur über die potentiellen Gefahren längerer Arbeitszeiten an Computerbildschirmen. Durch die Bereitstellung ergonomisch gestalteter Möbel und Geräte, die Überprüfung der Sehkraft der Benutzer und regelmäßige Arbeitspausen können sie jedoch auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Hier lautet die Frage, ob die vorbildlichen Praktiken tatsächlich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern beachtet werden, insbesondere in den jetzt überall entstehenden Kleinbetrieben. Was diejenigen betrifft, die nicht im Betrieb des Arbeitgebers tätig sind, so ist wahrscheinlich, daß viele von ihnen die Arbeit unter Bedingungen verrichten, die unter Arbeitsschutzgesichtspunkten nicht zufriedenstellend sind. Die eigene Wohnung kann ein gefährlicher Ort sein, und dies gilt wohl auch für

die Verwendung von Heimcomputern, zumindest für diejenigen, die sie intensiv nutzen, um ihren Lebensunterhalt damit zu verdienen.

Die Telearbeit kann jedoch auch sehr positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlergehen von Arbeitnehmern haben, da sie den mit der Fahrt zur Arbeit verbundenen Streß eliminiert und es ermöglicht, sich in einer angenehmen Umgebung mit guter Lebensqualität aufzuhalten. Ein anderer Trend zeichnet sich hingegen unter Versicherungsvertretern und anderen ab, deren Tätigkeit traditionell mit hoher Mobilität und einer intensiven Reisetätigkeit verbunden ist. Sie müssen immer weniger oder keine Zeit mehr im Büro verbringen: Unabhängig vom Standort können sie über ihre Laptop-Computer Informationen aufzeichnen und auf alle notwendigen Akten zugreifen, während sie über ein Mobiltelefon Mitteilungen von Kunden oder Instruktionen von Vorgesetzten entgegennehmen können. So verbringen sie einen größeren Teil ihrer Arbeitszeit unterwegs und sind möglicherweise einem hochgradigen Streß ausgesetzt. Arbeitsunfallversicherungen beobachten eine zunehmende Anzahl von Verkehrsunfällen unter Personen, die unter solchen Bedingungen arbeiten.

Ganz allgemein ist Streß vermutlich das größte potentielle Problem, das direkt oder indirekt mit der IKT verbunden ist. Streß ist nicht nur schlecht für die Arbeitnehmer selbst, sondern auch für das Unternehmen, und er kann letztlich für die Systeme des sozialen Schutzes im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung, Leistungen bei Erkrankungen und — im Extremfall — Leistungen bei Invalidität mit hohen Kosten verbunden sein. Arbeitgeber können zwar viel tun, um den im Zusammenhang mit der IKT auftretenden Streß zu vermindern, dies wird jedoch nur dann geschehen, wenn sie sich über die durch Streß verursachten Produktivitätsverluste im klaren und über wirksame Abhilfemaßnahmen informiert sind. Zahlreiche Arbeitgeber in Kleinbetrieben verfügen möglicherweise nicht über derartige Kenntnisse und Zugang zu entsprechenden Informationen. Den Systemen des sozialen Schutzes — Krankenversicherungen und Versicherungen gegen berufliche Risiken — fällt daher die wichtige Aufgabe zu, die notwendigen Informationen bereitzustellen. So leisten sie für Arbeitgeber und Arbeitnehmer wertvolle Dienste und verhindern gleichzeitig die Entstehung von Gesundheitsproblemen, die langfristig zu hohen Kosten für die entsprechenden Leistungen führen könnten.

Fragen für die Diskussion

1. Der Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnologien ist irreversibel, die zunehmend größere „digitale Kluft“, die

dadurch entsteht, hingegen nicht. Welche Maßnahmen sind insbesondere im Bereich der Bildungssysteme erforderlich, um zu gewährleisten, daß der Zugang zur Informationsgesellschaft alle gesellschaftlichen Gruppen einschließt?

2. Der Mangel an IKT-Qualifikationen ist ein Anreiz, dorthin zu ziehen, wo sich die Arbeitsplätze befinden, was Migration zur Folge hat. Umgekehrt erlauben es die Technologien, digitale Arbeiten dorthin zu verlagern, wo sich Menschen mit entsprechenden Qualifikationen befinden. Wie müssen die entsprechenden Verknüpfungen der Migrations-, Ausbildungs- und Investitionspolitiken aussehen, damit sich in Europa eine komplementäre und in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht tragfähige Berufsstruktur ausbilden kann?
3. Es wird vermutet, daß die Barrieren für Unternehmensgründungen im Bereich der IKT geringer sind. Die IKT kann auch die Wettbewerbsfähigkeit bestehender Unternehmen verbessern und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Diese positiven Auswirkungen treten jedoch nur ein, wenn sich nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Führungskräfte an die neuen Technologien und Chancen anpassen. Was kann getan werden, um die Kapazität der Führungskräfte zur Anpassung zu verbessern?
4. Die IKT kann potentiell dazu beitragen, denjenigen, die derzeit wirtschaftlich und sozial ausgegrenzt sind, eine größere Teilhabe zu ermöglichen. So laufen ältere Menschen nicht nur Gefahr, daß ihre Qualifikationen nicht mehr gefragt sind, sondern auch, daß sie allgemein den Kontakt verlieren; Frauen mit Familienpflichten fällt es schwer, diese mit einer Teilnahme am Arbeitsmarkt zu vereinbaren; Menschen mit eingeschränkter Mobilität werden ausgegrenzt. Wie können Initiativen mit dem Ziel eines besseren Ein schlusses auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden?
5. Die bestehenden Arbeitsmarkteinrichtungen — beispielsweise die Systeme der Sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes, die verschiedenen Tätigkeitsbereiche von Arbeitsministerien — beeinflussen die Verbreitung und Auswirkungen der IKT und werden ihrerseits selbst davon beeinflußt. Sind die bestehenden Arbeitsmarkteinrichtungen in der Lage, sich an die neuen Technologien anzupassen? Wie können die Regierungen die IKT nutzen, um ihre Dienste zu verbessern?
6. In welcher Weise werden von Gewerkschaften, Arbeitgebern und ihren Verbänden Verhandlungen über die Regeln der neuen Wirtschaft geführt? Wie nutzen die Akteure selbst die IKT, um neue

Mitglieder zu gewinnen, neue Dienste anzubieten oder Dienste auf neuartige Weise zu erbringen? Gibt es neue Praktiken, die unterstützt oder entwickelt werden sollten?

7. Wie kann die IAO am besten ihre Mitgliedsgruppen unterstützen, sich an die Informationswirtschaft anzupassen? Wie kann die IAO selbst bei ihren Beratungsdiensten und der Verbreitung ihres Wissens die neuen Technologien nutzen?