

Das HdA-Programm - Ausbruch aus der traditionellen Technologiepolitik

«Lebensqualität ist mehr als Lebensstandard» hatte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung von 1973 proklamiert und gleichzeitig das Förderprogramm «Humanisierung des Arbeitslebens» als zentrales Element sozialliberaler Reformpolitik angekündigt. Mit dem HdA - Programm nahm die Bundesregierung den Handlungsdruck auf, der sich aus der generellen Forderung nach mehr Lebensqualität, den Diskussionen um mehr Menschenwürde im Betrieb und aus neuen Gesetzesinitiativen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ergeben hatte.

1 Die Forschung ist gefordert

Besonders die Neufassung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 spielte hierbei eine herausragende Rolle. Mit den §§ 90 und 91 war den Betriebsräten ein weitgehendes Informations- und Mitbestimmungsrecht bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsverfahren, Arbeitsabläufen sowie von technischen Anlagen und Arbeitsräumen eingeräumt worden. Bedeutsam dabei: Man knüpfte nicht nur an formale Maßstäbe an und vertraute darauf, dass inhaltlich tragbare Kompromisse gefunden werden, sondern es wurde die notwendige Richtung betrieblicher, technischer oder organisatorischer Veränderungen angegeben: „Arbeitgeber und Betriebsräte sollen dabei die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte

Gestaltung der Arbeit anwenden“ (§ 90 BetrVG).

Natürlich handelte es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der erst noch mit Inhalt gefüllt werden musste. Trotzdem stand hinter dieser Verpflichtung eine klare Wertentscheidung, die über das bis dahin geltende Betriebsverfassungsgesetz weit hinausging. Dabei war allen Beteiligten klar: Wirksame Mitbestimmung der Betriebsräte bei der Gestaltung vor allem industrieller Arbeitsbedingungen setzt zweierlei voraus: erstens die Befähigung der Arbeitnehmervertreter, diese Aufgabe aktiv wahrnehmen zu können, und zweitens das Eingeständnis, dass es arbeitswissenschaftlich noch viele ungelöste Probleme gab und keineswegs von gesicherten Erkenntnissen die Rede sein konnte, jedenfalls nicht in einer Breite, die handlungsleitend für die menschengerechte Arbeitsgestaltung hätte sein können.

Der Start des Aktionsprogramms „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ 1974 war der logische Schritt, um diese Mängel und Lücken zu füllen. Bereits im Vorfeld kam es zu einer Entschließung führender arbeitswissenschaftlicher über die interdisziplinäre Fortentwicklung ihrer Disziplin. Später fand unter Federführung des Bundesarbeitsministeriums eine intensive Diskussion statt, um den Forschungsbedarf zu ermitteln. Rund 250 Wissenschaftler waren am Entwurf des Programms beteiligt. Bis dahin hatte es in der Bundesrepublik keine vergleichbare Öffnung des politischen

Systems gegenüber der beratenden Wissenschaft gegeben.

2 Zunächst auf der sicheren Seite

Von seiner ganzen Anlage her waren im Humanisierungsprogramm Konflikte geradezu vorprogrammiert. Bereits die Unterscheidung zwischen „Aktionsprogramm“ und „Forschungsprogramm“ erhitze die Gemüter. Im Bundesforschungsministerium wollte man das Programm auf die Forschung reduziert sehen, weil das am ehesten dem administrativen Denken und Handeln der dortigen Verwaltung entsprach.

Entsprechend dominierte beim Start des Programms die Technologieförderung. Die Themen wurden zunächst stark von Wirtschaftszweigen und Bereichen bestimmt, in denen menschenwidrige und hoch belastende Arbeitsbedingungen ganz offensichtlich vorhanden waren. Sachlich überwogen die Bereiche Lärm und Erschütterungen sowie gefährliche Arbeitsstoffe. Mit Vorhaben zur Verbesserung der Umgebungseinflüsse sowie allgemein zur Gestaltung der Arbeitstechnologien konnten rasch Programmserfolge nachgewiesen werden - zumindest aus Sicht der beiden federführenden Ressorts: dem Arbeits- und dem Forschungsministerium. Hier schien man auf der sicheren Seite zu sein.

Bereits in dieser ersten Phase des Programms wurde jedoch deutlich, dass

mit dem traditionellen Instrumentarium der Technologieförderung keine substanziellen Wirkungen zu erreichen waren. Das starre Muster der Antragsförderung hielt dem Ziel verbesserter Arbeitsbedingungen nicht stand. Schon bald wurde klar und vor allem von den Gewerkschaften kritisch angemerkt, dass an den meisten Arbeitsplätzen nicht einzelne Belastungsfaktoren, sondern mehrere Belastungen gleichzeitig und in kombinierter Wirkung auftreten. Das Zusammentreffen physikalischer oder chemischer mit arbeitsorganisatorischen Belastungen wie Arbeitshetze und Monotonie der Arbeit war und ist auch heute noch besonders häufig.

3 Lerneffekte zwingen zum Umdenken

In diesem Sinne hatten viele Projekte der Anfangsphase erst den Blick für Ursachen und Zusammenhänge geschärft. Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltungsfähigkeit von Arbeitsplätzen konnten danach besser eingeschätzt werden. Das betraf vor allem in der Startphase des Programms auch die ersten Projekte zur „Arbeitsstrukturierung“ in der Automobil- und Elektroindustrie. Begriffe wie „Gruppenarbeit“ und „Job Rotation“ galten nach Erfahrungen in Skandinavien als zukunftsweisende Ansätze der Humanisierung. Doch bei der betrieblichen Realisierung zeigte sich, dass sie Felder berührten, die bereits von den Tarifvertragsparteien besetzt waren, was vor allem im Zusammenhang mit Lohnfragen zu Spannungen und Konflikten bei der Programmverwirklichung führen musste.

Damit wurde deutlich: Solche Projekte, ja das ganze HdA-Programm, lebten von der Bereitschaft aller Beteiligten, aus Schwierigkeiten zu lernen. Und als Zweites: Humanisierung des Arbeitslebens erforderte die soziale Konsensbildung. Betriebspraktiker und Wissenschaftler, Arbeitgeber und Betriebsräte, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sollten in der Lage sein, gemeinsam über Wege zur menschengerechten Arbeitsgestaltung zu diskutieren und entsprechende Initiativen zu ergreifen.

4 Organisatorisch Neuland betreten

Letzten Endes wuchs die Erkenntnis auch in den beteiligten Ministerien (BMAS; BMFT), dass das Humanisierungsprogramm im Unterschied zu üblichen Technologieprogrammen als sozialpolitisches Experiment mit vielfältigen Lernprozessen anerkannt werden musste, wenn es Erfolg haben soll.

Die weitere Realisierung des Programms machte eine grundlegende Neuorientierung erforderlich - inhaltlich und verfahrensmäßig:

(1) Der Industriosoziologe Prof. Willy Pöhler, ein theorie- und praxiserfahrener Fachmann, wurde mit dem Aufbau einer „Projekträgerschaft“ außerhalb des Ministeriums beauftragt. Der Projektträger, bestehend aus einer Gruppe junger Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitswissenschaftler sowie Ingenieuren, war unter Leitung Willy Pöhlers seit 1976 für die Durchführung aller Vorhaben des HdA-Programms zuständig, die bis dahin von der Ministerialverwaltung selbst betreut wurden. Dank des Projektträgers HdA und der neu gegründeten Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU), dem Pendant für die enger am Arbeitsschutz orientierten Vorhaben im Bereich des Arbeitsministeriums, wurden Ziele und Inhalte des HdA-Programms konkretisiert und erweitert. Im engen Kontakt mit Betriebsräten und Tarifparteien gelang es, eine praxisnahe und unbürokratische Verwirklichung des Programms sicher zu stellen.

(2) Prägend für die Organisation der Programmdurchführung wurde der Ausbau des Begutachtungssystems:

- Ein Fachausschuss wurde berufen, der paritätisch mit Vertretern der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und mit Wissenschaftlern besetzt war und das Ministerium in Fragen der Programmentwicklung beraten sollte.
- Zehn Sachverständigenkreise wurden gebildet, ebenfalls besetzt mit

Wissenschaftlern sowie Vertretern der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Ihre Aufgabe war es, Projekte zu beurteilen und dem Projektträger inhaltliche, organisatorische und finanzielle Empfehlungen für Fördermaßnahmen zu geben.

Auf der Basis dieser differenzierten Organisationsstruktur nahm das HdA-Programm Fahrt auf. Zwar war die Einrichtung von Gutachterausschüssen für das BMFT nichts Neues und im Rahmen von Fachprogrammen ein übliches Steuerungsinstrument. Neu aber und für das Ministerium fast eine Revolution war seit 1975 die gleichgewichtige Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen.

Diese Beteiligung der Gewerkschaften auf Programmebene fand auf Projektebene ihre spektakuläre Fortsetzung: Es wurde kein betriebliches Vorhaben bewilligt, dem nicht der zuständige Betriebsrat schriftlich zugestimmt hatte. Bei komplexeren Vorhaben lernten die Betriebsräte mit Unterstützung ihrer Gewerkschaft, auf die Planung der Projekte Einfluss zu nehmen. So wurde dieses Zustimmungsrecht zu einem wirksamen Instrument der Gestaltung. Möglichst sollten alle Problempunkte vor Projektbeginn diskutiert und in Form von Betriebsvereinbarungen geregelt werden. Für die Laufzeit der Projekte wurde zudem vertraglich festgelegt, dass sich Unternehmensleitung und Betriebsrat auf ein Verfahren gegenseitiger Information und Beteiligung zu einigen haben.

5 Beteiligungsprozesse machen mobil

Erst mit dieser Beteiligungsstruktur erhielt das Programm jene Dynamik, die es in kurzer Zeit auch international zu einem aufsehen erregenden Modell staatlicher Reform-Initiierung werden ließ. Dank der gleichgewichtigen Beteiligung der Tarifvertragsparteien gelang es, das HdA-Programm auf die Erfolgsspur zu bringen. Dabei ist zu betonen - und für alle ähnlichen „Aktionsprogramme“ lehrreich: Trotz verschiedener Interessen der Beteiligten entstand so ein informelles Netzwerk einer „HdA-Community“,

deren gemeinsames Bestreben die erfolgreiche Weiterführung des Programms im Interesse der Verbesserung betrieblicher Arbeitsbedingungen bei möglichst gleichzeitiger Verbesserung von Arbeitsproduktivität und Innovationsfähigkeit war.

Das bestätigte sich auch bei der Programmentwicklung und dem Auffinden neuer Problemfelder. Als ein wichtiges Mittel hatte sich der Weg erwiesen, in „Fachkonferenzen“ und Fachgesprächen Schwerpunktthemen zu verschiedenen Problembereichen und Wirtschaftszweigen aufzugreifen. Auch wo es um die Erschließung neuer Förderbereiche ging, waren Gewerkschaften, Betriebsräte und betriebliche Praktiker beteiligt. Gemeinsam mit Vertretern von Wissenschaft, Industrie und Verbänden diskutierten sie auf Fachkonferenzen zum Beispiel über Fragen der Gruppenarbeit in der Serienfertigung, der Arbeitsgestaltung bei der Einzel- und Kleinserienfertigung, der sekundären Lärminderung, Schweißtechnik, Monotonie oder Büroarbeit.

Mit den sogenannten „Branchenprojekten“ schließlich erreichte der Beteiligungsansatz seine prägnanteste Ausformung. Sie leiteten eine neue Entwicklungsstufe des HdA-Programms ein. Dabei handelte es sich um Vorhaben, die über arbeitsplatz- und betriebsbezogene Lösungen hinaus die Arbeitsbedingungen eines ganzen Wirtschaftszweiges zu verbessern suchten. Charakteristisch für Branchenprojekte (wie zum Beispiel in der Bekleidungsindustrie) war, dass sie im Wesentlichen von der Initiative der Tarifvertragsparteien getragen wurden.

6 Das Beispiel Bekleidungsindustrie

Am Anfang verständigten sich Gewerkschaft und Arbeitgeberverband, dass man gemeinsam das HdA-Programm für grundlegende Verbesserungen in der Branche nutzen wollte. Daraufhin fand eine Tagung statt, in der Vertreter des Projektträgers HdA die Firmenleitungen, Betriebsratsmitglieder, Gewerkschaft und Arbeitgeberverband

über Ziele und Möglichkeiten des Programms im Detail informierten. Es folgten die ersten - teilweise auch gemeinsamen - Projektvorschläge von Betriebsräten und Firmenleitungen. Parallel fanden Abstimmungen unter den Betriebsräten und mit der Gewerkschaft statt. Diese vorbereitenden Aktivitäten mündeten in mehrere Fachkonferenzen, an denen gemeinsam mit Fachleuten und Wissenschaftlern die Themen vertieft wurden. Auf dieser Grundlage wurde ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt entworfen, das für die gesamte Branche richtungweisend sein sollte.

Das bedeutete, dass schon bei der Auswahl der Betriebe die spätere Übertragbarkeit der Ergebnisse und Modelle zu sichern war. Um den Modellcharakter des Verbundprojektes für die Branche zusätzlich zu sichern, wurde mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesforschungsministerium jeweils ein Vertreter der Tarifvertragsparteien beauftragt, die laufende Arbeit zu koordinieren.

Nachdem in einer Vorstudie die Probleme auf ihren Branchenbezug hin genauer bestimmt waren, begannen die Vorarbeiten für betriebliche Umstellungen. In enger Zusammenarbeit mit den Unternehmensleitungen und Betriebsräten suchten Sozial- und Arbeitswissenschaftler, Mediziner und Betriebswirte sowie Bekleidungs-techniker nach Lösungen, die von der Verbesserung der Arbeitsqualität bis zum Abbau von Unter- und Überforderungen durch die Arbeit reichten. Hierzu wurden unter anderem neue Fertigungsverfahren entwickelt und geeignete Modellösungen erarbeitet, von denen damals ca. 200.000 Beschäftigte in der Branche betroffen waren.

7 Auf der Suche nach verbindlichen Lösungen

Forschungspolitisch wurde damit Neuland betreten. Zwar galt schon früher, dass kein Projekt gefördert wird, wenn es nicht auf verallgemeinerbare Ergebnisse hin entworfen ist, so wurde dieses Ziel in Branchenvorhaben mit einem

ganz anderen Grad an Verbindlichkeit erreicht. Da sich die Tarifparteien schon im Vorfeld in der Frage einigten, was verändert werden soll, konnten Lösungsansätze ausgeschlossen werden, die nur auf den betrieblichen Einzelfall anwendbar sind.

Ob freilich von dem Angebot solcher Lösungen auch Gebrauch gemacht wird, hing selbstverständlich von vielen anderen Faktoren individueller betrieblicher Erfordernisse ab. Die Umsetzungsprobleme auf Betriebsebene konnten weder der Staat noch die Tarifvertragsparteien direkt beeinflussen. Nach den Erfahrungen im HdA-Programm war dazu auch der Marktmechanismus nur in ganz seltenen Fällen als „Transportmittel“ geeignet. Und mit Blick auf den Normbereich des Arbeitsschutzes galt: Programmziele so „zurecht zu biegen“, dass Ergebnisse für die Normsetzung geeignet werden, wäre auf eine unzulässige Einengung der gesetzlichen Verpflichtung zur menschengerechten Arbeitsgestaltung hinausgelaufen.

8 Trägerautonom die Umsetzung verbessern

Wohl in keinem anderen Forschungs- und Technologieprogramm erhielt die Umsetzungsfrage daher einen solchen Stellenwert wie im HdA-Programm. Seit 1978 wurden mit dem Förderbereich „Verbreitung und Umsetzung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Betriebserfahrungen“ neben direkten Umsetzungshilfen neue Modelle der Information und Dokumentation, der Weiterbildung und Beratung gefördert. Kernpunkt solcher Vorhaben war die Ausrichtung an Adressatengruppen und die Anerkennung, dass Umsetzungsträger wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Fachverbände bei ihren Umsetzungsbemühungen autonome Wege gehen müssen, also Umsetzung nicht losgelöst von ihrer Interessenpolitik realisieren können. Für Ihr Engagement im Umsetzungsbe- reich stellen die Verbände deshalb auch einen erheblichen Teil an Eigenmitteln zur Verfügung.

Auch mit dieser „trägerautonomen Umsetzung“ wurde - hier auf Initiative

des HdA-Fachausschusses - förderpolitisch Neuland zu betreten. Der DGB und zahlreiche Einzelgewerkschaften, aber auch Arbeitgeberverbände über ihre Institute und die Bildungswerke der Wirtschaft nutzten in der Folgezeit die Möglichkeit, eine eigene HdA-Infrastruktur in Form von Dokumentations- und Informationssystemen, neuen Curricula zur Weiterbildung sowie professionellen Beratungskapazitäten aufzubauen.

9 Zur Nachahmung empfehlen

Rückblickend stellte das HdA-Aktionsprogramm der ersten Jahre eine neue Form staatlichen Handelns dar, wie arbeitspolitische Reformbemühungen erfolgreich unterstützt werden können. Vom Volumen her ein eher bescheidenes Programm schaffte es dennoch Tatsachen, die auf die Forschungs- und Technologiepolitik große Wirkungen hatten:

Dazu gehörte die Anerkennung, dass ein Förderprogramm als langfristiger Lernprozess anzulegen ist und über die Wissenschaft hinaus für jeweils relevante gesellschaftliche Akteure geöffnet werden sollte. Faszinierend war der „Befreiungsschlag“ des Programms aus den damaligen engen Zwängen und Förderbedingungen traditioneller Technologiepolitik. Durch die Beteiligung vor allem der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände gelang es, die organisa-

torischen Bedingungen zu schaffen, um den Bemühungen zur Erreichung der Programmziele nachhaltige Erfolgchancen zu geben. Staatliches Handeln im Sinne „hoheitlicher Akte“ musste sich zurücknehmen, reduzierte sich auf die Bereitstellung der Mittel und die wichtige Rolle, Initiativen der gesellschaftlichen Gruppen aufzugreifen, aufzubereiten und förderpolitisch umzusetzen.

Heute, 30 Jahre später, haben sich zwar die wirtschaftlichen und internationalen Bedingungen für ähnliche Initiativen verändert, doch Fragen nach einer menschengerechten Arbeitsgestaltung, die diese Bezeichnung verdient, bleiben hochaktuell und drängen auf Antworten. Wie sie mit Hilfe der Forschungs- und Technologiepolitik anzugehen sind, dafür hat das HdA-Programm in einmaliger Weise die Akzente gesetzt.

Literatur

Herzog, H.-H.: Umsetzung von Humanisierungserkenntnissen durch Weiterbildung. In: W. Pöhler (Hrsg.). ... damit die Arbeit menschlicher wird, S. 114-129, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn 1979

Herzog, H.-H.; Horst, A.; Oehlke, P.; Skarpelis, C.: Verstärkter Praxisbezug des Programms Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens ... Berücksichtigung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. In: Zentralblatt für Arbeitsmedizin ... Heft 1, S. 7-16, 1986

Matthöfer, H. (BMFT): Forschungsprogramm „Humanisierung des Arbeitslebens“; Bonn 1974

Matthöfer, H.: Damit die Arbeit menschlicher wird. Berichte über Projekte aus dem Forschungsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens; Hrsg.: BMFT, Bonn April 1976

Matthöfer, H.: Schaffung menschengerechter Arbeitsbedingungen - ein Ziel staatlicher Forschungsförderung; Bulletin des Presse- u. Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 40 vom 8. April 1976

Matthöfer, H.: Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft; 3. überarb. Aufl., Bund-Verlag, Köln 1980

Matthöfer, H.; Möller, E.: „Ich setze mich für eine größere Beteiligung der Gewerkschaften an unserem Forschungsprogramm ein“, ... In: Der Gewerkschafter Heft 4, S. 6-9, 1975

Anschrift der Verfasser

Hans Matthöfer
Bundesminister für Forschung und Technologie
Georg-Rückert-Straße 2
D-65812 Bad Soden

Dr. phil. Hans-Henning Herzog
Kasernenstr. 35
CH-3013 Bern
E-Mail: henninghz@bluewin.ch