
Dokumentation

Voraussetzungen und Bedingungen zur Förderung von Vorhaben im Rahmen des Programms „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“*

Vorbemerkung

Der Fachausschuß „Humanisierung des Arbeitslebens“ (HdA) beim Bundesminister für Forschung und Technologie (BMFT), im November 1980 neu konstituiert, hat sich in drei Sitzungen mit verschiedenen Aspekten der Entwicklung des Aktionsprogramms in der Zuständigkeit dieses Ministers befaßt. Er legt hiermit dem Bundesminister, der interessierten Fachwelt und der Öffentlichkeit Einschätzungen, Vorschläge und Empfehlungen vor, die

- im Hinblick auf die bisher gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen mit den Vorhaben aus dem Programm
- aber auch in Anbetracht der eng gewordenen Finanzspielräume

zu verbesserter Wirksamkeit bei der Projektbegutachtung, -vergabe und -Verfolgung, aber auch bei der Programmdurchführung führen sollen. Aufbauend auf den Erfahrungen, Ergebnissen und Einschätzungen sollen damit zugleich Anstöße für die Weiterentwicklung des Programms anhand der gewonnenen Erfahrungen und Ergebnisse gegeben werden. Damit wird zugleich eine bessere Übereinstimmung mit den vorgegebenen forschungspolitischen Zielen angestrebt. Die vorgelegten Empfehlungen sollen darüber

hinaus Ansatzpunkte zur Konzentration der Forschungsmittel auf Schwerpunkte bieten.

Das hier vorgelegte Papier ist ein erstes Zwischenergebnis der bisherigen Diskussion des Fachausschusses über das Forschungsprogramm. Es gibt den Grundkonsens zum Programm und seiner Durchführung wieder. Die Diskussion wird fortgesetzt und zu gegebener Zeit werden deren Ergebnisse vorgelegt.

Zur Ausgangslage

Zwischen 1974 und Ende 1981 wurden vom BMFT rund DM 650 Mio. für Projekte des HdA-Programms bewilligt. Davon entfielen

- auf 481 Projekte zur Erhöhung der Arbeitssicherheit und zum Abbau von Belastungen DM 391.3 Mio.
- auf 201 Projekte zur Schaffung größerer Entfaltungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten DM 170.6 Mio.
- auf 103 Projekte zur Umsetzung und Verbreitung der gewonnenen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse DM 63.3 Mio.
- auf 61 Projekte übergreifender anwendungsorientierter Forschung und Sonstiges DM 26,0 Mio.

Damit wird zugleich die bisherige Gewichtung der Mittelvergabe dokumentiert.

* Stellungnahme des Fachausschusses „Humanisierung des Arbeitslebens“ zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Forschung und Technologie am 3. März 1982. Der Fachausschuß ist zu je einem Drittel mit Vertretern der Arbeitgeberverbände, der Gewerkschaften und Wissenschaftlern besetzt. Er hat den Auftrag, den Bundesminister für Forschung und Technologie in Fragen des Humanisierungsprogramms zu beraten.

Die erzielten Ergebnisse sind inzwischen weitgehend als Forschungsberichte, als zusammengefaßte Kurzfassungen, durch Beiträge zu wissenschaftlichen und fachlich ausgerichteten Kongressen und Konferenzen, in Zeitschriftenartikeln, darüber hinaus aber auch in anderer Form veröffentlicht worden. Die Medien und die Presse haben sich mit dem Programm und mit einzelnen Projekten ausführlich auseinandergesetzt. Unbeschadet mancher berechtigten Kritik und einzelner Mißerfolge in einzelnen Projekten, gingen starke Impulse in die fachliche und wissenschaftliche Diskussion ein, wurden wichtige Bereiche des Arbeitsschutzes günstig beeinflußt, extreme Belastungen abgebaut, aber auch Anstöße für die Gestaltung komplexer technisch-organisatorischer Gesamt- und Teillösungen gegeben.

Dies ist umso bedeutsamer als mit dem Programm in vielfältiger Weise forschungspolitisches Neuland betreten wurde, und als das Programm unter schwierigen Rahmenbedingungen verwirklicht werden mußte. Bei Überlegungen zur Weiterentwicklung und Konzentration des HdA-Programms müssen aber auch Anregungen und kritische Überlegungen in den Betrieben, Verbänden und im Bundestag berücksichtigt werden. Der Bundesminister für Forschung und Technologie hat Wirkungsanalysen des bisher abgewickelten HdA-Programms unter verschiedenen Aspekten in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse vorliegen und zur Diskussion über die Schwerpunktbildung, Akzentsetzung und künftige Durchführung herangezogen werden können.

Das bisherige HdA-Programm war vor allem im Bereich der Arbeitssicherheit und in Teilbereichen des Belastungsabbaus erfolgreich. Es sind jedoch folgende Probleme festgestellt worden, die bei zukünftigen Planungen berücksichtigt werden müssen:

Vorhaben mit technisch-organisatorischen Gesamtlösungen werden in ihren Ergebnissen häufig unterschiedlich beurteilt; die Gewerkschaften vermissen teilweise

wichtige erwartete Humanisierungswirkungen, vor allem weil ihnen die Qualifikationen und die Handlungsspielräume der betroffenen Arbeitnehmer nicht oder nur unzureichend verbessert erscheinen. Die Übertragung gewonnener Erkenntnisse und Erfahrungen stößt auf mancherlei Schwierigkeiten.

Bei Streß, psychischen, psychosozialen sowie kombinierten Belastungen und daraus folgenden Beanspruchungen fehlen noch immer zahlreiche Kenntnisse, die für eine menschengerechte Arbeitsgestaltung erforderlich sind. Dieser Bereich muß daher verstärkt zum Gegenstand grundlegender, programmbezogener und feldbezogener Untersuchungen werden.

Die derzeitige Trennung zwischen erkenntnis- und umsetzungsorientierten Vorhaben erscheint im Hinblick auf die Ziele des Programms unbefriedigend; zahlreiche Vorhaben waren zu wenig umsetzungswirksam angelegt.

Die Beziehungen zwischen den jeweils verfolgten Humanisierungszielen, der Wirtschaftlichkeit im Betrieb und sozialen bzw. gesamtwirtschaftlichen Folgekosten und -Wirkungen einzelner Maßnahmen werden oft nicht deutlich genug erkannt und nicht ausreichend in die Forschungsansätze einbezogen.

Die arbeitsorganisatorischen Projekte erwiesen sich als konfliktanfällig. Häufig standen dabei unterschiedliche Auffassungen der Betriebs- und Tarifparteien über Fragen der Entlohnung und der Mitbestimmung im Vordergrund; auch ging es vielfach um das anzustrebende Niveau der Veränderungen hinsichtlich der Qualifikationen und der Entscheidungsspielräume. Arbeitsorganisatorische Vorhaben wurden in ihrer Aussagekraft gelegentlich durch Veränderungen der wirtschaftlichen Situation des durchführenden Betriebes beeinträchtigt.

Häufig fehlt eine hinreichende inhaltliche und methodische Verknüpfung von Aufga-

benstellungen und Vorhabendurchführung mehrerer, jeweils an einem Vorhaben beteiligter Stellen. Hieraus haben sich vielfach Probleme zwischen betrieblicher Praxis und Begleitforschung sowie zwischen Forschern verschiedener Disziplinen ergeben, denen die neue Konzeption der Begleitforschung zu begegnen versucht.

Das HdA-Programm muß in Zusammenhang mit den übrigen Bereichen der Technologieförderung gesehen werden. Über die Lösung der inhaltlichen und institutionellen Probleme bestehen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen.

Gesamteinschätzung

Das von den Bundesministern für Arbeit und Sozialordnung sowie für Forschung und Technologie vorgelegte Programm „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ aus dem Jahre 1974 hat sich als Bezugsrahmen mit einer Beschreibung von Aufgabenfeldern und Aufgabenstellungen bewährt und bedarf keiner Änderung.

Der Fachausschuß betrachtet die im Programm umrissenen Aufgaben nicht als befristete, sondern als dauerhafte. Durch eine geeignete Wahl von Schwerpunkten und Vorhabentypen sind diese an technologische, organisatorische, ökonomische und soziale Veränderungen anzupassen. Gerade unter den vorherrschenden und zu erwartenden wirtschaftlichen Bedingungen, der davon beeinflussten Wettbewerbslage der deutschen Wirtschaft, bei einer länger anhaltenden Arbeitslosigkeit auf hohem Sockel, aber auch bei den Schwierigkeiten, unattraktive Arbeitsplätze zu besetzen, kommt dem Programm ein hoher Stellenwert zu. In einer Phase dadurch bedingter sozialpolitischer Spannungen kommt der Humanisierung von Arbeitssituationen eine wichtige Leitfunktion zu. Nicht zuletzt müssen die davon ausgehenden Impulse auf die Märkte durch die Schaffung menschengerechter Produkte und Verfahren als nützlicher Beitrag gesehen werden. Daher würde auch eine

Stagnation oder gar weitere Einschränkung der für dieses Programm verfügbaren Mittel aus dem Bundeshaushalt die notwendigen Schwerpunktsetzungen behindern und gefährden. Diese Einschätzung des Fachausschusses wird auch dadurch bestärkt, daß das Programm auch zunehmend international Beachtung findet.

Für die Weiterentwicklung und Akzentsetzung innerhalb der bisherigen Programmstruktur stellen sich folgende zentrale Schwierigkeiten, die zu lösen sind.

Zur zukünftigen Schwerpunktsetzung im HdA-Programm

Das HdA-Programm zielt auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Dies hat im Zentrum der Förderentscheidungen zu stehen. Zugleich muß eine Förderung Rücksicht nehmen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einbezogenen Betriebe ebenso wie auf zu erwartende Wirkungen in der Gesamtwirtschaft, auf dem Arbeitsmarkt und in anderen Feldern der sozialen Sicherheit.

Die im Wirtschaftsprozeß üblichen Betrachtungen solcher Entwicklungen unter Verwendung herkömmlicher Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie das Beharrungsvermögen von Organisationen erschweren häufig Innovationen und neue technische sowie arbeitsorganisatorische Kombinationsmöglichkeiten im Bereich der Produktionsbedingungen. Zielsetzung des HdA-Programms muß eine Verbindung von Humanisierung und Innovation sein.

Bei dieser Schwerpunktsetzung im Programm müssen die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Förderbereichen und bei der Wahl von Schwerpunkten und Fördermodalitäten berücksichtigt werden; hierbei sollen sowohl die einzelbetrieblichen als auch die möglichen gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen sowie Arbeitsmarkteffekte mit berücksichtigt werden.

Strukturelle und inhaltliche Gesichtspunkte zur künftigen Ausgestaltung des HdA-Programms

Die folgenden Ausführungen haben vorläufigen Charakter. Die angesprochenen Fragen sollen im Fachausschuß vertieft diskutiert werden:

Um die verfügbaren Fördermittel gezielter im Sinne des HdA-Programms einzusetzen, müssen die vorhandenen Kriterien überprüft und ggf. ergänzt und weiterentwickelt werden.

Ergebnisse von Vorhaben sollen verstärkt so dargestellt werden, daß sie relativ leicht zugänglich und einsetzbar sind.

Zwischenbilanzierungen von Verläufen und Ergebnissen in besonderen Bereichen des Programms sind zu erstellen und systematisch auszuwerten.

Die Umsetzbarkeit muß bei der Vergabe von Projekten verstärkt beachtet werden. Eigenständige Umsetzungsvorhaben sollten verstärkt gefördert werden.

Sofern die strukturellen Voraussetzungen gegeben sind, verdienen Verbund- und Branchenvorhaben Priorität.

Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Berücksichtigung von regionalen Gesichtspunkten, insbesondere bei der Umsetzung, sind zu diskutieren.

Es sind Untersuchungen zu fördern, die den Zusammenhang zwischen wesentlichen Humanisierungsdimensionen wie Belastung und Beanspruchung, Qualifikation, Handlungs- und Dispositionsspielräumen untersuchen. Hierbei kommt der zu vermittelnden Qualifikation weiterhin eine wichtige Rolle zu.

Zu den zentralen Zielen des HdA-Programms gehören nach wie vor Vorhaben, die den Abbau unzumutbarer Belastungen und

die verbesserte Arbeitssicherheit in besonders gefährdeten Bereichen und Arbeitssituationen zum Gegenstand haben. Hierbei kommt der systematischen Untersuchung von Streß sowie kombinierten Belastungen und gefährlichen Arbeitsstoffen eine besondere Bedeutung zu.

Verbesserte Formen der Arbeitsorganisation sowie technisch-organisatorische Gesamtlösungen erscheinen sowohl gesellschaftspolitisch wie auch im Hinblick auf die einzubeziehende Arbeitnehmer gleich bedeutsam.

Die weitere Förderung programmbezogener Grundlagenforschung ist nach wie vor dringlich.

Beurteilungskriterien für HdA-Vorhaben

Der Fachausschuß empfiehlt dem Bundesminister für Forschung und Technologie und dem Projektträger, die bisher verwendeten Kriterien zur Projektbeurteilung in den verschiedenen Programmbereichen zu überprüfen und ggf. zu ergänzen und weiterzuentwickeln.

Bei der weiteren Entwicklung und Durchführung des Programms muß den sozial-ökonomischen Gesichtspunkten eine wesentlich stärkere Rolle als bisher zukommen. Bei Vorhaben zu verbessertem Arbeitsschutz, zum Belastungsabbau und bei der Verbesserung der Arbeitsqualität ist jeweils zu fragen nach

- den individuellen Kosten (sowohl in einem sozialökonomischen Sinne als auch bezogen auf die im folgenden aufgeführten Humankriterien);
- Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten der Einzelbetriebe, ggf. unter Verwendung angemessener Rechnungs- und Entscheidungsmethoden;
- gesamtwirtschaftlichen bzw. sozialen Kosten.

Kriterien in solch einem Kriterienkatalog müßten sich z. B. beziehen auf:

Kriterien individueller und sozialer Betroffenheit

- Bestand des Arbeitsverhältnisses;
- Belastung, Beanspruchung, Gesundheitsschutz;
- Arbeitsinhalt, Qualifikation, Persönlichkeit;
- Entlohnung und abgeforderte Arbeitsergebnisse;
- Führung, Kommunikation, Kooperation;
- Beteiligung, Interessenvertretung.

Einschätzung einzelwirtschaftlicher Wirkungen

- Veränderung der bestehenden Kosten gegenüber der Ausgangslage (insbeson-

dere Investitionskosten und Personalkosten).

- Qualitative und quantitative Rückwirkungen möglicher Vorhaben auf die gesamte Betriebsorganisation.
- Auswirkungen auf das Entscheidungsverhalten des Managements in nicht-monetären Fragen.

Gesamtwirtschaftliche und soziale Kosten

- Auswirkungen auf Beiträge und Leistungen aus dem System der sozialen Sicherheit, insbesondere der Renten- und Berufsunfallversicherungen;
- Auswirkungen auf die infragekommenen Teilarbeitsmärkte sowie auf ggf. erforderliche Leistungen nach AFG;
- sonstige mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen.