

Berufsbildungspolitik und Arbeitsmarktprobleme in Schwarzafrika

1. Bildungslücke und Entwicklungsprozeß

Die große Bedeutung der Investitionen in den „Faktor Mensch“ für den Fortschritt der afrikanischen Entwicklungsländer "wurde erst in der nachkolonialen Ära Afrikas offenbar. Man stellte fest, daß die Kolonialmächte im Bildungssektor bewußt versagt hatten. Dieses Versagen trat in den sechziger Jahren besonders in Erscheinung, als man während der afrikanischen Unabhängigkeitsbewegung den Mangel an einheimischen Fachkräften schmerzhaft bemerkte, die für den Aufbau der jungen Staaten erforderlich waren.

Sowohl die englischsprachigen als auch die französischsprachigen afrikanischen Länder erbten ein koloniales Erziehungswesen, das sich bei der Übertragung der Regierungsgewalt an die Afrikaner als unzulänglich für die Entwicklungswelt erwies. Nicht ohne Grund beklagte sich Tansanias Staatspräsident *Julius Nyerere*, daß sein Land nach der Unabhängigkeit viel zuwenig Menschen mit der notwendigen Qualifikation besaß, um

die Regierungsverwaltung zu übernehmen¹⁾. Nicht besser war die Lage in Belgisch-Kongo, einem Land mit damals 16 Millionen Einwohnern, wo im Jahre 1960 dem gesamten Staatsapparat nur etwa ein Dutzend Universitätsabsolventen zur Verfügung standen²⁾. In ähnlicher Situation befanden sich mehrere afrikanische Länder, die ihre Unabhängigkeit erlangt hatten und die ein Bildungswesen übernahmen, das den neuen Anforderungen nicht gewachsen war. Die Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich und Belgien hatten sich zwar eingesetzt, die Afrikaner lesen, schreiben und rechnen zu lehren, aber die Berufs- und Hochschulausbildung entweder gar nicht oder nur in beschränktem Maße gefördert. Sie ermöglichten zwar vielen afrikanischen Studenten eine Hochschulausbildung in ihren eigenen Ländern, vernachlässigten aber die Gründung von Hochschuleinrichtungen in den Kolonialgebieten selbst. Nur Frankreich gründete im Jahre 1945 die staatliche Universität von Dakar, während sich England und Belgien auf die Bildungsinitiative ihrer kirchlichen Kreise beschränkten.³⁾

Nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit waren die meisten afrikanischen Staaten nicht in der Lage, die neuen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsaufgaben in Angriff zu nehmen, da ihre Bewohner bis dahin überwiegend untergeordnete Funktionen ausgeübt hatten. Sie sahen ihre erste Aufgabe folgerichtig in der Ausbildung der einheimischen Führungskräfte, die den Kolonialherrn ersetzen sollten. Dies war das erste Stadium der Entstehung eines eigenständigen afrikanischen Erziehungswesens, das den vorrangigen Bedürfnissen des neuen Verwaltungsapparates entsprach.

Es ist voreilig einzuwenden, daß kostspielige Universitäten einen Luxus darstellen, wenn das Primär- und Sekundarschulwesen quantitativ und qualitativ noch keineswegs den Bedürfnissen der betreffenden Länder entsprechen. Ohne die Bedeutung und dringende Notwendigkeit der Ausweitung des Erziehungswesens auf elementarer und sekundärer Schulebene, vor allem eines breitenwirksamen Berufsbildungssystems, zu übersehen, muß eingeräumt werden, daß zur politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes ausgebildete politische Führer, Rechtswissenschaftler und Wirtschaftler, Agronomen und Veterinäre, Mediziner und Chemiker, Ingenieure, Lehrer und Künstler benötigt werden. Ohne qualifiziertes Arbeitskräftepotential bleibt einem Land die Tür zur Entwicklung und Modernisierung verschlossen. Das dauerhafte Importieren von ausländischen hochqualifizierten Arbeitskräften scheint oft eine angenehme Lösung zu sein, hat aber langfristig gesehen negative Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt und verfestigt bestehende Abhängigkeitsverhältnisse. Die sozialen und wirtschaftlichen Probleme, die aus ihrer Beschäftigung entstehen, bilden einen Komplex schwieriger Fragen.

Den unabhängigen jungen afrikanischen Ländern wird allmählich bewußt, daß Entwicklung nicht nur Industrialisierung und schnelles Wirtschaftswachstum bedeutet, sondern soziale, kulturelle und gesellschaftliche Wandlungen voraussetzt. Die Erfahrungen der Industrienationen, daß Investitionen physischen Kapitals in Produktionsanlagen nur dann zu einer ausgeglichenen und optimalen Entwicklung führen können, wenn sie von Investitionen in den „Faktor Mensch“ begleitet werden, gewinnen immer mehr an Boden in den afrikanischen Ländern.

1) Nyerere, Julius K., Erziehung zu „Self-Reliance“, in: Böhnet, Michael (Hrsg.), Das Nord-Süd-Problem, Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, 2. bearbeitete Auflage, München 1971, S. 206—210, S. 207

2) Université Lovanium 1954—1964, Xme Anniversaire, Léopoldville 1964, République du Congo, S. 171 ff.

3) Während britische protestantische Missionare bereits im Jahre 1845 die erste Hochschuleinrichtung in Afrika (Sierra Leone) gründeten, begannen mehr als hundert Jahre später (1949) belgische Missionare mit der Gründung der ersten Universität in Belgisch-Kongo (Université Lovanium de Léopoldville). Vgl. ebenda und Bertaux, Pierre, Afrika, Von der Vorgeschichte bis zu den Staaten der Gegenwart, in: Fischer Weltgeschichte, Bd. 32, Frankfurt/M. 1966, S. 226 und S. 264

2. Die Bedeutung der Erziehung für die Bildung eines qualifizierten Arbeitskräftepotentials

Die bedeutende Rolle der Bildungsinvestitionen für den wirtschaftlichen Wachstumsprozeß wird in Afrika mehr und mehr richtig eingeschätzt. Eine bedarfsorientierte Bildungsplanung als unabdingbare Voraussetzung einer effizienten Bildungspolitik steht jedoch meist noch aus. Bisher beschränkte man sich darauf, bestimmte Prioritäten zu setzen, und zwar wegen der bereits erwähnten Knappheit an Führungskräften im Hochschulbereich sowie im Grundschulbereich, um die Verwirklichung der allgemeinen Schulpflicht anzustreben. Schreiben, Lesen und Rechnen sind zweifelsohne eine Voraussetzung zur Bildung eines fähigen Arbeitskräftepotentials. Die Beseitigung des Analphabetismus bleibt in Afrika weiterhin eine der dringendsten Aufgaben.

Die afrikanischen Mitgliedstaaten der UNESCO, die an der Erziehungskonferenz von Addis Abeba im Jahre 1961 teilnahmen, verabschiedeten einen langfristigen Erziehungsplan, nach dem bis zum Jahre 1980 die Einschulung aller schulpflichtigen Kinder erreicht werden sollte. Die Zahl der Sekundär- und Hochschul Schüler soll nach diesem Plan 23 Prozent bzw. 2 Prozent der gesamten Schülerzahl betragen. Zur Erreichung dieser Ziele müßte sich der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt der afrikanischen Staaten zwischen 1962 und 1980 verdoppeln, d. h. von 3 Prozent (1962) auf 6 Prozent (1980) steigen⁴). Ob diese Kosten von den afrikanischen Ländern aufgebracht werden können, hängt davon ab, daß die Bildungsinvestitionen in den gesamten Entwicklungsplanungen die Priorität erhalten.

Trotz des interafrikanischen Beschlusses, bereits 1962 für Erziehungszwecke 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufzuwenden, erreichte dieser Anteil in einigen Ländern bis zum Jahre 1966 nicht 2 Prozent. Diese Quote lag z. B. in Äthiopien auf 1,4 Prozent, in Uganda auf 1,6 Prozent und in Togo auf 1,9 Prozent. Zambia, Madagaskar und Botswana überschritten dagegen 5 Prozent, die Elfenbeinküste, Ghana und Malawi lagen zwischen 3 Prozent und 4 Prozent. Diese positive Entwicklung war in mehreren Ländern Afrikas zu verzeichnen. Laut einer Studie der Vereinten Nationen, die 23 Länder umfaßt, stieg der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in 17 Ländern zwischen 1960 und 1966 erheblich⁵).

Allerdings war die Effizienz der Bildungsinvestitionen nicht in allen Ländern gleich hoch. Ein nicht geringer Teil der Bildungsaufgaben wird ohne Zweifel vergeudet, da die Zahl der Schüler, die den Schulbesuch vorzeitig abbrechen, beträchtlich ist. In Zaire z. B. brechen nach offiziellen Angaben drei Viertel der Schüler den Schulbesuch bereits vor Abschluß der Grundschule ab⁶). In einer Untersuchung der UNESCO, die die Häufigkeit und Zuwachsrates der Schulabgänge erhoben hat, wurde als repräsentatives Beispiel eine afrikanische Schulklasse angeführt, die im Jahre 1960 in das erste Schuljahr eintrat. Nur 66 Prozent der Schüler kamen in die zweite Klasse. Dieser Prozentsatz sank in den nächsten Schuljahren bis zum Grundschulabschluß auf 57, 46, 37 und 32 Prozent der ursprünglichen Schülerzahl, so daß also zwei Drittel der Primarschüler die Grundschule nicht beendeten⁷).

Die hohe Rate des vorzeitigen Schulabbruchs hat vielfältige Gründe, von denen zunächst die Unzulänglichkeiten des Schulsystems zu nennen sind, insbesondere die geringe Zahl, schlechte Ausbildung und niedrige Bezahlung der Lehrkräfte, die folglich

4) UNESCO, Final Report, Conference of African States on the Development of Education in Africa, Addis Abeba, 15—25 May 1961, Ed. Doc. 181, Paris 1961

5) Nations Unies, Etude sur l'économie mondiale, 1969—1970, New York 1971, Tableau 25, S. 72

6) Banque Nationale du Congo, Rapport Annuel 1969/1970, Kinshasa 1971, S. 84

7) UNESCO, La planification de l'éducation: bilans, problèmes et perspectives, Paris, ED/ICEP/3

häufig in andere Wirtschaftssektoren abwandern. Weiterhin fehlen geeignete Räume, die notwendigsten Lernmittel und oft die Unterstützung seitens der Eltern. Der Schuleintritt bedeutet für die meisten afrikanischen Kinder einen einschneidenden Milieuwechsel: Erst hier erlernen sie die Verkehrssprachen Englisch bzw. Französisch. Eine analphabetische Umwelt, in der Lesen und Schreiben nicht zu den täglichen Erfordernissen gehören, gibt keine ausreichende Motivierung für den Schulbesuch, so daß schulischer Mißerfolg, Geldmangel und Arbeitslosigkeit in der Familie die Bereitschaft zum Schulbesuch erheblich mindern⁸). Da es im ländlichen Bereich bisher kaum Anwendungsmöglichkeiten ebensowenig wie Fortbildungsmöglichkeiten gibt, gerät das in der Schule Erlernte allzu häufig in Vergessenheit. Unter diesen Umständen ist der Produktivitätseffekt der Bildungsinvestitionen also sehr gering.

Man könnte zwar argumentieren, daß jeder Mensch das Recht auf Erziehung hat, und daß der Ausbau der Grundschulbildung daher keineswegs an Produktivitätskriterien gemessen werden darf. Wenn wir jedoch Schulbildung als ein Mittel zur Hebung des Lebensstandards und als Mittel zum sozialen Ausgleich begreifen, muß sich die Bildungspolitik notwendigerweise vorwiegend an wirtschaftlichen Kriterien orientieren, d. h., Bildungsinvestitionen müssen auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität des einzelnen und auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage aller Bevölkerungsschichten abzielen.

Ohne Zweifel ist ein Grundschulwesen denkbar, das eine hundertprozentige Einschulungsquote innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne anstrebt und das sich gleichzeitig produktivitätssteigernd in der Landwirtschaft und in den anderen Wirtschaftssektoren auswirkt. So wird der Ausweitung des Primarschulwesens in Tansania besondere Bedeutung beigemessen. Bis zum Jahre 1989 soll dort jedes Kind eine Elementarschulbildung erhalten⁹). Für die Verwirklichung dieses Zieles setzt sich Tansanias Präsident Nyerere ein, indem er eine vom europäischen System abweichende Konzeption der Schulausbildung vorschlägt. Alle Schulen, d. h. auch die Sekundär- und andere höhere Schulen, müssen „wirtschaftliche wie auch soziale und erzieherische Gemeinschaften werden . . . Jede Schule sollte als integralen Bestandteil eine Farm oder eine Werkstatt haben, in der die Nahrungsmittel produziert werden, die die Gemeinschaft verzehrt, und somit einen gewissen Beitrag zum Volkseinkommen liefern“¹⁰). Die Verwirklichung dieses Modells soll dazu beitragen, daß der junge Mensch bereits in der Schulzeit Kenntnisse erwirbt und Fähigkeiten entwickelt, die sich in einem Land fortschrittsfördernd auswirken, das eine landwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsstruktur aufweist. Diese an den kooperativen Geist appellierende Erziehung soll die Abwanderung vom Lande verhindern und damit dem Wachstum der städtischen Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Sie soll gleichzeitig den Zustrom der Halbgebildeten zu „white-collar“-Tätigkeiten eindämmen und sie zur Schätzung der landwirtschaftlichen und handwerklichen Arbeit erziehen¹¹).

Demgegenüber verfolgt Kenya, ein Land mit einem anderen politischen System als das sozialistische Tansania, eine Bildungspolitik, die den Analphabetismus nicht so schnell wie möglich zu beseitigen anstrebt. Die aus dem Entwicklungsplan 1966—1970

8) Vasos, Georg, Das Problem der Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern Afrikas, in: Vierteljahresberichte, Probleme der Entwicklungsländer, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 48, Juni 1972, S. 157—173, S. 159

9) United Republic of Tansania, Second Five-Year Plan for Economic and Social Development 1969—1974, Dar-es-Salaam, Government Printer, S. 148

10) Nyerere, J. K. Erziehung zu „Self-Reliance“, a. a. O., S. 210

11) „Perhaps the field of the education is where the achievements of the Tanzanian socialist model begin to shape most conspicuously“, Varga, Ivan, Present Problems of the Realization of Socialism in Tanzania, in: Vierteljahresberichte, Probleme der Entwicklungsländer, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 48, Juni 1972, S. 175—185, S. 181

ersichtliche Priorität der Bildungsinvestitionen im Sekundarschulbereich weist darauf hin, daß sich die Regierung vornehmlich für die Ausweitung des Sekundarschulwesens interessiert und insbesondere die Zahl der Berufsschulabsolventen erhöhen will, die in Berufsbildungsanstalten ein technisches, administratives und kaufmännisches Wissen erworben haben und die die ausländischen Beschäftigten ersetzen können¹²⁾.

Es fragt sich, was dafür spricht, daß die Regierung Kenyas den Ausbau des Grundschulwesens nicht schneller vorantreibt, wie es in Tansania der Fall ist. Die hundertprozentige Einschulung aller Kinder würde in der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Situation Kenyas die gespannte Lage auf dem städtischen Arbeitsmarkt noch verschlechtern. Trotz ihrer steilen Zuwachsraten sind die Sekundarschulen noch nicht in der Lage, 23 Prozent der Schüler aufzunehmen, wie es die Addis-Abeba-Konferenz empfohlen hatte. Nach Schätzungen der UNESCO können in Afrika bisher kaum 10 Prozent der Primarschüler ihre Ausbildung auf einer höheren Schule fortsetzen¹³⁾.

Die Primarschulabsolventen, die oft 14 und 15 Jahre alt sind und die der afrikanischen Realität entsprechend als arbeitsfähig betrachtet werden müssen, sind selten bereit, eine produktive Tätigkeit in der ländlichen Subsistenzwirtschaft aufzunehmen. Wenn es die Umstände erlauben, wandern sie in die Stadt ab. Das Fehlen von ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten in den städtischen Gebieten hat zur Folge, daß die dort bereits bestehende Arbeitslosigkeit durch die Landflucht noch verstärkt wird.

3. Schulabsolventen und gespannter Arbeitsmarkt

Die gespannte Arbeitsmarktsituation in den afrikanischen Entwicklungsländern hat sich durch den wachsenden Umfang des Primär- und Sekundarschulwesens noch verschlechtert. Die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt keineswegs in dem Maße wie die Anzahl der Schulabsolventen. In Nigeria z. B., wo die Industrialisierung im Vergleich zu den benachbarten Ländern einen hohen Stand erreicht hat und wo ein Zuwachs des Arbeitsangebots zu erwarten wäre, das den neuen Arbeitssuchenden ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten bieten könnte, stehen pro Jahr den 600 000 Schulabsolventen nur etwa 40 000 neue Arbeitsplätze gegenüber¹⁴⁾.

Nicht anders sieht die Arbeitsmarktlage in mehreren afrikanischen Ländern aus. Guy Hunter schätzt, daß in Tansania den mehr als 20 000 jungen Arbeitssuchenden jährlich etwa 20 000 neue Arbeitsplätze zur Verfügung stehen¹⁵⁾. Das bedeutet, daß sich das Arbeitskräftepotential in sechs Jahren um mehr als eine Million erwerbsloser junger Menschen vergrößert haben wird, für deren Ausbildung umfangreiche Bildungsinvestitionen vorgenommen werden mußten. So ist verständlich, warum Präsident Nyerere das System des Landschulwesens im Rahmen der *Community-Development*-Programme ausbauen möchte. Dadurch könnten die Bildungsinvestitionen auf die Bildungsbedürfnisse der ländlichen Räume abgestimmt werden.

In Kenya konnten gemäß Schätzungen der Arbeitsmarktlage im Jahre 1965 weniger als ein Drittel der 150 000 Schulabsolventen einen Arbeitsplatz finden¹⁶⁾. Beunruhigt durch die zunehmende Arbeitslosigkeit, vor allem in den städtischen Gebieten, hatte die Regierung mit den Arbeitgebern und den Gewerkschaften ein Jahr zuvor ein Abkommen abgeschlossen, wonach der öffentliche und private Sektor ihre Beschäftigten-

12) Republic of Kenya, Development Plan 1970—1974, Nairobi, S. 25

13) UNESCO/OAU/CESTA, Conference sur l'éducation et la formation scientifique et technique dans leurs rapports avec le développement en Afrique, Nairobi, 16—27 juillet 1968

14) Ukandi G. Damachi, The manpower crisis, Education is out of step with needs, in: Africa report, The African-American Institut Inc., May 1972, S. 12—12, S. 13

15) Hunter, Guy, La modernisation des sociétés rurales, Etude comparée: l'Afrique et l'Asie, Paris 1971, S. 141

16) Ebenda

zahl jeweils um 15 Prozent bzw. 10 Prozent erhöhen sollten¹⁷⁾. Die Gewerkschaften verpflichteten sich zur Einstellung jeglicher Lohnforderungen für die Dauer eines Jahres. Dementsprechend sollten neue Beschäftigungsmöglichkeiten für 55 800 Arbeitnehmer geschaffen werden. Nur die Gewerkschaften, nicht jedoch die beiden anderen Vertragspartner, konnten ihren Verpflichtungen voll nachkommen.

Die insgesamt 34 000 neu geschaffenen Arbeitsplätze trugen aber keineswegs zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage in Kenya bei. Statt dessen strömten nach Bekanntwerden dieser beschäftigungspolitischen Maßnahmen Unterbeschäftigte und Arbeitslose vom Land in die Stadt in der Hoffnung, eine Erwerbstätigkeit zu finden. Die Arbeitslosigkeit in den Städten, besonders in Nairobi, nahm dadurch also zu. Angesichts der wachsenden städtischen Arbeitslosigkeit trafen Regierung und Arbeitgeber im Jahr 1970 wiederum ein Abkommen, durch das sie sich um eine Erhöhung ihrer Beschäftigtenzahl um 10 Prozent verpflichteten¹⁸⁾. Ob eine derartige Beschäftigungsschöpfung, nämlich die Überfüllung der öffentlichen Ämter und der privaten Unternehmen mit überflüssigen Arbeitskräften, zu einer effektiven Absorbierung der Arbeitslosigkeit führen kann, sei dahingestellt. Solche beschäftigungspolitischen Maßnahmen können zwar kurzfristig in einer gespannten Arbeitsmarktsituation erleichternd wirken und wegen des Fehlens einer Arbeitslosenversicherung mehreren Familien das Existenzminimum sichern, sie sind aber nicht beliebig wiederholbar und deshalb langfristig zum Scheitern verurteilt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Bevölkerung durch die hohe Fruchtbarkeit und die stark reduzierte Sterblichkeit immer rascher zunimmt.

*Ghai*¹⁹⁾ schätzt, daß bei einer Wachstumsrate der Bevölkerung Kenyas von 3,3 Prozent das Arbeitskräftepotential in den Jahren 1970—1974 um 672 000 Erwerbsfähige steigen wird. Wenn in dem gleichen Zeitraum das Beschäftigungsvolumen um 4,5 Prozent jährlich zunähme, würden bis 1974 135 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden²⁰⁾. Dies bedeutet, daß etwa 80 Prozent der jungen Arbeitssuchenden — die meisten von ihnen werden mindestens eine Primarschulbildung genossen haben — entweder in den Agrarsektor zurückkehren müssen, wo zur Zeit die Anwendungsmöglichkeiten des Erlernten und die Fortbildungsmöglichkeiten fehlen, oder in der Stadt bleiben und als Arbeitslose das städtische Proletariat vergrößern.

Um dieser Situation Herr zu werden und um zu vermeiden, daß die Expansion der Primarschulerziehung ohne Koordination der verschiedenen Schulbereiche mit den Arbeitskräftebedürfnissen des öffentlichen und privaten Sektors erfolgt und zu einem Potential von arbeitslosen Halbgebildeten führt, beschloß die Regierung von Kenya, den Bildungsinvestitionen im berufsbildenden Sekundarschulbereich die Priorität zu geben. So nahm die Primarschülerzahl während der Jahre 1966—1970 um 5,5 Prozent jährlich zu, während die Zahl der Sekundarschüler einen jährlichen Rekordzuwachs von 30 Prozent erreichte²¹⁾.

Diese Prioritätsentscheidung zugunsten des berufsbildenden Schulwesens stellt zweifelsohne eine reale bildungsökonomische Strategie dar, die zu einer Produktivitätssteigerung der Wirtschaft beitragen soll. Das bedeutet aber nicht, daß die Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht als ein wichtiges bildungspolitisches Ziel vernachlässigt wird. Wegen der verhältnismäßig niedrigen Produktivität der Primarschule betrachtet die

17) Ghai, Dharam P., Employment Performance, Prosoects and Policies in Kenya, in: East Africa Journal, vol. 7, No. 11, Nairobi 1970, S. 4—11, S. 7

18) Ghai, D. P., Employment Performance, a. a. O., S. 8

19) Ghai ist Direktor des „Institute for Development Studies“, University of Nairobi

20) Ghai, D. P., Employment Performance, a. a. O., S. 7

21) Republik of Kenya, Development Plan 1970—1974, a. a. O., S. 25

Planungsbehörde Kenyas die Erreichung einer hundertprozentigen Einschulungsquote als ein langfristiges Ziel; sie soll von 50 Prozent im Jahre 1965 auf 80 Prozent bis zum Jahre 1980 gestiegen sein²²⁾). Der Arbeitsmarktkonformität aller Bildungseinrichtungen der afrikanischen Entwicklungsländer sollte aus politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen bei allen bildungspolitischen Entscheidungen die Priorität eingeräumt werden. Die Koordination des Bildungswesens mit der Entwicklungsplanung und insbesondere mit der Beschäftigungsplanung — für die es bisher keine Ansätze gibt — ist für die Zukunft Afrikas dringend erforderlich. Für diese Koordination müßte man vor allem die Mitarbeit der Kirchen gewinnen, da in manchen Ländern Afrikas fast das gesamte Primär- und Sekundarschulwesen in ihren Händen liegt. Die Missionsschulen, die sich während der Kolonialzeit und danach um die Verwirklichung der allgemeinen Schulpflicht und den Ausbau des Sekundarschulwesens bemühten, haben dem Bildungswesen des afrikanischen Kontinents zweifellos große Dienste geleistet. Solange sie aber an europäischen Bildungsinhalten orientiert sind und hauptsächlich eine humanistisch-geisteswissenschaftliche Erziehung zum Ziel haben, müssen sie als Fremdkörper im afrikanischen Raum betrachtet werden. Ihre Umorientierung durch eine Revision der Bildungsinhalte und folglich der Unterrichtspläne bildet eine dringende Notwendigkeit, da kirchliche Institutionen in den ehemaligen englischen, französischen und belgischen Kolonien noch den größten Teil des Schulwesens kontrollieren.

So wurden z. B. in der Republik Zaire im Jahre 1971 nur 24,19 Prozent des Schulwesens vom Staat organisiert und finanziert. Für den Rest zeichneten mit 59,9 Prozent die katholischen und mit 13,2 Prozent die evangelischen Kirchen und Missionen verantwortlich, mit etwa 10 Prozent andere konfessionelle Gruppen. Die zairische Regierung gibt zwar 25 Prozent (41 Mill. US-Dollar) des Staatsbudgets für das Schulwesen aus und subventioniert damit auch die konfessionellen Schulen, auf den Unterricht selbst aber beginnt sie erst seit kurzem Einfluß auszuüben²³⁾. Diese Einflußnahme ist zur Zeit jedoch ausschließlich politisch orientiert und wird mittels der Zwangsmitgliedschaft aller Schüler in der Jugendorganisation der Einheitspartei durchgesetzt. Diese Maßnahme, die die politische Bewußtseinsbildung fördert, stellt jedoch etwas völlig anderes dar als die hier befürwortete Orientierung der Lehrinhalte an den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten eines zentralafrikanischen Entwicklungslandes.

Es ist kein Wunder, wenn die Sekundarschulabsolventen, in deren Ausbildung die geisteswissenschaftlichen Fächer besonders betont werden, für ihre Studien an den Hochschuleinrichtungen des Landes entsprechende Fachrichtungen vorziehen. Dies hatte zur Folge, daß das Studium in den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern vernachlässigt wurde, so daß bisher nur 25 Prozent der Universitätsabsolventen in Zaire aus den Studienrichtungen der Naturwissenschaften, Medizin, Ingenieurwissenschaften und Landwirtschaft kamen. 75 Prozent der Studenten bevorzugten Fächer wie Theologie, Philosophie, Philologie, Psychologie, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften²⁴⁾. Die Absolventen der naturwissenschaftlichen und technischen Fächer genügen keineswegs, um die Führungspositionen zu besetzen, für die noch heute zum größten Teil ausländische Fachkräfte eingestellt werden, die sowohl in der öffentlichen als auch in der privaten Wirtschaft wesentlich mehr als die einheimischen Beschäftigten verdienen.

22) Ebenda

23) Programme des Nations Unies pour le Développement en Rép. Dém. du Congo: Programme d'Action 1972—1976, Vol. I: Profil du Congo, Kinshasa 1971* Kapitel: Education, S. 87—96

24) Ebenda. Zur Verteilung des zairischen Arbeitskräftepotentials auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche und ihre Problematik für die Wirtschaftsentwicklung in Zaire, siehe: Vasos, G., *Prévision de l'offre de main-d'oeuvre disponible en Rép. du Zaire*, Nations Unies/Institut Africain de Développement Economique et de Planification, Dakar, Douala-Kinshasa 1972, abgedruckt in: *Zaire-Afrique, Economie-Culture-Vie sociale*, No. 66, Kinshasa 1972, S. 339—354

In Zaire, wo die Studenten in der Regel vom Staat ein Stipendium erhalten, hat die Regierung zu Beginn des akademischen Jahres 1972/73 das Stipendium für alle Studenten der medizinischen, naturwissenschaftlichen, polytechnischen und landwirtschaftlichen Fakultäten verdoppelt; sie will erreichen, daß die Abiturienten das Studium an den betreffenden Fakultäten bevorzugen, und daß auf diese Weise der Mangel an Fachkräften in einigen Jahren behoben werden kann. Weiterhin ist die Zahl der Studienplätze an diesen Fakultäten erhöht, an anderen dagegen eingeschränkt worden.

Wie groß der Mangel an Fachkräften aus den Gebieten der angewandten Wissenschaften in den Ländern West- und Ostafrikas ist, wurde in einer Studie der Vereinten Nationen geschätzt²⁵). Die Ergebnisse dieser Schätzung des voraussichtlichen Bedarfs an Führungskräften mit Managementkenntnissen, an akademisch ausgebildeten Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, an qualifiziertem technischem und Verwaltungspersonal sowie an ausgebildeten Facharbeitern für den Zeitraum von 1965 bis 1975 können in folgender Übersicht abgelesen werden.

Bedarf an Fachkräften 1965—1975

Fachrichtung	Westafrika	Ostafrika
Manager	4 000	2 500
Ingenieure und Naturwissenschaftler	7 000	4 800
Techniker	26 000	17 000
Bürofachkräfte	35 000	23 000
Qualifizierte und halbqualifizierte Facharbeiter	292 600	191 500

Diese Vorausschätzung der Vereinten Nationen entspricht jedoch nicht den tatsächlichen Bedürfnissen der Entwicklungsländer Ost- und Westafrikas. Denn allein der Bedarf an Hochschulabsolventen in Zambia ist so groß, daß bis zum Jahre 1980 mehr als 5 700 Zambianer mit Hochschulabschluß fehlen werden²⁶). Mit großer Wahrscheinlichkeit wird der Bedarf an Fachkräften, insbesondere im Bereich der technischen Ausbildung, ebenfalls weitaus höher sein als die Schätzungen der UNO.

In der Elfenbeinküste z. B., wo die jährliche Zuwachsrates der industriellen Produktion 20 Prozent, die der landwirtschaftlichen Produktion 5 Prozent beträgt, und wo demzufolge viele Arbeitskräfte mit einer technischen Berufsbildung benötigt werden, konnten bisher die Bedürfnisse der Industrie an qualifizierten Arbeitskräften nicht befriedigt werden, und das trotz der herrschenden und stetig wachsenden Arbeitslosigkeit, vor allem in der Hauptstadt Abidjan. Um die Einwanderung von ausländischen Fachkräften in der kommenden Zeit zu bremsen und sie durch Einheimische zu ersetzen, beschloß die Regierung die Gründung eines Sonderministeriums, das ausschließlich für die Berufsausbildung zuständig ist²⁷).

4. Zur Koordination von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik

Das Fehlen von qualifizierten Fachkräften hat negative Auswirkungen auf die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten. Sowohl die öffentliche als auch die private Wirtschaft ziehen bei neuen Investitionen meistens kapitalintensive Produktionsverfahren vor, die mit verhältnismäßig wenigen Fachkräften durchgeführt werden können.

25 Nations Unies, Les besoins de l'Afrique en main-d'oeuvre qualifiée dans les domaines critiques du développement, New York o. J., E/CN. 14/WP. 6/22

26) Development Division Office of the Vice-President, Zambian Manpower, Government Printer, Lusaka 1969, Übersicht 18

27) Vgl. Un entretien avec Mohamed Diawara, Ministre du Plan de la Cote-d'Ivoire in: TOPIC, Publication mensuelle du Service de Presse et Publication de l'agence d'Information des Etas-Unis pour distribution en Afrique, No. 52, o. J., S. 8

Bei der Anwendung einfacherer Produktionstechniken, die einen geringeren Kapitaleinsatz erfordern, könnte man eine viel höhere Beschäftigtenzahl einsetzen, um das gleiche Produktionsvolumen zu erreichen. Aber auch für arbeitsintensive Investitionen braucht man Arbeitskräfte, die eine Fachausbildung genossen haben, eine Berufsausbildung also, die bisher in den meisten Ländern Afrikas vernachlässigt wurde. Es ist deshalb höchste Zeit, daß die Planungsbehörden der afrikanischen Regierungen die Probleme des Arbeitsmarktes aufmerksamer studieren und in ihre Entwicklungsplannungen die Koordination von Bildungs- und Beschäftigungspolitik einbauen.

Mit dem wirtschaftlichen Fortschritt und dem daraus resultierenden Wandel des afrikanischen Wirtschaftslebens hat sich auch die Struktur des Arbeitsmarktes geändert. In der traditionellen Subsistenzwirtschaft, in der nur für die Sicherung des Existenzminimums gearbeitet wird, gab es keine Arbeitsmarktprobleme wie man ihnen im modernen Wirtschaftsleben begegnet. Das Arbeitsangebot, das heißt die gesamte menschliche Arbeitskraft der Sippe, entsprach der Nachfrage nach Arbeitskräften, die sich an der Nachfrage nach den Produkten eines einzigen Wirtschaftssektors, nämlich des landwirtschaftlichen, orientierte.

Der Übergang vom traditionellen zum modernen Arbeitsmarkt geschah gleichzeitig mit der Entstehung neuer Bedürfnisse, zu deren Befriedigung Güter aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen notwendig wurden. Dem Arbeitsangebot stand nun ein neuer Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften gegenüber, die zur Herstellung der begehrten Produkte nötig waren. Dieser Konsumwandel bildet für alle Länder des tropischen Afrikas ein zentrales entwicklungspolitisches Problem.

Die traditionellen Konsumgewohnheiten werden bei der ersten Berührung mit der industriellen Welt der urbanisierten Gebiete schnell aufgegeben. Der Erwerb von Gütern der industriellen Zivilisation, besonders solcher mit Luxusdiarakter, wird zum ersehnten Statussymbol. Das meist große Mißverhältnis zwischen derartigen Wünschen und den finanziellen Mitteln schafft familiäre und soziale Spannungen, die kennzeichnend für die afrikanischen Gesellschaften sind, die sich im Übergang vom traditionellen zum industriellen Konsumstil befinden. Das Eindringen von Konsumangeboten der Industrieländer hat Hoffnungen und Bedürfnisse geweckt, die nur von einer sehr dünnen Schicht befriedigt werden können, so daß der allgemeine Lebensstandard dadurch keineswegs gehoben, sondern nun erst als besonders niedrig und bedrückend empfunden wird. In den Gebieten, die mit städtischer Zivilisation in Berührung gekommen sind, sind also Anreize vorhanden, mehr als das Existenzminimum zu produzieren und zu erwerben. Es mangelt jedoch einerseits an der notwendigen Kaufkraft — selbst für einheimische Erzeugnisse —, andererseits wegen der unzureichenden Infrastruktur an Absatzmöglichkeiten für den Produktionsanteil, der über den Eigenbedarf hinausgeht. Eigene Beobachtungen in ländlichen Räumen Zentralafrikas haben wiederholt bestätigt, daß dort, wo die Absatzmöglichkeiten verbessert wurden, das Angebot an landwirtschaftlichen Produkten in der Regel spontan zunahm. Das könnte in viel größerem Maße der Fall sein, wenn die Bauern produktivere Anbautechniken anwenden würden, also landwirtschaftliche Ausbildung und Anleitung genießen könnten. Die daraus resultierende Hebung der Kaufkraft würde auch die Produktion des zur Zeit stagnierenden einheimischen Kleingewerbes beleben. Eine nachhaltige Steigerung der Produktivität — und damit wiederum des Lebensstandards — könnte aber nur durch Vermittlung von modernen handwerklichen Techniken erreicht werden, d. h. durch eine Lehrlingsausbildung, die auf dem traditionellen Handwerk aufbauen sollte.

Da die bereits bestehenden Kleinbetriebe weder die organisatorischen noch die finanziellen Bedingungen erfüllen, um die volle Verantwortung der betrieblichen Ausbildung zu übernehmen, ist die Mitwirkung staatlicher Stellen erforderlich. Die Berufsbildungs-

behörden sollten einen Teil der Lehrlingsausbildung in öffentlichen Lehrwerkstätten übernehmen, insbesondere die theoretische und einen Teil der praktischen Fachausbildung. Um zu vermeiden, daß die Ausbildung betriebsfremd ist, müßte ein wesentlicher Teil am Arbeitsplatz unter der Überwachung von Ausbildungsinspektoren stattfinden.

Ein interessantes Beispiel dafür bietet die Republik Zaire. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit bestand ein großer Mangel an einheimischen Fachkräften, insbesondere Technikern, Handwerkern und Verwaltungspersonal, bei gleichzeitiger unüberschaubarer Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit von ungelerten einheimischen Arbeitskräften. Auf dem Berufsbildungssektor war bis dahin nichts getan worden. Die Gewerkschaften, die in der Unabhängigkeitsbewegung eine entscheidende Rolle gespielt hatten und sich für die Entwicklung ihres Landes, vor allem für die Bildung eines fähigen Arbeitskräftepotentials mitverantwortlich fühlten, setzten sich tatkräftig für die Einführung der Berufsbildung ein. Mit finanzieller, organisatorischer und technischer Unterstützung des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) wurde von der kongolesischen Regierung im Jahre 1966 eine öffentliche Anstalt für Berufsbildung gegründet, das „Institut National de Preparation Professionelle“²⁸⁾. Seine Leitung wurde einem zwölfköpfigen Gremium übertragen, das von je vier Vertretern der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber gebildet wird. Das Institut ist nicht nur für die theoretische Berufsbildung der Lehrlinge zuständig, sondern vermittelt auch moderne praktische Ausbildung, die im traditionellen Handwerksbetrieb nicht geboten werden kann. Um zu vermeiden, daß die vermittelten Fachkenntnisse nicht dem tatsächlichen fachlichen Bedarf des einheimischen Klein- und Mittelbetriebes entsprechen, haben die ILO-Experten in Zusammenarbeit mit den einheimischen Verantwortlichen ein neues Gewerbeschulmodell entworfen. Einerseits bietet das Institut den in Betrieben beschäftigten Lehrlingen Tages- oder Abendkurse in seinen eigenen Ausbildungsstätten an. Je nach Größe und Bedarf ihres Betriebes werden die Lehrlinge als Facharbeiter oder Ausbilder angeleitet.

Anders als in dieser „Formation externe“ können die Unternehmen entsprechend dem integrierten Modell — „Formation integree“²⁹⁾ — die Entsendung eines oder mehrerer Ausbilder beantragen, die die gesamte Fachausbildung am Arbeitsort durchführen. Während ihrer Tätigkeit im Unternehmen schulen sie gleichzeitig einen Angehörigen des Führungspersonals, der die künftige Fachausbildung im Betrieb übernimmt. Es ist deutlich, daß das integrierte Modell die Gefahr der Betriebsfremdheit am besten vermeiden kann³⁰⁾.

Die Fachkräfteausbildung ist eine langfristige Investition und kann folglich den unmittelbaren Mangel an ausgebildeten Facharbeitern nicht schnell beheben. Nach Schätzungen des Arbeitgeberverbandes haben nur 13 Prozent der zairischen Arbeiterschaft eine Berufsausbildung genossen³¹⁾, die überwiegende Mehrheit sind also ungelerte Arbeitskräfte.

Auf Betreiben der Gewerkschaften hat die Regierung alle Betriebe, unabhängig von ihrer Größe, verpflichtet, zur Finanzierung des Institut National de Preparation Professionelle mit 1 Prozent ihrer Brutto-Lohn- und Gehaltssumme beizutragen. Der Beitrag kann stark ermäßigt werden, wenn ein Unternehmen eine eigene betriebliche Fachbildungsstätte errichtet. Von dieser Möglichkeit haben jedoch nur zwölf Firmen in

28) Das Institut wurde durch den Erlaß Nr. 206 vom 29. 6. 1964 ins Leben gerufen. Zwei Jahre lang dauerten die Arbeiten zur Errichtung der Ausbildungsstätte

29) Massamba, F., Panorama des Actions engagees par l'I. N. P. P. 1966—1968, in: Congo-Africjue, Economie-Culture-Vie sociale, No. 35, Kinshasa 1969, S. 242—247, S. 246

30) Formation professionnelle, in: Salongo, Quotidien du matin, No. 221/22, Kinshasa 24/25 fev. 1973, S. 10

31) Persönliche Mitteilung seitens eines Funktionärs des Arbeitgeberverbandes (ANEZA) in Kinshasa

Zaire, von denen sechs staatliche Betriebe sind, Gebrauch gemacht³²). Der Versuch, die Unternehmen ähnlich wie in Zambia zu einem eigenen Berufsbildungsprogramm zu bewegen, ist in Zaire also fehlgeschlagen. Die Vermutung ist nicht von der Hand zu weisen, daß die großen privaten Unternehmen, die sich fast ausschließlich in ausländischen Händen befinden, "weiterhin kein Interesse an der Ausbildung einheimischer Fachkräfte zeigen.

Den Forderungen der Gewerkschaften, die berufliche Bildung stärker in das bildungspolitische Konzept der betreffenden Regierungen einzubeziehen, sollte im Interesse des Allgemeinwohls entsprochen werden. Der Aktionsspielraum der afrikanischen Gewerkschaften ist aber aus politischen und finanziellen Gründen sehr eingeeengt. In den afrikanischen Ländern mit Einparteiensystemen wurden die Gewerkschaften zu einer Einheitsgewerkschaft zusammengeschlossen und der Kontrolle der Regierungspartei unterstellt. Es versteht sich, daß sie gegen den Willen der Regierung keine Forderungen durchsetzen können. Solange sie sich jedoch als politische Opposition zurückhalten, besteht die Möglichkeit, einzelne Vorstellungen zur beruflichen Bildung und überhaupt im sozialen und wirtschaftlichen Bereich zu verwirklichen. Die Beispiele Tansanias und Zaires, zweier Länder mit verschiedenen politischen Systemen, in denen die Gewerkschaften gleichgeschaltet sind, zeigen, daß sie in gewissem Rahmen Initiativen zum Wohl der arbeitenden Bevölkerung entwickeln können.

So gründete die Gewerkschaft von Tansania, NUTA (National Union of Tanganyika Workers), eine „Investment Corporation“, die kostengünstige Arbeiterwohnungen, Viehfarmen und Kaufläden errichtete³³). Die zairische Gewerkschaftsunion UNTZA (Union Nationale des Travailleurs du Zaire) hat mehrere Produktions- und Vermarktungsgenossenschaften in den Agrarregionen des Landes gegründet³⁴). Für die Verwirklichung weiterer Genossenschaftsprojekte haben die Gewerkschaften Spezialkurse eingerichtet und mit der Ausbildung der nötigen Kader, d. h. von Buchhaltern, Kassierern und Verwaltern, begonnen. Sie leisten hiermit einen wichtigen Beitrag zur Bildung und Mobilisierung des ländlichen Arbeitskräftepotentials und tragen so zum Übergang von der Subsistenzwirtschaft zur modernen Wirtschaft bei.

Das Bestreben der afrikanischen Gewerkschaften, ihren Mitgliedern neue Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten zu verschaffen, sollte von den Industrienationen unterstützt werden. Beachtlich ist auf diesem Gebiet die Arbeit des *African-American Labor Center (AALC)*, das in 29 Ländern Afrikas südlich der Sahara aktiv ist. Die Hauptaufgabe des AALC liegt in der Ausbildung der Mitarbeiter der afrikanischen Gewerkschaften und in der Veranstaltung von Ausbildungsseminaren für Arbeiter, wo ungelernen Arbeitern eine Berufskurzausbildung gewährt wird. Finanzielle Träger des AALC sind die amerikanischen Gewerkschaften, die mit den nationalen Gewerkschaften der betreffenden Länder zusammenarbeiten. Durch diese beschleunigten Berufsbildungsprogramme, die sich meistens mit der Ausbildung von Arbeitslosen befassen, tragen die Gewerkschaften zur Lösung des Problems der wachsenden Arbeitslosigkeit bei³⁵).

Soll der große Mangel an Facharbeitern und Technikern, Verwaltungsfachkräften und Ausbildern in absehbarer Zeit behoben werden, müssen aber vor allem die afrikanischen Regierungen ihre Anstrengungen im Bereich der Berufsbildung stark inten-

32) Persönliche Mitteilung des Vorstandes des I. N. P. P./Kinshasa. Der Arbeitgeberverband und das Arbeitsministerium verfügten über keine Angaben

33) Tetzlaff, Rainer, Gewerkschaften in Afrika, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 7/1972, S. 439—450, S. 445

34) Maywana Mungongo, Le rôle du syndicat au Zaire, in: Zaire-Afrique, Economie-Culture-Vie sociale, No. 65, Kinshasa 1972, S. 261—273, S. 269

35) Mobateli, Angelo. Quelle est la contribution du Centre afro-américain du Travail aux réalisations de l'UNTZA?, in: Elima, Quotidien du soir, No. 214, Kinshasa 18/19 mars 1973, S. 4

sivieren. Die Koordination der Bildungs- und Beschäftigungspolitik im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bleibt für die Länder Afrikas das Gebot der Stunde. Seitens der Industrienationen ist die Förderung der Berufsausbildung eine geeignete Art der Hilfe zur Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe, die im Rahmen der multilateralen Entwicklungshilfe am effektivsten sein kann. So befaßt sich die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) intensiv mit der Berufsausbildung und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern, eine Aufgabe, die sie dank langjähriger weltweiter Erfahrung besser erfüllen kann als einzelne Länder.

Es ist zu begrüßen, daß die Bundesrepublik seit 1971 bei der Unterstützung von Bildungsprojekten in Entwicklungsländern die multilaterale Form der Hilfe bevorzugt³⁶⁾. Die Unterstützung von Projekten im Bereich der Bildungs- und Beschäftigungspolitik stellt auf jeden Fall eine Form der Entwicklungshilfe dar, die den armen Bevölkerungsschichten zugute kommt und nicht in erster Linie die bestehenden Herrschaftsstrukturen stärkt, wie das bei anderen Formen der Entwicklungshilfe häufig der Fall ist.

*Dr. Georg Vasos,
Berater des Internationalen
Arbeitsamtes (ILO) in Kinshasa*

Veränderungen in der Arbeitsorganisation und Forderungen der Arbeitnehmer — Das Beispiel Frankreich*)

Wo Veränderungen der Arbeitsorganisation den Wünschen der Arbeiter entsprechen, dürften sie eigentlich keinen Widerstand der Gewerkschaften hervorrufen. In einem in „La vie ouvrière“ veröffentlichten Artikel vom 15. Dezember 1971 heißt es denn auch: „Eine neue Arbeitsorganisation, die die Aufgaben vielseitiger, verantwortlicher, qualifizierter macht, ist eine gewerkschaftliche Forderung.“ Bei Experimenten in diesem Bereich in holländischen, englischen, norwegischen und italienischen Firmen haben die Gewerkschaften, wenn sie nicht direkt beteiligt waren, diese Versuche zumindest wohlwollend toleriert. Wenn man also davon ausgeht, daß die Gewerkschaften in erster Linie in der Lage sind zu entscheiden, ob Veränderungen den Arbeiterinteressen entsprechen oder nicht, sollte ihre Antwort auf diese Frage eindeutig und positiv ausfallen. Wie ist es unter diesen Umständen zu erklären, daß Versuche zur Reorganisation, die von den gleichen Überlegungen ausgingen wie die erwähnten Experimente, in manchen Unternehmen in Frankreich und im Ausland auf gewerkschaftlichen Widerstand stießen? Die wenigen bekannten Beispiele über Schwierigkeiten lassen dreierlei Erklärungen zu.

36) Vgl. Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade, hrsg. vom BMZ, Bonn 1971, S. 13 f., zitiert in: Eppler, Erhard, Wenig Zeit für die Dritte Welt, 3. Aufl., Stuttgart 1971, S. 107 f.

*) Gekürztes Kapitel V („Observations générales sur le contenu de ces expériences et les problèmes qu'elles soulèvent“) aus: Yves Delamotte, „Recherches en vue d'une Organisation plus humaine du travail industriel“, La Documentation Française, Paris 1972. Aus dem Französischen übersetzt von Frä. Delizee.

Gewerkschaftliche Vorbehalte

Veränderungen in der Arbeitsorganisation können erstens von den Gewerkschaften als eine *Bedrohung der Arbeitsplätze* verstanden werden. Das wird immer dann der Fall sein, wenn für gewisse Arbeitsplätze im Rahmen der Neuorganisation kein Ersatz geschaffen werden kann. Es kann auch dann eintreten, wenn die Unternehmensleitung die Veränderungen im Zeichen einer Produktivitätspolitik betreibt, die traditionelle Reaktionen kollektiven Mißtrauens erwecken könnte. Die Reaktionen in diesem Bereich hängen davon ab, wie die Veränderungen angeboten werden und in welchen größeren Zusammenhang sie gestellt werden. Sie können auftreten, bevor die Veränderungen verwirklicht werden und sie dadurch verzögern oder sogar behindern.

Andere Reaktionen sind meistens unmittelbarer mit den *Folgen der Veränderungen für die Arbeiter* selbst und mit ihrer neuen Situation verbunden. In manchen Fällen stellen die Arbeiter fest, daß sie mehr arbeiten müssen als früher, z. B. wenn sie mehr Maschinen bedienen. Ihre Aufgaben können sehr viel komplizierter "werden, mehr Entscheidungen verlangen, mehr Verantwortung ins Spiel bringen. Bleiben Einstufungen und Gehälter auf der anderen Seite unverändert, können Arbeiter und Gewerkschaften zu dem Schluß kommen, daß man von ihnen — ohne Gegenleistung — mehr verlangt. In manchen Fällen wird eine Gegenleistung vorgesehen, z. B. der Übergang in eine höhere Lohnstufe: Aber diese Gegenleistung tritt nicht sogleich in Kraft. Sie wird von der Firmenleitung erst gewährt, wenn diese damit rechnen kann, daß die Arbeiter sich an das neue Modell der Produktionsorganisation angepaßt haben. Die Arbeiter können also ungeduldig reagieren, die Gewerkschaften können Arbeitsniederlegungen beschließen. Diese verschiedenen Beispiele scheinen zu beweisen, daß die Arbeiter — mit Ausnahme von einigen besonders gelagerten Fällen — nicht gewillt sind, sich mit bloß immateriellen Vorteilen zu begnügen, die die neue Organisationsform ihnen vermutlich einbringen wird. Betrachten die Arbeiter ihre neue Arbeitssituation im Hinblick auf den Effekt für die Betriebsleitung, kommen sie zu dem Ergebnis, daß sie von nun an dieser noch mehr einbringen, und finden es natürlich ungerecht, nicht angemessen bezahlt zu werden. An dieser Stelle ist anzumerken, daß die britischen Produktivitätsvereinbarungen auf der Idee beruhen, daß die Veränderungen in der Arbeitsorganisation oder in den Arbeitsbedingungen von den Beteiligten nur dann wirklich angenommen werden, wenn die Gegenleistungen zu Beginn (hinsichtlich der Löhne und der Arbeitsdauer) genau festgelegt sind, und daß man für die Annahme dieser Veränderungen den entsprechenden Preis bezahlen soll.

Die eben angedeuteten Reaktionen weisen drittens auf die Konsequenzen dieser Veränderungen für die Arbeiter hin. Sie erinnern daran, daß deren Situation *verschiedene zusammenhängende Aspekte* umfaßt und daß durchaus positive Veränderungen am Inhalt der Arbeit dann von den Betroffenen falsch verstanden werden können, wenn diese das Gefühl haben, dadurch benachteiligt zu werden (gleichgültig, ob dieses Gefühl begründet ist oder nicht). Das deutet die Risiken an, die jede Aktion im Unternehmen hervorrufen würde, welche ausschließlich auf den Inhalt der Arbeit zielt, während die übrigen Elemente der Lage der Arbeiter (Einstufung, Gehälter, Bildungsmöglichkeit und Beförderung) vernachlässigt werden. So auf sich selbst beschränkt riskiert eine Politik zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Alibi eingeschätzt zu werden dafür, daß in anderen Bereichen nichts getan wird oder, um es mit einem Begriff aus der Gewerkschaftspresse auszudrücken, als ein neuer „Trick“. Dahinter wird dann eine weitere, dritte Möglichkeit der Einschätzung deutlich: die ideologische, die nicht mehr die konkreten Ergebnisse dieser Maßnahmen, sondern ihren Förderern unterstellte Absichten (Manipulation, Integration), an denen die tatsächliche Bedeutung abgelesen werden könne, im Auge hat.

Forderungen der Gewerkschaften

Die Verantwortlichen aller französischen Gewerkschaften, der CGT, der CFTD, der CGT-FO, der CFTC, halten daran fest, daß alle Bereiche, die die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der qualifizierten Arbeiter betreffen, beachtet werden müssen. Sie erinnern daran, daß Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsorganisation oder der Arbeitsinhalte nur ein Element innerhalb der komplexen Arbeitssituation berühren, und daß Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen erforderlich sind. Am häufigsten genannt werden in diesem Zusammenhang folgende Punkte:

a) *Arbeitsbedingungen*: Hier liegt der Schwerpunkt bei den Problemen Arbeitsrhythmus und Arbeitsbelastung. Der Arbeitsrhythmus wechselt zu oft. Da die älteren Arbeiter dem nicht mehr folgen können, werden sie beiseite geschoben. An den Montagebändern sollte man eine größere Anzahl von Ersatzarbeitern vorsehen, was individuelle Pausen ermöglichen könnte, geradeso, wie es bei Fiat gemacht wurde; noch besser wäre ein vollständiges Stoppen des Laufbandes für eine gemeinsame Pause (Alfa Romeo). Entspannungsräume müßten vorgesehen werden.

Die Arbeitsumgebung (Lüftung — Lärm) könnte in vielen Fällen verbessert werden. Die Bedeutung wirksamer Maßnahmen gegen Arbeitsunfälle wird hervorgehoben. Die Arbeitszeit ist zu lang, und die Schichtarbeit bringt das Familien- und soziale Leben aus dem Gleichgewicht, abgesehen von den psychischen und physiologischen Folgen. In dieser Beziehung ist festzustellen, daß das Experiment mit der gleitenden Arbeitszeit von manchen gewerkschaftlichen Verantwortlichen mit Interesse verfolgt wird.

b) *Einstufungen und Löhne*: Die bestehenden Einstufungssysteme scheinen nicht mehr angemessen zu sein, und eine Erneuerung ist erforderlich. Das zeigten auch die Verhandlungen in der Metallindustrie. Die betriebsinternen Einstufungen (*Classification maison*) werden gekündigt, weil sie ihren Wert verlieren, wenn der Arbeiter das Unternehmen verläßt. Das System von Arbeitsplatzbewertung, das den Lohn eines Arbeiters vermindern kann, wenn der Arbeiter an einen weniger schmutzigen oder gefährlichen Arbeitsplatz versetzt wird, und das die älteren Arbeiter bestraft, wird bekämpft. Die bei Renault erreichten Garantien einer Aufrechterhaltung des Lohnes im Falle einer Arbeitsplatzveränderung werden positiv beurteilt, aber sie reichen nicht aus, um ein System akzeptieren zu können, das die berufliche Erfahrung des einzelnen nicht berücksichtigt. Das Mißverhältnis zwischen Lohn und Leistung wird unter anderem von der CFTD unterstrichen. Im allgemeinen geht man davon aus, daß eine Verbesserung der Situation der Angelernten nur durch eine Erhöhung ihrer Löhne erfolgen kann.

c) *Ausbildung und Weiterbildung*: Auf gewerkschaftlicher Seite wird herausgestellt, daß es viele angelernte Arbeiter gibt, die lediglich den Start ins berufliche Leben verfehlt haben und Fähigkeiten besitzen, die entwickelt werden können. Aber der Wille zur Ausbildung verkümmert, wenn es keine leicht zugänglichen Bildungszentren gibt, oder wenn die erforderliche, beträchtliche Anstrengung nicht weiterbringt. Daß sich Angelernte bis jetzt zu einem großen Teil nicht an Bildungsaktionen beteiligt haben, wird unterstrichen; eine Differenzierung dieser Maßnahmen ist also notwendig. Von der neuen Gesetzgebung über die Weiterbildung werden Verbesserungen dieser Situation erwartet. Die CFTC hofft, daß es auch Angelernten durch diese neuen Beschlüsse möglich wird, sich zu Technikern und Führungskräften zu qualifizieren.

d) *Personalführung und soziale Beziehungen im Betrieb*: Manche Gewerkschaftschefs — so bei CGT-FO — betonen die unzureichende Berücksichtigung der Personalprobleme in der Organisation und der Geschäftsführung französischer Unternehmen. Werden Investitions- oder Neuorganisationsbeschlüsse gefaßt, prüft man deren Auswirkungen auf das Personal erst im Nachhinein, anstatt sich von Anbeginn an einen Überblick

über alle möglichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen zu verschaffen. Das macht auch deutlich, daß der Personaldirektor oft keine selbständige Funktion im Unternehmen innehat. Arbeitskräfte- und Ausbildungsplanung bleiben Ausnahmefälle.

Verantwortliche Gewerkschaftsfunktionäre beobachten allgemein, daß Konflikte im Unternehmen mehr und mehr durch Schwierigkeiten mit der menschlichen Umgebung verursacht werden. Die Meister werden unter Arbeitern ausgewählt, deren berufliche Fähigkeiten man honorieren möchte. Das ist eine Belohnungsförderung, die nicht immer die Fähigkeit zu einer Führungsrolle berücksichtigt.

Alle Gewerkschaftsbünde machen allerdings auch darauf aufmerksam, daß auch andere Berufsgruppen als die Angelernten ihre Probleme haben.

Die CGT hat vor kurzem ein von ihrem Geschäftsführenden Ausschuß gebilligtes Dokument über die Arbeitsbedingungen veröffentlicht. Dessen Forderungen beziehen sich auf die Verminderung von Bandgeschwindigkeiten und Arbeitsbelastung, den Gesundheitsschutz und die Arbeitssicherheit, die Entwicklung der Ausbildungs- und Förderungsmöglichkeiten, die Art der Lohnzahlungen und der Einstufungen. Die ergriffenen Maßnahmen müssen dazu führen, die Qualität und die Vielseitigkeit der dem einzelnen anvertrauten Funktionen zu steigern sowie den Arbeitern mehr Eigeninitiativen einzuräumen.

Es würde den Rahmen dieses Berichtes, der sich einem Einzelproblem — der Arbeitsorganisation — widmet, sprengen, wenn wir dieses und weitere ähnliche, sehr gründlich bearbeitete Dokumente hier im einzelnen analysieren wollten. Festzuhalten ist, daß man sich auf beiden Seiten vollkommen bewußt ist, daß dieses komplexe Problem von verschiedenen Seiten zugleich angepackt werden muß. Die Bemühungen um eine humane Arbeitsorganisation in der Industrie werden nur dann vorangehen, werden erst dann Konsequenzen für die Praxis haben, wenn sie in eine umfassende Strategie eingebettet werden.

*Prof. Yves Delamotte,
Paris*

„Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (Ein Beitrag zum Thema Humanisierung der Arbeit*)

Das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit ist bezüglich seines erheblichen Stellenwertes einzuordnen in den komplexen Bedeutungsrahmen des Interessenkonfliktes und -gegensatzes von Arbeitnehmern und Arbeitgebern der gegenwärtigen industriellen (bundesrepublikanischen)

*) Diese aktualisierte Stellungnahme zu dem im Oktober 1973 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten „Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ wurde mitinitiiert von Teilnehmern (Stipendiaten) des Seminars „Arbeitswissenschaft“, das die Stiftung Mitbestimmung Tom 12. bis 18. 8. 1973 in Bad Kreuznach veranstaltete

Gesellschaft. Eklatant wird dies vor allem spätestens dann, wenn die einzelnen Paragraphen und Textstellen des Gesetzes kritisch untersucht werden im Hinblick auf die realen Interessenhintergründe und -kollisionsmöglichkeiten. Es versteht sich von selbst, daß den folgenden Ausführungen arbeitnehmer- und somit gewerkschaftsorientierte Intentionen zugrunde liegen. Längerfristig-strategische (gewerkschaftliche!) Absichten und Vorstellungen der Textinterpreten mögen sich nicht immer mit dem gegenwärtig Machbaren — den unter Berücksichtigung real-gesellschaftlicher Machtverhältnisse und Durchsetzungsmöglichkeiten „pragmatisch für notwendig erachteten“ Kompromissen — decken. In diesem Sinne ist die verschiedentlich kritisierte DGB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung gewerkschaftlich konstruktiv (keineswegs destruktiv) zu nennen.

Mit der Bundesregierung ist gemäß Bericht und Antrag des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung dieser einhellig der Ansicht, daß das Gesetz eine durchgreifende Verbesserung des Schutzes des arbeitenden Menschen mit sich bringen und zur humanen Gestaltung des Arbeitslebens beitragen wird. Eine auszugsweise — exemplarisch gedachte — Durchleuchtung einzelner Aspekte der vier Abschnitte des Gesetzes hebt, und das ist vorsichtig formuliert, die von Wirtschafts- und Unternehmenskreisen als unbegründet charakterisierten Zweifel an einem relativ arbeitgeberfreundlich gebliebenen Gesetzeswerk nicht ganz auf, indem z. B. der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung in seinem Bericht die Unterstützungsfunktion der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit dem Arbeitgeber und den betrieblichen Führungskräften gegenüber betont.

Einer geordneten Übersicht und Gliederung wegen sollen die Bestimmungen im einzelnen nacheinander behandelt werden¹⁾.

1. Zielsetzung

Bereits in der Zielsetzung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wird mit einem Zentralbegriff operiert, dem mehrdeutige Interpretationen und Begründungszusammenhänge zugewiesen werden können. Der Begriff „arbeitsbedingte Erkrankungen“ enthält die Möglichkeit einer gefährlichen Einengung arbeitsmedizinischer Bemühungen um den arbeitenden Menschen, da er die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen individuellen psychischen und physischen Dispositionen und Einflüssen aus der Arbeitssituation vernachlässigt.

Ebenso kann die Wirksamkeit des nunmehr beschlossenen Gesetzes von vornherein in Frage gestellt werden, wenn in § 1 von der Verwirklichung „gesicherter“ arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Erkenntnisse gesprochen wird, so daß „ungesicherte“ quasi abgelehnt werden können. Bis heute ist im wissenschaftlichen sowie im gesellschaftlich-politischen Bereich kein Konsens in Sicht, der allgemein verbindliche Kriterien „gesicherter“ arbeitsmedizinischer Erkenntnisse umschreiben würde. Sonderbarerweise gesteht die Bundesregierung in ihrer Begründung der einzelnen Punkte des Gesetzentwurfes zu, daß solche „gesicherten“ Erkenntnisse rechtlich nicht verbindlich sind. Sie gibt lediglich der Hoffnung Ausdruck, daß diese Erkenntnisse vom Arbeitgeber unversehens in die Betriebspraxis umgewandelt werden, wenn sie von den Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit „überzeugend“ dargelegt werden.

Seltsam muten auch die begründenden Erläuterungen der Bundesregierung zum Gesetzentwurf unter Einschluß der Kostenfrage an: Sie geht davon aus, daß die mit der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit verbundenen

¹⁾ Der Beitrag kann hier — aus redaktionellen Gründen — nur stark verkürzt wiedergegeben werden. Die ungekürzte Fassung wird demnächst möglicherweise an anderer Stelle erscheinen.

Kosten durch eine Senkung der Unfallzahlen und damit der betrieblichen Unfallkosten zumindest ausgeglichen werden. In dem Zusammenhang wird auf die Studie des Arbeitgeberverbandes der Metallindustrie im Regierungsbezirk Köln hingewiesen, die zu dem Ergebnis kommt, daß durch den Einsatz eines Betriebsarztes mehr betriebliche Kosten eingespart werden als für ihn aufgewendet werden müssen. Wollte man etwa — um es einmal polemisch zu sagen — die sowieso nicht zur unverrückbaren Verbindlichkeit verpflichteten Arbeitgeber appellierend oder freundlichst bitten, doch schon bei der Beurteilung des Gesetzentwurfes (dessen Fassung in den Gesetzestext größtenteils unverändert übernommen wurde) ihr freies unternehmerisches Prinzip der Profitmaximierung nicht zu vergessen? Das Gesetz sieht scheinbar u. a. in den Betriebsärzten, Sicherheitsingenieuren und anderen Fachkräften für Arbeitssicherheit Hilfskräfte des Arbeitgebers, von dessen unternehmerischem Interesse es mehr oder weniger abhängt, ob überhaupt und in welchem Umfange ihre Tätigkeit ausgeübt werden kann.

2. Betriebsärzte

Gemäß § 2 Abs. 1 hat der Arbeitgeber Betriebsärzte schriftlich zu bestellen und ihnen die in § 3 genannten Aufgaben zu übertragen, soweit dies „erforderlich“ ist im Hinblick auf die Betriebsart, die Zahl und Zusammensetzung der beschäftigten Arbeitnehmer sowie die Betriebsorganisation (z. B. Art und Ausmaß der gesundheitsgefährdenden Produktionsgänge). Es fehlen aber verbindliche Vorschriften über Zahl und erforderliche Beschäftigungszeit von Betriebsärzten, so daß wirksame Sanktionen kaum in Erwägung gezogen werden können. Mit keinem Wort wird u. a. an die von der EWG im Jahre 1966 herausgegebenen Richtzahlen erinnert, nach denen die Gesamtzahl der Beschäftigten, für die ein Betriebsarzt erforderlich ist, 2 500 nicht überschreiten soll und bei besonderen Gefahren im Betrieb eine entsprechend niedrigere Richtzahl anzusetzen ist (vgl. Bulletin der EWG, Heft 8/1966, S. 57 ff.).

Die entschuldigende Begründung der Bundesregierung verweist darauf, daß es auch in absehbarer Zeit nicht möglich sein werde, den Arbeitgebern verbindlich (gesetzlich), differenziert nach den maßgeblichen Kriterien, Zahl und erforderliche Beschäftigungszeit der Betriebsärzte vorzuschreiben. Der Arbeitgeber müsse vielmehr „selbstverantwortlich“ entscheiden, welche Konsequenzen aus § 2 für seinen Betrieb zu ziehen sind. Die dementsprechend getroffenen Maßnahmen sind (nach § 13 Abs. 1) der zuständigen Behörde (wobei durch Landesrecht die jeweils zuständige Behörde bestimmt wird, in der Regel die Gewerbeaufsichtsämter) binnen 6 Wochen nach Ablauf jedes Kalenderjahres mitzuteilen. Diese Mitteilungen sollen statistisch ausgewertet und den Rechtsorganen als „Entscheidungshilfe“ zur Verfügung gestellt werden. Demnach hat es nicht bloß den Anschein, daß das an die „Selbstverantwortlichkeit“ der Arbeitgeber appellierende Gesetz von letzteren auf indirektem Wege inhaltlich näher ausgestaltet bzw. konkretisiert werden wird (man beachte den Terminus „Entscheidungshilfe“). Die Frage drängt sich auf, ob mitbestimmungsorientierte Arbeitnehmerorgane (Gewerkschaften) bei diesem die „Entscheidungshilfe“ vorbereitenden Prozeß wohl versehentlich nicht angesprochen worden sind.

Der Bundestag hat die Anregungen von Bundesrat und DGB zu § 2 Abs. 3 in das Gesetz aufgenommen. Demzufolge hat der *Arbeitgeber* die Kosten für die erforderliche Fort- und Weiterbildung der Betriebsärzte zu tragen.

Bedenklich muß es stimmen, daß die „erforderliche Fortbildung unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange“ bislang nicht an bestimmbare Allgmeinkriterien gebunden werden konnte. In Verbindung mit den nicht näher definierten „fachkundlichen“ Anforderungen an die Betriebsärzte (§ 4) ist an dieser Stelle zu fragen, wie die Fortbildungsmöglichkeiten formal und institutionell sowie inhaltlich anzubieten und

wahrzunehmen sind (vgl. Aussagen zu § 4). Es bleibt nur zu hoffen, daß u. a. ministerielle Erlasse und dgl. die zu präzisierenden „fachkundlichen“ Mindestanforderungen nicht noch zusätzlich auf Grund der vom Gesetzgeber übersehenen Lücke verringert werden.

§ 3, der die vielfältigen Aufgaben der Betriebsärzte umreißt, zeigt — entsprechend der vorherrschenden Grundtendenz des Gesetzes — die Ausweichmöglichkeit und daher relative Unverbindlichkeit für den Arbeitgeber (abgesehen davon, daß selbstverständlich gewisse Maßnahmen auch für den Arbeitnehmer verbindlich sein müssen, siehe § 3 Abs. 1 Ziff. 4 und § 6 Ziff. 4).

Wiederholt ist die Rede z. B. von der Erforschung der Ursachen „arbeitsbedingter“ Erkrankungen (§ 3 Abs. 1 Ziff. 3 c). Die „pluralistisch“ interpretierbare Redewendung erfährt dadurch keine konkretisierende Abschwächung, indem die diesbezüglich zu erfassenden und auszuwertenden Untersuchungsergebnisse als Grundlage dafür dienen sollen, dem Arbeitgeber Maßnahmen zur Verhütung dieser Erkrankungen „vorzuschlagen“.

3. *Fachkräfte für Arbeitssicherheit*

Der 3. Abschnitt enthält Regelungen hinsichtlich der Bestellung und des Aufgabenkataloges der Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Sicherheitsingenieure, -techniker, -meister) sowie der Anforderungen an diese.

Im einzelnen braucht nicht intensiviert hierauf eingegangen zu werden, da sich Aufgaben, Anforderungen und Bestimmungsvorschriften ähneln, spezifisch unterscheiden, ergänzen, z. T. überschneiden und wiederholen, sie also der gesetzlichen Klarheit und Vollständigkeit wegen die ausdrücklichen Bezugspunkte dieser zweiten im Gesetz angeführten Funktionsträger- und Personengruppe darstellen (neben den Betriebsräten).

4. *Gemeinsame Vorschriften*

Auf beide Gruppen — die Betriebsärzte und die Fachkräfte für Arbeitssicherheit — beziehen sich die gemeinsamen Vorschriften des vierten Abschnittes. Das für die aus der Sicht der Arbeitnehmer (Gewerkschaften, Betriebsräte) vordergründig Entscheidende soll nachfolgend auf seine Effizienz hin untersucht werden.

Die erste Vorschrift des Abschnittes postuliert die Unabhängigkeit der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit bei der Anwendung ihrer arbeitsmedizinischen **und** sicherheitstechnischen Fachkunde (§ 8 Abs. 1). Abgesehen von der anzuerkennenden Bedeutung einer derartigen Feststellung taucht hier wieder der so gut wie undefiniert gebliebene Begriff der arbeitsmedizinischen (bzw. sicherheitstechnischen) Fachkunde auf. Zu Abschnitt 2 (§ 4) ist Grundsätzliches zu diesem Punkt in groben Umrissen schon gesagt worden.

Eine verhältnismäßige Unverbindlichkeit für den Arbeitgeber sieht § 8 Abs. 3 vor, wenn es im letzten Satz heißt, daß der Arbeitgeber in bezug auf die von Betriebsärzten oder Fachkräften für Arbeitssicherheit vorgeschlagenen arbeitsmedizinischen oder sicherheitstechnischen Maßnahmen bei Ablehnung derselben dies den Vorschlagenden schriftlich mitzuteilen und zu begründen hat, „sogar“ der Betriebsrat erhält eine Abschrift. Es bleibt offen, welche Dimensionen für ablehnende Begründungen (z. B. Wirtschaftlichkeits- bzw. alleiniges Profitinteresse) von vornherein auszuschließen / ausgeschlossen sind.

Während noch im § 9 des Regierungsentwurfes die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat zwar zur Verpflichtung gemacht und in Derivation dieses Prinzips das Recht

des Betriebsrates auf Beratung durch die Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit ziemlich vage umschrieben wurde (Absätze 1 und 2), so hat die definitive Gesetzesfassung mittels Einfügung eines dritten Absatzes die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates bedeutend prägnanter fixiert. Insofern ist die getroffene Regelung sogar punktuell weitergehend als die vom Bundesrat — dabei recht erstaunlich unter Berücksichtigung der dortigen Mehrheitsverhältnisse — im „Verein“ mit dem DGB (der nachzog) bereits im Prinzip geforderte Vorschrift. § 9 Abs. 3 lautet: „Die Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit sind mit Zustimmung des Betriebsrates zu bestellen und abzurufen. Das gleiche gilt, wenn deren Aufgaben erweitert oder eingeschränkt werden sollen; im übrigen gilt § 87 in Verbindung mit § 76 des Betriebsverfassungsgesetzes. Vor der Verpflichtung oder Entpflichtung eines freiberuflich tätigen Arztes, einer freiberuflich tätigen Fachkraft für Arbeitssicherheit oder eines überbetrieblichen Dienstes ist der Betriebsrat zu hören.“

Trotz der in diesem Teilabschnitt relativ befriedigenden Regelung sind u. a. zwei relevante Problemkreise weiterhin zu konstatieren:

a) Die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates sind nicht derart unmißverständlich auf die Einrichtung, Durchführung und Unterhaltung einschlägiger Maßnahmen bezogen, zur Sicherstellung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates nach § 87 Abs. 1 Ziff. 7 müßte dem Betriebsrat auch ein Initiativrecht im Sinne einer Auftragserteilung eingeräumt werden.

b) Bedeutsam auf die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Betriebsrates wirkt sich der Status der Betriebsärzte und der Fachkräfte für Arbeitssicherheit aus. Es stellt sich die Frage, ob tatsächlich völlig ausgeschlossen ist, daß der Arbeitgeber die Bestimmungen des BetrVG nicht dadurch außer Kraft setzen kann, daß er die Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu leitenden Angestellten im Sinne des § 5 Abs. 3 BetrVG erklärt.

Neben der Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit (§ 10) wäre im gerade besprochenen Zusammenhang entsprechend § 11 der zu bildende Arbeitsschutzausschuß hinsichtlich seines Handlungsspielraumes genauer zu fassen. Der Arbeitsschutzausschuß sollte eigentliches Entscheidungsgremium über von den Betriebsärzten und den Fachkräften für Arbeitssicherheit und anderen Beauftragten/Beteiligten für notwendig erachtete arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Maßnahmen sein.

Die Vorschrift des § 12 sieht nach Ansicht der Bundesregierung vor, daß die Überwachungsbehörden (etwa die staatlichen Gewerbeärzte und die Gewerbeaufsichtsbeamten) dem Arbeitgeber in den Fällen, in denen er die ihm obliegenden Verpflichtungen aus dem Gesetz oder einer ergänzenden Rechtsverordnung oder Unfallverhütungsvorschrift nicht erfüllt, die zu treffenden Maßnahmen vorschreiben. Bevor sie eine Anordnung trifft (so § 12 Abs. 2 Ziff. 1) hat die zuständige Behörde den Arbeitgeber und den Betriebsrat (dessen Nichtberücksichtigung im Regierungsentwurf vom DGB nicht gerügt wurde) zu hören. Eine enge Zusammenarbeit mit dem zuständigen Träger der gesetzlichen Unfallversicherung bietet sich dabei an. Berücksichtigt wurde die in der DGB-Stellungnahme zum Regierungsentwurf geforderte Hinzufügung eines zusätzlichen Absatzes 4 zu § 12, demzufolge die zuständige Behörde den Betriebsrat über eine gegenüber dem Arbeitgeber getroffene Anordnung schriftlich in Kenntnis zu setzen hat (unverzügliche Information). Noch besser aber könnte das Tätigwerden des Arbeitgebers bzw. des Unternehmers erreicht werden, wenn — wie zu § 11 geäußert — der Arbeitsschutzausschuß als handlungs-, entscheidungs- und anordnungsbefugtes Gremium konstituiert würde.

Mitteilungs-, Auskunfts- und Besichtigungsrechte der zuständigen Behörde (Gewerbeaufsichtsämter) sowie des zuständigen Trägers der gesetzlichen Unfallversicherung sind in § 13 spezifiziert.

Hier verwundert es speziell in Abs. 2, daß in der Stellungnahme des DGB zum Regierungsentwurf die letzterem innewohnende Verwässerung der Auskunftspflicht des Arbeitgebers nicht bemängelt wurde und wird, zumal wenn es heißt, daß der Arbeitgeber Auskunft auf solche Fragen verweigern kann, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1—3 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

Die zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat verschiedentlich strittigen Fragen der Ermächtigung von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden von den §§ 14 und 15 berührt.

Im Hinblick auf die §§ 16 und 17 hat der Gesetzgeber sich den ähnelnden Änderungsvorschlägen von Bundesrat und DGB zum Regierungsentwurf angepaßt. So gih z. B. als unabdingbar, daß die flexiblen Rahmenbestimmungen des Gesetzes fast uneingeschränkt im gesamten Bereich des öffentlichen Dienstes ins Gewicht fallen (§ 16). Weiterhin ist nach Meinung des DGB das Rahmengesetz so flexibel gestaltet, daß Sonderregelungen von branchenspezifischen Gegebenheiten möglich sind und eine völlige oder teilweise Ausklammerung des Bereiches der Seeschifffahrt und des Bergbaues einer vernünftigen Begründung entbehren (§ 17).

Der Änderungsvorschlag des Bundesrates zur Neufassung des § 19 wurde vom DGB wegen seiner grundlegenden Bedeutung unterstützt, da in vielen Bereichen der Wirtschaft die Erfüllung der Vorschriften des Gesetzes nur durch „überbetriebliche Einrichtungen“ möglich sein wird (vgl. die Überlegungen zu § 1 und den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfes bzw. jetzigen Gesetzes). Vom Gesetzgeber vollständig akzeptiert, lautet der § 19 also endgültig wie folgt: „Die Verpflichtung des Arbeitgebers, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen, kann auch dadurch erfüllt werden, daß der Arbeitgeber einen überbetrieblichen Dienst von Betriebsärzten oder Fachkräften für Arbeitssicherheit zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 3 oder § 6 verpflichtet.“

Die vom Autor dieser Stellungnahme empfohlene Konstituierung des Arbeitsschutzausschusses als Entscheidungsgremium müßte logischerweise in bezug auf derartige überbetriebliche Einrichtungen eine der angestrebten Funktion gerecht werdende Modifikation erfahren.

Die wichtige Frage der Behandlung von Ordnungswidrigkeiten des in diesem Falle äußerst mageren und nachlässigen Regierungsentwurfes zur Bestimmung des § 20 (in Verbindung mit § 13) wurde vom DGB überhaupt nicht im Rahmen seiner offiziellen Stellungnahme registriert. Wie in der kritischen Äußerung zu § 13 bereits vorab angerissen, bleiben Sinn und Zweckhaftigkeit eines Gesetzes zu hinterfragen, dessen Durchsetzung nicht von evtl. mehr oder weniger strengen Sanktionierungsmöglichkeiten begünstigt wird. Unter Einbeziehung der erheblichen sozialpolitischen Bedeutung der vorgesehenen Anordnungen nach § 12 schlug der Bundesrat u. a. eine präzisere Fassung des § 20 Abs. 2 vor, indem er die Ahndung mit Geldbußen bis zur Höhe von 50 000 DM bei Zuwiderhandlungen einer vollziehbaren Anordnung nach § 12 Abs. 1, die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 13 (siehe § 20 Abs. 1 Ziff. 2—4) mit einer Geldbuße bis zu 1 000 DM verankert wissen wollte. Diesen Passus hat der Gesetzgeber unbeanstandet übernommen.

Aber auch derlei „Sanktionen“ können von den (meistens sowieso kapitalkräftigen) Unternehmen mühelos geschluckt und vielfach verkraftet werden. Deshalb sollte unver-

mindert darüber reflektiert werden, inwieweit im Rahmen einer zu fixierenden strafgerichtlichen Verfolgung die Androhung von Haftstrafen nicht eine effektivere Möglichkeit zur Durchsetzung von Maßnahmen darstellt.

Außerdem kann jedermann im Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung für die Jahre 1968/69 nachlesen, welche lächerlich kleine Zahl von Gewerbeaufsichtsbeamten und technischen Aufsichtsbeamten der gewerblichen Berufsgenossenschaften überhaupt zur Verfügung steht, Ordnungswidrigkeiten und Zuwiderhandlungen der Arbeitgeber u. a. auch nach diesem Gesetz festzustellen und den Gerichten mitzuteilen. Zum Beispiel kamen im Jahre 1969 auf 1 597 Gewerbeaufsichtsbeamte 1,34 Millionen Betriebe mit 17,3 Millionen Beschäftigten. Legt man die gesamte Arbeitszeit zugrunde, so beträgt die pro Jahr und Betrieb errechnete Zeit durchschnittlich 130 Minuten (diesbezüglich wäre jedoch anzumerken, daß die allein rechnerisch nicht nachvollziehbare „hohe“ Arbeitszeitermittlung für die Tätigkeit der Aufsichtsbeamten möglicherweise auf unzugänglichen Quellen beruhen dürfte, falls u. a. z. B. ein Druckfehler oder eine Fehlerberechnung ausgeschlossen wären!). Auch darf dabei nicht übersehen werden, daß Gewerbeaufsichtsbeamte neben der betrieblichen Überwachungstätigkeit eine Fülle anderer Aufgaben zu bewältigen haben.

Bundesregierung und Bundestag hätten womöglich besser daran getan, zu prüfen, auf welche Weise im Zusammenwirken mit den Ländern die Arbeit und Überwachungsbemühungen der Aufsichtsbehörden personell und materiell effektiver zu gestalten sind, als sich u. a. zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Selbstverantwortlichkeit der Arbeitgeber zu stützen. Es gilt noch immer: *Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.*

Der Übersicht wegen soll nicht unerwähnt bleiben, daß parallel notwendige Änderungen der Reichsversicherungsordnung, die übliche Berlin Klausel sowie Bestimmungen zum Inkrafttreten des Gesetzes in den §§ 21—23 ihren Niederschlag gefunden haben.

Vorläufige Schlußbemerkungen

Die nunmehr „abgerundete“ kritische Würdigung des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit konnte an mehreren relevanten Stellen die einleitend bemängelte stellenweise Unverbindlichkeit der Bestimmungen belegen.

Sehr zu begrüßen waren und sind die zu verschiedenen Punkten ergangenen Änderungsvorschläge und Stellungnahmen vor allem des DGB, des Bundesrates und des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung. Trotzdem muß aus arbeitnehmer- und gewerkschaftsorientierter Interessenbezogenheit heraus betont werden, daß bestimmte — ebenfalls in ihren potentiellen Auswirkungen nicht minder relevante — Aspekte in der DGB-Stellungnahme scheinbar nicht oder nicht ausreichend erkannt worden sind.

Das, was man von Seiten des DGB wenigstens hypothetisch innerhalb eines auf zukünftige gesetzliche und sonstige Vereinbarungen gerichteten Bewußtseinsrahmens hätte leisten können und sollen, wäre z. B. folgendes gewesen:

Das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit müßte aus gewerkschaftlicher Sicht Bestandteil einer übergreifenden arbeitnehmer- und gewerkschaftsorientierten Strategie sein oder werden, in die u. a. das lediglich quasi-separate Gebiet gesamtergonomischer und sozial angrenzender Bemühungen und Konzeptionen (vgl. Ansätze derzeitiger Ergonomie-Zentren in einigen Unternehmen und das vielleicht in Ansätzen Schule machende Beispiel des Ergebnisses der Rahmentarifauseinandersetzungen in der Metallindustrie von Baden-Württemberg im Oktober 1973 = Humanisierung der Arbeitswelt usw.) einzugliedern wäre. Für diesen Blickwinkel mögen vorerst die mit Fragezeichen zu versehenen Hinweise ge-

nügen, welche Rolle man künftig z. B. dem im Betrieb erwünschten/tätigen Psychologen, der betrieblichen Sozialarbeit (evtl. den Sozialarbeitern u. a.), der betrieblichen (überbetrieblichen?) Aus- und Fortbildung usw. zuzugestehen gedenkt.

Thesen

Das Gesetz ist verabschiedet und verkündet und tritt am 1. Dezember 1974 in Kraft mit Ausnahme von § 13 Abs. 1, §14 und § 21 (die am ersten Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten). Betriebsräte und Arbeitnehmer müssen sich auf die Praxis einstellen und die gegebenen Möglichkeiten der gesetzlichen Bestimmungen (unter Abwägung von Schwächen und Stärken) ausschöpfen. Dabei sollten sie vor allem folgende Punkte im Blick haben:

1. Das Mitwirkungsrecht des Betriebsrates gemäß § 9 des Gesetzes u. a. bei der Bestellung und Abberufung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit geht über die Mitbestimmungsmöglichkeiten des BetrVG hinaus. Entsprechende Initiativen sind an die Zustimmung des Betriebsrates geknüpft. Das Initiativrecht des Betriebsrates gemäß § 87 BetrVG ist davon unbeeinträchtigt.

Insbesondere sollte darauf geachtet werden, ob der Arbeitgeber durch Berufung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit u. a. zu leitenden Angestellten die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates (im Sinne des § 5 Abs. 3 BetrVG) unterlaufen kann. Das Vorkommen solcher Fälle sollte angeprangert, registriert und auch innergewerkschaftlich diskutiert werden mit dem Ziel, geeignete Mittel und Wege zu finden (z. B. anzustrebende Gesetzesänderungen, -präzisierungen), um dem entgegenzutreten zu können.

2. Unbedingt ist auf die kontinuierliche Mitarbeit des Betriebsrates (der gewählten Vertreter) im Arbeitsschutzausschuß Wert zu legen. In den anstehenden Beratungen könnten unter Umständen entscheidende Hinweise (auf Mißstände) gegeben werden. Die Begründung abgelehnter Vorschläge (Maßnahmen) von Seiten des Arbeitgebers sollte auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft werden; im Arbeitsschutzausschuß wäre die evtl. Problematik erneut oder überhaupt in die Diskussion einzubringen.

Große Aufmerksamkeit sollte den von der zuständigen Behörde u. a. gegenüber dem Arbeitgeber getroffenen Anordnungen gewidmet werden, um ständig über mögliche Verstöße und Ordnungswidrigkeiten informiert zu sein. Auch solche Dinge könnten im Arbeitsschutzausschuß zur Sprache gebracht werden.

3. Insbesondere sollte man sich die Aufgaben und Anforderungen in bezug auf die Betriebsärzte sowie die Fachkräfte für Arbeitssicherheit in Verbindung mit der ziemlich vage umschriebenen „Erforderlichkeit“ gut einprägen. „Wachsamkeit sollte gegenüber allen mehrdeutigen Bestimmungen und Begriffen, die das Gesetz durchziehen und eine relative Unverbindlichkeit für den Arbeitgeber sowie sog. „Verwässerungen“ ermöglichen, geübt werden.

Diese komprimierte 3-Thesen-Zusammenstellung kann keinesfalls die kritische Lektüre und Durchleuchtung des gesamten Gesetzes (entsprechend etwa den hier gegebenen Ausführungen) ersetzen, will sich gewerkschaftliche Aktivität nicht nur sporadisch-reaktiv, sondern mindestens „systemmessend“ verstehen. So verstandene Aktivität könnte dann integraler Bestandteil längerfristig angelegter („system-verbessernder“ oder „system-verändernder“) Gewerkschaftsstrategie sein.²⁾

*Manfred Linn (unter Mitarbeit von Friedrich Seibt,
Bernd Rode, Michael Kern)*

2) Die vorliegende gekürzte Fassung des Beitrags enthält trotz allem die Hauptkritikpunkte zu dem besprochenen Gesetzeswerk. Es erstaunt den Autor dieses Aufsatzes, daß vor kurzem in Heft 3/74 des „Mitbestimmungsgesprächs“ zum gleichen Thema unter der ungenauen Bezeichnung „Gesetz über Arbeitsschutzfachkräfte“ usf. ein Artikel erschienen ist, der das Gesetz völlig unkritisch darstellt.