

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ursula Engelen-Kefer
Humane Gestaltung
des Arbeitslebens
Herausforderung für die
Beschäftigungspolitik

Rüdiger Bernd Wersich
Betriebsdemokratie
und Mitbestimmung
in Schweden

B 19/74

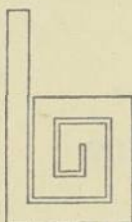
11. Mai 1974

Ursula Engelen-Kefer, Dr. rer. pol., geb. 1943 in Prag. Nach dem Studium der Volkswirtschaft wissenschaftliche Referentin im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes für Fragen der Arbeitsmarktanalyse und Arbeitsmarktpolitik. Seit 1. 1. 1974 Leiterin des Referats für Internationale Sozialpolitik beim DGB.

Veröffentlichungen u. a.: Umschulung in einer wachsenden Wirtschaft — dargestellt am Beispiel der USA.

Rüdiger Bernd Wersich, geb. 1941, Studium in Frankfurt/Main, Trenton/New Jersey und München. Lehrtätigkeit in der Erwachsenenbildung in Schweden, wiss. Assistent im Deutschen Bundestag von 1969 bis 1972.

Veröffentlichungen u. a.: Zeitschriftenaufsätze und Hörfunkmanuskripte zu zeitgeschichtlichen Themen Schwedens und der USA (Studium und Studienreform, Verhältnis Deutschland — Amerika seit dem Zweiten Weltkrieg).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelnappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Humane Gestaltung des Arbeitslebens

Herausforderung für die Beschäftigungspolitik

I. Ausgangspunkt: Aktuelle Beschäftigungsprobleme in der Bundesrepublik

Die These von der Massenarbeitslosigkeit infolge technischer Entwicklung — insbesondere der Automation — scheint durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt zu sein. Trotz fortschreitenden technischen Wandels lag die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik seit 1960 — mit Ausnahme der Rezessionsjahre 1966/67 — etwa um ein Prozent. Noch Anfang 1973 äußerte der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Stingl, daß die Bundesrepublik im internationalen Vergleich der Arbeitslosigkeit die ‚Goldmedaille‘ errungen habe. Zudem hat die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer seit Beginn der sechziger Jahre von etwa 300 000 auf derzeit über 2,5 Millionen zugenommen. Somit ist zur Zeit etwa jeder zehnte Erwerbstätige in der Bundesrepublik ein Ausländer.

Eine erneute Gefahr für die Beschäftigung wird jedoch in der für viele Industrieländer seit Ende 1973 spürbaren Energiekrise gesehen. Zwar äußert sich die Energiekrise in der Bundesrepublik zunächst weniger in einer unzureichenden mengenmäßigen Versorgung als vielmehr in starken Preissteigerungen. Jedoch stellt sie ein Warnzeichen für die Beschäftigten insofern dar, als sie die generelle Knappheit an und Verteuerung von Rohstoffen deutlich werden läßt. Hieraus können sich beträchtliche Veränderungen in der Produktion und damit auch in der Beschäftigung ergeben. Das Risiko der Arbeitsplatzsicherheit ist damit erneut zu einem beschäftigungspolitischen Problem geworden. Gleichzeitig erscheinen die Probleme der Ausländerbeschäftigung in einem neuen Licht. Wurden sie bisher vorwiegend unter dem Aspekt des sozialen Schutzes sowie der Integration der ausländischen Arbeitnehmer gesehen, sind jetzt zusätzlich Ausmaß und Richtung internationaler Wanderungen in Frage gestellt.

Die Gefährdung der Arbeitsplatzsicherheit infolge der Energiekrise, die kontinuierlichen Verlagerungen in der Beschäftigungsstruktur im Zuge des wirtschaftlichen und technischen Wandels sowie die Forderung nach Humanisierung der Arbeit stellen eine zunehmende Herausforderung für die Beschäftigungspolitik dar. Dabei darf die Beschäftigungspolitik sich nicht — wie bisher — weitgehend in der Anpassung der Arbeitnehmer an die wirtschaftlich-technischen Bedingungen erschöpfen. Erforderlich ist vielmehr die Gestaltung des Arbeits- und Berufslebens unter Berücksichti-

Rüdiger Bernd Wersich

Betriebsdemokratie und Mitbestimmung
in Schweden S. 25

gung der Interessen der Arbeitnehmer vor allem an der Arbeitsplatzsicherheit, verbunden mit einer Einkommenssicherung und befriedigenden Arbeitsbedingungen.

Da sich die bisherigen Arbeitsmarkttheorien primär an ökonomischen Zielen — Steigerung der privatwirtschaftlichen Kapitalrentabilität — ausrichten, bieten sie kaum Ansatzpunkte für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik. Aufgabe dieses Beitrags ist es daher, alternative Ansätze für eine beschäftigungspolitische Konzeption zu entwickeln. Neben derartigen theoretischen Überlegungen erfolgt eine differenzierte Analyse der Beschäftigungssituation für die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Auf der Grundlage des konzeptionellen Ansatzes sowie der sich aus der Situationsanalyse ergebenden Beschäftigungsprobleme werden Maßnahmen für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik abgeleitet.

Dieses Postulat nach einer menschlicheren Gestaltung der Arbeit ist ein wesentlicher Teilbereich der Diskussion um die Qualität des Lebens — als Gegenstück zu der bisherigen Wachstumsideologie, nach der das oberste Ziel eine Steigerung der Produktion privatwirtschaftlicher Güter sei. Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen hochindustrialisierten Ländern scheint sich allmählich die Erkenntnis durchzusetzen, daß ein vorrangig an privater Kapitalrentabilität orientiertes Wirtschaftswachstum zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen führen kann, die u. a. auch negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer haben.

Zunächst sind in diesem Zusammenhang die kontinuierlichen Änderungen in den wirtschaftlich-technisch-organisatorischen Bedingungen der Arbeitsorganisation zu nennen, die zu Umschichtungen in der Beschäftigungsstruktur sowie der Leistungsanforderungen führen. Neben den bekannten Trends der Beschäftigungsverlagerung aus dem primären Sektor (Landwirtschaft, Bergbau) in den sekundären Sektor (Industrie) und schließlich in den tertiären Sektor (Dienstleistungen) sowie der damit verbundenen Abnahme des Anteils der Arbeiter und entsprechenden Zunahme des Anteils der Angestelltentätigkeiten finden ständig Veränderungen in den beruflichen Anforderungen innerhalb einzelner Wirtschaftszweige, Unternehmen, Betriebe, Berufe, Tätigkeitsmerkmale statt.

Allgemein gültige Aussagen über Ausmaß und Richtung derartiger Beschäftigungsänderungen sind kaum möglich. Allerdings lassen sich einige Auswirkungen dieser Beschäftigungsverlagerungen auf die Arbeitssituation erkennen, die für die Lebenslagen der betroffenen Arbeitnehmer besondere Bedeutung haben: Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang insbesondere die Tatsache, daß sowohl berufliche Herabstufungen als auch Heraufstufungen stattfinden, die insgesamt zu einer Polarisierung der Erwerbstätigen führen: auf der einen Seite Facharbeiter, deren erlernter Beruf infolge der wirtschaftlichen und technischen Wandlungen veraltet ist und die eine angelegene bzw. ungelernete Tätigkeit ergreifen müssen — auf der anderen Seite Arbeitnehmer, denen Aufstiegsmöglichkeiten geboten werden. Ebenso findet auch eine Polarisierung der Tätigkeiten selbst statt: Durch technischen Fortschritt können physisch belastende und monotone Tätigkeiten zwar beseitigt werden,

insbesondere durch die Automatisierung gleichfalls können jedoch die psychischen Anforderungen zunehmen sowie durch Rationalisierung und weitere Arbeitszerlegung die Arbeitsbedingungen monotoner und restriktiver werden.

Während sich somit die Arbeitsbedingungen für einen Teil der Arbeitnehmer durchaus verbessern können — vorausgesetzt, daß diese sich an die geänderten Leistungsanforderungen rechtzeitig anzupassen vermögen —, wird sich die Arbeitssituation für andere Personengruppen verschlechtern. Hierbei dürfte es sich wiederum vor allem um Arbeitnehmer mit geringen beruflichen Anpassungschancen handeln, sei es, daß ihnen Bereitschaft und Fähigkeit hierzu fehlen, sei es, daß ihnen keine Qualifizierungs- und Anpassungsmöglichkeiten geboten werden. Wie die Erfahrung zeigt, handelt es sich hierbei wiederum vor allem um die sogenannten arbeitsmarktpolitischen Randgruppen: ältere Arbeitnehmer, Frauen oder mangelhaft Qualifizierte.

Insgesamt ist festzuhalten, daß wirtschaftlich-technisch-organisatorische Änderungen bisher fast ausschließlich unter ökonomischen Erwägungen — definiert als Orientierung an einzelwirtschaftlicher Kapitalrentabilität — vorgenommen wurden; die möglichen Auswirkungen auf die Arbeitssituation der Arbeitnehmer blieben weitgehend unberücksichtigt. Negative soziale Folgelasten — Arbeitslosigkeit, Herabqualifizierung, monotone Arbeitsbedingungen, gesundheitliche Schäden — sind vielmehr auf die Allgemeinheit verlagert worden. Dabei weisen die Göttinger Sozialwissenschaftler Kern/Schumann in ihrer Untersuchung „Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein“ darauf hin, daß „fortgeschrittene Industriegesellschaften wie die unsrige . . . über ein ausreichendes ökonomisches Fundament und über genügend wissenschaftliche Kapazitäten verfügen, um die Aufhebung oder doch wenigstens Einschränkung belastender Arbeitssituationen zielstrebig in Angriff zu nehmen“. Jedoch sei gerade in diesem Zusammenhang besonders deutlich der Widerspruch festzustellen, „daß die Gesellschaft, die den technischen Fortschritt ermöglicht, unfähig ist, die entstandene Potenz voll auszuschöpfen“¹⁾.

¹⁾ H. Kern, M. Schumann, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, Teil I, Frankfurt 1970, S. 279. Vgl. ferner zum Thema allgemein die empirische Untersuchung von M. Osterland, W. Deppe, F. Gerlach, U. Mergner, K. Pelte und M. Schlösser, Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD, Frankfurt 1973.

Die negativen Auswirkungen dieser wirtschaftlichen und technischen Änderungen für die Beschäftigungssituation der betroffenen Arbeitnehmer machen sich um so stärker bemerkbar, als sie auf ein weitgehend starres Bildungs- und Ausbildungswesen treffen. Bisher wurde die Bildungs- und Ausbildungsphase als ein geschlossener Abschnitt vor Beginn des Berufslebens aufgefaßt. Verstärkt wird die unzureichende Anpassungsfähigkeit des Bildungssystems noch dadurch, daß bei weitem die Mehrzahl der Jugendlichen vorrangig durch die an betriebsindividuellen Erfordernissen und Möglichkeiten ausgerichtete Lehrausbildung auf das Berufsleben vorbereitet werden. Damit werden von vornherein erhebliche Ungleichgewichte in der Verteilung der Berufs- und Arbeitschancen je nach Qualität der vorhandenen betrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen. Benachteiligt sind vor allem Jugendliche in Klein- und Mittelbetrieben mit qualitativ geringwertigen Ausbildungsmöglichkeiten. Erhebliche Beschäftigungsnachteile erwachsen hieraus insbesondere älteren Arbeitnehmern, deren Ausbildung lange Jahre zurückliegt und die daher für die kontinuierlichen Änderungen in den beruflichen Anforderungen keinesfalls vorbereitet sind.

Hingewiesen werden soll hier noch auf die besonders ungünstige Situation der Frauen. Zum einen absolvieren weniger weibliche als männliche Jugendliche eine berufliche Ausbildung; zum anderen sind sie auf relativ wenige sogenannte Frauenberufe in unteren Qualifikationsebenen beschränkt, was nicht zuletzt das Resultat einer einseitig ausgerichteten Berufslenkung ist und mit der gesamten vorurteilsbehafteten Einstellung verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen — und nicht zuletzt der Betroffenen selbst — gegenüber der Berufstätigkeit der Frauen zusammenhängen dürfte.

Konflikte bestehen offensichtlich weiterhin zwischen dem zunehmenden Bedarf der Unternehmen an regionaler Mobilität der Arbeitskräfte und dem Interesse der Arbeitnehmer

an Stabilität des Wohn- und Arbeitsortes. Ausdruck dieser Konflikte im Hinblick auf die regionale Arbeitsmobilität sind die zunehmende Unternehmenskonzentration in Ballungsräumen einerseits sowie die Bereitschaft der Arbeitnehmer, einen beruflichen und Einkommensmäßigen Abstieg in Kauf zu nehmen, wenn sie an ihrem angestammten Wohnort verbleiben können. Prägnante Beispiele hierfür bietet das Scheitern der Umsiedlungsversuche der während der Strukturkrise 1966/67 entlassenen Bergarbeiter aus dem Ruhrgebiet in andere Teile Nordrhein-Westfalens. Daß hier ein Konflikt zwischen Unternehmer- und Arbeitnehmerinteressen vorliegt, der nicht im Sinne der Anpassung der Arbeitnehmer durch regionale Mobilität zu lösen ist, dürfte inzwischen weitgehende Anerkennung finden. Ausdruck hierfür sind die Versuche, über die finanzielle Förderung von Industrieansiedlung und Infrastrukturausbau im Rahmen regionalpolitischer Aktionsräume eine regional ausgewogene Wirtschaftsstruktur zu schaffen. Dabei sind bisher allerdings die beschäftigungspolitischen Aspekte kaum ausreichend gelöst, wie später noch ausführlich darzulegen ist.

Die durch die Energiekrise sowie die Forderung nach Humanisierung der Arbeit deutlich gewordenen Beschäftigungsprobleme lassen sich nicht mehr allein im nationalen Rahmen lösen, sondern bedürfen der internationalen Zusammenarbeit. Diese Einsicht hat bisher vor allem darin ihren Ausdruck gefunden, daß die Sicherung der Vollbeschäftigung, eine gleichgewichtigere regionale Verteilung von Arbeitsplätzen sowie die humanere Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsbedingungen, Arbeitsverfahren, Arbeitsorganisation und Arbeitsumwelt in dem erst kürzlich von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erarbeiteten Sozialpolitischen Aktionsprogramm ihren Niederschlag gefunden haben. Diese Beschäftigungsprobleme standen ebenfalls im Mittelpunkt der im Januar 1974 durchgeführten Zweiten Europäischen Regionalkonferenz des Internationalen Arbeitsamtes.

II. Begriffliche Klärungen

Wenn im folgenden von Beschäftigungspolitik gesprochen wird, so sind darunter zu verstehen: alle Maßnahmen von Seiten öffentlicher und privater Stellen, welche die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer beeinflussen.

Mithin gehören zur Beschäftigungspolitik in diesem Sinne nicht nur wirtschafts- und insbesondere strukturpolitische Maßnahmen der öffentlichen Hand — insoweit sie sich auf die Beschäftigung auswirken —, sondern ebenso

die als Arbeitsmarktpolitik bezeichneten Maßnahmen vor allem von seiten der Bundesanstalt für Arbeit, der beruflichen Bildung sowie der innerbetrieblichen Personalpolitik. Da es hierbei um die Gestaltung des gesamten Arbeits- und Berufslebens der abhängig Beschäftigten geht, erscheint der bisher gebräuchliche Begriff der Arbeitsmarktpolitik — vor allem in seiner derzeitigen Interpretation als Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, berufliche Weiterbildung — zu eng gefaßt. Darüber hinaus läßt dieser Begriff den Eindruck entstehen, als ob die Beschäftigungssituation der Arbeitnehmer mit der volkswirtschaftlichen Kategorie des Marktes hinreichend faßt werden könnte. In diesem Beitrag soll vielmehr gezeigt werden, daß eine derart vereinfachte Sicht der Beschäftigungsbeziehungen im Hinblick auf eine Konzipierung politischer Maßnahmen zu

einseitigen Schlußfolgerungen führen muß. Die im folgenden zu entwickelnden Grundlagen für eine humane Gestaltung des Arbeitslebens gehen davon aus, daß die Arbeitsleistung nicht als eine isolierte Marktgröße betrachtet werden kann, sondern in Zusammenhang mit der gesamten Person des Arbeitnehmers und seinen Interessen zu sehen ist. Dabei wird nach folgender Gliederung vorgegangen:

- Kritische Betrachtung theoretischer Ansätze;
- Grundlagen für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik;
- Analyse der Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik;
- Ansätze für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte beschäftigungspolitische Konzeption.

III. Kritische Betrachtung theoretischer Ansätze

In Theorie und Praxis ist die Arbeit lange Zeit vorwiegend als Produktionsfaktor betrachtet worden, der als Ergänzung zum Kapital und den technischen Fortschritt das Wirtschaftswachstum bestimmt²⁾. Von der Betrachtung der Arbeit vorrangig unter dem ökonomischen Postulat — der Steigerung der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Produktion — zeugen die bis heute gebräuchlichen Begriffe „Arbeitsmarkt“, „Arbeitsmarktpolitik“ und „Arbeitsmarktförderung“. Die Arbeit wurde damit wie ein Konsum- oder Investitionsgut zu einer handelbaren Ware deklariert. Die jeweilige Lohnhöhe sollte zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Arbeitsleistung führen. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes³⁾ nach dieser Theorie sind:

— Es muß vollkommene Transparenz über die gegenwärtige und zukünftige Arbeitsmarktentwicklung herrschen, d. h., Lohnunterschiede, freie Arbeitsplätze, arbeitssuchende Arbeitskräfte müssen zu jedem Zeitpunkt in jeder

Region, für jeden Wirtschaftssektor und Beruf vollkommen bekannt sein.

— Der Lohn ist die hauptsächliche Orientierungsgröße für die Entscheidung der Arbeitnehmer, ihre Arbeitskraft anzubieten, sowie der Unternehmer, Arbeitskräfte nachzufragen.

— Die Arbeitnehmer müssen vollkommen mobil sowie anpassungsfähig und anpassungsbereit sein sowie dort ihre Arbeitskraft anbieten, wo der jeweils höchste Lohn gezahlt wird.

— Der Arbeitnehmer ist als ‚homo oeconomicus‘ aufzufassen, d. h., alle seine Entscheidungen, die das Arbeits- und Berufsleben betreffen, richten sich an der Maximierung des wirtschaftlichen Ertrages aus.

Empirische Analysen zeigen jedoch sehr deutlich, daß keine dieser Voraussetzungen in der Arbeits- und Berufswelt gegeben sind:

— Trotz erheblicher Anstrengungen zur Verbesserung des statistisch-methodischen Instrumentariums zur Analyse und Prognose von Arbeitsmarktbeziehungen wird es kaum jemals möglich sein, gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen von Löhnen und Angebot von sowie Nachfrage nach Arbeitsleistung in hinreichender Differenzierung nach Wirtschaftssektoren, Berufen und Regionen zu er-

²⁾ Vgl. A. Christmann, Allgemeine Probleme der Strukturpolitik, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 16, S. 11 ff.

³⁾ Vgl. E. Willeke, Arbeitsmarkt, in: HdSW, Bd. 1, 1956, S. 326.

fassen⁴⁾). Doch selbst wenn eine totale Transparenz von Löhnen und Arbeitsmarktentwicklungen erreicht werden könnte, würde dies die Aussagefähigkeit der oben kurz dargestellten Arbeitsmarkttheorie nicht nennenswert erhöhen, da die übrigen Voraussetzungen kaum erfüllbar sind:

— Problematisch erscheint insbesondere die Wahl der Lohnhöhe als Bestimmungsgröße für die Arbeits- und Berufsentscheidungen der Arbeitnehmer. Wie jüngste Untersuchungen zur Arbeitsmobilität zeigen, treten im Urteil der Arbeitnehmer bei Arbeits- und Berufsentscheidungen neben der Lohnhöhe in zunehmendem Maße Arbeitsplatzsicherheit und Möglichkeiten zur Entfaltung bei der Arbeit in den Vordergrund⁵⁾).

— Gleichermaßen erscheint die Annahme einer vollkommenen Mobilität, Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer eher einem bestimmten Wunschdenken als der Wirklichkeit zu entsprechen. So gibt es mannigfache Beispiele aus jüngster Vergangenheit dafür, daß Arbeitnehmer sogar bereit sind, einen beruflichen und einkommensmäßigen Abstieg in Kauf zu nehmen, wenn sie an ihrem Arbeitsplatz oder zumindest in ihrem Wohnort bleiben können⁶⁾. Im Ausland mehren sich die Fälle, in denen Arbeitnehmer für bessere Arbeitsbedingungen Arbeitskämpfe führen⁷⁾; für die Bundesrepublik läßt sich jedoch noch vermuten, daß insbesondere ältere Arbeitnehmer sowie Frauen den Austritt aus dem Erwerbsprozeß einer Beschäftigung unter restriktiven bzw. physisch oder psychisch belastenden Arbeitsbedingungen vorziehen⁸⁾).

Selbst wenn Arbeitnehmer bereit sind, sich an Änderungen in der Beschäftigungsstruktur bzw. den Leistungsanforderungen anzupassen, gibt es hierbei mannigfache Barrieren: Genannt seien hier nur die ‚goldenen Ketten‘ der betrieblichen Sozialleistungen, die man-

gelnde Flexibilität im Bildungs- und Ausbildungswesen sowie individuelle und gesellschaftliche Rollenerwartungen, die der Mobilität entgegenstehen⁹⁾.

Schon diese kurze kritische Durchleuchtung der Aussagefähigkeit der herkömmlichen Arbeitsmarkttheorie macht deutlich, daß es den ‚homo oeconomicus‘ — eine weitere Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes nach traditionellem wirtschaftstheoretischem Konzept — nicht geben kann.

Die zunehmende Diskussion um die ‚Lebensqualität‘ und hier wiederum speziell um die ‚Humanisierung der Arbeit‘¹⁰⁾ bedeutet nämlich, daß neben den ausschließlich wirtschaftlichen Überlegungen andere soziale und kulturelle Kriterien wesentlich sind für die Einschätzung einer bestimmten Lebens- bzw. in diesem Fall Arbeitssituation. Ausschlaggebend ist mithin nicht lediglich die Maximierung des Arbeitseinkommens, sondern ebenfalls die Vergrößerung der Entfaltungsspielräume bei der Arbeit selbst.

In Anlehnung an Gerhard Weisser werden die Lebenslagen der abhängig Beschäftigten — d. h. der Spielraum zur Erfüllung ihrer Interessen — bestimmt durch materielle und immaterielle Grundanliegen. Zu den materiellen Interessen gehören: das Interesse an der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Diensten sowie an sozialer Sicherheit, wobei die Grenze nach unten hin durch das Interesse an der Erfüllung des sozialen Existenzminimums gegeben ist; eine obere Grenze stellen die negativen Interessen an der erforderlichen Arbeitsmühe sowie die mögliche Beeinträchtigung immaterieller Interessen dar. Derartige immaterielle oder kulturelle Interessen können sein: Interesse an der Arbeitsfreude, aktive Teilnahme am Wirtschaftsleben, an freier Berufswahl, an Selbstbestimmung des wirtschaftlichen Handelns, an gesellschaftlichem Ansehen, das sich aus der Wirtschaftstätigkeit ergibt, an sozialem Aufstieg, an Gemeinschaft, an Freizügigkeit¹¹⁾.

Nach E. W. Bakke, einem amerikanischen Sozialwissenschaftler, lassen sich auf der Basis theoretischer Überlegungen und empirischer

⁴⁾ Vgl. D. Mertens, Berufsprognosen: Relativierung und Modifikationen, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 6, Februar 1969, S. 405 ff.

⁵⁾ F. Wetz, Bestimmungsgrößen des Arbeitsmarktverhaltens von Arbeitnehmern, hrsg. vom Institut für sozialwissenschaftliche Forschung, München 1970.

⁶⁾ Vgl. hierzu die Zusammenfassung der Ergebnisse verschiedener empirischer Mobilitätsuntersuchungen, in: F. Böhle, N. Altmann Industrielle Arbeit und Soziale Sicherheit, Frankfurt 1972, S. 46 ff.

⁷⁾ Vgl. Die Unlust des Arbeiters am Fließband, Die Welt, vom 24. 1. 1973.

⁸⁾ Vgl. F. Böhle, N. Altmann, a. a. O., S. 48 ff.

⁹⁾ Vgl. F. Böhle, N. Altmann, a. a. O., S. 70 ff.

¹⁰⁾ Vgl. H. O. Vetter, Humanisierung der Arbeitswelt als gewerkschaftliche Aufgabe, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/73, S. 1 ff.

¹¹⁾ G. Weisser, Bemerkungen zur anthropologischen Grundlegung der für die Sozialpolitiklehre erforderlichen Lebenslagenanalysen, unveröffentlichtes Manuskript, Köln 1956.

Untersuchungen für die USA folgende Ziele der „structure of living“ vergleichbar mit dem Lebenslagenbegriff von Weisser entwickeln: Sicherung des sozialen Existenzminimums, weitgehende Selbstbestimmung des eigenen Lebens, Nutzung der eigenen tatsächlichen und potentiellen Kapazitäten, Erkenntnis der und Teilhabe an engeren und weiteren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beziehungen sowie Anerkennung als Person im beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich¹²⁾. Ota Sik untergliedert in ökonomische und außerökonomische Interessen. Zu den ökonomischen Interessen zählt er: Konsuminteressen, Geldinteressen, Einkommensinteressen, Interessen an verschiedenen ökonomischen Tätigkeiten. Außerökonomische Interessen können sich richten auf: Erziehung, Bildung, Gesundheit, Kultur, Staatswesen¹³⁾.

Anhaltspunkte bieten weiterhin die System von Sozialindikatoren, wie sie zurzeit von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und den Vereinten Nationen erarbeitet werden, soweit sie sich auf die Qualität der Arbeit beziehen. Hierbei geht es vor allem darum, quantitative Messgrößen für qualitative Bedingungen der Arbeitssituation zu finden: z. B. für den Grad der Vollbeschäftigung, differenziert nach verschiedenen Arbeitnehmergruppen (insbesondere Frauen, Ältere, Behinderte); ergonomische Bedingungen der Arbeitssituation (Lärm, Luft, Licht, Temperatur, Unfallgefahren); Grad der Arbeitsteilung; Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitbestimmung bei der Arbeit im engeren und weiteren Sinn; Chancen zur beruflichen Weiterentwicklung; Kommunikationsmöglichkeiten mit Kollegen und Vorgesetzten während und außerhalb der Arbeit¹⁴⁾.

IV. Grundlagen für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik

1. Grundsätzliches

In Anlehnung an derartige arbeitssoziologische Überlegungen sowie die Ergebnisse empirischer Arbeitskräfteforschung soll die gesellschaftspolitische, d. h. an Arbeitnehmerinteressen orientierte Dimension der Arbeit — mithin der Spielraum zur Selbstentfaltung im Arbeitsleben — folgendermaßen untergliedert werden: grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen 1. dem Arbeitsvollzug und 2. dem Arbeitsergebnis.

Im Hinblick auf den Arbeitsvollzug ist wiederum zu differenzieren nach: a) der Arbeitsplatzsicherheit — interpretiert als Recht auf vollwertige, d. h. den persönlichen Neigungen und Fähigkeiten angemessene berufliche Tätigkeit — und b) der optimalen Gestaltung der Arbeit, d. h. Erhöhung der Qualität der Arbeit (gemessen an dem Grad der Arbeitsteilung, der Überschaubarkeit über den gesamten Produktionsprozeß, der Beteiligung an der Arbeitsgestaltung, der Teilhabe an Entscheidungen, welche die eigene Tätigkeit beeinflussen, den Kontakten zu Kollegen und Vorgesetzten,

hierarchischen Strukturen, beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten, Informations- und Kommunikationswege) sowie der Erhöhung der Lernfähigkeit (berufliche Anpassung bis hin zu allgemeiner kultureller, sozialer und politischer Bildung) und befriedigenden Arbeitsplatzbedingungen (z. B. klimatische und räumliche Bedingungen, Umwelteinflüsse, Arbeitstempo, Arbeitszeit, Schichtregelung, physische und psychische Leistungsanforderungen, Arbeitsschutz, betriebliche Sicherheit).

Beim Arbeitsergebnis sind zu unterscheiden

a) Einkommenshöhe und Verteilung sowie b) die bedarfsgerechte Versorgung mit materiellen und immateriellen privaten und öffentlichen Gütern und Diensten (Konsumgüter ausreichende Wohnungsqualität, Vermögenswerte, Freizeit, Infrastruktureinrichtungen, private und öffentliche Dienstleistungen, menschengerechte Umweltbedingungen, ausreichende Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, Mit- und Selbstbestimmungschancen).

¹²⁾ E. W. Bakke, *Principles of Adaptive Human Behaviour*, New Haven 1946, S. 6 ff.

¹³⁾ O. Sik, *Der Dritte Weg*, Hamburg, 1972, S. 56 ff.

¹⁴⁾ Vgl. OECD (Hrsg.), *Working Paper on Social Indicators*, Paris 1971; vgl. ebenso N. O. Herrick and Robert P. Quinn, *The working condition survey as a source of social indicators*, in: *Monthly Labor Review*, April 1971, S. 15 ff.

2. Selbstentfaltung beim Arbeitsvollzug

Im folgenden soll versucht werden, diese grob umrissenen gesellschaftspolitischen Aspekte der Arbeit näher auszuführen, wobei besonderes Schwergewicht auf den Problembereich ‚Arbeitsvollzug‘ — mithin ‚Arbeitsplatzsicherheit‘ und ‚Gestaltung der Arbeit‘ — gelegt wird.

a) Arbeitsplatzsicherheit

Begriff und Bedeutung der Arbeitsplatzsicherheit als wesentlicher Aspekt der gesellschaftspolitischen Dimension der Arbeit lassen sich am ehesten mit Hilfe der unterschiedlichen Arten und Grade der Arbeitsmobilität erfassen. Danach sind grundsätzlich folgende Interpretationsmöglichkeiten der Arbeitsplatzsicherheit möglich:

Absolute Arbeitsplatzsicherheit, mithin Beschränkung der Arbeitsmobilität auf die Inter-generationsmobilität: Dies würde eine stagnierende Wirtschaft voraussetzen, geht man davon aus, daß Wirtschaftswachstum gleichzeitig Veränderungen in der Wirtschafts- und damit Beschäftigungsstruktur bedeutet, wie es sowohl theoretisch als auch empirisch nachweisbar ist¹⁵⁾. Gesamtwirtschaftliche Einkommenssteigerungen als wesentliche Grundlage für eine Erhöhung des Niveaus der materiellen Lebenslagen wären somit nicht möglich. Ebenso würden dann die Chancen zur beruflichen Entfaltung und Entwicklung — als wesentliche Bestandteile des Interesses an einer optimalen Arbeitsgestaltung — erheblich beeinträchtigt. Da wirtschaftliche Entwicklung auch unter Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen immer eine Veränderung in den Arbeitsanforderungen bedingen wird, kann eine derartige absolute Arbeitsplatzsicherheit nicht Ziel einer gesellschaftspolitischen Gestaltung der Arbeitssituation sein.

Relative Arbeitsplatzsicherheit unter Einschluß beruflicher Mobilität und eventuell eines Wechsels des Arbeitgebers, jedoch ohne Wohnsitzwechsel: Hierbei wird davon ausgegangen, daß Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur und den beruflichen Anforderungen nicht ausgeschaltet werden können, jedoch im Interesse der Arbeitnehmer gestaltet werden müssen. Grundsätzlich ist hierbei zu berück-

sichtigen, daß Arbeitnehmer in der Regel kaum bereit sein werden, ihren Wohnort zu wechseln, da sie offensichtlich die sozialen Bindungen höher schätzen als mögliche Einkommensvorteile an anderen Orten.

Eine Arbeitskräftepolitik, die dem gesellschaftspolitischen Anspruch der Arbeit genüge tun will, sollte daher bestrebt sein, die Notwendigkeit zu regionaler Mobilität der Arbeitnehmer zu minimieren. Sie muß versuchen, innerhalb einzelner Regionen, die ihre Begrenzung in der täglichen zumutbaren Pendelentfernung finden, ausreichende Arbeitsmöglichkeiten zur Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte zu bieten und diesen Arbeitskräften gleichzeitig entsprechende berufliche Anpassungsmöglichkeiten bereitstellen¹⁶⁾. Eine derartige Relativierung der Arbeitsplatzsicherheit soll keinesfalls bedeuten, daß es nicht Personengruppen gibt, die ein Interesse an regionaler Mobilität haben, entweder um ihrer selbst willen oder weil sie dann Einkommenssteigerungen bzw. berufliche Entfaltungsmöglichkeiten und sozialen Aufstieg durchsetzen können. Die Arbeitsplatzsicherheit unter Einschluß eines gewissen, an Arbeitnehmerinteressen orientierten Ausmaßes an Arbeitsmobilität muß auch diese Personengruppen berücksichtigen. Allerdings dürften sie weitaus in der Minderheit sein, wobei Ausbildung, Alter, Geschlecht, Familienstand, soziale Herkunft eine entscheidende Rolle spielen¹⁷⁾.

b) Gestaltung der Arbeit

Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen unter Arbeitnehmerinteressen bedeutet eine Modifizierung des bisher vorrangig an privatwirtschaftlicher Produktionssteigerung orientierten Leistungsbegriffs. Da Arbeitnehmer ein elementares Interesse an Produktions- und Einkommenssteigerungen haben, soll hier keinesfalls die Notwendigkeit wirtschaftlicher Leistung und Produktivität in Abrede gestellt werden. Es kommt jedoch entscheidend darauf an, wie der Leistungsbegriff interpretiert wird. Eine einseitige Orientierung der Leistungsanforderungen an der Maximierung privatwirt-

¹⁵⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Umschulung in einer wachsenden Wirtschaft, dargestellt am Beispiel der USA — Ein Beitrag zur wissenschaftlichen Beratung der Politik, Essen 1971, S. 8 ff.

¹⁶⁾ Arbeitsmarktpolitische Aktionsräume in Nordrhein-Westfalen. Vorstudie der Deutschen Gesellschaft für Landentwicklung GmbH, Bad Homburg, Düsseldorf 1970.

¹⁷⁾ Vgl. L. Schuster, Die Mobilität der Arbeitnehmer. Eine vergleichende Analyse von vier Erhebungen, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2. Jg. 1969, Nr. 7, S. 529 ff.

schaftlicher Rentabilität unter entsprechender Kosten- und Ertragsverteilung ist jedoch sowohl bei gesamtwirtschaftlicher als auch sozialer Betrachtung abzulehnen.

Zur Erweiterung des Spielraums zur Selbstentfaltung bei der Arbeit bedarf es sowohl der Verbesserung der ‚Qualität der Arbeit‘ als auch der ‚Erhaltung bzw. Förderung der beruflichen Qualifikationen und Beweglichkeit‘:

Im Hinblick auf die *Erhöhung der Qualität der Arbeit* dürften insbesondere folgende Verbesserungen eine entscheidende Rolle spielen: der Einsatz für Tätigkeiten, die den individuellen Eignungen und Neigungen entsprechen und berufliche Entwicklungschancen eröffnen; Verhinderung einer leistungsmäßigen Überforderung, die früher oder später zu gesundheitlichen Schäden führt sowie entsprechend einer beruflichen Unterauslastung, die steigende Unzufriedenheit, Frustration, Resignation und letztlich ebenfalls gesundheitliche Störungen nach sich ziehen kann ^{17a)}; Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungsprozessen, die direkt oder indirekt ihre Arbeitssituation beeinflussen; Beseitigung bzw. Veränderung monotoner Tätigkeiten; Schaffung ausreichender Kontaktmöglichkeiten zwischen den Belegschaftsmitgliedern; Abbau funktionsloser Hierarchien.

Zur Förderung von beruflicher Qualifikation und Beweglichkeit ist vor allem die Bereitstellung entsprechender Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten erforderlich. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, daß nicht nur spezifische berufliche Kenntnisse vermittelt werden, sondern die Lernbereitschaft und Lernfähigkeit insgesamt gefördert sowie das wirtschaftliche, soziale und politische Problembewußtsein gestärkt wird.

Neben diesen Arbeitsbedingungen im weiteren Sinn ist für die Gestaltung der Arbeit unter Arbeitnehmerinteressen die Schaffung befriedigender Arbeitsplatzbedingungen und sozialer Sicherheit von ausschlaggebender Bedeutung. Hiermit sind die Elemente der Arbeitsplatzgestaltung angesprochen, die in die Bereiche Ergonomie und Sozialpolitik fallen und erheblich weiter entwickelt sind als die oben aufgeführten Bedingungen ‚Qualität der Arbeit‘ und ‚Erhaltung bzw. Förderung der Lernfähigkeit‘. Gleichwohl wird immer wieder

deutlich, daß sowohl im Hinblick auf die ergonomischen Arbeitsplatzbedingungen (Lärm, Luft, Licht, Räumlichkeiten, Tempo, Ruhepausen usw.) sowie die Sicherheit bei der Arbeit erhebliche Mängel bestehen, worauf später näher einzugehen ist.

Folgt man der weit anerkannten findenden Theorie von Herzberg ¹⁸⁾, so weisen die oben genannten Determinanten für die Verbesserung der Qualität der Arbeit sowie Erhöhung der Lernfähigkeit einerseits und die ergonomischen Arbeitsbedingungen sowie die Sicherheit andererseits unterschiedliche Dimensionen auf. Im ersten Fall handelt es sich um solche Kriterien, welche die Zufriedenheit mit der Beschäftigungssituation erhöhen können (satisfiers), während im zweiten Fall lediglich die ‚Arbeitslast‘ vermindert, nicht jedoch die ‚Arbeitslust‘ erhöht werden kann (dissatisfiers).

Die hier aufgezeigten Elemente einer gesellschaftspolitisch definierten Arbeit — Einkommen, Arbeitsplatzsicherheit, optimale Gestaltung der Arbeitsbedingungen im engeren und weiteren Sinn — stehen keinesfalls harmonisch nebeneinander. Vielmehr gibt es mannigfache Konflikte: Z. B. würde eine maximale Einkommenssteigerung sowohl das Interesse an Arbeitsplatzsicherheit als auch an optimaler Gestaltung der Arbeit beeinträchtigen; umgekehrt kann die Verringerung der Arbeitsmobilität (vor allem der regionalen Mobilität) sowie die Durchsetzung von Arbeitsbedingungen, die den physischen und psychischen Bedürfnissen der Arbeitnehmer angepaßt sind sowie die Möglichkeiten zur Selbstentfaltung bei der Arbeit erhöhen, das Produktions- und damit Einkommenswachstum beeinträchtigen. Hierbei müssen wiederum Unterschiede zwischen kurz- und langfristiger Betrachtung gemacht werden: Z. B. kann die Einführung neuer Arbeitsverfahren, welche stärker auf die Bedürfnisse der Arbeitnehmer Rücksicht nehmen, auf kurze Sicht infolge Anpassungsschwierigkeiten und Reibungsverlusten zu einem geringeren Produktionswachstum führen — Hemmnisse, die jedoch langfristig durchaus beseitigt werden können. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß unzureichende Arbeitsbedingungen früher oder später zu einem Nachlassen der Arbeitsmotivation der Arbeitnehmer und damit zu Produktionsverringereungen bzw. -verschlechterungen führen, was

^{17a)} Vgl. D. Schubert, Vom Schweiß zum Streß. Die neuen Krankmacher am Arbeitsplatz, Frankfurter Rundschau vom 16. 2. 1974.

¹⁸⁾ F. Herzberg, *Work and the Nature of Man*, Cleveland and New York 1966, S. 72.

durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen verhindert werden kann¹⁹⁾.

Bei der hier gegebenen zusammenfassenden Darstellung der gesellschaftspolitischen Aspekte der Arbeit wurde von der üblichen Definition der Arbeit als bezahlter beruflicher Tätigkeit ausgegangen. Unter langfristigen gesellschaftspolitischen Perspektiven ist allerdings zu fragen, ob eine derartige Interpretation der Arbeit nicht zu restriktiv ist: z. B. werden Hausfrauentätigkeiten, die anerkanntermaßen einen nützlichen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen, hierdurch nicht erfaßt. Es könnte sich daher als sinnvoll und notwendig erweisen, die Konzeption der Arbeit neu zu durchdenken. Dann wür-

den sich entsprechend auch Modifizierungen in den abzuleitenden Interessen- bzw. Zielschemata ergeben, die hier noch nicht berücksichtigt werden konnten.

Im folgenden soll versucht werden aufzuzeigen, ob und inwieweit die oben dargestellten Elemente des gesellschaftspolitischen Anspruchs der Arbeit — soweit sie den Arbeitsvollzug betreffen — in der Bundesrepublik erfüllt sind bzw. wodurch und inwieweit sie gefährdet werden. Hierbei ist jedoch zugleich einschränkend auf die mangelhafte Informationsbasis hinzuweisen, die es zum großen Teil lediglich erlaubt, mehr oder weniger gesicherte Vermutungen auszusprechen.

IV. Analyse der Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik

1. Arbeitsplatzsicherheit

Als Indikator für die Arbeitsplatzsicherheit wird im allgemeinen die Arbeitslosenquote herangezogen. Danach wäre in der Bundesrepublik seit Beginn der sechziger Jahre in weitestmöglicher Weise als in anderen westlichen Industrienationen Arbeitsplatzsicherheit gegeben. Die Beurteilung der Arbeitsplatzsicherheit auf der Grundlage der globalen Arbeitslosenquote zu bestimmten Zeitpunkten ist jedoch äußerst problematisch. So bestehen erhebliche Unterschiede in der Arbeitslosigkeit nach Regionen, Wirtschaftszweigen, Berufen sowie Merkmalen der Arbeitnehmer (vor allem: Geschlecht, Alter, Ausbildung); zum anderen werden mit der Arbeitslosenquote nur solche Arbeitnehmer erfaßt, die sich beim Arbeitsamt als arbeitslos registrieren lassen: Nicht berücksichtigt sind mithin diejenigen, die aus Resignation infolge mangelnder Arbeitsmöglichkeiten erst gar nicht in den Arbeitsmarkt eintreten bzw. ausgetreten sind. Hierbei dürfte es sich vor allem um Frauen und ältere bzw. leistungsgeminderte Personen handeln.

Nicht erfaßt wird weiterhin die sogenannte ‚exportierte Arbeitslosigkeit‘, d. h. die Verringerung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Zeiten rückläufiger Beschäftigungsentwicklung, die insbesondere 1966/67 beträchtliche Ausmaße angenommen haben

dürfte. Bei annähernd 2,5 Millionen ausländischen Arbeitnehmern und jährlichen Zuwachsraten der Ausländerbeschäftigung von z. T. über 30 Prozent ist ein erhebliches Potential verdeckter exportierter Arbeitslosigkeit in konjunkturellen Abschwungsphasen gegeben. Bestehende rechtliche Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses mit ausländischen Arbeitnehmern dürften bisher lediglich zu einer zeitlichen Verzögerung der Verringerung der Ausländerbeschäftigung bei ungünstiger Konjunkturlage geführt haben.

Zur Beurteilung der Arbeitsplatzsicherheit wird man daher neben der globalen Arbeitslosenquote strukturelle Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, Beteiligung am Erwerbsleben sowie der Unterbeschäftigung berücksichtigen müssen. An diesen Beurteilungskriterien sollen im folgenden die wichtigsten erkennbaren Verletzungen des Interesses an der Arbeitsplatzsicherheit aufgezeigt werden.

a) Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es kaum möglich ist, die strukturelle Komponente der globalen Arbeitslosenquote genau zu bestimmen. Denn die offen ausgewiesene registrierte Arbeitslosigkeit ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen²⁰⁾: So wird es immer Arbeitnehmergruppen geben, die nur scheinbar nach

¹⁹⁾ Zu dieser Feststellung kommt die im Auftrag des US-Ministeriums für Gesundheit, Bildung und Soziales erstellte Studie „Work in America“, unveröffentlichtes Manuskript, Washington 1972.

²⁰⁾ Vgl. E. Willeke, ‚Arbeitslosigkeit‘, HdSW, Bd. 1, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 306 ff.

Arbeit suchen, sei es, daß sie die Bedingungen für den Bezug des vorgezogenen Altersruhegeldes erfüllen wollen (falls sie mindestens 59 Jahre alt sind, können sie nach einjähriger Arbeitslosigkeit vorzeitige Altersrente in Anspruch nehmen), sei es, daß sie nach Beendigung der Zeitdauer, für die sie Arbeitslosengeld beziehen können, aus dem Arbeitsmarkt austreten werden. Ein derartiger, durch rechtliche Regelungen (z. B. Rentengesetzgebung) erzwungener freiwilliger oder vorgetäuschter Arbeitsmangel wird üblicherweise als ‚Bodensatzarbeitslosigkeit‘ bezeichnet. Die restliche Arbeitslosigkeit ist danach zu untergliedern, ob sie auf kurzfristiger Personalfluktuation beruht (Friktionsarbeitslosigkeit), auf saisonalen Beschäftigungsschwankungen (saisonale Arbeitslosigkeit) oder langfristigen strukturellen Ungleichgewichten sowohl beim Angebot von als auch der Nachfrage nach Arbeitskräften (strukturelle Arbeitslosigkeit)²¹⁾.

In bezug auf diese strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit lassen sich folgende Tendenzen in der Bundesrepublik erkennen, die zum Teil symptomatisch auch für andere westliche Industrieländer sein dürften:

So ist festzustellen, daß in Regionen mit einseitiger Wirtschaftsstruktur der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Zeiten des Beschäftigungsrückganges früher und in stärkerem Ausmaße stattfindet und entsprechend bei konjunktureller Erholung langsamer erfolgt als in Regionen mit ausgewogener Wirtschaftsstruktur. Prägnante Beispiele hierfür sind insbesondere Arbeitsamtsbezirke in Bayern mit vorwiegend ländlicher Struktur, Zonenrandgebiete und Regionen in Nordrhein-Westfalen mit Monostrukturen, z. B. Montanindustrie und Textilindustrie.

Im Hinblick auf die persönlichen Merkmale der Arbeitnehmer ist eine Konzentration der strukturellen Arbeitslosigkeit vor allem bei älteren Arbeitnehmern, Frauen und gering qualifizierten Arbeitskräften zu beobachten. Daß die Arbeitslosigkeit bei diesen Personengruppen nicht durch konjunkturelle und mithin kurzfristige Beschäftigungsschwankungen bedingt ist, zeigt sich deutlich, wenn man die Arbeitslosenquote nach Alter, Geschlecht und Ausbildungsstand über einen längeren Zeitraum untersucht. So ist z. B. der relative Anteil der über 45jährigen an der Zahl der Arbeits-

losen sowie vor allem derjenigen mit lang andauernder Arbeitslosigkeit zwar insgesamt überproportional hoch (1972: über 40 Prozent), jedoch in konjunkturellen Aufschwungphasen höher als in Zeiten rückläufiger Beschäftigung. Entsprechend geht der Abbau der Arbeitslosigkeit bei Frauen in konjunkturellen Aufschwungphasen erheblich langsamer vonstatten als für Männer. So weisen Hilfsarbeitertätigkeiten unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Situation mit etwa einem Viertel den höchsten Anteil an allen Arbeitslosen auf. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die hier zunächst gesondert aufgeführten strukturellen Merkmale der Arbeitslosigkeit oft kumulative Effekte aufweisen und dementsprechend besonders negative Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsicherheit der betroffenen Personengruppen ausüben. So ist der Anteil der gering qualifizierten Arbeitskräfte besonders hoch unter älteren Arbeitnehmern sowie Frauen, die zudem in vergleichsweise stärkerem Ausmaß auf Berufe, Wirtschaftszweige und Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigungsentwicklung konzentriert sind. Prägnante Beispiele hierfür sind einige Steinkohlenbezirke sowie landwirtschaftliche Gebiete in Nordrhein-Westfalen²²⁾.

b) Strukturmerkmale der Erwerbsbeteiligung

Noch deutlicher wird das oben aufgezeigte Problem der mangelnden Arbeitsplatzsicherheit für einzelne Personengruppen, Wirtschaftszweige und Regionen, wenn man die Erwerbsbeteiligung untersucht. Auch hier läßt sich feststellen, daß die Teilnahme am Erwerbsleben (Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung nach unterschiedlichen Personenmerkmalen) vergleichsweise niedrig ist für ältere Arbeitnehmer und Frauen insgesamt sowie besonders in Regionen mit einseitiger Wirtschaftsstruktur. Prägnante Beispiele hierfür lassen sich wiederum in Nordrhein-Westfalen finden. So liegt die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (über 55 Jahre) und Frauen für Nordrhein-Westfalen insgesamt unter dem Bundesdurchschnitt und im Ruhrgebiet wiederum unter dem Landesdurchschnitt²³⁾. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß geringere Erwerbsbeteiligung verschiedene Gründe haben kann und nicht unbedingt auf mangelnde Arbeitsmöglichkeiten deuten

²¹⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Umschulung in einer wachsenden Wirtschaft, a. a. O., S: 4 ff.

²²⁾ Vgl. Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer in die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens, Köln 1970, S. 111 ff.

muß²⁴⁾). Dennoch bestärkt die Tatsache, daß die Erwerbsbeteiligung dieser benachteiligten Arbeitnehmergruppen in Regionen mit ungünstiger Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur und somit geringen bzw. krisenanfälligen Arbeitsmöglichkeiten relativ niedrig ist, die Vermutung, daß hier eine Beeinträchtigung des Interesses an Arbeitsplatzsicherheit vorliegt.

Erhärtet wird diese Vermutung, wenn man die Aufgliederung der Erwerbstätigkeit dieser benachteiligten Arbeitnehmergruppen nach Wirtschaftszweigen und Berufen betrachtet. So macht eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung deutlich, daß solche Wirtschaftszweige mit besonders ungünstigen Beschäftigungsaussichten wie Landwirtschaft, Bergbau, Bundesbahn einen überdurchschnittlichen Anteil älterer Arbeitnehmer aufweisen²⁵⁾. Der Anteil der Frauen ist vergleichsweise höher in Landwirtschaft, Handel sowie in unteren Dienstleistungsbereichen²⁶⁾. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Schlußfolgerung, welche in einem Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Erwerbstätigkeit der Frauen in den Mitgliedsländern gezogen wird: „Man begegnet im tertiären Bereich wieder der Tradition von der dienenden Frau, die dazu berufen ist, das Haus zu unterhalten und nicht schöpferisch tätig zu sein, den anderen zu helfen und nicht zu gebieten: Sorge für Haus, Büro und Menschen.“²⁷⁾

c) Unterbeschäftigung

Eine Gefährdung des Interesses an Arbeitsplatzsicherheit — definiert als Teilbestandteil des Rechts auf vollwertige, d.h. den Eignungen und Neigungen des Arbeitnehmer entsprechende Beschäftigung mit angemessener Ent-

lohnung —, die ebenfalls nicht in der globalen Arbeitslosenquote zum Ausdruck kommt, ist die Unterbeschäftigung. Darunter ist hier zu verstehen: 1. die Beschäftigung in Teilzeittätigkeiten, obwohl eine Vollzeitstätigkeit erwünscht ist (dieser Fall dürfte in der Bundesrepublik jedoch relativ selten sein, da hier eher umgekehrt ein Mangel an quantitativ und qualitativ ausreichenden Teilzeitarbeitsplätzen für Frauen und Männer besteht²⁸⁾); 2. Beschäftigung unter dem ausbildungsmäßigen und beruflichen Qualifikationsniveau, oft als Folge von Berufs- und Tätigkeitswechsel; 3. einkommensmäßige Unterbeschäftigung, sei es, daß Personengruppen für gleichwertige Leistungen ein geringeres Einkommen beziehen als andere, sei es, daß die berufliche Unterbeschäftigung mit einer einkommensmäßigen Herabstufung verbunden ist. Für den letzteren Fall gibt es Beispiele vor allem bei älteren Arbeitnehmern. Wie Einkommensvergleiche mit zunehmendem Lebensalter deutlich zeigen, verschlechtert sich die relative Einkommenssituation der älteren Arbeitnehmer (über 45 Jahre), d. h. ihre Einkommenszuwächse sind erheblich geringer als die der Jüngeren, was z. T. auf die berufliche Herabstufung im Gefolge der Berufswechselfälle sowie Umsetzungen zurückzuführen sein dürfte.

Bisher gibt es keine ausreichenden statistischen Angaben über Ausmaß und Erscheinungsformen der Unterbeschäftigung. Allerdings lassen sich aus Untersuchungen zur Arbeitsmobilität Anhaltspunkte für die berufliche Entqualifizierung erkennen, die ihrerseits wiederum auf eine entsprechende einkommensmäßige Herabstufung deuten: In ihrer Zusammenfassung der Ergebnisse derartiger Mobilitätsuntersuchungen stellen Böhle und Altmann²⁹⁾ fest:

„Bei einer Untersuchung der Arbeitskräftestruktur in einem Kraftfahrzeugbetrieb ergab sich beispielweise, daß 53 vH der dort beschäftigten Maschinenbediener (einfache repetitive Anlerntätigkeit) eine Facharbeiterlehre hatten und früher auch in diesem Beruf tätig waren... Eine Untersuchung in einem Betrieb der Elektro- und Autozubehörindustrie zeigte, daß hier rund 50 von 100 Angelernten aus traditionell handwerklichen Berufen (Friseur, Bäcker, Schuster, Fleischer etc.) kamen... In einer Automobilfabrik waren über

²³⁾ Spezielle Probleme der Frauenerwerbstätigkeit in Nordrhein-Westfalen, Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn-Bad Godesberg, Juli 1971, S. 45.

²⁴⁾ Vgl. H. J. Borries, Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Einflußfaktoren, in: Wirtschaft und Statistik, 1973, S. 149 ff.

²⁵⁾ Zu den Beschäftigungstendenzen älterer Arbeitnehmer. Eine Modellrechnung nach Wirtschaftszweigen bis 1980, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1971, S. 1 ff.

²⁶⁾ Vgl. H. J. Borries, a. a. O., S. 149; vgl. ebenso Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Zusammenfassender Bericht.

²⁷⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a. a. O., S. 23.

²⁸⁾ Vgl. L. Alex u. a., Teilzeitbeschäftigung bei männlichen Arbeitskräften, Expertise im Auftrag des BMA, Köln 1971.

²⁹⁾ F. Böhle, N. Altmann, a. a. O., S. 46 ff.

70 vH aller Arbeiter nicht im erlernten Beruf beschäftigt, wobei die Zunahme der Berufswechsel von 1960 bis 1968 über 45 vH erreichte... Bei einer Untersuchung mehrerer Großbetriebe in den Jahren 1958/60 konnte festgestellt werden, daß jeder 6. Betriebswechsel mit einer Aufgabe des früheren Berufs verbunden war... Eine Untersuchung des zwischenbetrieblichen Arbeitsplatzwechsels am Beispiel eines geschlossenen Arbeitsmarkts Ende der sechziger Jahre kommt zu dem Ergebnis, daß bei 11,7 vH männlicher Arbeitsplatzwechsler der Betriebswechsel mit einem Qualifikationsverlust verbunden war."

Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang auch die Ergebnisse der Berufsverlaufsanalysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei männlichen Arbeitnehmern³⁰⁾. Danach hat jeder dritte männliche Arbeitnehmer zwischen 1955 und 1970 mindestens einmal den Beruf gewechselt. Die Hälfte der Berufswechsler konnte die in ihrem Beruf erworbenen Kenntnisse kaum oder überhaupt nicht mehr verwenden. Bedenklich sollte vor allem stimmen, daß nur ein verschwindend geringer Prozentsatz der Berufswechsler sich durch Ausbildungs- oder Einarbeitungsmaßnahmen auf die neue Tätigkeit vorbereiten konnte. Besonders benachteiligt waren ältere Arbeitnehmer sowie diejenigen, die aus gesundheitlichen Gründen den Berufswechsel vornahmen, zu denen wiederum viele ältere Arbeitnehmer gehörten.

Aufschlußreich ist weiterhin, daß diese — wie auch viele andere — Mobilitätsuntersuchungen lediglich Berufswechsel der Männer, nicht aber der Frauen erfassen. So gibt es kaum Anhaltspunkte für die berufliche Herabstufung bei Frauen. Zudem ist zu vermuten, daß Frauen bei gravierenden beruflichen Herabqualifizierungen aus dem Erwerbsprozeß ganz ausscheiden. Anhaltspunkte, jedoch wenig konkrete Beweise, gibt es allerdings für die einkommensmäßige Unterbeschäftigung der Frauen — in dem Sinne, daß sie geringeres Einkommen als Männer für gleichwertige Leistung beziehen³¹⁾. Dies wird oft dadurch verdeckt, daß Frauen niedrigeren Qualifikationsstufen zugewiesen werden.

³⁰⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Meistens geht es gar nicht ums Geld, in: Handelsblatt vom 19. 5. 1973.

³¹⁾ Vgl. M. Weber, Programmatische Forderungen des DGB im Jahr der Arbeitnehmer, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11/72, S. 680; vgl. ebenso R. Skiba, Volkswirtschaftliche Dimension der Frauenarbeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11/72, S. 696 ff.

2. Arbeitsbedingungen

Ist es schon schwierig, aussagefähige Meßgrößen und Anhaltspunkte für die Beurteilung der Arbeitsplatzsicherheit in der Bundesrepublik zu finden, so ist es fast unmöglich, allgemeingültige Aussagen über Arbeitsbedingungen in engeren und weiteren Sinne nach den oben dargestellten Problembereichen zu treffen. Hier muß daher noch stärker als bei der Arbeitsplatzsicherheit auf Ergebnisse einzelner Untersuchungen sowie Vermutungen zurückgegriffen werden. Aber schon dieser Tatbestand ist bezeichnend dafür, wie wenig Bedeutung diesen Merkmalen der Arbeitssituation bisher in der Bundesrepublik offensichtlich zugemessen wurde. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer ausgedehnten Literatur der Arbeitswissenschaft, welche sich mit der Arbeitsgestaltung unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Leistungssteigerung sowie der Motivierung der Mitarbeiter auseinandersetzt³²⁾.

Im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen im engeren Sinn, d. h. die ergonomische Komponente, ist hier zunächst darauf zu verweisen, daß die ökonomische Leistungssteigerung sowie die Verbesserung der Arbeitsmotivation durch materielle Anreizsysteme über Leistungs- und Prämienlöhne sowie betriebliche Sozialleistungen und neue Formen der Mitarbeiterführung im Vordergrund standen. Hierdurch konnten zwar Produktion und gesamtwirtschaftliches Einkommen erhöht werden. Jedoch entstehen gleichzeitig zunehmende soziale Kosten — insbesondere durch: vorzeitige Invalidisierung und ‚Verrentung‘ infolge physischer und/oder psychischer Überbelastung (1970 betrug die Anzahl der Frühinvaliden 275 600); zunehmende Unzufriedenheit mit der Arbeit, die zu erhöhten Fehlzeiten führen können; Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer, da Inländer immer weniger bereit sind, untergeordnete, monotone bzw. physisch belastende Tätigkeiten auszuführen, ferner kontinuierliche Dequalifizierungsprozesse insoweit, als gelernte Tätigkeiten wegfallen und durch un- bzw. angelernte Tätigkeiten ersetzt werden; Abwälzung der Kosten für die betrieblichen Sozialleistungen auf den Lohnempfänger, Steuerzahler und/oder Konsumenten, was im Einzelfall jedoch in unterschiedlichem Ausmaß gelingen dürfte.

³²⁾ Vgl. hierzu A. Hassencamp, Die Qualität der Arbeitsbedingungen — Probleme und Lösungssätze, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/73, S. 60 ff.

Eine weitere Beeinträchtigung der Arbeitssituation unter Arbeitnehmerinteressen erfolgt durch die Schichtarbeit, die soziale und familiäre Kontakte erheblich beeinträchtigt. Weitgehend vernachlässigt wurde weiterhin die Anpassung der Arbeitsbedingungen (Klima, Licht, Lärm, Tempo, Arbeitsorganisation, Arbeitszeit) an die besonderen Erfordernisse von Frauen, älteren Arbeitnehmern, Leistungsgeminderten. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die permanenten Verletzungen der Jugendarbeitsschutzgesetze sowie die Mängel des Arbeitsschutzes. Pro Jahr geschehen etwa 2,6 Millionen Arbeitsunfälle; davon sind 100 000 so schwerwiegend, daß den Unfallgeschädigten Renten oder andere Ausgleichsleistungen zu gewährleisten sind³³⁾.

Bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen im weiteren Sinn wurde unterschieden zwischen der ‚Qualität der Arbeit‘ — zu messen an der Übereinstimmung von Leistungsanforderungen und persönlichen Eignungen sowie Neigungen, Verhinderung gesundheitlicher Schäden infolge Überbeanspruchung bzw. Unterauslastung, Selbstentfaltungsmöglichkeiten im Arbeitsprozeß, Kontaktmöglichkeiten, Stärkung der Mitentscheidung und Eigenverantwortung — und der Erhaltung bzw. Verbesserung der Lernfähigkeit nicht lediglich durch berufsbezogene, sondern auch durch wirtschaftliche, soziale und politische Lernprozesse³⁴⁾. Die Erfüllung dieses gesellschaftspolitischen Anspruchs an die Arbeit befindet sich erst im Anfangsstadium der Diskussion — abgesehen von einigen wenigen Beispielen —, wobei Unternehmen mit neuen, weniger restriktiven Formen der Arbeitsorganisation experimentieren: z. B. Ersatz der Fließbandarbeit durch einzelne Arbeitergruppen, die ihre Arbeit weitgehend selbst organisieren können³⁵⁾. Leistungsänderungen in zunehmendem Lebensalter begegnet man bisher offensichtlich weitgehend mit unsystematischen Umsetzungen über mehrere Stufen³⁶⁾, die meist mit beruflicher und ein-

kommensmäßiger Herabstufung bzw. Invalidisierung oder vorzeitiger Verrentung enden dürften.

Hinsichtlich der Bildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten in den Unternehmen ist auf der Basis der unzureichenden Information zu vermuten, daß — wenn derartige Maßnahmen schon nicht nur für Führungskräfte³⁷⁾, sondern auch für untere Qualifikationsebenen angeboten werden — diese lediglich betriebsspezifische berufliche Anpassungsprogramme beinhalten. Zudem sind diese Qualifizierungsmaßnahmen bisher offensichtlich kaum auf die besonderen Bedürfnisse und Fähigkeiten von Erwachsenen zugeschnitten, sondern an der Lehrlingsausbildung ausgerichtet³⁸⁾. Unüberwindbar ist unter den Bedingungen der derzeitigen Arbeitsorganisation vor allem das Problem der mangelnden Lernfähigkeit und -bereitschaft bei Arbeitskräften, die monotone restriktive Tätigkeiten ausführen.

Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang weiterhin auf die Diskriminierung von Seiten des Unternehmensmanagements gegenüber den benachteiligten Arbeitnehmergruppen — vor allem ältere Arbeitnehmer und Frauen. Ausdruck dieser Vorurteile sind einmal die zum großen Teil sachlich kaum zu rechtfertigenden Altersbegrenzungen bei den Stellenausschreibungen. In ihrer Untersuchung der offenen Stellen mit Höchstalterbegrenzung kommt die Bundesanstalt für Arbeit zu dem Ergebnis, daß jede zweite Stelle mit einer Altersbegrenzung versehen ist, die vielfach nicht durch den Arbeitsplatz bedingt ist, wie z. B. bei Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen sowie Warenkaufleuten³⁹⁾. Aufschlußreich ist weiterhin, daß ältere Arbeitnehmer und Frauen in beruflichen Weiterbildungsprogrammen der Unternehmen erheblich unterrepräsentiert sind⁴⁰⁾.

Eine Anpassung der Arbeitsplätze an die besonderen Erfordernisse von leistungsgewandelten älteren Arbeitnehmern, Leistungsgeminderten sowie weiblichen Arbeitnehmern

³³⁾ Vgl. H. O. Vetter, a. a. O., S. 3.

³⁴⁾ Vgl. z. B. U. Engelen-Kefer, Betriebliche Personalplanung — Instrument zur Lösung sozialer Konflikte im Betrieb, in: Das Mitbestimmungsgespräch 6/7 1973, S. 106 ff.

³⁵⁾ Vgl. G. Leminsky, Arbeitsgestaltung als Lernprozeß. Erfahrungen mit Experimenten in Norwegen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1/73, S. 28 ff.

³⁶⁾ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Personalführung, Einsatz älterer Arbeitnehmer, Neuwied und Berlin 1972.

³⁷⁾ Vgl. Berufsausbildung in Großunternehmen, Bericht an die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Deutsche Gesellschaft für Personalführung, Düsseldorf, 1971.

³⁸⁾ „Qualifizierung älterer Arbeitnehmer“, RKW-Projekt A 87, Arbeitsgemeinschaft für System- und Konzeptforschung, Juli 1971, S. 34 ff.

³⁹⁾ Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, März 1972.

⁴⁰⁾ Vgl. Qualifizierung älterer Arbeitnehmer, a. a. O.

wird nur in den seltensten Fällen vorgenommen⁴¹⁾. Nur in wenigen Großbetrieben gibt es einen ausreichenden werksärztlichen Dienst — eine notwendige Voraussetzung für die Beschäftigung der Arbeitnehmer in eignungsge rechten Arbeitsplätzen sowie zur Verhinde-

rung gesundheitsschädigender Überbelastungen — geschweige denn das ebenfalls erforderliche psychologisch geschulte Personal, das die Erfordernisse der Arbeitnehmer berücksichtigt und nicht lediglich zur Erhöhung der Arbeitsmotivation eingesetzt wird.

V. Ansätze einer an den Arbeitnehmerinteressen orientierten Beschäftigungspolitik

1. Sicherung der Vollbeschäftigung

Grundlage jeglicher Beschäftigungspolitik ist die Sicherung der Vollbeschäftigung. Hierbei sollte nicht nur die offen ausgewiesene globale Arbeitslosenquote berücksichtigt werden. Erforderlich ist vielmehr, daß zusätzlich die verdeckte Arbeitslosigkeit in Betracht gezogen wird — mithin die sogenannte ‚Stille Reserve‘ derjenigen, die aus Resignation aus dem Arbeitsmarkt ausgetreten sind bzw. erst gar nicht eintreten sowie die exportierte Arbeitslosigkeit durch Abbau der Ausländerbeschäftigung. Bisher hat sich die Wirtschaftspolitik bei der Sicherung der Vollbeschäftigung lediglich an der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote ausgerichtet. So ist eines der wirtschaftspolitischen Ziele nach dem Stabilitätsgesetz — die Vollbeschäftigung — dann erreicht, wenn die Arbeitslosenquote ein Prozent nicht übersteigt. Quantifizierte Vorstellungen über eine bessere Ausschöpfung der ‚Stillen Reserve‘ sowie eine Lenkung der Zuwächse bei der Ausländerbeschäftigung bestanden bisher nicht.

2. Verringerung struktureller Beschäftigungsungleichgewichte

Die global wirkende Wirtschaftspolitik ist durch gezielte Maßnahmen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik zu ergänzen. Nur dann ist es möglich, die im Zuge des wirtschaftlich-technisch-organisatorischen Wandels auftretenden strukturellen Beschäftigungsungleichgewichte zu beseitigen. Wie die Erfahrung zeigt, treten diese strukturell bedingten Beschäftigungsprobleme in Zeiten rückläufiger Konjunktorentwicklung besonders stark zu Tage. Beschränkt sich die Wirtschaftspolitik auf kurzfristige globale Maßnahmen, verschär-

fen sich die strukturellen Beschäftigungsungleichgewichte: Auf der einen Seite entstehen Ballungsprobleme durch Konzentration industrieller Erweiterungen und Neuansiedlungen in einigen wenigen Regionen, die Standortvorteile bieten. Auf der anderen Seite erfahren Regionen mit einer unterentwickelten oder einseitigen Wirtschaftsstruktur bzw. Beherrschung durch schrumpfende Industriezweige eine quantitative und qualitative Bevölkerungserosion. Derartige Ballungs- wie auch Entleerungsprozesse verursachen erhebliche soziale Kosten für die betroffenen Arbeitnehmer und die Gesamtwirtschaft.

Berücksichtigt man diese sozialen Kosten sowie den oben dargestellten Anspruch der Arbeitnehmer, die Notwendigkeit zu regionaler Mobilität verbunden mit Wohnsitzwechsel auf ein Minimum zu reduzieren, ergibt sich folgende Forderung an die Strukturpolitik: Die sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur ist dergestalt zu steuern, daß allen offen und verdeckt nach Arbeit Suchenden geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten an ihrem Wohnort geboten werden. Dabei wird es in einigen Fällen erforderlich sein, spezielle Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen für die sogenannten arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen zur Verfügung zu stellen: z. B. Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer, die weder körperliche Höchstleistungen noch Schichtarbeit erfordern; Teilzeitarbeitsplätze auch für höhere Qualifikationsebenen; Arbeitsplätze für die besonderen Erfordernisse Leistungsgeminderter.

Bisherige Maßnahmen zur Lenkung der sektoralen und regionalen Beschäftigungsstrukturen sind insbesondere: Subventionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Industriezweige, Wirtschaftsförderung über die Erleichterung von Kreditbedingungen zur Umstellung bzw. Erweiterung vorhandener Betriebe, Ansiedlung neuer Betriebe, Schaffung außer-

⁴¹⁾ Vgl. Einsatz älterer Arbeitnehmer, a. a. O.

Ansätze für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik

Interessen der Arbeitnehmer	Beschäftigungs- politische Ziele	Beschäftigungs- politische Maßnahmen
<p><i>Arbeitsplatzsicherheit</i> unter Einschluß beruflicher und in Einzelfällen regionaler Mobilität</p> <p><i>Optimale Gestaltung der Arbeit</i> (Erhöhung der Qualität der Arbeit: Grad der Arbeitsteilung, Überschaubarkeit des Produktionsprozesses, Beteiligung an der Arbeitsgestaltung sowie allen Entscheidungen, welche die eigene Tätigkeit beeinflussen, Kontakte zu Kollegen und Vorgesetzten, berufliche Entfaltungsmöglichkeiten, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten; Erhöhung der Lernfähigkeit: beruflich, sozial, kulturell, politisch)</p>	<p>Gewährleistung gesamtwirtschaftlicher Vollbeschäftigung.</p> <p>Gestaltung wirtschaftlich-techn.-organisatorischer Änderungen unter Beachtung der Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und Arbeitssituation</p> <p>Erleichterung der beruflichen Anpassung</p> <p>Lenkung der Kapitalien in geeigneter Quantität und Qualität an die Stellen der Unterbeschäftigung</p> <p>Besondere Berücksichtigung der Problemgruppen</p> <p>nach Möglichkeit: Verringerung der Arbeitsteilung und Beseitigung restriktiver Arbeitsbedingungen (evtl. durch Gruppenkonzept)</p> <p>Beteiligung an allen Entscheidungen, welche die eigene Arbeit betreffen</p> <p>Abbau funktionsloser Hierarchien</p> <p>Verbesserung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten</p> <p>Bereitstellung systematischer Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen</p>	<p>Schaffung ausreichender Nachfrage</p> <p>Wirtschaftsförderung (sektoral und regional)</p> <p>Schaffung von Arbeitsplätzen u. -bedingungen zur Beschäftigung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials</p> <p>Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Infrastruktur</p> <p>Steuerung der Anwerbung von Ausländern</p> <p>Flexible Berufsberatung und Arbeitsvermittlung</p> <p>Gewährung ausreichender Wiedereingliederungsbeihilfen, Trennungsentschädigungen, Umzugsbeihilfen</p> <p>Bereitstellung geeigneter Maßnahmen zur beruflichen Anpassung</p> <p>Verbesserung der betrieblichen Personalplanung und -politik</p> <p>Erhöhung der Mobilitätsbereitschaft sowie Transparenz d. Arbeitsmarktes und mobilitätsfördernder Maßnahmen</p> <p>Gesetzliche und tarifliche Schutzmaßnahmen</p> <p>Ausreichender Einkommensersatz</p>

landwirtschaftlicher Arbeitsplätze in vorwiegend landwirtschaftlichen Gebieten, Stillungsprämien im Rahmen von Stillungsplänen für schrumpfende Industriezweige (vor allem Bergbau und Landwirtschaft).

Obwohl die Informationen über die Erfolge derartiger Strukturmaßnahmen weitgehend unzureichend sind, lassen sie folgende Ergebnisse erkennen: Zwar konnten offensichtlich in vielen Fällen die quantitativen Beschäftigungsungleichgewichte durch eine Verringerung der globalen Arbeitslosenquote gemildert

werden⁴²⁾. Jedoch gibt es mannigfache Beispiele dafür, daß gleichzeitig zusätzlich qualitative Beschäftigungsprobleme entstanden⁴³⁾.

⁴²⁾ Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/3793.

⁴³⁾ Vgl. z. B. F. Wiethold, Probleme bei der verspäteten Industrialisierung einer ländlichen Region. Zum Wandel in den Erwerbsbedingungen Ostfrieslands seit dem 2. Weltkrieg, Diss., Marburg/Lahn 1972; Aspekte zur Beschäftigungs- und Wachstumspolitik für das Ruhrgebiet, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung im Auftrag des Ministers für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1970.

Zu nennen wären in diesem Zusammenhang insbesondere:

— Zwischen den neu geschaffenen Arbeitsplätzen und dem Wohnort der Arbeitssuchenden bestand oft eine unzumutbare Entfernung.

— Die Leistungsanforderungen in den neu angesiedelten Betrieben entsprechen in keiner Weise den Leistungsmerkmalen der einheimischen Bevölkerung.

— Da die Industrieansiedlung z. T. über die Errichtung von Zweigbetrieben großer Konzerne erfolgt, kann der Multiplikatoreffekt für das regionale Wirtschaftswachstum gefährdet werden.

— Teilweise werden die mit öffentlichen Mitteln geförderten Betriebe nach wenigen Jahren — wenn die gesetzlichen Auflagen erfüllt sind — wieder geschlossen.

— Es ist keinesfalls gewährleistet, daß die mit öffentlichen Mitteln geförderten privaten Investitionen in krisensichere Wachstumsindustrien fließen; z. T. werden offensichtlich lediglich veraltete Industriestrukturen konserviert.

— Da der Ansatzpunkt für die Förderung die privaten Investitionen sind, können Wettbewerbsverzerrungen insofern entstehen, als an anderer Stelle oder in anderen Unternehmen Arbeitsplätze gefährdet bzw. durch die Fördermittel ertragsschwache Unternehmen gestützt werden.

— Schließlich ist hier darauf zu verweisen, daß es bisher an einer geeigneten Auswahl der zu fördernden Regionen unter Berücksichtigung des quantitativen und qualitativen Beschäftigungsaspekts fehlt.

— Ebenso mangelt es an der Koordination dieser strukturpolitischen Maßnahmen mit anderen beschäftigungspolitischen Strategien, wie es der eingangs formulierte Anspruch einer umfassenden Beschäftigungspolitik erfordern würde.

Insgesamt ist daher in Frage zu stellen, ob das derzeitige Instrumentarium der sektoralen und regionalen Struktursteuerung — vor allem über eine finanzielle Förderung privater Investitionen mit öffentlichen Mitteln — überhaupt so eingesetzt werden kann, daß eine ausgewogene Verteilung der Beschäftigungsmöglichkeiten nach den Erfordernissen der Arbeitnehmer erreicht wird. In jedem Fall wären dann neben der Gewährung von finanziellen Anreizen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in rückständigen Gebieten gleichermaßen Industrie-

ansiedlungen bzw. -erweiterungen in Ballungsgebieten zu begrenzen. Zudem sind finanzielle Anreizmittel zur Schaffung neuer Industrien in rückständigen Regionen mit stärkeren Auflagen über die Dauer und Qualität der neu zu schaffenden Arbeitsplätze zu verbinden. Größeres Schwergewicht müßte neben der Förderung privater Investitionen auch auf die bessere Ausstattung unterentwickelter Regionen mit Infrastruktureinrichtungen gelegt werden. Zudem wären neben Industrieunternehmen verstärkt Investitionen in Dienstleistungsbereichen zu fördern. Notwendig ist weiterhin die Erarbeitung neuer Abgrenzungskriterien für Förderregionen unter Berücksichtigung der Qualität der Beschäftigung. Schließlich ist auf die Notwendigkeit zur Koordinierung derartiger Maßnahmen der sektoralen und regionalen Struktursteuerung mit anderen Maßnahmen der Beschäftigungspolitik hinzuweisen.

3. Steuerung der Ausländerbeschäftigung

Zunehmende Bedeutung für die Arbeitsplatzsicherheit der in- und ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik gewinnt die Steuerung der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer. Das oben abgeleitete Postulat der Minimierung der Notwendigkeit zu regionaler Mobilität — verbunden mit einem Wohnsitzwechsel — gilt grundsätzlich ebenso für ausländische wie für inländische Arbeitnehmer. Ziel der Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik sollte daher sein, im Rahmen internationaler Institutionen — vor allem der Europäischen Gemeinschaften und des Internationalen Arbeitsamtes — dafür zu sorgen, daß der wirtschaftliche Zwang zur Auswanderung durch entsprechende wirtschaftliche Entwicklung in den Heimatländern der Wanderarbeitnehmer verringert wird. Von daher gesehen ist das Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EG mit Vorsicht zu betrachten. So lange es Gebiete mit unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, aus denen Arbeitnehmer auswandern müssen, um ihre Existenzgrundlage zu sichern, kann man von einer echten Freizügigkeit kaum sprechen. Die Gestaltung internationaler Wanderungen sowie regionaler Entwicklungspolitik gehören daher eng zusammen.

Bei der Lenkung der Anwerbungen ausländischer Arbeitnehmer sollte nicht nur die jeweilige gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik berücksichtigt werden. Vielmehr kommt es darauf an, daß die

regionale Beschäftigungslage bei der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in Betracht gezogen wird, damit nicht — wie bisher — ein besonders starker Zuzug ausländischer Arbeitnehmer in den Ballungsräumen stattfindet. Zudem ist die Anwerbung weiterer Ausländer ebenfalls von der Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen abhängig zu machen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß ausländische Arbeitnehmer z. T. nach einiger Zeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren wollen und daher nach Möglichkeit in solchen beruflichen Tätigkeiten zu qualifizieren sind, die sie später in ihrem Heimatland verwenden können. Schließlich ist zu verhindern, daß die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zur Unterbeschäftigung inländischer Arbeitnehmer — vor allem der sogenannten arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen — führt. Wenn es auch auf den ersten Blick oft so scheint, daß Inländer gar nicht bereit sind, die Tätigkeiten auszuführen, in denen Ausländer beschäftigt sind, so ist dies jedoch eine etwas vereinfachte Betrachtungsweise. Man wird vielmehr annehmen müssen, daß die Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskräfte den Zwang für die Arbeitgeber verringert, die Arbeitsbedingungen den Erfordernissen der inländischen Arbeitsreserve anzupassen.

Die derzeitige Situation der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik ist weitgehend das Ergebnis einer ungezügelter Anwerbspolitik nach den Bedürfnissen der Unternehmen. Erste Schritte in Richtung auf eine Steuerung der Ausländerbeschäftigung wurden mit der Erhöhung der Anwerbepauschale, die der Arbeitgeber für jeden neu angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer an die Bundesanstalt für Arbeit zu entrichten hat, getan. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang der Anwerbestopp für Ausländer aus Drittländern (außerhalb der EG) zu nennen, der infolge der Energiekrise und des konjunkturellen Rückgangs Ende 1973 verfügt wurde. Die Entwicklung und Anwendung einer an den Interessen der in- und ausländischen Arbeitnehmer orientierten Steuerung der Ausländerbeschäftigung steht jedoch noch aus.

4. Weiterbildung

Einen weiteren wesentlichen Bereich einer an Arbeitnehmerinteressen orientierten Beschäftigungspolitik bilden die Maßnahmen der Weiterbildung. Hierbei reicht es keinesfalls aus,

die ausschließlich berufsbezogene Anpassung zu fördern. Es ist vielmehr erforderlich, gleichzeitig soziale Lernprozesse zu ermöglichen, welche den einzelnen Arbeitnehmer überhaupt erst in den Stand versetzen, die eigenen Interessen im Hinblick auf das Arbeits- und Berufsleben zu erkennen, zu formulieren und durchzusetzen. Eine derartige Förderung der sozialen Lernfähigkeit ist gleichzeitig die Voraussetzung für die Bereitschaft und Fähigkeit des einzelnen Arbeitnehmers, sich den kontinuierlichen Wandlungen in den beruflichen Anforderungen anzupassen. Realisierbar ist der Anspruch nach Weiterbildung nur, wenn der Bildungsurlaub auf breiter Basis eingeführt wird sowie geeignete Bildungsprogramme angeboten werden.

Kernstück der im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verankerten Maßnahmen einer vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik ist die Begründung eines gesetzlichen Anspruchs auf individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung. Bei der beruflichen Fortbildung handelt es sich um Maßnahmen, „die das Ziel haben, berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen, und eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine angemessene Berufserfahrung voraussetzen“ (§ 41 AFG). Eine berufliche Umschulung im Sinne des AFG liegt vor bei Maßnahmen, „die das Ziel haben, den Übergang in eine andere geeignete berufliche Tätigkeit zu ermöglichen, insbesondere um die berufliche Beweglichkeit zu sichern oder zu verbessern“ (§ 47 AFG). Darüber hinaus kann die Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitgeber Einarbeitungszuschüsse für Arbeitnehmer geben, „die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können“ (§ 49 AFG) sowie finanzielle Hilfe für Weiterbildungseinrichtungen institutionelle Förderung gewähren.

Folgende Förderleistungen der Bundesanstalt für Arbeit sind vorgesehen: a) die Gewährung eines Unterhaltsgeldes bei Teilnahme an ganzjährigem oder berufsbegleitendem Unterricht, der mindestens ein Drittel der Arbeitszeit ausmacht; b) die Übernahme der Kosten, die mit dem Besuch der Lehrgänge verbunden sind. Anspruchsberechtigt sind alle Beschäftigten, soweit folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Die Bewerber müssen eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben oder eine solche ausüben wollen sowie entsprechende Eignun-

gen und Neigungen für den mit der Weiterbildung angestrebten Zielberuf aufweisen; die berufliche Förderung muß unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig sein; die Qualifizierungsmaßnahmen müssen sich von der beruflichen Erstausbildung und Allgemeinbildung genau abgrenzen und den Kriterien für die berufliche Erwachsenenbildung entsprechen; sie dürfen nicht auf die besonderen Erfordernisse eines Betriebes oder Verbandes ausgerichtet sein. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollen in der Regel nicht länger als zwei Jahre dauern.

Von 1969 bis 1971 hat sich die Zahl der Personen, die Förderungsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nahmen, von 82 936 auf 288 390 um weit mehr als das Dreifache erhöht. 1972 ist die Zahl der geförderten Personen allerdings wieder etwas zurückgegangen: auf 260 285. Beachtenswert ist die Tatsache, daß der überwiegende Teil der Teilnehmer an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt 1972 mit mehr als 80 vom Hundert berufliche Fortbildungsprogramme besuchten, während die Umschüler mit rund 12 vH und diejenigen, die an Einarbeitungsmaßnahmen teilnahmen, mit 6,0 vH einen vergleichsweise geringen Anteil ausmachten. Dabei hat die relative Bedeutung der Fortbildung seit 1970 (69 vH) zugenommen, während der Anteil der Einarbeitungsprogramme von 17 vH 1970 auf 6 vH 1972 fast auf ein Drittel gesunken ist. Das Gewicht der Umschulung hat sich seit 1970 (14 vH) geringfügig verringert. Diese quantitativen Ergebnisse werden von der Bundesregierung folgendermaßen interpretiert⁴⁴⁾:

Der starke Anstieg der Zahl der Teilnehmer allein dürfte als Erfolgsmaßstab für die berufliche Weiterbildung im Rahmen des AFG kaum ausreichen. Als weitere Beurteilungskriterien sind einmal die im AFG festgelegten Ziele heranzuziehen, insbesondere die Sicherung oder Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit; die Ermöglichung eines beruflichen Aufstiegs; die Vermeidung oder Behebung eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften; die Verhütung oder Beendigung von Arbeitslosigkeit sowie qualitativer und quantitativer Unterbeschäftigung. Bei der beruflichen Fortbildung wird zudem ausdrücklich die Förderung des Eintritts oder Wiedereintritts weiblicher

Arbeitssuchender sowie die Wiedereingliederung älterer Arbeitssuchender in das Berufsleben postuliert (§ 43 AFG). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Sicherung oder Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit kaum ein eigenständiges Ziel darstellt, sondern erst dann zweckmäßig ist, wenn sie zur Erfüllung der übrigen Ziele beiträgt.

Zum anderen sind neben den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AFG gleichfalls gesellschafts- und bildungspolitische Aspekte zu einer Beurteilung der beruflichen Weiterbildung maßgeblich. Dies ergibt sich insbesondere daraus, daß die berufliche Weiterbildung als vierter Bildungsbereich in das Gesamtbildungssystem integriert werden soll — wie es in den Vorstellungen zur Bildungsreform zum Ausdruck kommt⁴⁵⁾. Danach gelten auch für die berufliche Weiterbildung folgende bildungspolitische Zielsetzungen: das Recht des Einzelnen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit; Chancengleichheit bei der Berufswahl; Wekkung unerkannter Begabungen; Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus.

Aus den bisherigen Ergebnissen der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten beruflichen Weiterbildung⁴⁶⁾ lassen sich für eine Beurteilung dieser Maßnahme anhand der eben genannten Kriterien folgende Schlüsse ziehen:

1. Das arbeitsmarktpolitische Ziel einer Förderung der beruflichen Beweglichkeit ist zumindest teilweise erreicht, wie sich aus der beträchtlichen Zunahme der Zahl der Weiterbildungsteilnehmer entnehmen läßt.

2. Da der bei weitem überwiegende Teil der beruflichen Förderung der Bundesanstalt für Arbeit auf die berufliche Fortbildung entfällt, kann angenommen werden, daß auch der arbeitsmarktpolitischen Forderung nach einer Verbesserung der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten nachgekommen wurde.

3. Inwieweit durch die berufliche Förderung der Bundesanstalt für Arbeit ein Mangel an qualifizierten Fachkräften behoben werden konnte, läßt sich anhand der Ergebnisse schwer feststellen. Da jedoch das AFG ausdrücklich vorschreibt, daß sich die berufliche Weiterbil-

⁴⁴⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht), Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/403, 23. 3. 1973.

⁴⁵⁾ Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission, Strukturplan für das Bildungswesen, Bonn 1970, S. 25 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. Arbeitsförderungsbericht, a. a. O.; vgl. ebenso: Die berufliche Fortbildung männlicher Erwerbspersonen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 5. Jg. 72, Heft 1 u. 2.

dung neben den individuellen Voraussetzungen der Bewerber an den Arbeitsmarkterfordernissen auszurichten habe, ist zu vermuten, daß diesem Postulat soweit wie möglich Rechnung getragen wird. Dabei bildet natürlich die unzureichende, wenn auch zunehmend verbesserte Übersicht über die gegenwärtige und zukünftige regionale, sektorale und berufliche Arbeitsmarktentwicklung ein entscheidendes Hindernis. Zudem ist die Weiterbildung für höher qualifizierte Dienstleistungsberufe mit einem erheblichen Mangel an Arbeitskräften — z. B. in der Verwaltung sowie im sozialpflegerischen Bereich — die zumindest einen Fachschulbesuch erforderlich macht, von der Förderung nach dem AFG weitgehend ausgeschlossen, da sie zum großen Teil die Voraussetzung des Angebots erwachsenenspezifischer Lehrgänge nicht erfüllt.

4. Skepsis erscheint ebenfalls angebracht bei der Beurteilung, inwieweit durch die berufliche Fortbildung der Bundesanstalt Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung beseitigt bzw. verhindert werden konnten. Da in der Bundesrepublik seit Jahren ein tendenzieller Mangel an Arbeitskräften herrscht, ist die globale Arbeitslosenrate minimal, was kaum auf die berufliche Förderung nach dem AFG zurückgeführt werden kann. Ein Vergleich der Struktur der Arbeitslosen mit den Weiterbildungsteilnehmern legt allerdings die Vermutung nahe, daß die Personengruppen, die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind, am wenigsten in den Genuß der beruflichen Förderung der Bundesanstalt für Arbeit kommen: Frauen, Ältere über 35 Jahre, gering Qualifizierte, Beschäftigte in schrumpfenden Wirtschaftszweigen — insbesondere Landwirtschaft und Steinkohlenbergbau sowie in Regionen mit relativ ungünstiger Wirtschaftsstruktur.

5. Hieraus ergibt sich gleichzeitig, daß das ausdrücklich postulierte arbeitsmarktpolitische Ziel der beruflichen Fortbildung — Erleichterung der Wiedereingliederung von Frauen und Älteren in den Arbeitsprozeß — nicht erfüllt wurde. Es muß sogar festgestellt werden, daß sich die Benachteiligung dieser Personengruppen im Arbeitsleben durch die Vernachlässigung bei der beruflichen Weiterbildung noch verstärkt.

6. Entsprechendes gilt für die bildungspolitischen Konsequenzen der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des AFG: Infolge der eindeutigen Bevorzugung derjenigen, welche die besseren bildungsmäßigen Voraussetzungen mitbringen, findet eine „zunehmende Polari-

sierung der Erwerbstätigen hinsichtlich ihres Bildungsniveaus“ statt. Das bildungspolitische Postulat einer gleichmäßigeren Verteilung der Bildungschancen ist daher eher in sein Gegenteil verkehrt.

Diejenigen, die schon im Rahmen der betrieblichen Erstausbildung vernachlässigt werden, erfahren bei der beruflichen Weiterbildung eine weitere Benachteiligung. Hierbei wären vor allem folgende Chancenungleichheiten bei der beruflichen Erstausbildung⁴⁷⁾ zu nennen, die sich bei der beruflichen Weiterbildung fortsetzen:

— Benachteiligung von Auszubildenden in Betrieben, deren Ausbildungsprogramme qualitativ unzureichend sind, bzw. für die keine oder nur geringe Möglichkeiten zum Besuch qualifizierter überbetrieblicher Lehrwerkstätten besteht, gegenüber solchen in qualifizierten Bildungseinrichtungen (i. a. Ausbildungsstellen in größeren Betrieben oder in überbetrieblichen Lehrwerkstätten); dabei dürfte es sich bei den Benachteiligten um den bei weitem größeren Teil der Auszubildenden handeln.

— Benachteiligung von Auszubildenden in Regionen mit einem geringer differenzierten Angebot an qualifizierten Berufsbildungsstellen gegenüber Jugendlichen in hinsichtlich Ausbildungsstellen quantitativ und qualitativ besser ausgestatteten Regionen.

— Benachteiligung von Angelernten und Ungelernten;

— Benachteiligung von Auszubildenden aus sozial schwachen Elternhäusern (unterhalb des kulturellen Existenzminimums, gemessen am Spielraum zur Erfüllung materieller und nicht-materieller Interessen) gegenüber Auszubildenden aus Elternhäusern oberhalb des kulturellen Existenzminimums.

Die bisherigen Ergebnisse der beruflichen Weiterbildung der Bundesanstalt für Arbeit können folgendermaßen zusammengefaßt werden⁴⁸⁾: Offensichtlich erfolgreich ist die Förderung der beruflichen Beweglichkeit in Form einer Verbesserung der beruflichen Aufstiegschancen für die bildungsmäßig schon Privilegierten. Als Folge ergibt sich eine Polarisierung der Bildungs-, Arbeits- und Lebenschan-

⁴⁷⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Betriebliche Berufsbildung unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten, in: WWI-Mitteilungen, 10/1971.

⁴⁸⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Berufliche Weiterbildung — Ziele, Aufgaben, Instrumente, in: Soziale Sicherheit, Heft II, 1973, S. 330 ff.

cen der Arbeitnehmer. Hierin werden sowohl Möglichkeiten als auch Grenzen der beruflichen Förderung nach dem AFG deutlich. Ohne Zweifel ist die Verlagerung des Schwerpunktes der Arbeitsmarktpolitik von der Einkommenssicherung im Falle des Arbeitsplatzverlustes auf die Verhütung der Arbeitslosigkeit durch die Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine aktive Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation der Arbeitnehmer. Jedoch ist eine derartige berufliche Förderung, welche gleichrangig individuelle Eignungen und Neigungen sowie den derzeitigen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen Rechnung tragen soll, offenbar nicht geeignet, dem gesellschaftspolitischen Anspruch der an derartige Fördermaßnahmen zu richten ist — einer gleichmäßigeren Verteilung der Bildungs- und damit Arbeits- und Lebenschancen — gerecht zu werden.

Ob die mangelnde Einbeziehung älterer Arbeitnehmer tatsächlich darauf zurückzuführen ist, daß älteren Menschen überhaupt nicht oder nur noch bedingt bildungsbereit sind — wie oft unterstellt wird — erscheint zweifelhaft. Untersuchungen der letzten Zeit machen deutlich, daß ältere Menschen ebenso lern- und bildungsfähig sein können wie jüngere, wenn ihren Erfordernissen und Fähigkeiten entsprechende Lernmethoden angewendet werden. Die Benachteiligung älterer Arbeitnehmer bei der beruflichen Weiterbildung dürfte daher vor allem in der unzulässigen Verallgemeinerung der These von der abnehmenden Leistungsfähigkeit in höherem Lebensalter liegen und daher auch nur im Rahmen einer allgemeinen Veränderung der Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber beruflicher Leistungs- und Bildungsfähigkeit älterer Menschen zu verringern sein⁴⁹⁾.

Bei un- und angelernten Arbeitern dürfte nicht zuletzt die vielfach geistig wenig anregende Arbeitssituation ausschlaggebend für die mangelnde Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sein. Dies läßt sich aus der IAB-Untersuchung der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen 1965 bis 1970 entneh-

men⁵⁰⁾. Hier wird der enge Zusammenhang zwischen der Arbeitsgestaltung und der Weiterbildungsbereitschaft deutlich. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die für viele von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildungslehrgänge erforderlichen bildungsmäßigen Voraussetzungen — im allgemeinen eine abgeschlossene Berufsausbildung — von den an- und ungerlernten Arbeitern nicht erfüllt sind.

Die beträchtliche Unterrepräsentation schließlich derjenigen Arbeitnehmer, die aus schrumpfenden Wirtschaftszweigen ausscheiden — insbesondere Bergbau und Landwirtschaft — lassen vermuten, daß in der Bundesrepublik ein beträchtlicher Berufswechsel ohne berufliche Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit stattfindet.

Die hier aufgezeigten Grenzen der beruflichen Weiterbildung bedeuten jedoch keinesfalls, daß diese nicht auch eigenständige Aufgaben zu erfüllen hat. Neben der Bereitstellung quantitativ und qualitativ ausreichender Arbeitsplätze zur Beschäftigung der vorhandenen Arbeitnehmer in ihrer regionalen und beruflichen Verteilung ist die zentrale Funktion einer gestaltenden Beschäftigungspolitik die berufliche Anpassung und Förderung, ergänzt durch geeignete Maßnahmen der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung. Es müssen daher vermehrte Anstrengungen unternommen werden, die bisher vernachlässigten arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen stärker in die berufliche Weiterbildung einzugliedern. Wenn hierbei der beruflichen Weiterbildung allein auch enge Grenzen gesetzt sein dürften, so sind diese bisher doch kaum ausgeschöpft worden. Eine bessere Abstimmung der zu fördernden Weiterbildungsmaßnahmen auf die besonderen Erfordernisse dieser Personengruppen erscheint notwendig und zweckmäßig⁵¹⁾. Dazu bedarf es weiterer Untersuchungen über Lernbereitschaft und Lernfähigkeit dieser Personengruppen sowie der Qualität der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildungsprogramme.

Neben diesen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit müssen in verstärktem Maße außerberufliche Erwachsenenbildungsprogramme angeboten werden,

⁴⁹⁾ Vgl. Thomae/U. Lehr, Berufliche Leistungsfähigkeit im mittleren und höheren Erwachsenenalter, Göttingen 1973; vgl. ebenso U. Engelen-Kefer, Arbeitsmarktpolitische Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10, 1972, S. 305 ff.

⁵⁰⁾ Die berufliche Fortbildung männlicher Erwerbspersonen, a. a. O., S. 102 ff.

⁵¹⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Umschulung in einer wachsenden Wirtschaft, dargestellt am Beispiel der USA. Ein Beitrag zur wissenschaftlichen Beratung der Politik, Essen 1971, Kapitel III.

die z. T. erst die Voraussetzung für die Nutzung der Qualifizierungsmöglichkeiten der Bundesanstalt durch die Förderung der Weiterbildungsbereitschaft bieten dürften.

5. Beschäftigungspolitische Maßnahmen auf betrieblicher Ebene

Die bisher genannten Maßnahmen sind weitgehend auf die Beschäftigungspolitik öffentlicher Institutionen — vor allem die Öffentliche Hand sowie die Bundesanstalt für Arbeit — ausgerichtet. Eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Beschäftigungspolitik ist jedoch nur möglich, wenn diese öffentlichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit der innerbetrieblichen Personal- und Sozialpolitik koordiniert werden. Schon oben wurde darauf hingewiesen, daß eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte betriebliche Personalplanung und -politik noch kaum existiert. Bisher bestehen lediglich einzelne gesetzliche oder tarifliche Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerinteressen. Zu nennen wäre hierbei insbesondere: Kündigungsschutz, Arbeitsschutz, Jugendschutz, Rationalisierungsschutzabkommen, betriebliche Sozialpläne.

Im folgenden soll auf das Instrument der betrieblichen Sozialpläne eingegangen werden, da ihnen für den Schutz der Arbeitnehmer besondere Bedeutung im Zuge rationalisierungsbedingter Entlassungen zukommt. Zudem wurde dieses beschäftigungspolitische Instrument durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes erheblich verstärkt, da danach der Betriebsrat berechtigt ist, bei Betriebsänderungen, „die wesentliche Nachteile für die Belegschaft oder erhebliche Teile der Belegschaft zur Folge haben können“, die Aufstellung eines Sozialplanes zu verlangen (Betr. Vg § 111). Betriebliche Sozialpläne, die zunächst in den der qualifizierten Mitbestimmung unterliegenden Wirtschaftszweigen der Montanindustrie eingeführt wurden, stellen somit nun einen beschäftigungspolitischen Schutz der Arbeitnehmer bei Entlassungen in allen Wirtschaftszweigen dar. Im allgemeinen beinhalten betriebliche Sozialpläne folgende Leistungen⁵²⁾:

— Zahlung einer Abfindung für entlassene Arbeitnehmer, die meist nach Alter und Dauer

der Betriebszugehörigkeit gestaffelt ist und nach dem bisherigen Monatseinkommen bemessen wird.

— Erhaltung der Ansprüche aus der betrieblichen Zusatzaltersversorgung; z. T. Gewährleistung einer Ausgleichszahlung für die Verminderung der Pensionsansprüche infolge der Stilllegung;

— Erhaltung des Mietrechts in Werkwohnungen oder Abgeltung dieses Anspruchs durch Mietbeihilfen;

— Sicherung der Ansprüche auf Urlaub, Weihnachtsgeld, Jubiläumsszuweisungen, sonstigen Gratifikationen und Vergünstigungen;

— Umschulung und Anlernung; betriebliche Umsetzungen unter Umständen mit einem Lohnausgleich für jüngere Arbeitnehmer.

Wie bisherige Erfahrungen⁵³⁾ zeigen, konnten über derartige betriebliche Sozialpläne finanzielle Härten bei Betriebsänderungen für die betroffenen Arbeitnehmer gemildert werden. Die Beschäftigungssituation haben sie jedoch kaum entscheidend verbessern können. Denn Umschulungen und Umsetzungen — z. T. Bestandteile betrieblicher Sozialpläne — sind bisher offensichtlich kaum in Anspruch genommen worden.

Aus der Vielschichtigkeit der Beschäftigungsprobleme ergibt sich die Notwendigkeit der Entwicklung eines gleichermaßen umfassenden Ansatzes für die Beschäftigungspolitik. Hierbei sind die öffentliche Beschäftigungspolitik sowie die innerbetriebliche Personal- und Sozialpolitik miteinander zu koordinieren. In eine derartige an Arbeitnehmerinteressen orientierte integrierte Beschäftigungspolitik sind zumindest folgende Maßnahmebereiche einzubeziehen: Vollbeschäftigungspolitik unter Berücksichtigung nicht nur der offenen, sondern auch der verdeckten Arbeitslosigkeit; sektorale und regionale Strukturpolitik unter Beachtung des quantitativen und qualitativen Beschäftigungsaspektes; Steuerung der Ausländerbeschäftigung; Angebot geeigneter beruflicher und außerberuflicher Weiterbildungsmöglichkeiten; Entwicklung einer an Arbeitnehmerinteressen orientierten betrieblichen Personal- und Sozialpolitik.

⁵²⁾ Vgl. K. Rumpff, Sozialplanung, insbesondere Aufstellung von Sozialplänen — Wichtige Aufgaben für die Mitbestimmungsträger, in: Das Mitbestimmungsgespräch 2/3, 1968.

⁵³⁾ Vgl. H. Markmann, Personal- u. Sozialplanung im Betrieb, in: Produktivität und Rationalisierung — Chancen, Wege, Forderungen, Frankfurt a. M., 1971, S. III ff.

Betriebsdemokratie und Mitbestimmung in Schweden

Wie in fast allen Industriestaaten wird auch in der Bundesrepublik und in Schweden über die *Humanisierung und Demokratisierung der Arbeit* diskutiert, wobei das Problem in diesen beiden Ländern auf recht unterschiedliche Weise angegangen wird. Es hat sich gezeigt, daß technischer Fortschritt und Wirtschaftswachstum allein nicht ohne weiteres eine gesunde und menschliche Umwelt garantieren. Der Protest gegen die quälende Monotonie am Fließband drückt sich immer häufiger in wilden Streiks, aggressiver Gereiztheit, Minderleistung oder Sabotage aus. Nach Ansicht von Arbeitspsychologen entspringt die Rebellion in den Fabrikhallen dem Stumpsinn, der für die hochgradig arbeitsteilige Produktionsweise in der modernen Industrie charakteristisch ist. *Entfremdung* kennzeichnet das Verhältnis der Arbeiter zu ihrer Arbeit. Der Taylorismus¹⁾ wirkt heute immer öfter als ökonomischer Störfaktor. Vor allem bei jüngeren Fabrikarbeitern mit besserer Bildung und höherer Berufserwartung wächst der Widerwille gegen die Monotonie der Arbeit. Höhere Löhne, mehr Urlaub und verbesserte Arbeitsplatzgestaltung können die fehlenden Möglichkeiten zur *Selbstverwirklichung*, zur Entfaltung von Initiative und Talenten nicht ausgleichen.

Bei einer Befragung von mehr als 1500 Beschäftigten aus verschiedenen Industriezweigen in den USA²⁾ setzten die Befragten an die Spitze der Wertetabelle das Verlangen nach „interessanter Arbeit“; auf den nächsten Plätzen folgten „genügend Unterstützung“, „mehr Information“ und „Selbständigkeit bei der Arbeit“. Offensichtlich besteht also bei den meisten Arbeitnehmern das ausgeprägte Bedürfnis nach einer Tätigkeit, die über die Bezahlung hinaus ein Erfolgserlebnis bietet — ein

¹⁾ Unter „Taylorismus“ versteht man die Rationalisierung und Zerstückelung der Fertigungsvorgänge in immer kleinere Teilabschnitte nach Erkenntnissen des US-Ingenieurs F. W. Taylor; am konsequentesten seit 1913 durch Henry Ford realisiert.

²⁾ Studie des amerik. Gesundheitsministeriums, Department of Health, Education and Welfare (HEW): „Arbeit in Amerika, 1973“ zitiert in: Der Spiegel, 2. 7. 1973.

Gefühl, in eigener Verantwortung etwas zu produzieren, das auch für andere von Wert ist und anerkannt wird.

Weitgehend automatisierte Arbeitsplätze lassen ein solches Gefühl jedoch nicht aufkommen, da der einzelne Arbeiter nur Stückwerk anfertigt, dessen Bedeutung für die Gesamtproduktion er oft nicht übersehen kann. Dazu kommen gesundheitliche Störungen als indirekte Folge des Unmutes am Arbeitsplatz wie auch psychische Anfälligkeit, Alkohol- und

INHALT

- I. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Tarifpartnern
- II. Betriebsdemokratie und Mitbestimmung heute
 1. Staatlicher und privater Einfluß auf das Wirtschaftsleben
 2. Das „Programm für vermehrte Gleichheit“
 3. Die gewerkschaftlichen Pläne zur Betriebsdemokratie und Mitbestimmung
 4. Betriebsdemokratie durch „sich selbststeuernde Gruppen“ und andere Modelle
 5. Verstärkter Einfluß des Staates durch neue Gesetzgebung

Drogensucht, Konflikte in Ehe und Familie. In amerikanischen und europäischen Betrieben bleiben oft mehr als 10 % der Beschäftigten ihrer Arbeit fern, viele wechseln häufig ihren Arbeitsplatz³⁾. In der Abwägung, ob mehr Produktivität oder erträglichere Bedingungen am Arbeitsplatz wichtiger sind, fällt die Entscheidung mehr und mehr zugunsten der letzteren aus.

Experimente in europäischen und amerikanischen Firmen haben nachgewiesen, daß Bemühungen um humanere Arbeitsbedingungen auch den Unternehmen keinen Verlust eintra-

³⁾ Vgl. „Wider das Diktat der Maschinen“, in: Die Zeit, 14. 9. 1973.

gen. Wo den Arbeitern mehr Verantwortung und interessantere Aufgaben übertragen wurden, sanken die Krankenziffern und Abwesenheitsquoten, festigte sich die Fimentreue der Beschäftigten, stieg sowohl die Produktivität wie auch die Qualität der Erzeugnisse.

In der Bundesrepublik wurde erstmals im vergangenen Jahr von einer Gewerkschaft der Versuch unternommen, dem Unbehagen der Arbeiter an der Monotonie der Fließbandarbeit durch einen Tarifvertrag beizukommen: „Bei Fließ-, Fließband- und Taktarbeit hat im Hinblick auf die arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse die Arbeitsgestaltung vorrangig darauf gerichtet zu sein, die Abwechslungsarmut der Beschäftigung durch Aufgabenbereicherung und -erweiterung in ihren ungünstigen Auswirkungen auf den Menschen abzu-

mildern.“⁴⁾ Dieser Vertrag der Tarifpartner in der Metallindustrie wird sicherlich eine neue Entwicklung einleiten.

Ansätze zur Lösung des Problems gibt es in den westlichen Industriestaaten unter den verschiedensten Bezeichnungen: „Mitbestimmung“, „Wirtschaftsdemokratie“, „Betriebsdemokratie“, „Partizipation“. Ziel der Bemühungen ist es, über die Mitwirkung die Selbstverwaltung der Arbeiter zu erreichen und die Arbeitsorganisation humaner zu gestalten. In Schweden begann die Diskussion um die industrielle Demokratie im Jahre 1920, als die Regierung des Sozialdemokraten Hjalmar Branting eine Kommission einsetzte mit der Aufgabe, das Problem der Sozialisierung und der industriellen Demokratie zu untersuchen⁵⁾.

I. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Tarifpartnern

Seit Jahrzehnten galt Schweden als Musterland sachlicher Beziehungen zwischen den Tarifpartnern. Nur ein Minimum an Arbeitstagen ging durch Streiks verloren: 16 Streiktage auf 1000 Arbeiter pro Jahr zum Beispiel in den sechziger Jahren (zum Vergleich England: 139). Die Situation änderte sich Ende 1969, als etliche lokale, meist wilde Streiks ausbrachen, die ihren Höhepunkt in dem 56-tägigen Ausstand der staatlichen (!) Grubenarbeiter in Kiruna zum Jahreswechsel 1969/70 fanden⁶⁾. Besonders das amerikanische UMS-Arbeitsbewertungssystem⁷⁾ — von den Arbeitern „Ultra-Moderne Sklaverei“ genannt — hatte die Unzufriedenheit geschürt und gleichzeitig das Verlangen provoziert, die Macht der Arbeitgeber — auch eines staatlichen wie in Kiruna — durch Mitbestimmung einzuschränken. Damit verlor Schweden seine

Spitzenposition unter den Industrieländern mit dem stabilsten Arbeitsfrieden.

Ähnliche Entwicklungen wie bei den Grubenarbeitern ergaben sich im darauf folgenden Jahr beim öffentlichen Dienst. Der soziale und wirtschaftliche Ausgleich zwischen den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung war durch die sozialen Reformen der letzten zwei Jahrzehnte weit gediehen. Besonders die Expansion der Sozialfürsorge und -vorsorge wie des Schulwesens verschlingen gewaltige Summen, die nur mit Hilfe von Steuererhöhungen aufzubringen sind. Nachdem die Mehrwertsteuer seit 1971 auf über 17 % stieg, fragten sich viele Angehörige der mittleren Einkommenschicht, besonders die Beamten des öffentlichen Dienstes, die seit 1969 keine Aufbesserungen erhalten hatten, ob die Reformpolitik nicht ihren Lebensstandard verschlechterte. Das Ergebnis der Überlegungen mündete in einem der schwersten Arbeitskonflikte, die Schweden in diesem Jahrhundert erlebt hat. 47 000 Beamte im öffentlichen Dienst, seit dem ersten Januar 1966 im Besitz des freien Verhandlungs- und Streikrechts, waren von den Auseinandersetzungen betroffen⁸⁾.

4) § 13 des Lohnrahmen-Tarifvertrags in der Metallindustrie von Nordbaden/Nordwürttemberg vom Herbst 1973.

5) Vgl. die Analyse der schwedischen Situation bei Hans Mugrauer: Industrielle Demokratie durch Kollektivvertrag, in: Das Mitbestimmungsgespräch, Juni/Juli 1967, S. 98—103.

6) Ausführliche Darstellung in: Spontaneität und Massenaktion im ‚Wohlfahrtsstaat‘. Die schwed. Streiks im Winter 1969/70, in: Neue Kritik, Frankfurt 1970.

7) In den meisten Firmen werden heute nach dem Zeitvorgabekatalog MTM (Methods-Time-Measurement) die Zeiten für bestimmte Arbeiten vorgegeben.

8) Das „Staatsbeamtenengesetz“, 1965 mit Zustimmung aller Parteien verabschiedet und wegen seiner späteren explosiven Wirkung rückblickend als Zeitbombe bezeichnet, räumt den öffentlich Bediensteten prinzipiell dasselbe Verhandlungs-

Den schwedischen Arbeitgebern steht eine starke Gewerkschaftsbewegung gegenüber. Während in der Bundesrepublik nur etwa 43 % der Arbeiter gewerkschaftlich organisiert sind, gehören der „Landesorganisation der Schwedischen Gewerkschaften (LO)“ rund 95 % aller Arbeitnehmer an. Aber auch Ärzte, Rechtsanwälte, Schriftsteller und Universitätsprofessoren ebenso wie die Angestellten (von diesen sind etwa 70 % in der Zentralorganisation Schwedischer Beamter und Angestellter — TCO — organisiert) haben Gewerkschaften zum Schutz ihrer Interessen. Seit 1936 handeln „Kapital“ und „Arbeit“ in der Regel ohne Einmischung des Staates ihre Bedingungen in zentralen Gesprächen durch Vertreter ihrer Organisationen aus.

Institutionelle Formen der Mitbestimmung im deutschen Sinne, auch Betriebsräte im kontinentalen Verständnis, gibt es in Schweden nicht. Arbeitgeberverband (SAF) und Gewerkschaftsbund (LO) installierten dagegen im „Abkommen von Saltsjöbaden“ von 1936 sogenannte *Betriebsausschüsse*, mit deren Hilfe zahlreiche Interessengegensätze ohne offene Konflikte gelöst wurden. Die Betriebsausschüsse setzen sich aus Vertretern der Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften (LO und TCO) und der Betriebsleitung zusammen und sind als eines der Hilfsmittel zur Steigerung der Produktivität und größerer Befriedigung durch die Arbeit gedacht. Ihre Aufgaben sind gemäß Vertragstext:

- „— die kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern zum Zweck der Erzielung bestmöglicher Produktion aufrechtzuerhalten;
- den Arbeitnehmern Einblick in die wirtschaftlichen und technischen Bedingungen des Betriebes und in die Ergebnisse des Unternehmens zu gewähren;
- sich für die Sicherheit des Arbeitsplatzes sowie für den Arbeitsschutz, das Wohlbefinden am Arbeitsplatz und im übrigen für ein gutes Betriebsklima einzusetzen;

recht ein wie den übrigen Arbeitnehmern, indem es Aussperrung und Streik als Kampfmittel legalisiert. Nur einige Posten der Justiz, in den Spitzen der Ministerien, der Verwaltung und der Verteidigung dürfen nicht bestreikt werden. Tarifpartner ist seitdem nicht mehr das Innenministerium, sondern jeweils eine Tarifkommission des staatlichen oder kommunalen Arbeitgebers.

- die Berufsausbildung innerhalb des Unternehmens zu fördern;
- sowie überhaupt auf gute Produktions- und Arbeitsverhältnisse im Betrieb hinzuwirken.“⁹⁾

Die Betriebsausschüsse dürfen sich nicht mit Fragen befassen, die durch Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern geregelt werden können. Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitern sind nach dem Abkommen verpflichtet, auf Verlangen der Arbeitnehmer einen Betriebsausschuß zu bilden. In einem Unternehmen mit 100 bis 200 Mitarbeitern besteht der Betriebsausschuß in der Regel aus fünf Arbeitgebervertretern, fünf Arbeitervertretern und drei Mitgliedern für die Angestellten und Werkmeister, also zusammen 13 Personen. Die Mandatszeit für Arbeitnehmervertreter beträgt normalerweise zwei Jahre. Bei Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern wird der Betriebsausschuß durch den Betriebsobmann ersetzt.

Die Betriebsausschüsse geben den Arbeitnehmern einen gewissen Einfluß auf die Verhältnisse am eigenen Arbeitsplatz, zum Beispiel durch das Recht auf Information und die gemeinsame Beratung vor Entscheidungen. Allerdings hängt wirklicher Einfluß in der Realität davon ab, wie dieses Recht praktiziert wird. Nur wenn die Unternehmensleitung positiv mitwirkt, können Betriebsausschüsse entscheidend mitbestimmen. Einzelne Unternehmensleitungen haben ihnen freiwillig oder gemäß dem Abkommen Beschlußrecht in abgegrenzten Bereichen eingeräumt, so z. B. in Fragen der Personalpolitik, der Organisation und Rationalisierung oder des Arbeitsklimas. Höchst selten ist dagegen eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in beschließenden oder leitenden Organen der Unternehmen. Eine der Schlüsselaufgaben der Betriebsausschüsse sollte die Debatte der zukünftigen Maßnahmen des Betriebes sein, die die Arbeiter betreffen, aber nach den bisherigen Erfahrungen kommen die dazu nötigen Informationen selten rechtzeitig genug. Nach Schätzungen eines führenden Gewerkschaftsfunktionärs hat nur etwa ein Drittel aller Betriebsausschüsse wirksam funktioniert, weil es die notwendigen Informationen erhalten hat, ein weiteres Drittel arbeitete mehr oder

⁹⁾ SAF/LO: „Zusammenarbeit der schwedischen Arbeitsmarktpartner“, Stockholm 1965. Und: „Abkommen über Betriebsausschüsse“ (gültig ab 1. 1. 1967), SAF/LO/TCO Stockholm 1967, S. 10.

weniger zufriedenstellend und das letzte Drittel war unwirksam¹⁰⁾). Somit bleibt vorläufig echte Betriebsdemokratie sowohl in staatlichen wie in privaten, kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen lediglich eine Forderung.

Wesentlich fortschrittlicher ist dagegen die Entwicklung auf dem schwedischen Arbeitsmarkt. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß die Tarifpartner bereits seit den dreißiger Jahren eine Reihe von Zusammenarbeitsverträgen abgeschlossen haben, um staatliches Eingreifen zu verhindern. Das 1936 gebildete „Arbeitsmarktkomitee“ ist zu einer dauernden Einrichtung geworden und zu einem Forum für fortlaufende Besprechungen zwischen SAF und LO. Zusammenarbeitsverträge zwischen beiden Organisationen sind auf den folgenden Gebieten geschlossen worden:

- Arbeitsschutz (1942; 1951 und 1967 revidiert),
- Berufsausbildung (1944; 1957 revidiert),
- Betriebsausschüsse (1936; 1958 und 1966 revidiert),
- Arbeitsstudien (1948),
- Förderung der Zusammenarbeit in den Unternehmen (1966),
- Arbeiterschutz und betriebliche Gesundheitspflege (1967).

Außerdem haben SAF und LO 1950 in einer gemeinsamen Erhebung die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt ermittelt. Sie haben weiterhin gemeinsame Ausschüsse mit eigenen Organisationsbüros gebildet, die sich mit Problemen des Arbeitsschutzes, des Arbeitsmarktes, der weiblichen Arbeitskräfte sowie mit Arbeitsstudien beschäftigen.

Auch der „Entwicklungsrat für Fragen der Zusammenarbeit“ dient der Förderung der Kooperation zwischen den Tarifpartnern. Er wurde 1966 als ein permanentes gemeinsames Organ aus zehn Mitgliedern der Verbände SAF, LO und TCO mit je einem Sekretär, die alle drei zusammen die Kanzlei des Rates bilden, geschaffen. Die Hauptaufgaben des Rates sind Information, Beratung und Förde-

rung der Betriebsausschüsse und Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Zusammenarbeitsfragen. Sondergruppen arbeiten Kurse und Studienmaterial aus, um dem einzelnen Betriebsangestellten das Rüstzeug für zukünftige Mitsprachemöglichkeit bei der Ausformung des Arbeitsmilieus zu vermitteln.

Neben einer ausreichenden Koordination und rechtzeitiger Information wird in Schweden die *Umschulung* und *Weiterbildung* der Mitarbeiter in Betrieb und Beruf als das wichtigste Instrument angesehen, um eine Mitbestimmung im Arbeitsleben erreichen zu können. Gegenwärtig haben vor allem die Angestelltengruppen gute innerbetriebliche Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten; dabei ist es vom Gesichtspunkt der Gleichheit aus besonders wichtig, den wenig Ausgebildeten einen Bildungsausgleich zu ermöglichen. Darüber hinaus benötigen besonders die Vertreter der Arbeitnehmer in den Betriebsausschüssen und in den anderen Organen der Mitwirkung eine spezielle Schulung. Deshalb fordern die Gewerkschaften, daß diese Ausbildung nach den im „Gleichheitsprogramm“¹¹⁾ niedergelegten Grundsätzen von den Unternehmen finanziert werden.

Das Programm erinnert aber auch die Unternehmensführer daran, daß sie ebenfalls der Weiterbildung und Beratung durch Spezialisten bedürfen und keineswegs Experten für alles sind. Daß die Beschäftigten nicht hinreichend kompetent seien, mehr Verantwortung zu übernehmen, ist den Autoren des Programms zufolge ein Scheinargument der Arbeitgeberseite; Experten müßten gerade auch in einem demokratischen System zu Rate gezogen werden: „Staat, Gemeinden, Erzeuger- und Verbrauchergenossenschaften und die Gewerkschaften sollten mit gutem Beispiel vorangehen und in ihren Unternehmen breit angelegte Versuchsprogramme mit erweiterter Unternehmensdemokratie einleiten bzw. fortsetzen. Innerhalb des privaten Sektors müssen sowohl Aktiengesellschaften wie Familienunternehmen, Großunternehmen wie Kleinbetriebe an den Experimenten teilnehmen.“¹²⁾

¹⁰⁾ agenor: *Industrial Democracy in Sweden*, Brüssel 1969, S. 34 f.

¹¹⁾ Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat. Der Alva-Myrdal-Report der schwedischen Sozialdemokraten, herausgegeben von Walter Menningens, rororo aktuell Nr. 1457, Hamburg 1971.

¹²⁾ Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 121.

II. Betriebsdemokratie und Mitbestimmung heute

1. Staatlicher und privater Einfluß auf das Wirtschaftsleben

Es ist wohl nicht ganz falsch zu sagen, daß in Schweden eine kapitalistische Wirtschaft nach sozialistischen Richtlinien funktioniert. Ziel der Sozialdemokraten, die seit über 40 Jahren an der Macht sind, ist es, die Industrie so produktiv wie möglich einzusetzen und deren Erträge so gerecht wie möglich unter die Mitglieder der Gesellschaft zu verteilen. Sie denken nicht daran, aus rein ideologischen Gründen die kapitalistische ‚Kuh‘ zu schlachten, die sie für ihre Gesellschaftsreformen noch erheblich ‚melken‘ wollen. Sozialdemokraten wie Gewerkschaften brauchen als Basis für ihre Wohlfahrtspolitik eine leistungsfähige, störungsfrei arbeitende Industrie. Das Problem der Demokratisierung von Gesellschaft und Wirtschaft glauben sie anders lösen zu können als durch Sozialisierung großer Teile des privaten Wirtschaftslebens. In die Vorstände der privaten Großbanken wurden bereits Vertreter der Öffentlichkeit entsandt, die nicht nur als Kontrolleure fungieren, sondern auch Einfluß auf die Vorbereitung und Ausführung der Geschäfte nehmen sollen. Das Industrieministerium hat ferner Pläne ausgearbeitet, nach denen der Staat auch in die größten Wirtschaftsunternehmen Vorstandsmitglieder delegieren soll.

Die Wirtschaftstätigkeit des Staates selbst beschränkt sich im wesentlichen auf die öffentlichen Dienste und das Verkehrswesen sowie auf rund 57 % des Bergbaus und 9 % der Banken. Die Konsumgenossenschaften gewinnen an Bedeutung im Bereich der Lebensmittelindustrie, in dem sie inzwischen einen Anteil von über 32 % erreicht haben. In allen anderen Wirtschaftszweigen beträgt der private Sektor nach wie vor etwa 94 %. Der größte Teil davon gehört zwei Großbanken und 15 Familien. Etwa 70 % der Privatunternehmen mit 20 % der Beschäftigten kontrolliert allein die Familie Wallenberg über die „Skandinaviska Enskilda Banken“. Mitglieder des Wallenberg-Clans sitzen in über hundert Aufsichtsräten¹³⁾. Die Bonniers und die Broströms, deren Machtpyramiden ebenso wie die der Wallenbergs vor der sozialdemokratischen Ära begründet, aber während dieser

Zeit gefestigt worden sind, haben erheblichen direkten und indirekten Einfluß auf die Wirtschaft.

2. Das „Programm für vermehrte Gleichheit“

Schweden versucht, durch permanente innere Reformen zu einem demokratischen Sozialismus zu gelangen. Die Sozialdemokraten verstehen sich als Pragmatiker, die eine Synthese wollen zwischen der ideologischen Programmatik und den Erfordernissen der täglichen Arbeit, um die gesellschaftliche Wirklichkeit evolutionär zu verändern. Mit dieser Zielsetzung wurde 1969 von einer aus Gewerkschaftern und Sozialdemokraten gebildeten Studiengruppe für Gleichheitsfragen unter Vorsitz von Frau Alva Myrdal das „Programm für vermehrte Gleichheit“ ausgearbeitet¹⁴⁾. Nach der politischen soll nun auch die gesellschaftliche Emanzipation der Arbeitnehmerschaft folgen. Wege und Maßnahmen werden zur Diskussion gestellt, wie man von den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen auf jene erwünschten und notwendigen von morgen überleiten kann. Der Streik von Kiruna und die Aussperrung von öffentlich Bediensteten kurz nach Erscheinen des Gleichheitsberichts haben die Auseinandersetzungen stark beeinflusst. Die Kritiker dieses Programms fühlten sich in ihrer Auffassung bestärkt, daß Wohlstand und Wohlfahrt die Probleme der industriellen Massengesellschaft allein nicht lösen können, während die Befürworter darauf hinwiesen, daß Sozial- und Gesellschaftspolitik halbe Sachen bleiben, wenn nicht durch eine Demokratisierung des Wirtschaftslebens die Selbstverantwortung und Mitbestimmung des Arbeitnehmers verwirklicht wird.

Der Gleichheitsbericht geht davon aus, daß in dem Maße, wie die Schulen Demokratie für den gesellschaftlichen Bereich einüben, auch die Demokratisierung der Gesellschaft insgesamt Fortschritte macht. Junge Menschen, die an Mitbestimmung aus der Schulzeit gewöhnt sind, werden sie auch im Arbeitsleben fordern, so daß die hierarchisch gegliederten Betriebe nicht umhin können werden, sich anzupassen. Wenn über die Bildungspolitik ein größeres Maß an Gleichheit der Menschen er-

¹³⁾ Vgl. Ungleichheit ..., a. a. O., S. 17, sowie: Die Zeit, 21. 9. 1973.

¹⁴⁾ Etwas gekürzte deutsche Übersetzung in: Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 45 ff.

reicht ist — so lautet die These —, dann wird sich dies auch auf die Strukturen der Gesellschaft und des Arbeitslebens auswirken.

Der Bericht geht weiter davon aus, daß große Ungleichheiten in Lebensstandard und Einflußbereich das Zusammenleben und die Beziehungen zwischen Individuen und Gruppen erschweren und vergiften. Ein Ausgleich der Lebensbedingungen sei daher ein Mittel, um bessere zwischenmenschliche Beziehungen und ein besseres Gesellschaftsklima zu erreichen. Zudem sei es gerade in der Leistungsgesellschaft unter dem Gesichtspunkt der Effektivität eine große Kräftevergeudung, wenn nur die Privilegierten ihre Anlagen entwickeln und in der Gesellschaft voll entfalten könnten. Die moderne Industriegesellschaft produziere zwar immer wieder neue Ungleichheit durch die Notwendigkeit und den Zwang zur Arbeitsteilung, andererseits begegne man aber auch häufig Situationen, in denen einzelne auf Gewinn- und Profitmaximierung zugunsten eines guten Arbeitsklimas oder bestimmter Arbeitsbedingungen verzichten, wenn ihnen dies für ihre Selbstverwirklichung und Zufriedenheit wichtiger erscheint als mehr Lohn oder höheres Einkommen¹⁵⁾.

Die Realisierungsversuche von Gleichheit und Macht verlaufen in Schweden über zwei Hauptwege: die *Wirtschaftsdemokratie* und die *Betriebsdemokratie*. Unter Wirtschaftsdemokratie wird die Gestaltung des Wirtschaftslebens oberhalb des Betriebes verstanden; Betriebsdemokratie betrifft die Stellung der Arbeitnehmer im Betrieb und ihre konkreten Arbeitsverhältnisse: „Als Konsument wollen wir Einfluß darauf haben, welche Art von Gütern die Unternehmen produzieren und welche Dienstleistungen des öffentlichen Sektors uns angeboten werden. Wir wollen auch beeinflussen können, wie unser gesellschaftliches Milieu geformt wird, wo im Lande die Arbeitskräfte bereitgestellt und wie ein angemessenes Zusammenspiel zwischen Arbeits-, Wohn- und Freizeitmilieu zustande gebracht werden soll. Diese verschiedenen Ansprüche an die Unternehmen — sowohl öffentliche wie private — stellen wir nicht in erster Linie als Arbeitnehmer eines Unternehmens, sondern als Mitglieder der Gesellschaft... Es geht um die wirtschaftliche Demokratie auf parlamentarischer Ebene, um das Recht der Staatsbürger, in ihrer Funktion als Wähler

Einfluß auf die Richtlinien der Produktion und des Wirtschaftslebens insgesamt zu gewinnen und damit auf künftige Konsummöglichkeiten und Gesellschaftsmilieus.“ Es geht andererseits „um die Demokratisierung der ‚Basisebene‘, um die Möglichkeit des einzelnen, in Zusammenarbeit mit anderen seine eigenen unmittelbaren Lebensbedingungen in der Arbeitswelt, in Schulen und kulturellen Einrichtungen, bei Wohnungsbau und Umweltgestaltung zu beeinflussen“¹⁶⁾.

Die schwedischen Sozialdemokraten suchen nach Wegen, um über den bereits erreichten Zustand gesellschaftlicher Demokratie hinaus zu einer Gesellschaft der Gleichen zu kommen. Diese Forderung stößt auf eine Reihe von Gegenargumenten, von denen eines lautet, die Gleichheitspolitik führe zu Gleichförmigkeit und Uniformität, das Endergebnis sei also Novellierung. Diesem Vorwurf halten sie entgegen, daß größere Gleichheit auf ökonomischem, sozialem und kulturellem Gebiet die Menschen keineswegs hindere, ihren eigenen Lebensstil zu entfalten, ihre Eigenart zu entwickeln, ihre persönlichen Interessen zu pflegen und damit Variation und Vielfalt in der Gesellschaft zu gewährleisten. Es sei im Gegenteil so, daß die Ungleichheit und Klassenunterschiede die Menschen daran hinderten, ihr Leben selber frei zu formen. Ungleichheiten durch physische oder intellektuelle Unterschiede beispielsweise würden niemals verschwinden, aber sie könnten in einer solidarischen Gesellschaft verringert werden. Man könne verhindern, daß sie zu sozialer Diskriminierung führen.

Das Gleichheitsprogramm fordert auch erhebliche Veränderungen im Bereich des Wirtschaftslebens: „Das privatkapitalistische System, das in der Hauptsache immer noch das Wirtschaftsleben prägt, ist hierarchisch geordnet. Seiner Natur nach widerspricht dieses System den Ideen des Sozialismus von Gleichheit und einer klassenlosen Gesellschaft. Man kann nicht auf die Dauer Gleichberechtigung bei der Lösung der Staatsaufgaben verkünden — also Demokratie als die für freie Menschen einzig würdige Staatsform bezeichnen — und es zugleich als unabänderlich ansehen, daß in der Industrie eine Gruppe von Privatbesitzern mit vererbbarer Macht über das tägliche Leben Tausender von Arbeitern bestimmt.“¹⁷⁾

¹⁵⁾ Vgl. Gleichheitsprogramm, a. a. O., S. 48.

¹⁶⁾ Gleichheitsprogramm, a. a. O., S. 123 und 49.

¹⁷⁾ Ebenda, S. 115.

Diese Aussage verpflichtet Sozialdemokraten und Gewerkschafter, sich für den Abbau der hierarchischen Organisation in Unternehmen und Verwaltungen sowie für den Abbau der autoritären Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen einzusetzen. Gerade auf diesem letzteren Gebiet gibt es allerdings noch eine Menge zu tun, wie die im Jahre 1970 bekannt gewordenen internen „31 Führungsthesen“ des staatlichen LKAB-Werkes in Nordschweden beweisen. These 13 zum Beispiel lautet: „Jede Änderung der Arbeitsaufgabe und jede Umplazierung des Arbeiters innerhalb der Organisation muß akzeptiert werden als eine Maßnahme zum Vorteil des Unternehmens.“ Auch die anderen Thesen erinnern eher an eine feudale Ordnung als an unsere Zeit. Hier einige weitere Beispiele: „Eine effektive Führung führt durch Lenkung, nicht durch Beispiel“ (These 15), „Ein Vorgesetzter muß bereit sein, seine Absicht zu ändern, um einen höheren Vorgesetzten zu unterstützen“ (These 20), „Ein Vorgesetzter soll seine Führung so ausüben, daß ein Untergebener nur den gegebenen Befehlen zu gehorchen braucht“ (These 29) ¹⁸⁾.

Ein Aspekt, der bei uns zwar gelegentlich erwähnt, aber noch viel zu wenig diskutiert wird, spielt eine wichtige Rolle in den Überlegungen und Handlungen der Schweden. Die Förderung der schulischen Bildung der Jugend hat einen großen Bildungsabstand zu denen geschaffen, die ihren Schulbesuch bereits seit längerer Zeit hinter sich haben. Trotz ihrer reicheren Erfahrung bestehen die Älteren den Wettbewerb mit den besser ausgebildeten Nachwuchskräften oft nicht, weshalb das Fortbestehen des Ausbildungsgefälles zwischen Älteren und Jüngeren zu ernsthaften Beschäftigungsproblemen führen kann. Darum wird heute schon an der allgemeinen Anhebung des Bildungsniveaus der Älteren gearbeitet, und zwar mit Hilfe des Ausbaus der traditionellen skandinavischen Erwachsenenbildung. Eine intensive Bildungswerbung hat dazu geführt, „daß außer den Vollzeitschülern und Studenten über eine Million Erwachsene regelmäßig an den verschiedenen Fortbildungsmöglichkeiten teilnehmen, also mehr als 10 % der Bevölkerung. Besondere Bedeutung kommt den 120 Heimvolkshochschulen zu, an denen zur Zeit etwa 13 000 Erwachsene studieren. Die Heimvolkshochschulen sind nicht Ausbildungsstätten für einen besonderen Be-

ruf, sondern allgemeinbildende Schulen für Erwachsene, die Versäumtes nachholen, ihren Wissensstand ganz allgemein verbessern wollen, manchmal auch, um bei einer späteren Umschulung auf einen neuen Beruf günstigere Startchancen zu haben. Absolventen von Heimvolkshochschulen können beispielsweise ein Fachstudium beginnen, auch wenn sie die allgemeine Schule nicht mit dem Abitur abgeschlossen haben.“ ¹⁹⁾

3. Die gewerkschaftlichen Pläne zur Betriebsdemokratie und Mitbestimmung

In allen Industriestaaten stellte man bisher sehr hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte. Wirtschaftlichkeit, technische Gesichtspunkte und Profit standen dabei im Mittelpunkt des Denkens. Die ökonomischen Wertmaßstäbe waren einseitig auf diese Kriterien bezogen. Heute werden in verstärktem Maße größere Ansprüche an die Betriebe gestellt, um dem Faktor „Arbeit“ gleiche Bedeutung wie dem Faktor „Kapital“ zu geben. In Schweden sind betriebliche Mitbestimmung und Demokratisierung der Wirtschaft — eingebettet in einen kontinuierlichen Demokratisierungsprozeß der Gesellschaft — die erklärten Ziele der Gewerkschaften für die siebziger Jahre.

Um auf diesem Weg voranzukommen, setzte der Gewerkschaftsbund LO im September 1969 ein Komitee mit dem Auftrag ein, ein Aktionsprogramm für mehr Demokratie im Betrieb auszuarbeiten, und zwar mehr Demokratie auf allen Ebenen: vom Einfluß des einzelnen auf seine Arbeitssituation bis hin zum Einfluß der Gewerkschaften auf die Unternehmenspolitik und den Einblick in die Wirtschaftsweise und Zukunftsplanung des Betriebes. Das Komitee betont in seinem vorliegenden Bericht „Demokrati i Företagen“ ²⁰⁾, daß die Verwirklichung der Betriebsdemokratie als ein Teil des Strebens der Arbeiterbewegung gesehen werden muß, die Gesellschaft insgesamt zu demokratisieren. Die Grundwerte der Demokratie — Freiheit, Unabhängigkeit und Gleichheit — sollten alle wesentlichen Lebensbereiche durchdringen.

¹⁹⁾ Ungleichheit . . . , a. a. O., S. 34 f.

²⁰⁾ „Demokrati i Företagen“ Rapport till LO Kongressen 1971, Stockholm 1971. Deutsche Ausgabe: Betriebsdemokratie, Programm des Schwedischen Gewerkschaftsbundes. Gewerkschaftskongreß 1971, Stockholm 1973.

¹⁸⁾ Vgl. Horst Schröder (Hrsg.), Schweden zum Beispiel, Frankfurt/Main 1970, S. 230.

Vor diesem Hintergrund hat das Komitee versucht, ein Programm aufzustellen, das kurzfristig wirksame Einflußnahme im Betrieb ermöglichen soll; deshalb hat es weniger Gewicht auf Debatten über langfristige Zielsetzungen gelegt. Dementsprechend liegt das Schwergewicht, im Gegensatz zur Diskussion in der Bundesrepublik, auf dem Mitbestimmungsrecht über die konkreten Verhältnisse und Bedingungen, die den einzelnen täglich und direkt betreffen. Gleichzeitig soll aber auch der Einfluß auf die Betriebsleitung und Verwaltung verstärkt werden.

Wichtigster Ansatzpunkt für kurzfristige Maßnahmen ist die Unterbewertung der Position des Arbeitnehmers, die sich in dem fast uneingeschränkten, seit 1905 bestehenden einseitigen Kündigungsrecht des Arbeitgebers ausdrückt. Der Vorsitzende des Gewerkschaftsbundes, Arne Geijer, drängt ebenso wie das Komitee darauf, den berechtigten § 32 der Satzung des Zentralverbandes Schwedischer Arbeitgeber (SAF) außer Kraft zu setzen. Dieses offensichtliche Hindernis auf dem Weg zu mehr Betriebsdemokratie lautet: „... In die Tarifverträge zwischen Teilhabern oder Mitgliedern des Zentralverbandes und Gewerkschaften oder Gewerkschaftsverbänden muß eine Bestimmung aufgenommen werden, daß der Arbeitgeber das Recht hat, Arbeiter nach seiner freien Wahl anzustellen und zu entlassen, die Arbeit zu leiten und zu verteilen und Arbeiter zu beschäftigen, gleichviel welcher Organisation oder ob sie überhaupt einer solchen angehören.“²¹⁾

Obwohl die Tarifverträge keine entsprechenden Bestimmungen enthalten, gesteht aber die Gerichtspraxis den Arbeitgebern dieses Recht zu, das die Verhandlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften stark einschränkt. Die Gewerkschaften wollen es daher durch ein demokratisches Prinzip ersetzen. Das Komitee empfiehlt, die Privilegien der Arbeitgeber durch Gesetzgebung und Abkommen abzubauen und den Arbeitnehmern durch erweiterte Verhandlungsrechte Mitbestimmung über Anstellungs- und Arbeitsbedingungen im weitesten Sinn zu sichern. Konkret bedeutet dies eine Ausdehnung derjenigen Gebiete, die durch Abkommen zwischen den Tarifpartnern geregelt werden, auf Bereiche wie Organisation und Leitung der Arbeit, Personalpolitik,

Sicherung des Arbeitsplatzes, Gesundheitsdienst, Arbeitsplatzgestaltung und Rationalisierung.

Zufriedenheit mit der geleisteten Arbeit und größere Freiheit und Selbständigkeit des einzelnen verlangen — so das Programm — als Voraussetzung, daß der Beschäftigte wirksam über große Teile der Organisation, Leitung und Kontrolle der Arbeit selbst mitbestimmen kann, was im einzelnen den vollständigen Einblick und die Mitentscheidung in Planung und Organisation, in Personalfragen, bei Veränderungen am Arbeitsplatz sowie Einfluß bei der Wahl des Vorgesetzten bedeutet. Dabei ist das Mitbestimmungsrecht in Personalfragen ein Schlüsselbereich der Betriebsdemokratie, weshalb das Komitee empfiehlt, die Personalabteilungen der Betriebe unter die gemeinsame Leitung der Tarifpartner zu stellen. Weiterhin soll das Prinzip des freien Kündigungsrechts des Arbeitgebers durch einen verstärkten Kündigungsschutz ersetzt werden.

Zur Stärkung der Stellung der Betriebsausschüsse hat das Komitee Pläne ausgearbeitet, die einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Gesellschaft (Staat) und Betrieben vorsehen. Danach sollen die Unternehmen über die eigene Beurteilung ihrer Lage und ihre Pläne für die nächsten zwei bis fünf Jahre Aufschluß geben. Als Gegenleistung würden die staatlichen und kommunalen Behörden die Betriebe über ihre gesellschaftspolitischen Pläne und Beschlüsse unterrichten. Die Betriebsausschüsse sollen dann das Recht erhalten, die Angaben des Betriebes zu diskutieren und gegebenenfalls einen Kommentar zum Inhalt abgeben, bevor sie an die Behörden weitergereicht werden. Nur die Einsicht in die langfristigen Pläne des Betriebes ermöglicht den Beschäftigten, eventuelle Änderungen in der Produktion (Anschaffung von Maschinen und Ausrüstung, Bau von neuen Anlagen) zu einem Zeitpunkt zu diskutieren, zu dem noch Einwirkungsmöglichkeiten bestehen.

Dem Recht der Betriebsausschüsse, sich über die finanzielle Stellung des Unternehmens und die Zukunftsaussichten zu informieren, wird eine grundlegende Bedeutung beigemessen für eine effektive Zusammenarbeit. Die bisherigen tariflichen Verpflichtungen gaben der Betriebsleitung nur allzu freien Spielraum, Fakten zu tarnen oder zu verheimlichen; so hat die Erfahrung gezeigt, daß die Informationen an den Betriebsausschuß oft

²¹⁾ Satzung des Zentralverbandes Schwedischer Arbeitgeber (SAF), Ausgabe 1962, S. 21.

lückenhaft und undurchschaubar sind. Diese Informationspflicht soll deshalb nach dem Willen der Gewerkschaften verschärft werden. Ein von den Arbeitnehmern ausgesuchter Wirtschaftsprüfer (Revisor) wird die Vertreter der Beschäftigten im Betriebsausschuß über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichten und eine sachgemäße Auslegung der von der Betriebsleitung gegebenen wirtschaftlichen Informationen erleichtern — und damit den Abstand im Sachverstand zwischen Betriebsleitung und Arbeitnehmern verringern. Dieser Vorschlag wird gegenwärtig vom Industrieministerium geprüft.

Für Schweden neu ist die Forderung nach Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften. Eine Minderheit der Vertreter soll von den Gewerkschaften gewählt werden, einer von ihnen dem Betriebsausschuß angehören. Um die in der Bundesrepublik so umstrittenen Paritäten streitet man sich noch nicht, da der Einblick in die Betriebsleitung und der Zuwachs an Informationen, den die Arbeitnehmer auf diese Weise erhalten, den Gewerkschaften gewichtiger erscheinen. Dadurch werden die Voraussetzungen verbessert, um bei der Ausarbeitung der langfristigen Unternehmenspolitik mitreden und mitbestimmen zu können. — Weil erweiterte Einflußmöglichkeiten natürlich auch wesentlich erweiterte Bildungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmer, die sie auf ihre neuen Aufgaben vorbereiten sollen, voraussetzen, sollen Betrieb und Gesellschaft die nötigen Mittel dafür gemeinsam aufbringen.

4. Betriebsdemokratie durch „sich selbststeuernde Gruppen“ und andere Modelle

Seit Ende der sechziger Jahre galt die Debatte nicht mehr der Frage, *ob*, sondern *wie* die Betriebsdemokratie eingeführt werden soll. Die Meinungsverschiedenheiten galten der Zweckmäßigkeit verschiedener Vorschläge, aber der Mangel an praktischer Erfahrung hemmte die Diskussion. Im November 1968 ernannte die Regierung auf Vorschlag des Kongresses der Sozialdemokratischen Partei eine staatliche Betriebsdemokratie-Delegation („Företagsdemokrati-delegation“) mit der Aufgabe, Experimente in staatlichen Unternehmen zu planen und zu veranlassen.

Die Modelle, die auch in Norwegen in verschiedenen Betrieben erfolgreich erprobt wur-

den²²⁾, sind ein Schritt auf dem Weg zur Übertragung der Grundprinzipien einer demokratischen Gesellschaftsordnung (hier verstanden als größtmögliche Beteiligung des Menschen an Entscheidungen, die ihn betreffen) auf die Ordnungsstrukturen der Wirtschaft. Sie sind, jenseits ideologischer Prinzipien, ein Schritt zur Umgestaltung der Industriearbeit zu einer Form, die dem Menschen nicht mehr so sehr das Gefühl der Machtlosigkeit und Fremdsteuerung vermittelt, sondern in ihm einen selbständigen Mitarbeiter sieht, der in seiner Arbeit auch eine gewisse Zufriedenheit finden kann.

Die Verantwortung für den Produktionsprozeß geht in diesen Modellen auf eine Arbeitsgruppe über — der „sich selbststeuernden Gruppe“²³⁾ —, bei der im Extremfall sogar die Institution des Vorgesetzten überflüssig wird. Alle anfallenden Arbeiten innerhalb des Aufgabenbereichs der Gruppe sollten möglichst von allen Mitarbeitern ausgeführt werden können, wodurch die Möglichkeit für systematischen Arbeitsplatzwechsel (job rotation), gegenseitiges Ablösen bei Pausen, Krankheit etc. und gegenseitige Hilfe bei Schwierigkeiten im Produktionsablauf gegeben ist. Fast sämtliche Führungsaufgaben gehen damit auf die Arbeitsgruppe oder ihre gewählten Repräsentanten über; die Gruppe steuert sich selbst in dem Bereich, der die eigentliche Arbeit und den engeren Arbeitsplatz betrifft.

Einen Ausgangspunkt für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen während der Experimente bilden einige fundamentale psychologische Anforderungen an die Arbeit. Berücksichtigung sollen u. a. finden:

— das Bedürfnis nach einem Arbeitsinhalt, der mehr als nur Ausdauer erfordert und

²²⁾ Über norwegische Versuche mit sich selbststeuernden Gruppen vgl.: Aake Anker-Ording, Betriebsdemokratie in Norwegen, Frankfurt 1966; Herbert Dorfmann, Labour Relations in Norway, Oslo 1966; J. R. P. French et al, An Experiment in Participation in a Norwegian Factory, in: Human Relations, 13, No. 1, 1960; Gerhard Bihl, Von der Mitbestimmung zur Selbstbestimmung. Das skandinavische Modell der selbststeuernden Gruppen. München 1973 (dort finden sich auch weitere Literaturangaben).

²³⁾ Der Begriff und das Modell „självstyrande grupper“ wurden geprägt durch E. Thorsrud und F. E. Emery in ihren Versuchen und ihrem Buch: Medinflytande och engagemang i arbetet, Stockholm 1969.

der ein gewisses Minimum an Variation erhält;

- das Bedürfnis, etwas bei der Arbeit zu lernen
- das Bedürfnis, bei der Arbeit an Entscheidungen beteiligt zu sein;
- das Bedürfnis nach Anerkennung oder zumindest einem gewissen Grad von gegenseitiger Hilfe oder Respekt am Arbeitsplatz;
- das Bedürfnis, den Zusammenhang zwischen der Arbeit und der Umwelt erkennen zu können (d. h. eine nützliche und sinnvolle Arbeit zu tun);
- das Bedürfnis, die Arbeit mit den eigenen Hoffnungen für die Zukunft in Verbindung bringen zu können — (womit nicht nur eine mögliche Beförderung gemeint ist)²⁴⁾.

Ein weiterer Ausgangspunkt für die Experimente liegt darin, daß die traditionellen hierarchischen Organisationsformen oft in einen Teufelskreis führen: „Eine wenig stimulierende, uninteressante Arbeit verhindert das Zustandekommen einer aktiven Mitwirkung: das fehlende Engagement ruft wachsende Fremdsteuerung und Kontrolle hervor, was wiederum zu noch weniger Eigeninitiative der Mitarbeiter führt und damit die Arbeit erneut weniger anregend und weniger interessant werden läßt; dies ruft seinerseits eine verstärkte Kontrolle hervor. Diesen Kreis, der bis zur Selbstentfremdung im Marx'schen Sinne führen kann, zu durchbrechen, ist ein Anliegen aller Versuche, die mit dem Modell der selbststeuernden Gruppe gemacht wurden.“²⁵⁾

Die norwegischen Versuche führten zu einer Reihe von Feldexperimenten in Schweden, die von der bereits erwähnten Betriebsdemokratie-Delegation erprobt wurden. Eines der Projekte läuft seit 1969 in dem staatlichen Unternehmen „Svenska Tobaks AB“. Unter ihren vier Fabriken wurde diejenige ausgewählt, in der das Risiko einer „Störung“ am geringsten erschien: die Pfeifentabakfabrik in Arvika. Konzentriert wurde der Versuch auf eine kleine homogene Gruppe von 24 Mann, die den Prozeß der Zubereitung vom Rohstoff bis zur Verpackung erledigt. Nach ausführlicher Beratung mit der zentralen und lokalen Be-

triebsleitung und den Arbeitern wurden die Wünsche der Sozialpartner als Voraussetzungen festgelegt. Gewerkschaftsbedingung war, daß es keinen Lohnausfall, Betriebsbedingung, daß das Resultat der Produktion nicht beeinträchtigt werden sollte. Das Ziel wurde folgendermaßen definiert: „... die Arbeitszufriedenheit der Angestellten²⁶⁾ zu steigern unter der Voraussetzung, daß die Produktion nicht sinkt. Steigende Produktivität ist also nicht das Ziel der Maßnahmen. Es ist jedoch wünschenswert, daß eine Abteilung und ein Betrieb mit einer demokratischen Organisation eine normale Produktivitätsentwicklung einhalten und wenn möglich sogar übertreffen kann.“²⁷⁾

Die Mitarbeiter der Versuchsabteilung hatten das Recht, in allen Fragen, die ihre eigene Arbeit und ihren eigenen Arbeitsplatz betrafen, selbständig Entscheidungen zu treffen. Dieses Recht, verbunden mit den entsprechenden Pflichten und der Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen, erstreckte sich speziell auf folgende Bereiche:

- Planung und Durchführung der Jobrotation (Tausch der Arbeitsplätze),
- Festlegung des kurzfristigen Produktionsziels nach den Bedarfszahlen der Verkaufsabteilung,
- Gestaltung der Arbeitsplätze,
- Auswahl der neuen Mitarbeiter bei Neueinstellungen,
- Ausbildung der Mitarbeiter,
- Festlegung der Arbeitszeit (z. B. Überstunden).

Um eine optimale Wahrnehmung der Selbststeuerung zu ermöglichen, wurden als Organe der Arbeitsgruppe ein Kontaktmann und ein Abteilungsausschuß (Avdelningskommitté) gewählt sowie regelmäßige Personalversammlungen der Abteilung abgehalten. Dabei wurde besonders darauf geachtet, durch kontinuierlichen Wechsel der Repräsentanten die mögliche Institutionalisierung einer informellen Führung zu verhindern. Die sich selbststeuernden

²⁴⁾ Vgl. Gerhard Bihl, a. a. O., S. 17.

²⁵⁾ Gerhard Bihl, a. a. O., S. 17 f.

²⁶⁾ Das Wort „Angestellte“ umfaßt in Schweden beides: Arbeiter wie Angestellte in unserem Sinne. Im Zuge der Demokratisierung soll es keine diskriminierende Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten geben, zumal sich beide Gruppen in ihrem Status weitgehend angenähert haben.

²⁷⁾ L. E. Karlsson, Rapport från förstudie i Arvika, Stockholm 1970, S. 23.

de Gruppe arbeitete ohne Vorarbeiter, behielt jedoch ihren früheren Meister, der aber nur noch eine beratende Funktion gegenüber der Arbeitsgruppe erfüllte, also keine Vorgesetzten-tätigkeit mehr ausübte. Die Führungs- und Kontrollfunktion ging auf die Gruppe bzw. deren gewählte Repräsentanten über²⁸⁾).

Die im April 1971 durchgeführte Untersuchung über die Auswirkungen des Versuchs auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter ergab, daß die Einrichtung einer sich selbststeuernden Gruppe eine Vielzahl von Veränderungen hervorgerufen hat. Sie hat dazu geführt, daß

- eine gefühlsmäßige Aufwertung der eigenen Arbeit erfolgte (die Arbeit wurde als abwechslungsreicher, interessanter, anspruchsvoller und stimulierender empfunden),
- die Arbeiter größere psychische und physische Belastungen durch die Arbeit empfanden, hervorgerufen durch größere Leistung, Verantwortung und geforderte Aufmerksamkeit,
- die Zusammenarbeit und der Kameradschaftsgeist am Arbeitsplatz erheblich gestiegen waren,
- ein gewisses Erlebnis der persönlichen Freiheit bei der Arbeit hervorgerufen wurde,
- der Betrieb als demokratische Einrichtung empfunden wurde.

Betrachtet man das Ausmaß von Fluktuation und Krankheitsfällen als Maßstab für die Zufriedenheit der Mitarbeiter, so läßt sich sagen, daß praktisch keine Fluktuation und nur sehr wenig Krankheitsfälle auftraten, was jedoch nicht als Auswirkung des Versuchs angesehen werden muß, da die Zahlen schon vor der Einführung der sich selbststeuernden Gruppe extrem niedrig lagen. Vergleicht man die Produktivitätsentwicklung der Jahre 1969 und 1970 in der Versuchsabteilung in Arvika, so erhält man eine prozentuale Steigerung von etwa 14 % „bei zumindest gleichbleibender Qualität“. Gleichzeitig verringerte sich die benötigte Anzahl der Arbeitsstunden für Service- und andere Fremdleistungen sowie für Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten. Ein exakter Vergleich mit den Ergebnissen

des Jahres 1971 ist nicht möglich, da in diesem Jahr eine erhebliche Anzahl neuer Maschinen installiert wurde. Allerdings wurde auch 1971 eine weitere Produktivitätssteigerung registriert.

Wenn man die Ergebnisse und Folgen eines derartigen Experimentes untersucht, sollte man sich daran erinnern, daß nur ein Teil der Auswirkungen in psychologischen, technischen oder wirtschaftlichen Größen quantitativ ausdrückbar ist und der nicht unbedeutende übrige Teil durch „qualitative Veränderungen der menschlichen Lebenssituation“ gekennzeichnet ist. Das Modell der sich selbststeuernden Gruppen geht davon aus, daß der arbeitende Mensch seiner Rolle als passiver, fremdbestimmter und ausschließlich ausführender Produktionsfaktor gänzlich entwachsen ist und zu einem echten Mitarbeiter heranreift, der mitdenkt, selbständig plant, schöpferische Initiative ergreift, sich seinen eigenen Arbeitsbereich gestaltet und nicht zuletzt auch die Verantwortung für seine Entscheidungen trägt. Diese Form der mitunternehmerischen Leistungen der Mitarbeiter würde eine auch materielle Erfolgsbeteiligung am Gewinn nahelegen²⁹⁾).

In Schweden führt der Widerspruch, der sich aus dem Unterschied zwischen dem hohen privaten Lebensstandard bei wachsendem Bildungsniveau auf der einen Seite und den Verhältnissen am Arbeitsplatz auf der anderen Seite ergibt, mehr als in anderen Ländern zu Versuchen, das Fließband teilweise wieder abzuschaffen oder wenigstens erträglicher zu machen³⁰⁾. Für die Gewerkschaften sind somit Mitbestimmung, bessere Arbeitsbedingungen, größere Möglichkeiten für Aus- und Fortbildung, Freizeit und Urlaub zu entscheidenden Fragen, gleichberechtigt neben der Lohnfrage, aufgerückt.

Daß die Automobilindustrie bei der Erprobung neuer sozialer Strukturen im Betrieb besondere Aktivität zeigt, hat gute Gründe. Für sie wird es immer schwieriger, Ersatz für jene zu finden, die gegen die Hetze und Monotonie ihrer Fließbänder rebellieren. Um die Eintönigkeit vieler Tätigkeiten zu mildern, haben Volvo in Kalmar und Skövde und Saab-Scania

²⁸⁾ Vgl. Gerhard Bihl, a. a. O., S. 43 ff.

³⁰⁾ Vgl. Der Spiegel: „Spaß zurückgegeben“, Nr. 29/1972, S. 74 f.; ferner: Die Zeit: „Wider das Diktat der Maschinen“, Nr. 38 v. 14. 9. 1973 (M. Jungblut); Südde. Zeitung: „Wie Fließbänder erträglich werden“, Nr. 266/1973 (F. Thoma).

nia in Södertälje seit 1972 damit begonnen, innerhalb überschaubarer Gruppen die Arbeitsplätze zu tauschen (job rotation) und den Aufgabenbereich zu erweitern (job enlargement). Die Störungen am Band — manchmal provoziert — gingen zurück, die Fluktuation bei Saab beispielsweise verringerte sich von 40 auf 20 %, der hohe Krankenstand von 14 % verminderte sich ebenfalls. Bis zu 25 % der Fließbandarbeiter waren früher an manchen Tagen überhaupt nicht erschienen. — Die neuen Arbeitsgruppen haben weitgehende Autonomie bei der Durchführung ihrer Aufträge. Mitsprachetreffen dienen dazu, über die Probleme der Gruppen zu diskutieren und Lösungen zu suchen, ob es sich nun um unzureichende Materialversorgung, um Ärger mit Vorgesetzten oder Reibereien zwischen Kollegen handelt. Um der Anonymität in der großen Halle zu entgehen, erhalten die Gruppen nach Möglichkeit abgegrenzte Bereiche mit Werkstattatmosphäre.

Gruppenmontage erfordert jedoch hohe Investitionen für Arbeitsplätze und Ausbildung, da jeder einzelne Arbeitsplatz mit sehr viel mehr Einzelheiten (höherer Material- und Platzbedarf) und mehr Werkzeugen ausgestattet werden muß. Diese Neuorganisation der Arbeit läßt sich auch in alten Fabriken praktizieren, allerdings nur unter gewissen Voraussetzungen: genügend Raum, hoher Ausbildungsstand, Einsprachigkeit und Interesse der Arbeiter.

Die Ergebnisse der neuen innerbetrieblichen Arbeitsorganisation sind verminderte Konfliktstoffe, geringere Abhängigkeiten, bessere Information und Kommunikation sowie Mitbestimmung von unten. Sie bringen beiden Seiten Vorzüge und die Produktion kann reibungslos laufen, selbst wenn zwei bis drei Leute einer Gruppe fehlen.

In der Motorenfabrik von Saab-Scania setzt jede Gruppe den Motor von Anfang bis Ende zusammen. Innerhalb der Gruppe können die Arbeitsaufgaben beliebig aufgeteilt werden. Der maximale Arbeitszyklus beträgt jetzt 30 Minuten, also die Montagezeit für einen Motor, gegenüber einer früheren Taktgeschwindigkeit von etwa zwei Minuten am Fließband. Die Arbeitsgruppen können selbst ihren Arbeitstakt bestimmen, ohne andere dadurch zu stören, was beim Anlernen neuer Arbeitskräfte besonders wichtig ist. Beim Fließband braucht der neueingestellte Arbeiter nämlich einen Helfer, damit kein Engpaß in der Pro-

duktion auftritt. Im neuen System kann einer der Gruppenarbeitsplätze für die Anlernperiode zur Verfügung gestellt werden. Der Arbeiter wird zuerst von einem Instrukteur angeleitet, danach wird die Ausbildung mit Hilfe von Kopfhörern und Magnetband-Kassetten fortgesetzt.

Die Volvo-Motorenfabrik in Skövde arbeitet mit einem ähnlichen System. In Kalmär dagegen wird die Montage der Karosserien auf verschiedene Arbeitsgruppen verteilt. Jede Gruppe aus 15 bis 25 Personen ist für einen bestimmten Teil des Autos verantwortlich, z. B. das elektrische System oder das Bremsensystem und die Räder. Die Beteiligten bestimmen selbst darüber, wie die Arbeitsgänge verteilt und wie die Rotation durchgeführt werden soll. Sie arbeiten in einer nahezu selbständigen Werkstatt-Einheit innerhalb der Fabrik zusammen; jede Gruppe hat eigene Ruhe-, Wasch- und Umkleieräume sowie eine eigene Sauna. Die Karosserien werden zwischen den Arbeitsgruppen mittels elektrisch betriebener Karren transportiert, die von innerhalb des Arbeitsraumes beliebig verlegbaren Magnetbändern gelenkt werden. Die einzelnen Karren können jedoch auch zu einem Fließband zusammengesetzt werden; somit kann jede Gruppe selbst entscheiden, ob sie ihre Arbeit an stationären Werkbänken oder am laufenden Band ausführen will.

Arbeitstempo und Ruhepausen werden von jeder Gruppe selbst festgelegt, da die Arbeitsbereiche durch Pufferzonen voneinander getrennt sind, in denen bis zu sechs von der Vorgruppe bearbeitete Autos abgestellt werden können. Jede Arbeitsgruppe trifft autonome Entscheidungen in Fragen des Arbeitstempos, der Ruhepausen, des Grades der Arbeitsdifferenzierung und der internen Aufgabenverteilung. „Die Veränderungen werden von allen als sehr befriedigend empfunden, und daß auch die Arbeitgeber festgestellt haben, daß sie produktionstechnisch günstig sind, zeigt sich daran, daß man dazu bereit ist, große Investitionen vorzunehmen. Wir können schließlich feststellen, daß es sich bei der neuen Fertigungsmethode nicht um eine Revolution handelt, doch bedeutet sie einen großen Schritt auf dem Weg zu verbesserten Arbeit- und Produktionsbedingungen.“³¹⁾

³¹⁾ Bengt Kjellén, Ingenieur, in: Aktuelle Information aus Schweden, herausgegeben vom Schwed. Institut, Stockholm, Nr. 12/Okttober 1973.

5. Verstärkter Einfluß des Staates durch neue Gesetzgebung

Zur Veränderung der sozialen Strukturen im Betrieb hat in letzter Zeit auch die schwedische Regierung stärker beigetragen³²⁾. Mehrere Gesetze sind verabschiedet oder in Vorbereitung, deren Ziel es ist, „dem Menschen am Arbeitsplatz seine Würde zurückzugeben“ (Sozialminister Sven Aspling). Die Gewerkschaften hatten Verhandlungen über Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten der Aktiengesellschaften entsprechend ihren Kongreßbeschlüssen von 1971 mit der Arbeitgeberorganisation (SAF) eingeleitet, aber keinen Erfolg erzielt. Deshalb wandten sie sich an die Regierung mit der Forderung, die Arbeitnehmerrepräsentation im Gesetz zu verankern; der entsprechende Regierungsantrag wurde dann vom Reichstag Ende 1972 angenommen und ist seit dem 1. April 1973 in Kraft. Das Gesetz verpflichtet alle Aktiengesellschaften und Unternehmen mit mindestens 100 Angestellten³³⁾ (außer Banken und Versicherungen), zwei von den Gewerkschaften nach einem bestimmten Wahlmodus ausgewählte Vertreter der Arbeitnehmer in den Aufsichtsrat aufzunehmen — sofern die Gewerkschaften dies verlangen.

Die Arbeitnehmervertreter haben die gleichen Rechte und Pflichten wie alle anderen Aufsichtsräte, mit zwei Ausnahmen: Sie dürfen nicht an Beschlüssen mitwirken, die sich auf Konflikte zwischen Betriebsleitung und Belegschaft beziehen (Streiks, Aussperrungen etc.), und sie bleiben von Verhandlungen mit den Gewerkschaften über Tarifverträge ausgeschlossen. Ihre besondere Aufgabe innerhalb der Wahrnehmung der Interessen der Arbeitnehmer ist es, dafür zu sorgen, daß der Informationsfluß zwischen dem Aufsichtsrat und der Belegschaft verbessert wird.

Wie es häufig in Schweden praktiziert wird, tritt auch dieses Gesetz zunächst für einen Versuchszeitraum von drei Jahren in Kraft. Während dieser Periode sollen Erfahrungen darüber gesammelt werden, ob die erlassenen Vorschriften einer Korrektur bedürfen, bevor

sie endgültig beschlossen werden. Dann soll auch entschieden werden, wieviele der gegenwärtigen Ausnahmen ebenfalls unter dieses Gesetz gestellt werden.

Die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bringen *praktische* Spezialkenntnisse mit, über die die anderen Mitglieder häufig nicht verfügen. Sie sind sowohl mit der Produktion als auch den Schwierigkeiten und positiven Seiten des Betriebes vertraut. Ihrem Wissensmangel im finanziellen und betriebswirtschaftlichen Bereich wird durch Orientierungs- und Ausbildungskurse der Gewerkschaftsverbände LO und TCO begegnet, die innerhalb der Arbeitszeit durchgeführt werden. Die Ausbildung vermittelt dem Arbeitnehmervertreter u. a. Kenntnisse über Arbeitsweise und Funktion des Aufsichtsrates, über seine eigene Rolle, die Bestimmungen des Aktienrechts, das betriebsdemokratische Programm des Gewerkschaftsbundes, Erfahrungen verschiedener Betriebe mit Unternehmensdemokratie, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, betriebswirtschaftliche Begriffe und Probleme sowie über Methoden zum Selbststudium.

Die Ausarbeitung des Schulungsprogrammes begann bereits im Jahre 1972, die Ausbildung selbst im folgenden Frühjahr an den LO-Schulen, wobei in den Jahren 1973 bis 1975 etwa die Hälfte der mehr als 4 000 Arbeitnehmervertreter (in etwa 2 300 schwedischen Unternehmen mit insgesamt 1 200 000 Arbeitnehmern) an jeweils vier einwöchigen Kursen teilnehmen sollen. Das Gesetz betrachten die Gewerkschaften wie auch Industrieminister Rune Johansson als einen Anfang auf dem Weg zu vertiefter industrieller Betriebsdemokratie. Sprecher der Wirtschaft wandten dagegen ein, daß Arbeitnehmer oder Vertreter der Öffentlichkeit im Aufsichtsrat des Unternehmens eine Gefahr hinsichtlich des Betriebsgeheimnisses und des Wettbewerbs darstellten. Es könnte vorkommen, daß diese Vertreter für das Interesse der Öffentlichkeit und gegen das des Unternehmens sprechen, während alle Aufsichtsratsmitglieder verpflichtet seien, das Interesse des Unternehmens zu vertreten.

Die Regierung antwortete auf die Einwände, daß die meisten Aufsichtsräte Mitglieder hätten, die nicht im Betrieb tätig seien (z. B. Bankiers). Zudem säßen diese nicht nur gleichzeitig in mehreren Aufsichtsräten, sondern hätten in der Ausübung ihres Berufes auch die Aufgabe, jene Kunden zu beraten und zu be-

³²⁾ Die Informationen dieses Abschnittes entstammen folgenden Quellen: Nachrichtendienst des Schwed. Gewerkschaftsbundes (LO), Stockholm Nr. 2/November 1972; Informationsdienst des Kgl. Schwed. Außenministeriums, Februar 1973; Aktuelle Information aus Schweden, herausgegeben vom Schwed. Institut, Stockholm Nr. 2/Mai 1973 und Nr. 13/November 1973.

³³⁾ Vgl. Anmerkung 26.

dienen, die mit dem betreffenden Unternehmen, in dessen Aufsichtsrat sie sitzen, konkurrieren. Unabhängig davon sei es Pflicht eines Arbeitnehmer- oder öffentlichen Vertreters, die Interessen der Öffentlichkeit zu artikulieren und als Anwalt der Arbeitnehmer zu wirken.

Über die Aufsichtsratsbeteiligung hinaus regelt das neue Gesetz auch den erweiterten Informationsaustausch zwischen Unternehmen und Gesellschaft, wie es der LO-Kongreß vom Herbst 1971 gefordert hatte. Hierzu müssen die Betriebe zweimal jährlich ihre Geschäftsberichte an die Provinzialregierungen abgeben, die es den örtlichen Behörden ermöglichen sollen, die wirtschaftlichen Bedingungen und Probleme der Provinz überblicken und bessere Voraussetzungen für eine langfristige Planung geben zu können. Die Berichte sollen die Pläne für die kommende Fünfjahresperiode enthalten, und zwar im Hinblick auf Unkosten und Gewinn, Produktions- und Umsatzsteigerung, neue Anlagen, Stilllegungen und Umsiedlungen, Personalveränderungen, Bau- und Transportbedürfnisse.

In erster Linie betrifft das Gesetz Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten, aber auch kleinere Betriebe können einbezogen werden, vor allem in Regionen, wo diese eine ausschlaggebende Rolle im Wirtschaftsleben spielen. Die Repräsentanten der Arbeitnehmer, d. h. die Betriebsausschüsse und Vertrauensleute, erhalten danach vollen Einblick in den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und der Gesellschaft.

Ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zu mehr Rechten für die Arbeitnehmer soll zum 1. Juli dieses Jahres durch das neue Kündigungsschutzgesetz aus dem Weg geräumt werden. Von führenden Industriellen verdammt, von den Gewerkschaften begrüßt, wird es als das bedeutendste Werk der Arbeitsgesetzgebung in Schweden seit den dreißiger Jahren betrachtet. Es führt zu einer Verstärkung des gewerkschaftlichen Einflusses innerhalb der Volkswirtschaft und gegenüber den eigenen Mitgliedern. Der Grundgedanke des neuen Kündigungsschutzgesetzes („Trygghet i anställningen“), das sämtliche Arbeitnehmer mit Ausnahme der leitenden

Angestellten betrifft, besteht darin, daß kein Unternehmen einen Beschäftigten entlassen darf, ohne gerechte und „objektive“ Gründe anzugeben, und daß ältere Arbeitnehmer zuletzt entlassen werden („zuerst angestellt — zuletzt entlassen“). Strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, Rationalisierung innerhalb der Industrie, Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums und höhere Arbeitslosigkeit hatten das ohnehin seit langem umstrittene Kündigungsrecht der Arbeitgeber (vgl. § 32 der Satzung des SAF) noch fragwürdiger gemacht. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit wandte sich der Gewerkschaftsbund schließlich an die Regierung mit dem Ersuchen um eine Regelung auf dem Gesetzeswege, nachdem es sich als unmöglich erwiesen hatte, durch die traditionelle schwedische Methode in Tarifverhandlungen einen besseren Arbeitsplatzschutz zu erwirken.

Das Verhältnis der Sozialpartner, das über Jahrzehnte hinweg dadurch gekennzeichnet war, daß anstehende Probleme in gemeinsamem Einvernehmen gelöst wurden, ist in den letzten Jahren zu einer stärkeren Konfrontation umgeschlagen und hat zu verschärften Diskussionen um Machtfragen geführt³⁴). Ein neues Problem von zunehmender Bedeutung dürfte entscheidend zu dieser Entwicklung beigetragen haben: das der multinationalen Unternehmen. Der Umstand, daß entscheidende Beschlüsse im Ausland gefaßt und Gewinne transferiert werden können, wenn es am vorteilhaftesten ist, und daß die Fabrikationsanlagen ins Ausland verlegt werden können, wenn die Eigentümer die gewerkschaftlichen, steuerlichen und sozialen Ansprüche an die Unternehmen für unvorteilhaft ansehen, erschweren die Situation erheblich. Die Gewerkschaften haben die Herausforderung erkannt und beginnen zu handeln. Sie stimmen mit den meisten anderen europäischen Gewerkschaften weitgehend darin überein, daß das wirtschaftliche Geschehen durch Mitbestimmung und Betriebsdemokratie — unabhängig von den Eigentumsverhältnissen — transparent gemacht und beeinflußt werden muß.

³⁴) Vgl. Herbert Petersen: Macht oder Mensch, in: Schweden heute, Nr. 2/1970 S. 22 ff.

Ursula Engelen-Kefer: Humane Gestaltung des Arbeitslebens — Herausforderung für die Beschäftigungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/74, S. 3—23

Die Gefährdung der Arbeitsplatzsicherheit infolge der Energiekrise, die kontinuierlichen Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur im Zuge des wirtschaftlichen und technischen Wandels sowie die Forderung nach Humanisierung der Arbeit stellen eine zunehmende Herausforderung für die Beschäftigungspolitik dar. Dabei darf die Beschäftigungspolitik sich nicht — wie bisher — weitgehend in der Anpassung der Arbeitnehmer an die wirtschaftlich-technischen Bedingungen erschöpfen. Erforderlich ist vielmehr die Gestaltung des Arbeits- und Berufslebens unter Berücksichtigung der Interessen der Arbeitnehmer: Arbeitsplatzsicherheit verbunden mit Einkommenssicherung und befriedigenden Arbeitsbedingungen.

Arbeitsplatzsicherheit ist in diesem Zusammenhang aufzufassen als ein Recht auf vollwertige, d. h. den persönlichen Eignungen und Neigungen der Arbeitnehmer entsprechende Beschäftigung mit angemessener Bezahlung, was im Einzelfall genau differenziert werden muß. Bei den Arbeitsbedingungen geht es nicht nur um eine befriedigende Gestaltung solcher ergonomischer Faktoren wie Lärm, Luft, Licht, Klima, Tempo, Arbeitszeit usw., sondern ebenfalls um eine Erhöhung der Selbstentfaltungsspielräume durch mehr Teilhabe an den Entscheidungen, welche die Arbeitssituation im engeren und weiteren Sinn beeinflussen.

Wie empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik zeigen, ist dieser gesellschaftspolitische Anspruch an die Arbeit noch keinesfalls erfüllt.

Aus der Vielschichtigkeit der Beschäftigungsprobleme ergibt sich die Notwendigkeit der Entwicklung eines gleichermaßen umfassenden Ansatzes für die Beschäftigungspolitik. Hierbei sind die öffentliche Beschäftigungspolitik sowie die innerbetriebliche Personal- und Sozialpolitik miteinander zu koordinieren.

Rüdiger Bernd Wersich: Betriebsdemokratie und Mitbestimmung in Schweden

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/74, S. 25—38

Berufliche Tätigkeit soll mehr bringen als hohe Bezahlung durch monotone Fließbandarbeit — daher die Forderung nach Humanisierung der Arbeit in fast allen Industriestaaten. Schweden, jahrzehntelang Musterland sachlicher Beziehungen zwischen den Tarifpartnern, die durch Abschluß zahlreicher Zusammenarbeitsverträge seit 1936 erfolgreich staatliches Eingreifen in die Tarifautonomie verhindern konnten, hatte in den vergangenen Jahren mehrere schwere Arbeitskämpfe zu bewältigen. Die Befugnisse der Betriebsausschüsse reichten für eine echte Mitbestimmung nicht aus.

Eine leistungsfähige Industrie bildet die Basis für die Wohlfahrtspolitik der schwedischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften, deren Ziel es ist, die Erträge der Industrie so gerecht wie möglich unter die Mitglieder der Gesellschaft zu verteilen und Wirtschaft und Gesellschaft weitestgehend zu demokratisieren. In dem „Programm für vermehrte Gleichheit“ wird die Bedeutung der Schule für dieses Ziel besonders hervorgehoben: Wenn über die Bildungspolitik ein größeres Maß an Gleichheit der Menschen erreicht ist, dann wird sich dies auch auf die Strukturen der Gesellschaft und des Arbeitslebens auswirken.

Die Realisierungsversuche verlaufen in Schweden über zwei Hauptwege: die Wirtschaftsdemokratie und die Betriebsdemokratie. Beide sollen der angestrebten Gleichberechtigung von „Kapital“ und „Arbeit“ dienen. Das gewerkschaftliche Aktionsprogramm umfaßt den verstärkten Einfluß des einzelnen auf seine Arbeitssituation bis hin zum Einfluß der Gewerkschaften auf die Unternehmenspolitik und den Einblick in die Wirtschaftsweise und Zukunftsplanung der Betriebe.

Praktische Versuche mit „sich selbststeuernden Gruppen“ nach norwegischen Vorbildern wurden mit Erfolg durchgeführt. Andere Modellversuche, besonders in den beiden großen Automobilfabriken, brachten die teilweise Abschaffung von Fließbandarbeit als einen großen Schritt zur Umgestaltung der Industriearbeit zu einer Form, die dem Menschen nicht mehr so sehr das Gefühl der Machtlosigkeit und Fremdsteuerung vermittelt und in ihm einen selbständigen Mitarbeiter sieht, der in seiner Arbeit auch eine gewisse Zufriedenheit finden kann. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch die staatliche Gesetzgebung, die u. a. Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten der Aktiengesellschaften ermöglicht sowie den bisher sehr mangelhaften Kündigungsschutz der Arbeitnehmer erheblich verbessert.