

Paul Oehlke

Arbeitspolitische Impulse für soziale Produktivität

**Fallstudien zu
regionalen,
nationalen
und europäischen
Aktivitäten**

Paul Oehlke
Arbeitspolitische Impulse für soziale Produktivität

Paul Oehlke arbeitet seit Beginn der 1980er Jahre in regionalen, nationalen und europäischen Programm-, Forschungs- und Kooperationszusammenhängen. Von ihm erschien bei VSA 2004 der Band »Arbeitspolitik zwischen Tradition und Innovation«.

Paul Oehlke

Arbeitspolitische Impulse für soziale Produktivität

Fallstudien zu regionalen, nationalen
und europäischen Aktivitäten

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2013, St. Georgs Kirchhof 6, D-20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg
ISBN 978-3-89965-558-2

Inhalt

Einführung	
Zur Aktualität der arbeitspolitischen Forschungsförderung.....	7

Teil I

Arbeitspolitische Gestaltungsprogramme auf nationaler Ebene

Kapitel 1	
Der Programmzyklus	
einer arbeitspolitischen Kräftekonstellation	17
Kapitel 2	
Exemplarische Wirkungsweise	
einer wirtschaftsdemokratischen Programmstruktur	33
Kapitel 3	
Reflexionserfordernisse	
arbeitswissenschaftlicher Praxis und Weiterbildung	47
I. Arbeitspolitischer Diskurs	
Probleme und Perspektiven	
einer arbeitspolitischen Entwicklungsstrategie	62

Teil II

Arbeitspolitische Innovationen in der regionalen Strukturentwicklung

Kapitel 4	
Arbeitspolitik in der regionalen Strukturpolitik Bremens	74
Kapitel 5	
Regionen zwischen Konzernstrategien und europäischer Integration ...	91
Kapitel 6	
Fallstricke regionaler Innovationspolitik in globalisierten Märkten	105
II. Regionalwissenschaftlicher Diskurs	
Forschungspolitische Implikationen des Bremer AuT-Programms	118

Teil III

Arbeitspolitische Interaktionen im europäischen Kontext

Kapitel 7

Arbeitspolitische Innovationsstrategien in den nordischen Ländern 130

Kapitel 8

Europäische Ansätze einer
arbeitsorientierten Produktivitätsstrategie 145

Kapitel 9

Arbeitspolitische Bezüge
in europäischen Beschäftigungsaktivitäten 160

III. Diskurs

High road initiatives of labour policies in Europe 170

Literatur 181

Textnachweise 205

Einführung

Zur Aktualität der arbeitspolitischen Forschungsförderung

Angesichts der Ausbreitung von Armut, gering bezahlter Arbeit und schlechten Arbeitsbedingungen wird es notwendiger denn je, soziale und demokratische Traditionen wieder ins Bewusstsein zu rufen. Gewerkschafts- und arbeitspolitische Bestrebungen zur Durchsetzung von *individuellen Entfaltungsmöglichkeiten in einer guten Arbeit*, ergänzt um sozial-ökologische Zielsetzungen, können an frühere, von breiter Beteiligung getragene humanisierungspolitische Aktivitäten anknüpfen. Im Unterschied zu den Gestaltungsfeldern und Leitgedanken in dem Buch *Arbeitspolitik zwischen Tradition und Innovation* (Oehlke 2004) stellt der vorliegende Band *förderpolitische Impulse für sozial integrierte Produktivitätspfade auf nationalen, regionalen und europäischen Ebenen* vor. Sie wirkten im gesellschaftlichen Kraftfeld arbeitspolitischer Konstellationen, die eine selbsttätige Aktivierung der Beschäftigten, eine präventive Vermeidung restriktiver Arbeitsbedingungen und eine arbeitswissenschaftlich gestützte Erschließung innovativer Gestaltungsalternativen von Arbeit und Technik vorantrieben. Die vorgestellten Studien wollen einen Beitrag zur konstruktiven Reaktivierung arbeitspolitischer Erfahrungen für eine sozial wie ökologisch orientierte Kehrtwende liefern.

Zur Reaktivierung arbeitspolitischer Erfahrungen und Erkenntnisse

Die wieder aufflackernden Erinnerungen an humanisierungspolitische Aktivitäten in arbeitspolitischen und arbeitswissenschaftlichen Diskursen des letzten Jahrzehnts speisen sich aus einer verstärkten Anspannung, ja Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen für wachsende Teile der Bevölkerung. Eine allgemeine soziale Verunsicherung greift in einem arbeitsmarktpolitisch flankierten Finanzmarktkapitalismus mit sich ausbreitenden prekären Beschäftigungsformen um sich: Flexible Arbeits- und deregulierte Kapitalmärkte sollen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Tatsächlich erzeugen die auf rasche Profitmaximierung und Kostendegression drängenden Renditekalküle jedoch nicht nur laufende Intensivierungen der

Arbeit und verlängerte Arbeitszeiten, sondern auch Qualitäts- und Innovationsverluste – eine Abwärtsspirale.

Für die fehlende Gegenwehr in einer »Krise ohne Konflikt« (Detje et al. 2011), so ist die hier vertretene These, zeichnen nicht nur die systemischen Veränderungen im Finanzmarktkapitalismus verantwortlich, mit denen sich die Koordinaten für die Entwicklung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zu Ungunsten von politisch wirksamen Reformkonstellationen verschoben haben. Vielmehr geht mit dem *ökonomischen Riesen*, der aus seiner politischen Zwergenrolle heraustritt, eine langfristig befestigte *korporative Integration* einher, wenn auch auf der abschüssigen Bahn sich verschleifender Phasen – zunächst einer abnehmend sozialpartnerschaftlichen, seit den 1990er Jahren zunehmend aggressiv wettbewerbsorientierten, aktuell krisenhaften Ausprägung (Urban 2012). Dies gibt eine pragmatische Erklärung für die weitgehend widerstandslos hingegenommenen autoritären Stabilisierungsformen mit imperialen Tendenzen nach außen, zumindest im europäischen Kontext.

Dass die immensen sozialen Kosten der Finanzkrise weniger von ihren Verursachern als von ihren Opfern getragen werden sollen – dieser Herrschaftslogik widersprechen in steigendem Maße gewerkschaftliche, politische und zivile Gruppierungen, die offen zutage tretende Widersprüche einer radikalisierten Marktökonomie thematisieren. In einer arbeitspolitischen Perspektive kommt dem seit einer Dekade in Workshops und Foren, Zeitschriften und Buchpublikationen popularisierten Projekt *Gute Arbeit* der IG Metall mit der Zeitschrift »Gute Arbeit«, den von Lothar Schröder und Hans-Jürgen Urban herausgegebenen Jahrbüchern »Gute Arbeit« und in besonderer Weise dem DGB-Index *Gute Arbeit* eine katalytische Funktion in den wieder erweckten Bestrebungen zu einer neuen Humanisierungsoffensive zu.

Hiervon zeugen auch die Plädoyers für ein neues Humanisierungsprogramm in der *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, die Manfred Schweres als maßgeblicher Vertreter einer emanzipatorischen Arbeitswissenschaft in den Anfängen des HdA-Programms wieder angestoßen hat (Schweres 2008; 2009 u.a.). Sie sind im Rahmen wirtschaftsdemokratischer Vorstellungen von HdA-Strategen der ersten Stunde wie Werner Fricke und Gerd Peter erneut aktualisiert worden (Fricke/Wagner 2012). Hierbei handelt es sich um vielversprechende Schritte auf dem Wege zur Rückgewinnung der Definitionshoheit über zentrale Begriffe einer emanzipatorischen Arbeitspolitik.

Eingebettet in eine historische Reformkonstellation der 1970/1980er Jahre handelte es sich im sozialstaatlichen Rahmen einiger europäischer, vor allem nordischer Länder um eine mehr oder weniger *wirtschaftsdemo-*

kratisch institutionalisierte Arbeitspolitik mit einer innovationspolitischen Stoßrichtung. Die Impulse zu einer *sozial integrierten Produktivitätsstrategie* entfalteten sich jedoch bei relativ stabilen Beschäftigungsverhältnissen im Kontext der anhebenden informationstechnischen Durchdringung aller Arbeits- und Lebensbereiche. So galt es, humane Arbeit in der Arbeits- und Technikgestaltung bis zur Konstruktion, Entwicklung und Anwendung technisch-organisatorischer Artefakte wie Industrierobotern, CNC-Werkzeugmaschinen und flexiblen Fertigungsinseln zu verankern. Die *interaktive Softwareentwicklung* durch unmittelbare Nutzer vor Ort, Hersteller, Ergonomien und Informatiker bis hin zu Kognitionspsychologen, Organisationssoziologen und Arbeitspädagogen machte schon Anfang der 1990er Jahre darauf aufmerksam (Kasten 1991; Müller/Senghaas-Knobloch 1993; Salzmann/Rosenthal 1994), dass eine von den Interessenvertretungen unterstützte Aktivierung von unten nicht auf die institutionalisierte Zusammenarbeit mit weiteren betrieblichen Experten, Technikern, Ingenieuren und den jeweiligen arbeitsorientierten Institutionen und fachwissenschaftlichen Disziplinen verzichten darf, sollen gesundheitliche und qualifikatorische, technische und arbeitsorganisatorische Gestaltungsanforderungen angemessen bewältigt werden (siehe neuerdings Fricke/Wagner 2012).

Ein sozial integrierter Innovationsanspruch mit präventiver Wirkung verlangt eine qualitative Stärkung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Funktionsträger, aber auch der transdisziplinären Kooperationsfähigkeit der beteiligten Wissenschaftler, um gute Arbeit und höhere Produktqualität nachhaltig durchsetzen zu können. Aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen können befürchtete unternehmenspolitische Integrationsgefahren – und die wettbewerbskorporativen Fallstricke betrieblicher Entsolidarisierung, die zu einer »marktförmigen Enteignung gewerkschaftlicher Funktionen« führen können (Rossmann 2001, 94) – in eine mitgestaltende Kontrollposition verwandelt werden, wenn individuelle Qualifizierungs-, institutionelle Innovations- und gewerkschaftsübergreifende Kommunikationserfordernisse bewältigt werden. Solch eine qualitative Aktivierung mit steigender organisatorischer Interaktionsfähigkeit kann langfristig auf eine Transformation formeller Mitbestimmungsrechte in reelle Gestaltungsfähigkeiten hinauslaufen. Dies ist mit unternehmenspolitischen Interessen in ihrer verfassungspolitisch gebotenen sozialen, das heißt aber auch ihrer beschäftigungs-, regional- und umweltpolitischen Verantwortung durchaus vereinbar – eine zwar in der europäischen Debatte um *Corporate Social Responsibility (CSR)* immer wieder thematisierte, zuweilen auch von Marketingspezialisten instrumentalisierte, aber im derzeitigen marktwirtschaftlichen Rahmen nicht realisierbare Zielsetzung.

In der Wiederaneignung des humanisierungs- und gestaltungspolitischen Erbes müssen freilich grundlegend veränderte wettbewerbs- und unternehmens-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Rahmen- und Realisierungsbedingungen berücksichtigt werden, um einen effektiven Erfahrungstransfer in Zeiten technisch-ökonomischer und sozial-kultureller Übergänge gewährleisten zu können (Schumann 2003; Sauer 2005; Lehn-dorff et al. 2009). Sonst drohen die Eckpfeiler einer innovativen Arbeitspolitik nach dem Beispiel des VW Projekts *Auto 5000* brüchig zu werden, die auf einem produktivitätswirksamen Interessenausgleich zwischen selbstbewussten Belegschaften, kompetenten Betriebsräten und betrieblichem Management beruhen. Angesichts der spezifischen Bedingungen des VW-Konzerns lässt sich die erfolgreiche Durchsetzung einer *mitbestimmungsjustierten, humanressourcenorientierten Unternehmensstrategie* gegenüber finanzmarktbestimmten Shareholder-Value-Orientierungen schwerlich verallgemeinern (Schumann et al. 2008).

Unter radikalisierten Marktbedingungen müssen sich wie auch immer konfliktfähige Kooperationspartner nach dem Motto von *boxing and dancing* (Huzzard et al. 2004) jedoch einer einvernehmlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens sowie den Renditekalkülen der Investoren stellen, während der flexibilisierte Arbeitsmarkt mit sich ausbreitenden prekären Beschäftigungsformen quasi von außen innovationsförderliche Qualitätsstrategien der Arbeit mit lern- und gestaltungsförderlichen Organisationsformen auszuhebeln droht (Dörre 2005). Insofern begrenzen die systemisch veränderten Markt-, Rendite- und Machtverhältnisse die Chancen einer innovativen Arbeitspolitik. Letztere droht als abhängige Variable vorgegebener und sich der Tendenz nach erhöhender Profitmargen in marktorientierten Steuerungsformen zerrieben zu werden, mit denen humanisierungspolitische und innovationsförderliche Gestaltungsziele integrierter autonomer Arbeitsvollzüge in individuelle Überforderungen mit steigenden psychischen Belastungen und Erkrankungen transformiert werden (Garibaldo/Telljohann 2010).

Inwieweit eine ressourcen- und innovationsorientierte Arbeitspolitik mit erweiterten Handlungsspielräumen für die Beschäftigten wieder eine verallgemeinerungsfähige Chance hat, hängt von der Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und systemischer Stellschrauben etwa durch regulative Mindeststandards und Kontrolle der Finanzmärkte ab. Darüber hinaus erhält die gesellschaftliche Einbettung der ökonomischen Antriebskräfte aus den infrastrukturellen Anforderungen verwissenschaftlichter Produktivkräfte immer wieder neue Impulse. Sie stehen mit dem beklagten Fachkräftemangel wie der durchgehenden Bildungsmisere oder selbst der

umkämpften Familienpolitik auf der Tagesordnung, können aber in dem neo-liberalen Politik-, Markt- und Herrschaftskontext bisher ebenso wenig befriedigend eingelöst werden wie die Qualitäts- und Innovationsansprüche auf betrieblicher Ebene. So reifen subkutan zur Verwirklichung drängende Erfordernisse eines integrativen Entwicklungsmodells nach nordischem Beispiel heran (siehe Kap. 7).

Es bedarf auf der Grundlage verstärkter Antriebe von unten jedoch der Herausbildung gesellschaftlicher Kräftekoalitionen mit mehr Demokratie wagen wollenden Regierungen, die in der vor gut vierzig Jahren anhebenden Krise des fordistischen Akkumulations- und keynesianischen Regulationsmodells humanisierungspolitische Gestaltungsprogramme in verschiedenen europäischen Ländern auf den Weg brachten. Entscheidend für eine arbeitspolitische und arbeitswissenschaftliche Bewältigung der vielfach erweiterten Herausforderungen wird eine *wirtschaftsdemokratische Institutionalisierung künftiger Initiativen*, die auf Erfahrungen der arbeitspolitischen Gestaltungsprogramme zurückgreifend eine sozial-ökologische Perspektive anstreben (Peter 2010).

Ausgewählte Studien als reflektierte Förderpraxis

Vor dem Hintergrund eines wieder erweckten Interesses an arbeitspolitischen Förder- und Forschungsaktivitäten werden Arbeiten über die Genese, Struktur und Wirkungsweise arbeitspolitischer Programme in der Bundesrepublik sowie europäischer Projekt- und Vernetzungszusammenhänge in einer historischen Spannbreite von zwei Jahrzehnten vorgelegt. Angesichts der von arbeitsmarkt- und finanzmarktpolitischen Deregulierungen ausgelösten sozial-ökonomischen Abwärtsspiralen und Problemkonstellationen haben sie wieder stärker an Bedeutung gewonnen. Die Beiträge beruhen auf der Mitwirkung des Autors an der Erarbeitung wie kritischen Einschätzung von Förderkonzepten, Programmen und Strategien auf zunächst nationaler, dann aber auch auf regionaler und europäischer Ebene. Sie bezogen sich mit den zu verbessernden Reproduktionsbedingen der Arbeitskräfte durch einen erweiterten Arbeits- und Gesundheitsschutz zugleich auf die organisatorische und technische Entfaltung des individuellen und kollektiven Arbeitsvermögens, auf eine durch Bildung, Beteiligung und Gestaltung vermittelte Innovationsfähigkeit als sozial integrierter Produktivkraft.

Auf nationaler Ebene des HdA-Programms erfolgte seit Anfang der 1980er Jahre eine Mitarbeit des Autors in dem vom Forschungsministerium eingerichteten HdA-Projektträger im Schwerpunktbereich der sozialwissen-

schaftlichen Grundlagen- bzw. arbeitsbezogenen Programmforschung. Die Arbeiten umfassten die fachliche Projektbetreuung (Oehlke 1994), die Evaluation von Förderbereichen und die Ausarbeitung strategischer, im ersten Band (Oehlke 2004) ausführlich dargestellter Konzepte vom präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz bis zu den programmleitenden Innovationsthesen sowie die Beteiligung an der Fortschreibung des HdA-Programms zum *Forschungs- und Entwicklungsprogramm Arbeit und Technik* (AuT-Programm) von 1989 (Kap. 2). Dies stellte angesichts der in parlamentarischen Kreisen erwogenen vollständigen Einstellung der arbeitspolitischen Förderaktivitäten eine besondere Herausforderung in der Bewahrung, Weiterentwicklung und Durchsetzung programmatischer Grundsätze, die von dem *HdA-Projekträger* und dem *HdA-Gesprächskreis* bei der Bundesregierung als kompetenter Speerspitze der humanisierungspolitischen Kräftekoalition gemeistert wurde.

Die im *HdA-Programm* gewonnenen Erfahrungen waren hilfreich bei der Unterstützung des Bremer *Instituts Technik und Bildung* beim Aufbau des nach einer langen Vorlaufphase 1991 offiziell gestarteten *Bremer Landesprogramms Arbeit und Technik* (siehe Kap. 4; Diskurs 2). Sie konnten auch bei der Beratung entsprechend konzipierter Landesaktivitäten in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und danach ein Jahrzehnt als Mitglied des Programmbeirats beim Bremer Senat genutzt werden.

Die im zweiten Teil dargestellten regionalpolitischen Gestaltungsaktivitäten sind in erheblichem Ausmaß von Fördermaßnahmen der EU im Rahmen ihrer Struktur- und Sozialfonds beeinflusst worden (siehe Kap. 5). So konnte ein Bogen zur Beteiligung in europäischen Verbundprojekten und Initiativen nationaler Programmakteure, seit Mitte der 1990er Jahre wiederum im Rahmen des Bundesprogramms, gespannt werden (Kap. 8; siehe auch II. und III. Diskurs). Die nordischen Kooperationen bildeten einen fortlaufenden *arbeitspolitischen Referenzrahmen*, der bereits auf die 1980er Jahre zurückging, in denen institutionalisierte Arbeitsbeziehungen vom *HdA-Projekträger* zum *Arbetsmiljöfonden* (Swedish Work Environment Fund, später Council for Work Life Research) geknüpft worden waren, die den Grundstein für die Würdigung des nordischen Modells legten (Kap. 7).

In den hier vorliegenden Aufsätzen stehen arbeitspolitische Kräftekoalitionen im Vordergrund, die sich mit erheblichem Interventionspotenzial unter noch halbwegs intakten sozialstaatlichen Regulierungen und weitgehend fixierten Beschäftigungsverhältnissen herausgebildet hatten. Sie bildeten die ebenso informelle wie institutionelle Grundlage arbeitspolitischer Programme, Initiativen und Aktivitäten, in denen sich ein konstruk-

tives Zusammenspiel gewerkschaftlicher, wirtschaftlicher und staatlicher Akteure entwickelte. Insofern stellten die Gestaltungs- und Innovationsaktivitäten mittelfristig wirksame Formen einer *experimentellen Vergesellschaftung* dar, die in ihrer Funktions- und vor allem Wirkungsweise immer wieder Konflikte, Grenzziehungen und Einschränkungen von außen hervorgerufen hat (Kap. 1). Insgesamt wurden gesellschaftliche Kompromisse in der *Perspektive eines menschengerechten Produktivitätsfortschritts* erreicht – ein gesellschaftlicher Entwicklungsstand, der durch betriebliche Kostensenkungs- und arbeitsmarktpolitische Deregulierungsstrategien schrittweise zurückgedrängt und unter den Diktaten anonymer Finanzmärkte durch maximale Profitsteigerungen auf Kosten der Arbeits-, Lebens- und Umweltbedingungen ersetzt worden ist.

Die Darstellung eines reformpolitischen Programmzyklus im ersten Kapitel orientiert sich analog zu den eingangs erwähnten Phasen korporativer Integration an *sozialreformerischen Aufstiegs-, neoliberalen Niedergangs- und aufbrechenden Krisenkonstellationen* (siehe hierzu Neubauer/Oehlke 2009). Die historische Abfolge schlägt sich in den Beschreibungen, Analysen und Evaluationen nationaler, regionaler und weiterer Programmaktivitäten in anderen europäischen Ländern wie auch in den wiederholten *Bestrebnungen zu einer europäischen Produktivitätsstrategie* nieder, die sich an den Kräfteverhältnissen in den europäischen Institutionen, ihren Krebs- wie auch nationalen Rückwärtsgängen immer wieder brachen (Kap. 5, 8). In den Artikeln spiegeln sich progressive wie retardierende Konstellationen; sie geben historische Überblicke zu Programmentwicklungen, enthalten analytische Schlussfolgerungen und pointieren alternative Verzweigungssituationen vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Herausforderungen. Versuche ihrer konstruktiven Bewältigung im Rahmen arbeitspolitischer Programm- und Projektaktivitäten treten bei den jeweils die drei Teile abschließenden Diskursen zutage. Sie bestehen aus thesenartigen Beiträgen auf Workshops zu perspektivischen Fragestellungen: zu Problemen und Perspektiven einer arbeitspolitischen Produktivitätsstrategie, zu den forschungspolitischen Implikationen des Bremer AuT-Programms sowie zu einer produktivitätspolitisch wirksamen *High Road* arbeitspolitischer Entwicklung in Europa.

Bei den vorgestellten Studien handelte es sich überwiegend um Versuche einer reflektierten Förderpraxis auf einer mittleren Ebene, die nur bedingt eine theoretisch geschlossene Positionsbestimmung in einem gesellschaftlichen Entwicklungskontext enthalten. Zuweilen von noch nicht entschiedenen Verzweigungssituationen geprägt, werden die in der Regel schon prognostizierten Tendenzen erst im Nachhinein deutlicher erkennbar. Ein exemplarisches Beispiel hierfür boten die zunächst auch innerhalb der Ge-

werkschaften weitgehend begrüßten, dann aber in der deutschsprachigen Arbeitsforschung zunehmend in ihren arbeitspolitischen Auswirkungen kritisierten schlanken Produktionskonzepte. Diese Ambivalenz war bereits exemplarisch in zwei, nahezu zeitgleich publizierten Studien des MIT zutage getreten (Womack et al. 1990; Dertouzos et al. 1990). So fand die Automobilstudie eine weltweite Resonanz als geradezu revolutionäres Produktionsmodell, während die substantziellere Produktivitätsanalyse vor allem in Japan rezipiert wurde.

Unbeachtet blieb jedoch, dass letztere im Gegensatz zur wettbewerbsfixierten Weltmarktorientierung transnationaler Unternehmen in der ersteren auf eine industriepolitische Potenzialsteigerung zielte – und das in einem gesellschaftspolitisch erweiterten Kooperationszusammenhang nach schwedischen, aber auch deutschen und japanischen Vorbildern, allerdings mit einer überzeichneten wirtschaftsdemokratischen Interpretation (Oehlke 1993, wieder abgedruckt 2004, 163-186). Insofern können gerade unterlegene Varianten ein Bewusstsein für Handlungsoptionen und künftig zu erweiternde Handlungsalternativen eröffnen – eine Transfermöglichkeit dieses Buches.