

Paul Oehlke

Thesen zur wettbewerbswirtschaftlichen Transformation arbeitspolitischer Forschungsaktivitäten

Die arbeitspolitische Programmentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf die Zeitspanne vom Aktions- und Forschungsprogramm *Humanisierung des Arbeitslebens* (HdA) von 1974-1989 über das Forschungs- und Entwicklungsprogramm *Arbeit und Technik* (AuT) von 1989-2000 bis zum laufenden Rahmenkonzept *Innovative Arbeitsgestaltung – Zukunft der Arbeit* (IAG) seit 2001. Es handelt sich um eine über drei Jahrzehnte währende arbeitspolitische Forschungsförderung, die eine institutionelle Legitimation durch das geltende Betriebsverfassungsgesetz von 1972 erfahren hat. Dieses verpflichtet Arbeitgeber und Betriebsrat bei Arbeitsplätzen, Arbeitsverfahren und Arbeitsumgebung einschließlich technischer Anlagen und betrieblicher Räume, die *gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit* zu berücksichtigen. In der humanen Gestaltung der Arbeitsbedingungen durch die Betriebsparteien wie der im Grundgesetz gewährleisteten Tarifautonomie der Sozialpartner bei der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen finden die unveränderbaren verfassungspolitischen Grundsätze der unantastbaren Menschenwürde als Verpflichtung staatlicher Gewalt (Art. 1 GG) und ihrer Organisation als demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art 20 GG) eine arbeitspolitische Konkretisierung. Vor diesem normativen Hintergrund sollen der arbeitspolitische Funktionswandel anhand einzelner markanter Dimensionen, seine Ursachen aus der Transformation der arbeitspolitischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und aus den sich hierbei ergebenden Widersprüchen die Konturen einer erneuerten arbeitspolitischen Entwicklungsstrategie herausgearbeitet werden.

I. Erscheinungsformen des arbeitspolitischen Funktionswandels

Der arbeitspolitische Funktionswandel kann hier nur in einzelnen markanten Dimensionen behandelt werden, die sich bereits aus dem unmittelbaren Augenschein ergeben. Sie beziehen sich auf den förderpolitischen Bedeutungsverlust in der Budgetentwicklung, die schleichende Auszehrung der arbeitspolitischen Handlungskonstellation und die unternehmenspolitischen Überlagerung der arbeitspolitischen Zielsetzungen (siehe im einzelnen Oehlke, P. (2004): *Arbeitspolitik zwischen Tradition und Innovation. Studien in humanisierungspolitischer Perspektive*. Hamburg: VSA)

These 1

Förderpolitischer Bedeutungsverlust in der Budgetentwicklung

Für die nachlassende arbeitspolitische Bedeutung der Förderung gibt es einen untrüglichen Indikator: *ein sinkendes Budget*. Rasch aufgestiegen in der heroischen Entwicklungsphase des *HdA-Programms* in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auf etwa 100 Millionen DM, konnten diese zwar nicht mehr auf die nach der mittelfristigen Haushaltsplanung vorgesehenen 140 Millionen DM gesteigert, wohl aber in den 1980er

Jahren um 100 Millionen DM konsolidiert werden. *Das AuT-Programm erfuhr im Verlauf der 1990er Jahre eine Halbierung auf 50 Millionen DM, die im IAG-Programm nochmals verringert worden sind, wenn man den Dienstleistungsanteil herausrechnet.* Mit den Budgetverlusten setzte ein Schwund in der öffentlichen Wahrnehmung der arbeitspolitischen Programme ein. Sie konnte angesichts eingeschränkter Kapazitäten des für die Programmdurchführung verantwortlichen Projektträgers nicht mehr in dem gewünschten Maße aufrechterhalten werden.

These 2

Schleichende Auszehrung der arbeitspolitischen Handlungskonstellation

Die nachlassende förderpolitische Bedeutung hat einen entscheidenden Grund in der schleichenden Auszehrung der arbeitspolitischen Handlungskonstellation, die sich in zahlreichen Beratungsgremien, Branchenprojekten und Umsetzungsvorhaben der Tarifparteien und arbeitspolitischer Organisationen vor dem Hintergrund der thematisch aufgefächerten Arbeitsschwerpunkte und Vielzahl von arbeitswissenschaftlich unterstützten Projekten herausgebildet hatte. *So mussten durch den inhaltenden Widerstand der Arbeitgeber die Transferprojekte der Gewerkschaften schon gegen Ende der 1980er Jahre mehr oder weniger und im Verlaufe des folgenden Jahrzehnts auch die großen Branchenprojekte mit ihren paritätisch besetzten Steuerungskreisen aufgeben werden, die im Sinne kritischer Massen in die Fläche hinein Wirkungen erzielten.* Erschwerend kam zunächst die Verringerung, dann die vollständige Aufgabe kontinuierlich tagender Sachverständigenkreise, aber auch die weitgehende Vernachlässigung einer kooperativen Entwicklung von Arbeitsschwerpunkten mit den jeweiligen bestimmenden gesellschaftlichen Akteuren hinzu. Das heißt aber: die Arenen für arbeitspolitische Diskurse als zentrale gesellschaftliche Lernfelder wurden bis auf einen kleinen Programmbeirat zurück gefahren.

These 3

Unternehmenspolitische Überlagerung der arbeitspolitischen Zielsetzungen

Mit der Auszehrung der arbeitspolitischen Handlungskonstellation schrumpfte zugleich die partielle *Vergesellschaftung der Programmentwicklung* mit ihren teils öffentlichen Debatten (grundsätzlich: Pöhler, W., Peter, G. (1982): Erfahrungen mit dem Humanisierungsprogramm. Köln: Bund). Die administrativen Entscheidungen bei der Einstellung, Einschränkung und Entwicklung von Förderschwerpunkten orientierten sich daher in steigendem Maße an politischen Opportunitäts Gesichtspunkten bis zu einer Zersplitterung des *AuT-Programms* in unterschiedliche Segmente der Arbeitsgestaltung, Dienstleistungen und Regionalförderung, die zunächst von unterschiedlichen Referaten und Abteilungen gesteuert wurden. *Mit dem Schwund sozialpartnerschaftlicher Einstellungen bei den Arbeitgebern und der strukturellen Schwächung der Gewerkschaften zeichnete sich eine unternehmenspolitische Überlagerung der gesellschaftspolitischen Zielsetzungen ab.* Sie hat in der *Mitbestimmungskommission der Hans-Böckler-Stiftung und Bertelsmann-Stiftung* einen exemplarischen Ausdruck gefunden. Dieser Trend lässt sich ebenfalls in den förder- und forschungspolitischen Begründungen der drei aufeinander folgenden Programme von der menschengerechten Arbeits- und

Technikgestaltung über arbeitspolitische Präventions- und Innovationsmodelle für KMU bis hin zur nachhaltigen Stärkung individueller und unternehmerischer Leistungspotenziale erkennen. Hier zeigt die Karriere angelsächsischer Begriffe wie *employability* und *empowerment* im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie, wie die humanen Gestaltungsziele von der subjektiven Anpassung der Beschäftigten und Betriebe an vorgegebene äußere Wettbewerbszwänge verdrängt werden.

II. Transformation der arbeitspolitischen Handlungsbedingungen

Der arbeitspolitische Funktionswandel von der menschengerechten Gestaltung der Arbeit zur Anpassung an unternehmerische Wettbewerbszwänge findet seine Erklärung in einer tief greifenden Transformation der arbeitspolitischen Handlungsbedingungen, die als Epochenbruch (Dieter Scholz et al.), Strukturbruch (Castels) oder gar Kulturbruch (Norbert Blüm zit. nach: Publik-Forum. Dossier. Frühjahr 2004, 3) bezeichnet worden ist. Es gibt mittlerweile zahlreiche Darstellungen über den Aufstieg neoliberaler Praxis und ihrer Einheitsideologie. Sie gewinnt in den 1970er Jahren eine realitätsmächtige angelsächsische Gestalt und breitet sich nach dem Zusammenbruch der sich realsozialistisch definierenden Länder global aus. Hier soll nur auf arbeitspolitisch bedeutsame ökonomische, soziale und ideologische Aspekte eingegangen werden, bevor die sich zuspitzenden Widersprüche dargestellt werden.

These 4

Steigerung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit als globales Leitziel

Die bis zum Ölpreisschock 1973 und zur Überproduktionskrise 1974-76 wirksamen wirtschaftspolitischen Regulierungsansätze in der Bundesrepublik wurden von den weltwirtschaftlichen Expansionsinteressen multinationaler Konzerne in den zentralen Wirtschaftszweigen der Automobil-, Elektro- und Chemieindustrie schrittweise außer Kraft gesetzt. Parallel zu dem unaufhaltsamen Vordringen von Kapitalverwertungsinteressen konstatierte Jürgen Habermas Tendenzen zur *Kolonialisierung der Lebenswelten*. Sie sollten sich im Zuge der von den USA in Gang gesetzten Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Europa erst nach dem emphatisch ausgerufenen *Ende der Geschichte* (Fukuyama) erkennbar zuspitzen. *So bilden sich seit den 1990er Jahren mit informationstechnischer Unterstützung finanzmarktgetriebene Akkumulationstendenzen (Aglietta) heraus, die kurzfristige Rendite-, Wert- und Dividendensteigerungen durch Währungsspekulation, Börsentransaktionen und eine fortschreitende Reorganisation der Unternehmen, vielfach in Formen der Zerschlagung und Ausschlachtung, erzielen.* Diese speisen die anhaltende Massenarbeitslosigkeit durch fortschreitende Ausdünnungen der Belegschaften mit steigenden Leistungsabforderungen sowie stagnierenden oder gar sinkenden Löhnen, die sich in einer chronischen Nachfrageschwäche, einer unternehmenspolitischen Liquiditätsfalle und in betrieblichen Innovationsdefiziten niederschlagen. Damit werden aber langfristig wirksame Modelle der innovativen Arbeits- und Technikgestaltung wie auch die errungenen Arbeits- und Lebensstandards untergraben.

These 5

Deregulierung des Sozialstaats mit arbeits- und sozialpolitischen Abwärtsspiralen

Der Primat unternehmerischer Renditestеigerungen durch rigide Kostensenkungs- und Finanzstrategien im Standortwettbewerb setzt den demokratischen Sozialstaat auf eine schiefe Bahn steuer-, arbeits- und sozialpolitischer Unterbietungswettläufe. Letztere stehen allgemein im Widerspruch zur Sozialstaatsklausel, aber auch dem *magischen Viereck* des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, hier insbesondere zu seinen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen: durch die nicht wachstumsförderliche Senkung der nachfragewirksamen Sozialleistungen, die steuerpolitische Begünstigung von nicht beschäftigungsförderlichen Kapitaltransaktionen und die arbeitsmarktpolitischen Deregulierungen in der Lockerung des Kündigungsschutzes, der Einrichtung von Niedriglohnsektoren und dem Abbau versicherungspflichtiger Arbeitsplätze. *Der arbeitsmarktpolitische Rückbau befördert die Ausbreitung von prekären Beschäftigungsverhältnissen, verschlechterten Arbeitsbedingungen und entgrenzten Leistungsanspannungen in vermarktlichten Arbeitsbeziehungen.* Angesichts hierdurch verstärkter Arbeits-, Nachfrage- und Einnahmefälle wird der Grund für eine sozial- und finanzpolitische Dauerkrise gelegt, die wiederum zu weiteren Leistungskürzungen führt. Die sozial- und wirtschaftspolitische Abwärtsspirale treibt die Polarisierung und Differenzierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse bis zu neuen Zonen der Ausgrenzung und Armut voran.

These 6

Unheilige Allianz zwischen Marktfundamentalismus und Sozialdarwinismus

Die vordemokratischen Ungleichheits-, Elite- und Machtvorstellungen sind im Zuge marktfundamentalistischer Wettbewerbsideologien wieder auf dem Vormarsch. In den werbewirksamen Formeln *Geiz ist geil* oder *the winner takes all* kommen tektonische Verschiebungen im gesellschaftlichen Bewusstsein zum Ausdruck, die demokratische Gleichheits-, Gerechtigkeits- und Solidaritätsdiskurse außer Kraft setzen. Im Namen der wirtschaftlichen Freiheit triumphiert ein wieder hoffähig gemachter Sozialdarwinismus bis hin zu der Recht setzenden Macht des Stärkeren von den Ideologen des neuen Empire gegenüber dem Völkerrecht. *Gegenüber den manifesten Tendenzen zum autoritären Sicherheits- und Wettbewerbsstaat verliert der demokratische Sozialstaat an Gewicht, der vielmehr mit den Gewerkschaften als Ursache defizitärer Entwicklungen am Pranger steht.* Dabei wird eine medial vielfach plakatierte Umwertung von Sozialreformen inszeniert, die an Orwells begriffliche Verkehrungen erinnert. Sie sollen statt einer über Jahrhunderte praktizierten Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen nunmehr mit dem Abbau von sozialer Sicherheit bis an die Grenze des Existenzminimums wieder vermehrte Leistungsanreize zur Arbeitsaufnahme unter Tarifniveau bieten. Solch eine staatliche Unterstützung von vorkonstitutionellen Marktkräften, die auch in der parlamentarisch unabhängigen Stellung der Notenbanken wie der Europäischen Zentralbank jenseits aller Volkssouveränität deutlich wird (Scharpf, F.W. (2002): Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. In: Leviathan 1) lässt betriebswirtschaftliche Kostenrechnungen tendenziell in alle Bereiche der Gesellschaft, jüngst in die öffentlichen Dienstleistungen eindringen. Sie wer-

den unter dem vorherrschenden Privatisierungsdruck als profitträchtige Sphäre der Kapitalanlage ihrer sozial ausgleichenden Aufgaben einer flächendeckenden Grundversorgung enthoben.

III. Konturen einer erneuerten arbeitspolitischen Entwicklungsstrategie

Die ideologischen, sozialen und ökonomischen Ausprägungen der neoliberalen Agenda stehen zwar hinter der unternehmenspolitischen Transformation der arbeitspolitischen Programmaktivitäten in der Bundesrepublik; aber sie erzeugen zugleich verschärfte arbeits-, sozial- und innovationspolitische Widersprüche. Diese können katalytisch auf die Herausbildung einer erneuerten, aber erst in einzelnen Konturen fassbaren arbeitspolitischen Strategie wirken. Solch ein dialektischer Entwicklungszusammenhang gilt angesichts der wettbewerbswirtschaftlichen Ausprägung der Lissabonner Zielsetzungen auch für die neue europäische Qualitätsstrategie der Arbeit. Hier artikuliert sich bereits ein wachsender Bedarf, an dem unterschiedliche Formen gesellschaftlicher Mobilisierung und arbeitspolitische Entwicklungscoalitionen in übergreifenden Politikfeldern von der Arbeitsmarkt- bis zur Regionalpolitik anknüpfen können.

These 7

Sozial-ökonomische Widersprüche als arbeitspolitische Treibsätze

In der absolut gesetzten finanzkapitalistischen Wertvermehrung kommt eine Zweck-Mittel-Verkehrung menschlichen Lebens als *Zoon politikon* (Aristoteles) zum Ausdruck, die in den affirmativ verwendeten Begriffen des Humankapitals und Sozialkapitals längst zu unserem täglichen Vokabular gehört. *Sie verweisen auf den sozialen Zusammenhalt und eine steigende Arbeitsqualität, die als gesellschaftliche Entwicklungsbedingungen dem finanzkapitalistischen Umbau der Unternehmen mit raschen Renditesteigerungen widersprechen.* Sie zeichnen unter dem Damoklesschwert vierteljährlicher Quartalsberichte betriebliche Kostenreduzierungen mit Lohnsenkungen, Entlassungen und Betriebsschließungen vor und verringern langfristig angelegte, neue Produktmärkte erschließende Kreativitätspotenziale. Letztere werden dagegen durch regulierte Arbeitsmärkte wie auch durch Lohnstrategien befördert, mit denen die Produktivität gesteigert werden kann. Diese erzeugen angebotsseitig einen Druck auf erhöhte innerbetriebliche Qualitäts-, Flexibilitäts- und Innovationspotenziale und zugleich auf der Nachfrageseite eine steigende Massenkauflkraft mit der Folge höherer Kapazitätsauslastungen und Wachstumseffekte. Solch eine nachfrage- und angebotspolitische Dynamik wird jedoch durch Steuer- und Sozialreformen unterlaufen, die im Fahrwasser unternehmens- und wettbewerbspolitischer Kostenfallen in finanz- und wirtschaftspolitische Stagnationsphasen münden. Hier führt auch nicht die zwar wissenschaftlich gebotene Breitenförderung, aber nur noch selektiv finanzierbare bildungs- und forschungspolitische Leuchtturm- und Spitzenförderung heraus. Letztere vertieft vielmehr die Kluft zwischen dynamischen Leistungsträgern in Prosperitätsinseln mit ihren Speckgürteln und einer gesamtwirtschaftlichen Flaute mit steigenden Arbeitslosenzahlen und sinkenden Sozialstandards.

These 8

Steigende Arbeitsqualität als Innovations- und Beschäftigungsfaktor

Gegenüber den negativen sozialen und wirtschaftlichen Effekten von primär kosten- und renditefixierten Unternehmens- und Finanzstrategien sind positive arbeits-, innovations- und beschäftigungspolitische Wirkungsketten herauszustellen. Dabei kann an den eigenen Erfahrungen der arbeitspolitischen Programmentwicklung, nordischen Ansätzen nachhaltiger Organisationsentwicklungen und den Stellungnahmen der Kommission zu einer europäischen Qualitätsstrategie der Arbeit angeknüpft werden. Unter sozial- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten wird es dringend erforderlich, arbeits- und innovationspolitische Zielsetzungen mit beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen zu verbinden, die sich insbesondere auf die Vermeidung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und die Chancengleichheit von Frauen und Männern nach dem *Gender Mainstreaming* sowie einer neuen Balance zwischen Arbeit und Leben konzentrieren. Dabei ist verstärkter Wert auf die Indikatoren arbeitsbezogener Sicherheit zu legen, die in einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation als Einkommenssicherheit, Zugang zum Arbeitsmarkt, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Aus- und Weiterbildung, Entwicklung am Arbeitsplatz und institutionalisierte Interessenvertretung identifiziert werden (International Labour Organization (2004): *Economic Security for a Better World*. Geneva). *Der wirtschaftliche Sicherheitsindex als Wohlfahrts- und Wachstumsindikator bedarf allerdings über der sozialen Verantwortung der Unternehmen hinaus sozialpolitischer Interventionen und der rechtlichen Hardware bindender arbeitsmarktpolitischer Regelungen*. Sie müssen in ihrem Zusammenspiel entwicklungsförderliche Effekte auf die steigenden Belange des präventiven Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutzes, die vernachlässigten Wechselverhältnisse von internen und externen Arbeitsmärkten sowie flexible Arbeitszeiten im Kontext bildungs-, familien- und regionalpolitischer Erfordernisse auslösen.

These 9

Interne und externe Mobilisierung zentraler arbeitspolitischer Akteure

Eine erneuerte arbeitspolitische Programmentwicklung als ein zentrales Moment einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie für individuelle Selbstentfaltung, unternehmerische Innovationsfähigkeit und steigenden sozialen Zusammenhalt bedarf einer gesellschaftlichen Mobilisierung. Dies gilt zunächst für die verstärkte Einbeziehung der zentralen Akteure in den jeweiligen Handlungsfeldern schon in ihren Entstehungsprozessen, aber auch im Verlaufe der Projekte wie bei der Ergebnisumsetzung. Hierfür sind die früheren Formen einer starken institutionalisierten Mitwirkung insbesondere der Gewerkschaften und Arbeitgeber in trägerautonomen Projekten ebenso wie die europäischen Erfahrungen bei der Förderung von begleitenden Infrastrukturen zu berücksichtigen. Zugleich sind in viel stärkerem Maße die arbeits- und innovationspolitischen Strategien in anderen, insbesondere den nordischen Ländern zu nutzen. *Programmpolitische Mobilisierungsaktivitäten bedürfen zu ihrer Unterstützung oder gar ihrer Etablierung jedoch notwendig einer verstärkten Identifizierung des gesellschaftlichen Bedarfs durch die Betroffenen selbst und ihrer Vertretungen, wie es von der IG Metall in arbeits-*

schutz- und beschäftigungspolitischen Problemfeldern, aber auch im Memorandum der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft zum Strukturwandel der Arbeit (Dortmund 2000) artikuliert worden ist. Dies verstärkt den Anspruch an die wissenschaftlichen, sozialen und politischen Akteure, eigene strategische Zielvorstellungen herauszubilden und sich in der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie bündnispolitisch auch auf europäischen Ebenen von der gewerkschaftlichen Tarifpolitik bis zu breiten sozialen Bewegungen gegenüber internationalen Finanzmärkten zu vernetzen.

These 10

Politikfähige Entwicklungscoalitionen für erweiterte Arbeitsstrategien

Erfolg versprechende forschungspolitische Aktivitäten im Rahmen einer neuen Politik der Arbeit setzen insgesamt veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse mit politikfähigen Entwicklungscoalitionen voraus, die sich im Zuge ihrer thematischen Positionierung in zentralen Aktions- und Gestaltungsfeldern erweitern müssen. Ausgangspunkt bleiben zwar die betrieblichen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse einer humanen Arbeits-, Technik- und Organisationsgestaltung, die sich über den Betrieb hinaus auf integrierte Produktions- und Dienstleistungsnetzwerke, aber auch auf nachhaltige Managementstrategien in Wertschöpfungsketten bis hin zu regionalen Clusterbildungen erstrecken. *Dabei müssen unter dem vernachlässigten Gesichtspunkt sozialer Sicherheit als Grundlage individueller, unternehmerischer und gesellschaftlicher Entwicklungsfähigkeit die sich verändernden Wechselverhältnisse von Arbeit und Leben, von individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und kollektiver Solidarität sowie die entsprechenden Gestaltungs- und Realisierungsmöglichkeiten einbezogen werden.* Um hierbei die *Exit-Optionen* transnationaler Kapitalstrategien eindämmen zu können, wird die internationale Durchsetzung und Erweiterung von Sozialklauseln und Mindestbedingungen im Sinne eines sozial-kulturellen Existenzminimums in den sich entwickelnden Ländern vordringlich. Umgekehrt ist in der Europäischen Union unter aktuellem Blickwinkel das Herkunftslandprinzip in der Dienstleistungsrichtlinie ersatzlos zu kassieren - nicht nur wegen der Gefahr eines sich verallgemeinernden Sozialdumpings, sondern auch wegen der faktischen Negation der eingangs thematisierten verfassungspolitischen Grundordnung unseres demokratischen Sozialstaats.