

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerstein, Dr. George, Lenzer, Dr. Probst, Pfeifer, Dr. Blüm, Müller (Remscheid), Dr. Bugl, Engelsberger, Eymer (Lübeck), Maaß, Neuhaus, Prangenberg, Weirich, Dr. Riesenhuber, Dr. Stavenhagen, Spilker, Kroll-Schlüter, Dr. Jobst, Sauer (Salzgitter) und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 9/248 —

Mängel bei der Durchführung des Aktionsprogramms „Humanisierung des Arbeitslebens“

Der Bundesminister für Forschung und Technologie – 422 – 7160 – 106/81 – hat mit Schreiben vom 13. April 1981 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Humanisierungsprojekte bewegen sich in einem konflikträchtigen Feld: Im Gegensatz zur überwiegenden Zahl der Technologieprojekte, wie sie in der Forschungsförderung gängig sind, werden von Humanisierungsprojekten Menschen unmittelbar an ihren Arbeitsplätzen betroffen. Die in Projekten entwickelten Techniken werden direkt in der betrieblichen Praxis eingesetzt. In einer Vielzahl von Fällen müssen von den Tarifparteien auf dem Verhandlungswege unmittelbare Konsequenzen aus Projektergebnissen gezogen werden.

Humanisierungsprojekte sind Forschungsprojekte. Dabei geht es um den Menschen im Arbeitsumfeld und um die Lösung von Arbeitsproblemen durch neue technische und organisatorische Entwicklungen. Die Vielfalt von dabei zu verarbeitenden nicht nur technischen sondern vor allem sozialen Problemen stellt eine besondere Herausforderung an die Wissenschaft dar. Deshalb sind schwierige Projektverläufe zu erwarten und auch eingetreten. Es würde aber ein verzerrtes Bild des Humanisierungsprogramms entstehen, wenn dieses Programm nur von einzelnen kritischen Fällen her betrachtet würde. Die meisten der rund 1 000 Vorhaben, die im Rahmen des Humanisierungsprogramms gefördert wurden und werden, sind erfolgreich. In vielen Fällen sind

Durchbrüche erzielt worden, die zu einer meist wesentlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei einer großen Zahl von Menschen geführt haben oder in Zukunft führen werden.

1. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um beim Programmablauf die Mängel in der Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU) und dem Bundesminister des Innern zu beseitigen?
9. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesminister für Forschung und Technologie haben 1978 gemeinsam erklärt, es habe sich inzwischen als notwendig erwiesen, ein langfristiges, abgestimmtes Forschungskonzept beider Ministerien zu entwickeln.
Seit wann liegt dieses Konzept vor und welches sind Abgrenzungen, die verhindern sollen, daß die beteiligten Stellen auf den gleichen Gebieten tätig werden?

Grundlage der Förderung im Rahmen des Aktionsprogramms „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ (HdA) ist der gemeinsam von BMA und BMFT erarbeitete Programmtext aus dem Jahre 1974.

Das Aktionsprogramm wird konkretisiert durch Leistungspläne des BMFT und durch die jährlichen Forschungsprogramme der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU). Daneben werden für einzelne Förderschwerpunkte Konzepte erarbeitet und veröffentlicht.

BMA und BMFT beabsichtigen, noch im Laufe dieser Legislaturperiode eine aktualisierte gemeinsame Darstellung des Programms und seiner Schwerpunkte zu erarbeiten und zu veröffentlichen.

Die einzelnen Förderprojekte werden wie alle FuE-Vorhaben im Wege der Ressortkoordinierung abgestimmt. Eine zusätzliche Projektabstimmung findet zwischen dem Projektträger „Humanisierung des Arbeitslebens“ der DFVLR und der BAU statt.

Nach Beratungen im Fachausschuß HdA ist 1979 zusätzlich für die sog. Umsetzungsprojekte ein Konzept zur Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis entwickelt und durch eine Ressortvereinbarung zwischen dem BMFT und dem BMA vom Dezember 1980 ergänzt worden.

Humanisierungsprojekte im Bereich der öffentlichen Verwaltung werden wie alle FuE-Vorhaben im Wege der Ressortkoordinierung mit allen Ressorts abgestimmt. Insbesondere mit dem BMI befinden sich die verantwortlichen Mitarbeiter zu einzelnen Projekten und zur Weiterentwicklung des Schwerpunkts „Verwaltung“ in ständigem Kontakt. Schon seit Jahren ist darüber hinaus der BMI in dem zuständigen Sachverständigenkreis des BMFT, der Verwaltungsprojekte berät, vertreten.

2. Mit welchen Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung, die mangelhafte Planung von Vorhaben der Arbeitsstrukturierung in der Produktion zu verbessern?
10. Welches sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die die Förderung im Bereich der Arbeitsstrukturierung in der Produktion anhand klarer Zielvorgaben neu konzipieren sollte?
11. Welche Berichte liegen bis heute vor, in denen die bislang gewonnenen Erkenntnisse aus den Vorhaben zur Arbeitsstrukturierung in der Produktion systematisch aufbereitet und ausgewertet worden sind?

Arbeitsorganisatorische Projekte sind ein wichtiger Bestandteil des Humanisierungsprogramms, denn in ihnen wird versucht, Handlungsanleitungen für bessere Entfaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer unter Einsatz der technischen und organisatorischen Möglichkeiten flexiblerer Fertigungsstrukturen zu erarbeiten. Durch den verstärkten Einbezug kleiner und mittlerer Unternehmen werden hierbei sogenannte Branchen- und Verbundprojekte an Gewicht gewinnen.

Mit Vorhaben zur Arbeitsstrukturierung wurde Neuland in der Forschungsförderung betreten.

Inzwischen liegen durch die bearbeiteten Projekte eine Vielzahl von Erfahrungen mit der Organisation der Begleitforschungsprojekte – vor allem der Begleitforschung zu arbeitsorganisatorischen Projekten – vor. Die abgeschlossenen Arbeitsstrukturierungsvorhaben werden sorgfältig dokumentiert. In einer Buchreihe beim Campus-Verlag und in der Forschungsberichtsreihe beim Fachinformationszentrum Energie, Physik, Mathematik sind Berichte über die bisher abgeschlossenen Projekte erschienen.

Sozialwissenschaftliche, arbeitswissenschaftliche und ingenieurwissenschaftliche Begleitforschungsvorhaben zu Betriebsprojekten wurden bisher meist als selbständige Projekte – getrennt vom jeweiligen Betriebsprojekt – bewilligt und bearbeitet.

In einigen Fällen ist es nicht gelungen, die Nutzung der Arbeitskapazität und Arbeitsergebnisse der Begleitforschung durch die Betriebe sicherzustellen. In anderen Fällen haben es die verschiedenen Funktionen der Begleitforschung (aktive Beteiligung an betrieblichen Veränderungen, Beratung des Betriebes, Beobachtung des Betriebsgeschehens, eigenständige wissenschaftliche Arbeit) nicht zu einer eindeutigen Rolle der Begleitforschung kommen lassen.

Auf der Basis dieser Erkenntnisse wurde inzwischen ein Organisationskonzept für die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Betrieben entwickelt, durch das u. a. die Mitfinanzierung von wissenschaftlicher Beratung durch die Betriebe sichergestellt wird. Das neue Modell läßt ein verstärktes Engagement von Seiten der Betriebe auch für die wissenschaftliche Arbeit, eine praxisnähere Arbeit der Sozialwissenschaft und damit insgesamt eine größere Effizienz im Sinne der Projektziele erwarten.

Das Konzept ist bereits im Fachausschuß „Humanisierung des Arbeitslebens“ abschließend beraten und wird in Kürze veröffentlicht werden.

3. Wie war seit 1976 die Projektträgerschaft „Humanisierung des Arbeitslebens“ organisatorisch gegliedert, wie waren die Zuständigkeiten der von den Mitarbeitern gewählten Gruppenkoordinatoren definiert, und warum sind diese Zuständigkeiten nicht schriftlich festgelegt worden?

Der Projektträger „Humanisierung des Arbeitslebens“ war von 1976 bis 1980 in vier Arbeitsgruppen gegliedert. Alle Mitarbeiter der Arbeitsgruppen waren dem damaligen Leiter des Projektträgers direkt unterstellt. Die Gruppenkoordinatoren wurden auf Vorschlag der Gruppenmitglieder vom Leiter eingesetzt und hatten keine administrativen Befugnisse, sondern nur die Aufgabe der Koordination innerhalb der jeweiligen Gruppe. Die Regelung der Zuständigkeiten war innerbetriebliche Angelegenheit des Projektträgers.

4. Welche Verantwortung hat der neue Leiter der Projektträgerschaft „Humanisierung des Arbeitslebens“ gegenüber dem Vorstand der DFVLR? Hat der Bundesminister für Forschung und Technologie dem Leiter weiterhin die uneingeschränkte fachliche und personelle Verantwortung übertragen und damit die Möglichkeiten der DFVLR erheblich eingeschränkt, auf eine ordnungsgemäße Arbeitsweise und Programmabwicklung hinzuwirken und für eine angemessene Organisation des Projektträgers zu sorgen?
6. Mit welchen personellen Maßnahmen und organisatorischen Veränderungen hat die Bundesregierung in den Jahren 1979 und 1980 dafür gesorgt, daß die seit Jahren kritisierten Mißstände beendet werden?
7. Nach welcher Organisationsstruktur bzw. Gliederung und unter welcher Leitung arbeitet der Projektträger seit dem 1. Januar 1981? Werden von den Mitarbeitern nach wie vor sog. Gruppenkoordinatoren gewählt, sind die Zuständigkeiten im Sinne einer Geschäftsverteilung schriftlich festgelegt worden?

Wie in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Gerstein u. a. und der Fraktion der CDU/CSU zur menschengerechten Gestaltung der Arbeitsbedingungen angekündigt (Drucksache 8/3852, S. 8, Antwort zu Frage 24), wurde der Projektträger „Humanisierung des Arbeitslebens“ organisatorisch neu geordnet. Seit dem 1. Juli 1980 gibt es neben einem neuen fachlichen Leiter einen administrativen Leiter, die gemeinsam die Verantwortung tragen. Die Aufgaben der beiden Leiter des Projektträgers sind durch eine vom Vorstand der DFVLR in Kraft gesetzte Geschäftsordnung festgelegt.

Die inzwischen durchgeführte Neuorganisation des Projektträgers auf der Basis einer Abteilungsstruktur trat am 1. September 1980 in Kraft. Es wurden fünf Abteilungen gebildet, für die jeweils einem Abteilungsleiter die Verantwortung übertragen wurde.

Nach einer Erprobung der Neuorganisation wurden endgültige Versetzungen der Mitarbeiter des Projektträgers in die neugebildeten Abteilungen zum 1. März 1981 wirksam. Zum gleichen Zeitpunkt trat ein detaillierter Geschäftsverteilungsplan in Kraft.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Krise, in die das Programm „Humanisierung des Arbeitslebens“ geraten ist, vor allem dadurch zustande gekommen ist, daß über mehrere Jahre hin ein uneingeschränktes, unkontrolliertes Handeln des Leiters des Projektträgers möglich war?

Das Programm „Humanisierung des Arbeitslebens“ ist in keiner Krise, es bewegt sich jedoch, wie allgemein bekannt, in einem konfliktträchtigen Feld. Von einem uneingeschränkten, unkontrollierten Handeln des Projektträgers kann nicht gesprochen werden, da die Förderentscheidungen auf der Basis der vom Projektträger dafür ausgearbeiteten Unterlagen vom BMFT getroffen wurden.

8. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung zur Kritik des Bundesrechnungshofes, daß kein mit allen beteiligten Stellen abgestimmtes, durch umfassende Defizitanalysen vorbereitetes Förderkonzept vorhanden war und die Mittelverwendung vielmehr überwiegend von der Zufälligkeit des Eingangs von Förderanträgen bestimmt war?

Bereits im Mai 1974 wurde das Aktionsprogramm „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ veröffentlicht, in dem die Ziele des Programms, die einzelnen Belastungs- und Gestaltungsbereiche wie Unfallgefahren, Umgebungseinflüsse durch Lärm, gefährliche Arbeitsstoffe etc., physische Beanspruchungen, Gestaltung der Arbeitsorganisation etc., besonders zu beachtende Personengruppen, Fragen der Wechselbeziehung zwischen Arbeitswelt und anderen Lebensbereichen und der Umsetzung der Erkenntnisse in die Praxis ausführlich beschrieben sind. Im Schwerpunktpapier vom 19. November 1976 wurde dann dargelegt, welche Programmteile mit besonderem Gewicht vom BMFT gefördert werden.

Die Förderung der einzelnen Bereiche wurde sukzessiv in Angriff genommen. Zu Beginn der Förderung standen im Mittelpunkt

- Bereiche mit besonders schweren Belastungen, wie z. B. der Bergbau,
- Fragen der Arbeitsorganisation.

In den folgenden Jahren wurden die Förderschwerpunkte – ausgerichtet an den Zielen des Programms – nach eingehenden Defizitanalysen, unterstützt durch zahlreiche Fachkonferenzen ausgebaut. Es kann daher nicht die Rede davon sein, daß zunächst kein klares Konzept zu erkennen war.

12. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Beanstandungen für das Haushaltsjahr 1978 (BT-Drucksache 9/38) sechs konkrete Fälle herausgestellt, bei denen das erhebliche Bundesinteresse bezweifelt wird, das nach § 23 BHO Voraussetzung für Zuwendungen des Bundes ist.

Wurde bei der administrativen Bearbeitung im BMFT für jedes dieser sechs Vorhaben ein „Ergänzender Vermerk“ (EV) zum Antrag auf Gewährung einer Bundeszuwendung bzw. zum Angebot zur Erteilung eines Auftrags ausgefüllt? Wenn ja, wie ist in diesen EV jeweils der Wortlaut des Ergebnisses der Antrags- bzw. Angebotsprüfung betreffend

1. Förderungswürdigkeit (insbesondere Begründung des erheblichen Bundesinteresses),
 2. Begründung der vorgeschlagenen Finanzierungsart und der Förderquote (Eigenbeteiligung),
 3. Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben,
 4. Beteiligung anderer Dienststellen,
 5. Sonderregelung für Verwendungsnachweis bzw. Schlußrechnung,
- sowie der Wortlaut der Bewertung durch das Fachreferat zur Erfolgsprognose hinsichtlich
- wissenschaftliche und technische Arbeitsziele des Vorhabens und seine Durchführung,
 - Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit (Risikoschätzung, Nutzungsmöglichkeit)?

Bei den angesprochenen Verwaltungsprojekten geht der Bundesrechnungshof von einem eng gefaßten Begriff des Bundesinteresses aus. Ein Bundesinteresse an menschengerechten Arbeitsbedingungen im Bereich der Verwaltung besteht jedoch generell. Entscheidend für die Förderung ist der Modellcharakter.

Bei den in Frage stehenden Industrieprojekten wird vom Bundesrechnungshof nicht das generelle Bundesinteresse bezweifelt, es wurde vielmehr die Förderpraxis in verschiedenen Einzelpunkten beanstandet.

So mußte beispielsweise bei komplexen arbeitsorganisatorischen Vorhaben, die innerhalb einer laufenden Produktion durchgeführt werden müssen, bei der Ermittlung und Bewertung des sogenannten strukturbedingten Mehraufwandes Neuland beschritten werden. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß hierfür keine eindeutigen Regelungen bestehen. Er räumt aber selbst ein, daß die Kostenermittlung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist.

Da generelle Regelungen nur bis zu einem gewissen Grade erfolgen können (in vielen Fällen können Abgrenzungen nur unter Berücksichtigung der spezifischen Situation des jeweiligen Einzelfalles erfolgen), wird künftig im Rahmen der Vorkalkulation noch eingehender als bisher geprüft werden, welche Kosten der Art nach als strukturbedingter Mehraufwand zuwendungsfähig sind und in welcher Höhe sie jeweils anerkannt werden können.

Darüber hinaus wird die Durchführung örtlicher Prüfungen für Vorhaben mit strukturbedingtem Mehraufwand zunächst durch das Referat für betriebswirtschaftliche Fragen im BMFT vorgenommen werden, um anhand ausgewählter Einzelvorhaben Leitlinien und Kriterien für die spätere Prüfung durch die Preisüberwachungsbehörden der Länder zu erarbeiten.

13. Welche Pläne bestehen seitens der Bundesregierung über den mittelfristigen Ausbau (Personal- und Sachmittel) und die weitere Entwicklung der Aufgaben des „Bundeszentrums Humanisierung des Arbeitslebens“ in Dortmund?

Das Bundeszentrum Humanisierung des Arbeitslebens bei der BAU in Dortmund ist mit Erlaß des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 13. Juni 1980 eingerichtet worden; es hat am 1. August 1980 seine Arbeit aufgenommen. Im Jahre 1980 standen dem Bundeszentrum neun Stellen sowie 9,390 Millionen DM Sachmittel zur Verfügung.

Im Rahmen des Ruhrgebietsprogramms hatte die Bundesregierung für den Zeitraum 1980 bis 1984 insgesamt 109 Millionen DM für das Bundeszentrum vorgesehen, und zwar

1981: 16,659 Millionen DM und insgesamt 40 Stellen;
1982: 24,5 Millionen DM und insgesamt 70 Stellen;
1983: 27,412 Millionen DM und insgesamt 95 Stellen;
1984: 30,420 Millionen DM und insgesamt 120 Stellen.

Der Deutsche Bundestag hat anläßlich der Beratung über den Bundeshaushalt 1980 angekündigt, daß über den weiteren Ausbau des Bundeszentrums jährlich entsprechend den haushaltsmäßigen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen entschieden werden wird.

Die Aufgaben des Bundeszentrums können nur im Rahmen der vom Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellten Stellen und Mittel weiterentwickelt werden. Dabei ist es das Ziel, die Ergebnisse der staatlich geförderten Humanisierungsforschung zügig und praxisgerecht aufzubereiten und damit ihre schnelle Anwendung und Verbreitung in den Betrieben und Verwaltungen zu ermöglichen.

