

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Peter Salfer, Karl Furmaniak

Das Programm »Forschung zur Humanisierung
des Arbeitslebens«

14. Jg./1981

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Das Programm »Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens«

Stand und Möglichkeiten der Evaluierung eines staatlichen Forschungsprogramms

Peter Salfer, Karl Furmaniak*)

In diesem Beitrag sollen Möglichkeiten und Schwierigkeiten von Bilanzierung – Bestandsaufnahme und Evaluierung – am Beispiel des Programms »Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens« aufgezeigt werden. Die Darstellung kann allerdings nicht auf einer Auswertung der vielfältigen Analyseansätze aufbauen, da diese erst zu leisten wäre. Es wird ein erster Versuch unternommen, einige Aspekte der Durchführbarkeit von Evaluierung innerhalb eines instabilen Politikfeldes zu benennen und zu systematisieren.

Nach einer kurzen Beschreibung des Programms, seiner Ziele und Instrumente, sollen zunächst einige Probleme der Evaluierung von Programmen mit quasiexperimentellem Charakter dargelegt werden.

Im Mittelpunkt dieses Überblickes stehen Probleme der Wirkungsanalyse, vor allem die Nutzung von Programmvollzugsdaten für eine programmbegleitende Evaluierung und die Nutzung von Fallstudien zur Teilbilanzierung. Hierbei werden auch die Verfahren und Ergebnisse des Projektes »Wirkungsanalyse zu ausgewählten Zielaspekten des HdA-Programms«¹⁾ geschildert. Neben vielen unsystematisierten Ansätzen – Umsetzungsprojekte, programmbegleitende Forschungsprojekte, Aktivitäten des Projektträgers und der Gutachterausschüsse sowie Untersuchungen von externen HdA-Interessenten wie Gewerkschaften -, liegt hier ein breit angelegter Versuch einer Bilanzierung des Forschungsprogramms HdA vor. Die Untersuchungen waren als Durchführbarkeitsanalysen konzipiert und werden im positiven wie im negativen Sinne für weitere Schritte der Bilanzierung (Bestandsaufnahme) und Wirkungsanalyse des Programms Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens richtungswesend sein.

Gliederung

1. Charakterisierung des Programms
 - 1.1 Evaluierungsprobleme
2. Bisherige Ansätze zur Evaluierung
 - 2.1 Eine Evaluierung mit eingegrenzter Fragestellung
 - 2.2 Zwischenbilanzierung des Programms
 - 2.2.1 Statistische Analyse – Abbau von Belastungen
 - 2.2.2 Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten
 - 2.2.3 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen
 - 2.2.4 Umsetzung und Verbreitung von Ergebnissen
3. Schlußbemerkung

»Die schwierigste und unangenehmste Phase des Planungszyklus ist die Erfolgskontrolle. Deshalb unterbleibt sie in der Regel.«²⁾

1. Charakterisierung des Programms

Das 1974 von den Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung und Forschung und Technologie begonnene Programm »Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens« ist finanziell eines der kleineren staatlichen Förderpro-

gramme.³⁾ Von seinem gesellschaftspolitischen Anspruch her gewann das Programm allerdings eine vergleichsweise große öffentliche und politische Aufmerksamkeit.

Die grundlegende Ausrichtung des Programms beruht auf der doppelten Absicht sozialliberaler Forschungspolitik, die Steigerung und Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft (Modernisierung der Volkswirtschaft) und die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zu fördern. Amtlich werden folgende Schwerpunkte der Forschungs- und Technologiepolitik genannt:

- (1) Der wissenschaftliche Erkenntnisstand soll erweitert und vertieft werden.
- (2) Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft soll erhalten und ausgebaut werden.
- (3) Die Ressourcen sollen geschont werden und die natürlichen Lebensvoraussetzungen abgesichert werden.
- (4) Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen sollen verbessert werden.
- (5) Die technologischen Entwicklungen sollen in ihren Auswirkungen und Zusammenhängen erkannt werden; ihre Chancen und Risiken gilt es abzuwägen und zu diskutieren; die Entscheidungen über die Nutzung von Technologien sollen begründet werden.⁴⁾

Das Programm Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens soll »die Möglichkeiten untersuchen, wie die Arbeitsbedingungen stärker als bisher den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen angepaßt werden können.«⁵⁾

Als allgemeines Ergebnis der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Rahmen des Forschungsprogramms HdA werden praktische Lösungsvorschläge erarbeitet, um

- die Grundlagen für die menschengerechte Arbeitsgestaltung im Bereich der Gesetzgebung, der staatlichen und außerstaatlichen Vorschriften zu verbessern,

*) Peter Salfer ist wiss. Mitarbeiter beim Projektträgers Humanisierung des Arbeitslebens, Dr. Karl Furmaniak ist der fachliche Leiter des Projektträgers Humanisierung des Arbeitslebens. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹⁾ Die Abkürzung »HdA« steht für »Humanisierung des Arbeitslebens« und »Programm Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens«. Die jeweils gemeinte Bedeutung ergibt sich aus dem Kontext.

²⁾ Bartholomäi, R., Planung in der (sozial)politischen Praxis, in: Die neue Gesellschaft, 1974, S. 185

³⁾ Vgl. die Bundeshaushaltspläne der jeweiligen Jahre – Kap. 3003 Titel: 68319

⁴⁾ Siehe Bundesbericht Forschung VI, Bonn, 1979, Seite 8 und 39

⁵⁾ Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.), Programm-Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens, Bonn, 1979, S. 7

- mit Hilfe humaner Arbeitstechnologien unzuträgliche Arbeitsverfahren abzulösen und durch neue technische Hilfsmittel bislang unzumutbare Arbeitsplätze zu verbessern,
- Modelle zur technischen Gestaltung von Arbeitsplätzen und zu arbeitsorganisatorischen Lösungen zu erarbeiten, an denen sich die Praxis orientieren kann,
- Wege zu öffnen, auf denen wissenschaftliche Erkenntnisse und Betriebserfahrungen in die Praxis umgesetzt werden können.

Da die Erkenntnisse der Arbeitswissenschaften noch zu lückenhaft sind, um die gesetzlichen Voraussetzungen (insbesondere §§ 90, 91 des Betriebsverfassungsgesetzes) in vollem Umfang zu nutzen, soll durch die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Stand der Erkenntnisse (gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse, Stand der Technik) verbessert werden. Dies soll durch Förderung von Einzelvorhaben erreicht werden. Es werden nur Projekte gefördert, die in der Praxis verwertbare Ergebnisse erwarten lassen.⁶⁾

Der Betrieb war und ist der zentrale Ansatzpunkt von Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens im Rahmen des Programms. Die Betriebsprojekte vereinigten bis 1980 ca. 61% der Fördersumme auf sich. Begleitforschungsprojekte sollen die betriebliche Arbeit ergänzen und unterstützen. Durch sie soll wissenschaftliche Methodik und der neueste Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die betrieblichen Projekte eingebracht werden.

Es ist deutlich, daß das Programm »Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens« im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik eine Querschnittsaufgabe hat. Die schon in der allgemeinen Zielsetzung des Programms zum Ausdruck kommende Multidimensionalität der Ziele muß zu Spannungen führen. Nach Auffassung der Bundesregierung müssen aber z. B. Produktivität und Humanisierung des Arbeitslebens in keinem unauflösbaren Gegensatz stehen.

1.1 Evaluierungsprobleme

Schaubild 1 gibt einen Überblick der zusammengefaßten Ziel- und Maßnahmeebenen. Oben im Schaubild sind Ziele und eher strategische Ebenen dargestellt, die untere Ebene zeigt vereinfacht die Projektdurchführung, weitere Beziehungen wie etwa die Organisationsstruktur – auf Programmebene – wurden aus Übersichtlichkeitsgründen nicht eingetragen. Neben den Zielen üben die betrieblichen Faktoren und Rahmenbedingungen, die für das Ergebnis der Projekte wichtigsten determinierenden Einflüsse aus.

Für eine Evaluierung müssen die Ergebnisse auf die Maßnahmen bezogen werden, die ihrerseits durch die angestrebten Ziele bestimmt sind, die aber wiederum von den betrieblichen Bedingungen stark überformt werden können. Mit

diesen Einschränkungen ist die Steuerungswirkung der programmatisch vorgegebenen Zielstruktur annähernd hinreichend gekennzeichnet. Ein wesentliches Problem der Evaluierung ist die Erfassung der Reichweite und Umsetzung der Ergebnisse sowie die Analyse der wesentlichen Wirkungsfelder. Die Ergebnisse liegen als betriebliches Modell, Produkte und Kenntnisse vor. Die Reichweite der Wirkungen wäre im Hinblick auf die Maßnahmebereiche nach Projektende durch Nachuntersuchungen zu bestimmen.

Evaluation kann als Erfolgskontrolle oder als Wirkungsforschung angelegt sein. Erfolgskontrolle stellt die tatsächlichen, erzielten Programm- und Projektergebnisse den Programm- und Projektzielen gegenüber. Solcher Erfolgskontrolle liegt in der Regel eine einfache input/output-Orientierung zugrunde. Bei der Evaluierung eines Forschungsprogrammes, das auch als Lernprogramm mit quasiexperimentellen Zügen zu betrachten ist, greift dieser Ansatz in mancher Hinsicht zu kurz.

Auch wenn allein die Evaluierung des Programms »Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens« und nicht die Evaluierung staatlicher Humanisierungspolitik insgesamt beabsichtigt ist, stellt die thematische Vielfalt und die Unterschiedlichkeit der aufgegriffenen Sachverhalte ein erhebliches Problem dar.

Zwar ist in einigen Programmbereichen die Durchführung auf verhältnismäßig »einfache« Humanisierungsinhalte ausgerichtet und dementsprechend leichter in den Wirkungen zu übersehen. In anderen Programmbereichen aber liegt ein »offenes Programm« vor. Es stehen experimentelle Bereiche und innovative Verfahren im Vordergrund. Die in Gang gesetzten Humanisierungsprozesse können einem Zielwandel im Vorhabensablauf unterliegen. In weiten Bereichen des Programms bestehen erhebliche Meß- bzw. Indikatorenprobleme und erhebliche Schwierigkeiten, die Rückführung der Ergebnisse auf die Maßnahmen – »zentrales Evaluierungsproblem«⁷⁾ – zu leisten.

Evaluation ist in einem in wichtigen Teilen »offenen« Programm sinnvoll nicht ausschließlich auf Ergebnisevaluierung hin auszurichten; sie muß von Anfang an auch indirekte Folgewirkungen berücksichtigen. Das gesamte Wirkungsspektrum – also beabsichtigte und nicht beabsichtigte Effekte – des HdA-Programms müssen erfaßt, überprüft und erklärt werden.

Die Wirksamkeit direkter staatlicher Förderung von Forschungsprojekten in Unternehmen, wie sie auch im Rahmen des Forschungsprogramms zur Humanisierung des Arbeitslebens vorgenommen wird, wurde in Wirkungsanalysen bisher allenfalls unter makroökonomischen Gesichtspunkten thematisiert. »Kaum untersucht wurde dagegen die Wirkungsweise auf der mikroökonomischen, also der konkreten betrieblichen Ebene.«⁸⁾ In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob die staatliche Förderung eigenständig oder nur verstärkend auf betriebliche Planungen im Sinne von HdA-Maßnahmen wirkt oder ob die Förderung lediglich ohnehin geplante Maßnahmen ersetzt, wie ein Standardvorwurf liberalistischer Kritik lautet. Eine einfache Übertragung von Zielstrategien in die betriebliche Wirklichkeit ist kaum möglich.

Ist so schon eine Ziel-Maßnahme-Ergebnis-Bewertung schwierig, so wirft die Analyse der effektiven Reichweite der Ergebnisse, wenn man von in den Projektberichten festgehaltenen Ergebnissen absieht, weitere Probleme auf. Zum einen gibt es bisher keine Untersuchungen über den Ist-

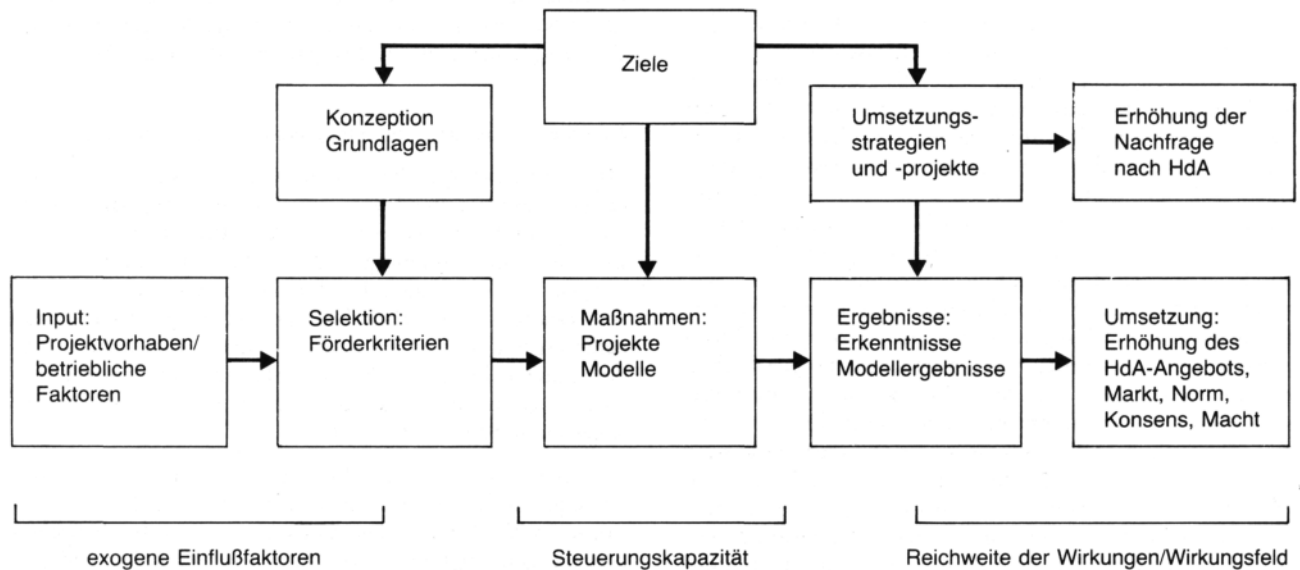
⁶⁾ Vgl. Grundsätze des BMFT zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet »Humanisierung des Arbeitslebens«, Bonn, 28. 9. 1976

⁷⁾ Siehe Hellstem, G. M., H. Wollmann, Evaluierung in den öffentlichen Verwaltungen – Zwecke und Anwendungsfelder, in: Verwaltung und Forschung, Heft 2, 1980, S. 71

Vgl. hierzu insbesondere Ondrack, D. A., M. G. Evans, Minister of Supply and Services (Hrsg.), Quality of Working Life – Evaluations and Measurement, Kanada, 1981, S. 18 ff.

⁸⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgenabschätzung geförderter Technologien im Rahmen des Aktionsprogramms Humanisierung des Arbeitslebens (Ergebnisbericht) 5. 4. 1981, S. 42

Schaubild 1: Schematische Darstellung des Einfluß- und Wirkungsfeldes im Forschungsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens



Zustand einige Zeit nach Ablauf der Projekte, zum anderen kann der Wirkungszusammenhang und die Reichweite der Umsetzung von Ergebnissen nur schwer angegeben werden.

2. Bisherige Ansätze zur Evaluierung

Das Programm Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens ist sehr >politisch< angelegt. Wie auch bei anderen >politischen< innovativen Programmen werden in ihm viele nicht gegeneinander hierarchisierte Zieldimensionen genannt. Schon dies muß zu Schwierigkeiten bei seiner >Bewertung< führen, selbst dort, wo die Zieldimensionen klar bezeichnet und nicht leerformelhaft ungenau beschrieben sind.

Noch ungenauer formuliert und sogar zum Teil widersprüchlich sind die unterschiedlichen Erwartungen, die an das Programm herangetragen werden und seine laufende >Bewertung< von »außen« bestimmen.

Bei mehr oder weniger klar formulierten unterschiedlichen Erwartungen findet dennoch eine laufende Bewertung des Programms statt. Zur Versachlichung der Diskussion wäre daher schon eine Bilanzierung – im Sinne der Aufbereitung dessen, was geschehen ist, – nützlich. Eine Evaluierung mit dem anspruchsvolleren Ziel der Wirkungsanalyse des Programms und seiner Maßnahmen könnte sehr hilfreich sein. Insbesondere für das künftig weitere Vorgehen und bei der qualitativen Weiterentwicklung des Programms könnten *Programmwirkungsanalysen* – wobei hier auf die Gesamtwirkung abgehoben wird – und *Programmstrategieanalysen* – hier wird auf die Wirkung bestimmter Programmelemente hingewiesen, um Verbesserungen der laufenden Implemen-

tation vorzunehmen – zu einer kritischen Defizitanalyse und Erfolgsbilanz beitragen.⁹⁾

Allerdings darf man die Wirkung solcher Versachlichungsbestrebungen nicht überschätzen, da Bewertungen durch Fakten nur bedingt beeinflussbar sind, obwohl sie häufig als Kritik an bestimmten Fakten >verkleidet< werden. So nutzt zwar die gesellschaftspolitische Stellungnahme gegen jede direkte Forschungsförderung gerne die Schwächen, die durch >ehrliche< Bilanzierung und Entwicklung aufgedeckt werden. Diese Kritik bliebe aber bestehen, wenn es diese Schwächen überhaupt nicht gäbe. Sie entzündet sich bezeichnenderweise auch oft genug nicht an echten Schwächen, sondern an unklaren Formulierungen und unpassenden Vorhabentiteln.

Insofern ist zur umfassenden Einschätzung des durch das Programm Geleisteten und Bewirkten neben der Effizienz- und Wirkungsanalyse die Offenlegung von Wertmaßstäben wichtig, die bei der Beurteilung meist versteckt angelegt werden. Gerade im Hinblick auf das Programm Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens steht die Überprüfung der technischen und der finalen gesellschaftspolitischen Rationalität vor großen Problemen. Dem Beobachter ist kein fertig definierter Zielkomplex so vorgegeben, daß er diesen bloß noch auf seine Stimmigkeit zu untersuchen hätte. Wie alle politischen Ziele entstanden die Ziele des Programms im Rahmen eines Willensbildungsprozesses, in dem unterschiedliche Träger von politischen Interessen zusammenwirkten. Die einzelnen Ziele, die bei der Programmformulierung genannt wurden, bekamen im Rahmen der jeweiligen sozioökonomischen Entwicklung ein unterschiedliches Gewicht. In der Wirkungsforschung wird zunächst versucht, die Wirkungen eines Programms durch die Analyse der Programmziele als der beabsichtigten Wirkungen zu erreichen und mit Hilfe von Indikatoren ihre Messung zu ermöglichen. »Indessen zeigt sich, daß die Ziele staatlicher Handlungsprogramme vielfach als vieldimensionale, vage, ambivalente, in sich durchaus widersprüchliche, zeitlich veränderliche Zielbündel formuliert sind.«¹⁰⁾ Die Konfliktaustragung zwischen den Zielen fällt dann im Implementationsprozeß an.

⁹⁾ Siehe: Derlien, H. U., Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden, 1976, S. 20 ff.

¹⁰⁾ Wollmann, H., G. H. Hellstern, Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung, in: Haungs, P. (Hrsg.) ResPublica, Studien zum Verfassungswesen, München, 1977, S. 42

Im Rahmen des Programms wurden eine Reihe von mehr oder weniger umfassend angelegten Evaluierungen durchgeführt. Daneben gibt es auch eine Reihe von Bewertungen und Evaluationsansätzen im >Außenraum<. Die Studien über das Programm oder Programmteile umfassen Wirkungsanalysen – die mehr oder weniger den Maßstäben anspruchsvoller Wirkungsforschung genügen – und unterschiedliche Reichweite und Stoßrichtung haben: Zum Teil sind sie als Durchführungsstudien angelegt und analysieren Programmwirkungen auf globaler Ebene, zum Teil wurden Programmwirkungen bzgl. ausgewählter Zielaspekte untersucht. Dabei wurde auch an die Wirkung von Programm und Programmelementen auf nicht ausdrücklich in der Zielstruktur definierten Nebenwirkungen eingegangen. Weiterhin liegen Untersuchungen zu einzelnen Programmschwerpunkten vor. So wurden z. B. Maßnahme-Folgenabschätzungen begrenzt auf bestimmte Projekte und Maßnahme-schwerpunkte vorgenommen. Dabei wurde die Ziel- bzw. Teilerreichung und die eingetretenen Nebenwirkungen abzuschätzen versucht. Evaluierungsansätze als Projektevaluierungen sind in zahlreichen Einzelprojekten und deren Begleitforschung enthalten. Diese Projektevaluierungen entstanden als Nebenprodukt der Konzeption und Durchführung der jeweiligen Projekte. Sie sind insofern von Bedeutung, als hier Probleme der Wirkung von Einzelmaßnahmen thematisiert werden, die wichtiges >Material< für Programm-wirkungsanalysen und Programmstrategieanalysen liefern können.

Neben ihrer Reichweite unterscheiden sich die vorliegenden Analysen durch das unterschiedliche methodische Vorgehen. Deutlich wurde aus den vorliegenden Ansätzen, daß eine das Gesamtprogramm umfassende und zugleich tiefgehende Wirkungsanalyse, die die Wirkungen auf das Handlungsprogramm zurückführt, kaum möglich ist. Dies vor allem deshalb, weil das Programm als »interessierende unabhängige Variable seinerseits aus einer Vielzahl von Faktoren und Elementen zusammengesetzt und der Wirkungsverlauf in ein vielfältig verflochtenes Wirkungsfeld eingebettet ist, in dem die relevanten Wirkungsketten von mannigfachen anderen >exogenen< Faktoren beeinflusst werden können.«¹¹⁾

In den einzelnen Evaluierungsansätzen wurde eine unterschiedliche >Neutralisierung< der exogenen Faktoren vorgenommen. Allerdings ist dabei jedoch – wie auch sonst – festzustellen, daß eine höhere Kontrolle – Konstantsetzen von Randbedingungen – »zwar die Gültigkeit der Aussage (ihre interne Validität) anhebt und damit erst die Voraussetzungen für verallgemeinerungsfähige Aussagen über die Untersuchungssituation hinaus (externe Validität) schafft, daß jedoch gerade die zur Sicherung der internen Validität vorgenommenen Kontrollen die externe Aussagekraft schmälern und damit die Verwendungsfähigkeit für die Praxis.«¹²⁾ Diese teilweise vorhandene Unverträglichkeit der Ziele Gültigkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit trat bei den Evaluierungen im Programm ständig als Problem auf.

Im folgenden werden einige Teilevaluierungen und der Versuch einer Kombination von eher flächendeckenden Evaluierungen mit Teilwirkungsanalysen skizziert, um die praktischen Schwierigkeiten und das bisherige Vorgehen bei der Wirkungsbeurteilung im Programm zu verdeutlichen.

2.1 Eine Evaluierung mit eingegrenzter Fragestellung¹³⁾

Das allgemeine Ziel dieser Untersuchung war es, die Wirkungen ausgewählter Fördervorhaben des Programms Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens zu erfassen. Es sollten die Bedingungen, Möglichkeiten und Beschränkungen der staatlichen Einflußnahme auf die technische Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen in privaten Unternehmen untersucht werden. »Deshalb konzentrierte sich die Untersuchung auf Fördervorhaben, bei denen durch technologische Innovationen Belastungen am Arbeitsplatz abgebaut werden sollten.«¹⁴⁾

Im einzelnen wurde am Beispiel von Vorhaben aus der Anfangszeit des Programms untersucht, wie sich der Diffusionsprozeß, der bei den Vorhaben mit technologischen Neuerungen entsteht, vollzieht, welche aktuellen und potentiellen betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen festzustellen sind. Weiterhin stand im Mittelpunkt, inwieweit die feststellbaren kurz- und mittelfristigen Wirkungen den Zielen und Gewichtungaspekten des Programms entsprechen.

Die Analyse der wirtschaftlichen und arbeitsbezogenen Auswirkungen der geförderten Projekte trug der Tatsache Rechnung, daß das Programm in seiner organisatorischen Durchführung, in seiner Instrumentierung und vom inhaltlichen Schwerpunkt her gesehen stark mit staatlicher Technologiepolitik verzahnt ist.

Aufgabe der Untersuchung war es daher, die Bedeutung technologiepolitischer Maßnahmen im Hinblick auf die Probleme der Industriearbeit zu bestimmen.

Bei den ausgewählten Fördervorhaben stand somit die Technologie-Entwicklung im Vordergrund. Bei solchen angebotsorientierten Maßnahmen ergibt sich meist das Problem der Umsetzung in marktfähige Produkte, da Verbreitung durch Normung meist nicht möglich ist. Deshalb wurden nicht nur die unmittelbaren Wirkungen der Vorhaben selbst, sondern auch die Breitenwirkung und die Realisierungschancen solcher Entwicklungen untersucht.

Als praktisches Ergebnis der Maßnahmen-Folgenabschätzung war eine Wirkungsanalyse für Teilbereiche des Programms angezielt. Hinweise auf Lücken und Schwachstellen sowie auf Möglichkeiten der Verbesserung der Wirkungen durch alternative Förderkonzeptionen bzw. durch flankierende Maßnahmen wurden erwartet. Das Maßnahmen-Folgenabschätzungs-Projekt gliedert sich in eine vorgeschaltete Querschnittsanalyse zur Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens und eine Längsschnittuntersuchung über die sich wandelnden Bedingungen und Wirkungen technischer Maßnahmen. Letztere kann als die eigentliche Wirkungsanalyse angesehen werden. Da aus methodischen Gründen die Kosten-Nutzen-Analyse von Humanisierungsprojekten nicht angemessen erschien, wählte man die interessenbezogene Maßnahmen-Folgenabschätzung, »die die wissenschaftliche Analyse der Bedingungen und Auswirkungen technologiepolitischer Maßnahmen weitgehend von bloßer politischen Gewichtung und Bewertung durch Interessengruppen trennt, die erarbeiteten Aussagen über Bedingungen und Wirkungen einer Maßnahme durch gesellschaftliche

¹¹⁾ Wollmann, H., G. M. Hellstern, Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln, a.a.O., S. 427

¹²⁾ Wollmann, H., G. M. Hellstern, Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln . . . , a.a.O., S. 429

¹³⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgeabschätzung geförderter Technologien im Rahmen des Aktionsprogrammes Humanisierung des Arbeitslebens – Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, unveröffentlichtes Manuskript, Karlsruhe, 15. 4. 1981

¹⁴⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgeabschätzung . . . , a.a.O., S. 31

Interessengruppen gewinnen und bewerten läßt und somit zu einer interessenbezogenen Wirksamkeitsanalyse gelangt.«¹⁵⁾

Bei der Maßnahmen-Folgenabschätzung wurden folgende Verfahren angewendet:

- Plausibilitätsüberlegungen
- statistische Erhebungen
- qualitative Fallstudien: Formulierung und Implementierung von Maßnahmen und deren ökonomische und soziale Wirkungen
- Befragung von Experten

Im Zentrum der Analyse standen qualitative Fallstudien, wobei die Maßnahmen nach einem Evaluierungsraster gegliedert untersucht wurden: Projektziele, Durchführung etc. und andererseits einem Belastungskatalog, der die durch Maßnahmen erzielte Veränderungen faßbar machte. Hierbei konnte nicht auf quasiexperimentelle Forschungspläne zurückgegriffen werden, da dies bedeutet hätte, daß die Zielgruppe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden wäre. »Dies ist aber bei der Analyse technologiepolitischer Programme nicht möglich, denn die jeweilige zu untersuchende Gruppe, in diesem Fall geförderte Unternehmen, rekrutiert sich selbst.«¹⁶⁾

Um den Einfluß der Maßnahmewirkung des Programms zu identifizieren, wurde in dieser Untersuchung das Vorher-Nachher-Verfahren angewendet. Dabei wurde davon ausgegangen, daß die »Arbeitsbedingungen der geförderten Unternehmen vor Projektbeginn an gleichen – aber nicht geänderten – Arbeitsplätzen des geförderten Unternehmens noch beobachtbar oder zumindest rekonstruierbar sind. Da identische Vergleichsarbeitsplätze in der Realität aber meist nicht mehr vorhanden sind, ist auch dieses Konzept mit Problemen bei der Erhebungsphase verbunden.«¹⁷⁾ Dieses Verfahren erfordert eigentlich umfangreiche Arbeitsplatzstudien u. U. auch die Befragung der betroffenen Arbeitnehmer. Im Rahmen der Untersuchung wurden neben der Dokumentenanalyse vor allem eine Befragung des Managements durchgeführt.

Die untersuchten Vorhaben stammen aus der Anfangsphase des Programms oder zumindest aus einem Bereich, in dem die Ziele des Programms schweremwichtig durch Förderung neuer Technologien erreicht werden sollen: z. B. das Ziel Belastungsabbau. Zwar sind solche Vorhaben nicht schlechthin weniger komplex und somit auch nicht leichter evaluierbar als z. B. Vorhaben im Bereich Arbeitsstrukturierung, aber zumindest besteht hier bzgl. der Einschätzung ein weitgehender Konsens (Technikerkonsens). Dies kann die Untersuchungen erheblich vereinfachen, da gewisse Randbedingungen und Bewertungen unbefragt hingenommen werden.

In der Untersuchung wurden bestimmte Vorhaben in Fallstudien analysiert. Diese Vorhaben entstammten je zur

Hälfte den Förderbereichen »Menschengerechte Arbeitstechnologien« und »Lärm- und Schwingungsbelastungen«. Dadurch ist eine gewisse Homogenität der Problemsituation geschaffen. Die untersuchten Förderaktivitäten können zwar kein vollständiges Bild über das Spektrum der Programmaktivitäten geben. Sie sind aber »typisch« für kleinere und mittlere »technische« Vorhaben, insbesondere der ersten Projektgeneration. In diesen sollte gerade durch technische Lösungen der Abbau von physischen Belastungen erreicht werden.

Hier zeigt sich, daß durch eine sinnvolle Auswahl eines von der Problemstellung her »organischen« Ausschnitts aus dem Programm der Ziel-Maßnahmen-Wirkungs-Bezug analysierbar wird. Diese beispielhafte Teilbilanzierung liefert zwar eingegrenzte aber doch begründete Aussagen.

Allerdings wurde bei der vergleichenden Zusammenfassung der Fallstudienauswertung deutlich, daß selbst bei einer so stark eingegrenzten Untersuchung eine hohe Heterogenität der Fälle zu verzeichnen ist, die eine Art block-building-technique qualitativer Fallstudien vor große Probleme stellt. Selbst bei vergleichsweise »einfachen« Humanisierungsinhalten stellt »jeder der Fälle in gewissem Sinne ein Unikat«¹⁸⁾ dar.

Trotz der Tatsache also, daß die Fallstudien zu ähnlichen Maßnahmen- und Technologiebereichen gehören, war eine Zusammenfassung, die die erfaßten Einzelfakten verlassen könnte, nur bedingt möglich. Dies liegt aber vor allem daran, daß die Fördervorhaben als solche nur schwer von ihrer jeweiligen betrieblichen Einbindung losgelöst analysierbar sind, so daß diese Variablen kaum neutralisierbar bzw. spezifizierbar sind – Verlust an Information und Validität durch Konstantsetzen von Randbedingungen.

Die Möglichkeiten und Schwierigkeiten dieser eingegrenzten Evaluation und auch anderer Versuche lassen sich so zusammenfassen:

Erst in letzter Zeit sind Evaluierungen des Programms vorgelegt worden. Solche Analysen treffen auf hohe Erwartungen, die aus konzeptionellen, informationellen und organisatorischen Gründen nur schwer einlösbar sind. Einige Probleme waren:

- unbestimmte Zielstruktur mit zeitlich sich wandelnden Gewichtungen,
- implizierte Zielsetzungen bei Projekten (Maßnahmen), die sich aus Absprachen von Programmadministration und Forschungsnehmern ergeben,
- das angewendete Vorher-Nachher-Verfahren stößt an Grenzen, da die Maßnahmen als eigenständige Aktivitäten nur bedingt isolierbar sind. »Damit wird das Problem angesprochen . . . , daß die geförderten Aktivitäten integrierte Elemente betrieblicher Planungen und Veränderungen waren, deren (Teil-)Wirkungen bestenfalls analytisch, aber nicht in realen Situationen beobachtbar und erfaßbar sind.«¹⁹⁾
- Weiterhin sind manche Situationen ex-post nicht mehr rekonstruierbar – anders bei prozeßbegleitenden Evaluierungen; Arbeitsplatzbeobachtungen konnten im Rahmen des Auftrags nicht vorgenommen werden.

Trotz der Beschränkungen und Mängel ist offenkundig, daß eine Evaluierung eines begrenzten Bereichs des Programms auf der Basis qualitativer Fallstudien möglich und sinnvoll ist. Vor allem dann, wenn die Bereichsabgrenzung inhaltlich

¹⁵⁾ Maßnahmen-Foleenabschätzung, Forschungsvorschlag, Anlage B Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (unveröffentl. Manuskript), Karlsruhe, 25. 11. 1976, S. 12

¹⁶⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgenabschätzung . . . , a.a.O. S. 32. Die starke – nicht ausschließliche – Selbstrekrutierung der geförderten Unternehmen ist selbst ein wichtiger Kritikpunkt, der die gesamte direkte Forschungsförderung trifft. Seine Berechtigung ist allerdings geringer als der erste Augenschein nahelegt.

¹⁷⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgenabschätzung . . . , a.a.O., S. 34

¹⁸⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgenabschätzung . . . , a.a.O., S. 109

¹⁹⁾ Bräunling, G. u. a., Maßnahmen-Folgenabschätzung . . . , a.a.O., S. 142

begründbar ist und eine angemessene theoretische Grundlage – in diesem Fall diejenige betrieblicher Innovationsprozesse – vorhanden ist, die verhindert, daß man vor Bäumen den Wald nicht mehr sieht. Dies ist das Problem der isolierten Betrachtung von Einzelprojekten. Andererseits schmälert natürlich die Eingrenzung die Weite möglicher Aussagen. Somit haben solche Untersuchungen einen eher qualitativen Charakter, sind exemplarisch aber weniger verallgemeinbar und repräsentativ.

Als ein wesentliches methodisches Ergebnis dieser Untersuchung kann festgehalten werden, daß neben den Zielen des Programms, die jeweiligen in den Maßnahmen definierten Ziele und die betrieblichen Randbedingungen – z. B. Zielstruktur der Unternehmen – die Wirkungen bestimmen.

2.2 Zwischenbilanzierung des Programms²⁰⁾

Im Rahmen des Forschungsprogramms Humanisierung des Arbeitslebens ließ der Bundesminister für Forschung und Technologie eine Zwischenbilanzierung im Sinne einer Wirkungsanalyse erstellen. In einer Arbeitsgemeinschaft waren hieran mehrere wissenschaftliche Institute beteiligt. Es war ein Versuch, das Programm verhältnismäßig breit zu analysieren. Dabei war ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Programminhalte – Ziele der Fördervorhaben im tatsächlichen Forschungsablauf – eine Evaluierung der Programmwirkungen vorgesehen. Weiterhin sollten Erfolgskriterien für einzelne Programmschwerpunkte herausgearbeitet werden, welche die Planung des Programms und dessen inhaltliche Weiterführung verbessern sollten. Diese Untersuchung war als Durchführbarkeitsstudie angelegt, unter anderem um zu zeigen, wie eine praktikable Evaluierung dieses staatlichen Programms möglich wäre.

Bei der Planung auch dieser Wirkungsanalyse wurde bald deutlich, daß eine gleichermaßen breite, das gesamte Programm abdeckende und tiefgehende qualitative Analyse bei gegebenen Mitteln nicht machbar war. Deshalb wurde einem Vorschlag der Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft folgend, eine Evaluationsstudie mit begrenzter Reichweite geplant. Dabei wurde versucht, auf dem Hintergrund der aktenmäßigen Kenntnis aller geförderten Vorhaben einen Gesamtüberblick über das Programm zu gewinnen. Die Analyse sollte im wesentlichen inputorientiert und selektiv ergebnisbezogen sein. Dies heißt, daß zum einen versucht wurde, die administrativen Vollzugsdaten aller Projekte zu erfassen und zum anderen, von Experten gewertete Ergebnisse und Auswirkungen von geförderten Vorhaben zu vergleichen und aufzuarbeiten.

Zu ausgewählten Zielaspekten des Programms sollten tiefergehende qualitative Untersuchungen der Wirkungen und der Wirkungsfelder vorgenommen werden. Diese Schwerpunkte waren:

- Abbau von Belastungen
- Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretung
- Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen von Humanisierungsmaßnahmen

²⁰⁾ »Wirkungsanalyse zu ausgewählten Zielaspekten des HdA-Programms« (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn, Mai 1981

²¹⁾ Diese Bilanzierungen zu einzelnen Zielaspekten des Programms werden unten kurz dargestellt.

²²⁾ In dem Sinne passiv, daß nicht laufend Eingriffe in den Untersuchungsvorgang vorgenommen wurden. Dies war notwendig, um die verfälschenden Effekte einer »Eigenevaluierung« zu vermeiden.

- Umsetzung und Verbreitung von Ergebnissen der Humanisierungsmaßnahmen²¹⁾

Die Durchführbarkeitsuntersuchung verlief grob etwa so:

In einem ersten Schritt wurden die Statusberichte des Projektträgers ausgewertet. Da diese nur ein unzureichendes Bild von Förderschwerpunkten und Handlungsrichtungen des Programms liefern konnten, wurde versucht, alle Vorhaben nach mehreren Merkmalen zu klassifizieren, wobei zum Teil auf die Gliederung der vorhandenen Programmvollzugsdaten zurückgegriffen werden konnte, zum Teil eigene Ordnungsschemata entwickelt werden mußten. Das Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, ein möglichst differenziertes Bild über die quantitative Entwicklung des Programms zu bekommen: Beziehung zwischen Zielen, Maßnahmen-schwerpunkten und Mitteleinsatz im Zeitverlauf. In einem zweiten Schritt wurden Interviews mit Experten geführt, die genaue Kenntnisse über die Ergebnisse und Wirkungen einzelner Vorhaben besitzen. Dabei war beabsichtigt, die Schwierigkeiten und Erfolge bei der Projektdefinition und Projektinstrumentierung als auch der Umsetzungsproblematik zu erfassen. Eine weitere Aufgabe war es, festzustellen, inwieweit es sich bei den Ergebnissen um vereinzelte oder allgemeine Erscheinungen der entsprechenden Programmschwerpunkte handelte.

In den schwerpunktmäßigen Untersuchungen zu einzelnen Zielaspekten des Programms wurde dann eine ergebnisbezogene Bilanzierung angestrebt. Dazu wurden qualitative Fallstudien von Fördervorhaben durchgeführt, deren Problemdimensionen >typisch< für die jeweiligen Bereiche des Programms sind. Diese Fallstudien wurden auf der Grundlage des zusammengefaßten aktuellen Diskussionsstandes, der vorangegangenen Arbeitsschritte sowie weitergehende Befragungen beim Projektträger durchgeführt.

Trotz der Tatsache, daß Inhalte und Wirkungen der Projekte nur unzureichend durch die Programm- und Expertenwissen beim Projektträger abgebildet werden, wurde aufgrund von Durchführbarkeitsrecherchen festgestellt, daß keine Nachuntersuchung für jedes Projekt notwendig war. Das Einzelwissen wurde in >Suchprozessen< zusammengetragen, soweit es in Dokumenten und bei Experten vorhanden war.

Die Darstellung und Bewertung dieses Versuchs einer Zwischenbilanz des Programms Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens muß beachten, daß neben den oben angesprochenen eher allgemeinen Problemen die besonderen Merkmale dieses Programms im Vergleich zu anderen Fachprogrammen prägende Kraft haben. Die geförderten Vorhaben beziehen sich auf eine Vielfalt von technologischen Entwicklungslinien, Branchen und Tätigkeitsfelder. Der referats- und ressortübergreifende Bezug der Projekte ist sehr groß. Die Einbeziehung von Umsetzungsfragen ist besonders wichtig und zugleich bei den vielfältigen Wirkungsverläufen sehr schwierig einzuschätzen.

Die Zwischenbilanz wurde als Forschungsauftrag vergeben. Dabei hatte der eigentliche Interessent – das Bundesministerium für Forschung und Technologie (und für ihn handelnd der Projektträger »Humanisierung des Arbeitslebens«) – eine eher >passive Rolle<.²²⁾ Von dieser Seite wurden im wesentlichen die Informationen zur Verfügung gestellt. So wurde ein ausführliches Aktenstudium im Projektträger ermöglicht.

Für den Auftraggeber stand eine Ergebnisevaluation und die Verbesserung des Zielerreichungsgrades im Vordergrund,

für die die Untersuchung bearbeitenden Forscher gewannen wegen der vielfältigen Probleme und des schwierigen Feldes weitergehende Ziele – breite Analyse des Wirkungsfeldes – große Bedeutung. Was für die Auftragnehmer als zu begrenzt erschien, war für den Auftraggeber im Ergebnis zu allgemein und enthielt zu wenig praktikable Hinweise für künftiges Handeln.

Aufgrund der unterschiedlichen Evaluationsbereiche und der unterschiedlichen Ansätze bietet diese Untersuchung dennoch viele Anknüpfungspunkte für eine Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen einer Wirkungsanalyse des Programms >Humanisierung des Arbeitslebens< im besonderen, aber auch allgemein für Programme mit vieldimensionaler Struktur und stark politischem Wirkungsfeld. Im folgenden sollen die einzelnen Beiträge kurz dargestellt werden, ehe eine abschließende Beurteilung vorgenommen wird.

2.2.1 Statistische Analyse – Abbau von Belastungen²³⁾

Neben der flächendeckenden quantitativen Analyse wurden die Zielsetzungen und Ergebnisse des Programms im Hinblick auf den Abbau von Belastungen untersucht. Da bloße Ziel-Mitteluntersuchungen zu keiner weiterführenden Aussage führen, wurden in der statistischen Analyse unterschiedliche, aber zusammenhängende Aspekte verknüpft.²⁴⁾

Es wurden verknüpfte Häufigkeits- und Verteilungsanalysen von Themenschwerpunkten, Zielen, Projekttypen und Mittelempfängern durchgeführt. Zwar kann diese quantitative beschreibende Analyse kein Ersatz für ergebnisorientierte Evaluierung sein. Sie liefert aber einen guten Überblick über die Entwicklung des Programms im Zeitablauf. Es konnte gezeigt werden, daß die Kombination von quantitativer und qualitativer Untersuchungsstrategie ein hilfreiches Instrument sein kann. Ein Beispiel: Durch faktoranalytische Untersuchung der Zielsetzungen der einzelnen Projekte und der Programmschwerpunkte ließ sich zeigen, daß im untersuchten Programmbereich drei – im statistischen Sinne – nicht zusammenhängende Zielbündel vorherrschen und daß nur innerhalb dieser Zielbündel enge Zusammenhänge zwischen den verfolgten Projektzielen bestehen. Dadurch konnten bestimmte Brüche im Programm festgestellt werden, die auf unterschiedliche Strategiekonzepte hinweisen.

Dies ermöglicht zweierlei: erstens können im Rahmen der Programmentwicklung und -gestaltung entstandene, zusammengehörende, charakteristische Sachgebiete isoliert werden, zweitens können die Gründe und Nachteile solcher Programmsegmentierungen – Programme im Programm – untersucht werden. Dadurch wird die sachgebietsorientierte Bilanzierung möglich.

Die Ergebnisbilanzierung erfolgte im Hinblick auf
- den Beitrag der Maßnahmen zum Belastungsabbau

- die Übertragbarkeit der Ergebnisse und unerwünschte Nebenfolgen – z. B. Belastungsverschiebung.

Die Beantwortung dieser Untersuchungsfragen stand dann allerdings vor dem Problem, daß eine isolierte Auswertung einzelner Fördervorhaben nicht zu verallgemeinerbaren Aussagen führt. Es kommt »auf sinnvolle Zusammenfassungen einzelner Sachgebiete sowie auf die Erarbeitung der dabei anfallenden verallgemeinerbaren und konsensfähigen Ergebnisse, sogenannter >Quintessenzen< an.«²⁵⁾

Es wurden daher beispielhaft für solche Sachbereiche – zusammengehörende Gruppen von Projekten – eine ergebnisorientierte Evaluierung erstellt, die

- durch technische Veränderungen (im Bergbau)
- durch arbeitsstrukturierende Maßnahmen (in der Produktion)
- durch Roboter-Einsatz

zum Abbau von Belastungen führen sollten.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist festzuhalten, daß selbst bei einfachen Sachverhalten, die explizit in der Zielstruktur des Programms enthalten sind, erhebliche Probleme für die Evaluierung auftreten. Vor allem ist die mangelhafte Datengrundlage zu nennen: die prozessproduzierten Daten und Dokumente sind selten auf Ergebnisse hin strukturiert. Andererseits zeigt der Versuch, quantitative Analysen mit sachgebietsorientierten Bilanzierungen zu verbinden, daß eine Evaluierung bei erheblichem Aufwand sinnvoll und möglich ist. Neben den vielen inhaltlichen Ergebnissen und Hinweisen auf Defizite wurde hier ein gangbarer Weg aufgezeigt.

Die Spezifizierung und Auswahl von Sachgebieten berücksichtigte die Relevanz – Umfang der Förderung und jeweilige Bedeutung. Sie war wissenschaftlich angemessen, insofern die Vorhaben innerhalb dieser Schwerpunkte im Hinblick auf die Bearbeitung der Fragestellung und der Weiterverarbeitung von Ergebnissen – Umsetzungsprobleme – zusammengehören. »Eine wichtige Konsequenz dieser Vorgehensweise besteht einmal darin, daß verschiedene Ergebnisarten unterscheidbar und dennoch wegen ihres gemeinsamen Bezugs auf ein (noch) überschaubares Sachgebiet miteinander vergleich- und diskutierbar sind.«²⁶⁾

Diese Untersuchung konnte den Zusammenhang von Förderleistungen und ihrer ökonomischen Erfolgchancen aufzeigen. Nicht geleistet werden konnte eine Evaluierung im Hinblick auf wissenschaftliche Ergiebigkeit und normierungs- und verhandlungsfähige Ergebnisse. Zu einer der wichtigsten Erfahrungen dieser Untersuchung gehört die Einsicht, »wie schwierig es ist, von der Lust zu Problemerkörterungen zur Formulierung von Ergebnissen überzugehen.«²⁷⁾

Wenn Evaluierung zur Verbesserung des Programmablaufs, der erhöhten Zielerreichung und Umsetzung dienen soll, andererseits einzelne Forschergruppen mit dieser Aufgabe überfordert sind, verspricht die Kombination von Teilevaluierungen und ergebnis- und umsetzungsorientierten Gesprächen – ergebnisorientierte Fachkonferenzen – eine Einlösung wenigstens eines Teils der Ansprüche. Darüber hinaus würden Evaluationsergebnisse laufend praktisch genutzt.

2.2.2 Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten²⁸⁾

Bedeutend schwieriger sind Wirkungsanalysen zu leisten, bei denen die Wirkungen unterschiedlicher Implementation

²³⁾ Bräunling, G. u. a., Statistische Analyse des Gesamtprogramms – Abbau von Belastungen und Verbesserung der Arbeitsqualität (Kurzfassung), Dortmund/Karlsruhe, Mai 1981 (unveröffentl. Manuskript). Dieser Untersuchungsteil wurde von der Gesellschaft für Arbeitsschutz und Humanisierungsforschung und dem Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung vorgelegt.

²⁴⁾ Bräunling, G. u. a., Statistische Analyse . . . , a.a.O., S. 1

²⁵⁾ Bräunling, G. u. a., Statistische Analyse . . . , a.a.O., S. 2

²⁶⁾ Bräunling, G. u. a., Statistische Analyse . . . , a.a.O., S. 49

²⁷⁾ Bräunling, G. u. a., Statistische Analyse . . . , a.a.O., S. 50

²⁸⁾ Fricke, E. u. a., Beteiligung im Humanisierungsprogramm – Zwischenbilanzierung 1974-1980, Bonn, Mai 1981 (unveröffentl. Manuskript).

- Durchführung und Gestaltung von Programm und Projekten – Gegenstand der Analyse sind und der zu untersuchende Zielaspekt in der Zielstruktur des Programms nur implizit festgehalten und wenig operabel ist. Dies ist der Fall bei der Frage der Beteiligung.

Beteiligung wurde in den untersuchten Projekten verstanden als Einflußnahme der abhängig Beschäftigten und ihrer Interessenvertretung auf die Gestaltung der betrieblichen und außerbetrieblichen Bedingungen des Arbeitslebens. Beteiligungsvoraussetzungen sind durch das Programm, durch die bestehenden rechtlichen Normen im Betrieb und durch die Möglichkeiten, Regelungen bei der Implementation von Vorhaben festzulegen, gegeben.

Indem die Erfahrungen der von den Maßnahmen letztlich betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretung genutzt werden, kann ein Prozeß der Zielpräzisierung eingeleitet werden, der Humanisierung wesentlich fördert und zugleich selbst Humanisierung ist. Beteiligung kann eine sinnvolle Durchführung sichern helfen und dazu beitragen, daß die mit den Maßnahmen beabsichtigten Verbesserungen der Arbeitsbedingungen den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen Rechnung tragen. Nicht zuletzt besteht die Möglichkeit, daß durch Beteiligungsprozesse Verbesserungen auch über das Projektende hinaus stabilisiert werden, ein wesentlicher Umsetzungsaspekt.

Nur bei sehr wenigen Vorhaben des HdA-Programms waren Beteiligungsverfahren selbst Gegenstand der Maßnahme. In diesen sogenannten Beteiligungsprojekten wurden Beteiligungsprozesse und Modelle untersucht und erprobt. Bei der Mehrzahl der Vorhaben ist zu vermuten, daß nur punktuell über die formell gegebenen betrieblichen Beteiligungsmöglichkeiten hinausgehende Regelungen getroffen wurden.

Dies gilt in noch weit höherem Maße für den Forschungsprozeß selbst und die Konzeptionsphase von Vorhaben als für deren betriebliche Durchführung. Andererseits zeigt gerade die Entwicklung des Programms, daß bei Projekten der neueren Generation, die zum Zeitpunkt der Untersuchung oft noch nicht abgeschlossen waren, Beteiligung häufiger zum Bestandteil der Vorhabensdurchführung wird. Gründe hierfür sind:

- Das Interesse an dem Programm vor allem seitens der Gewerkschaften hat zugenommen und Beteiligungsmöglichkeiten wurden deshalb stärker genutzt;
- Vorhaben mit umfassenderen Zielsetzungen haben an Bedeutung gewonnen;
- Mit der Durchführung von Vorhaben wurden Lernprozesse in Gang gesetzt, die wesentlich durch neue Umsetzungskonzeptionen z. B. in Beratungs- und Weiterbildungsprojekten aber auch in Branchenprojekten verstärkt wurden.

In der Evaluationsuntersuchung standen zwei Aspekte im Vordergrund. Zum einen sollen bestehende und mögliche Beteiligungsformen im jeweiligen Projektverlauf bestimmt werden, zum anderen sollte ein Vergleich Aufschluß über beteiligungshemmende und -fördernde Faktoren sowie über

die unterschiedlichen Wirkungen von Beteiligungsprozessen geben.

Zwar konnten konkrete und tiefergehende Erfahrungen in einigen Beteiligungsprojekten gesammelt werden. Die empirische Basis ist jedoch zu schmal, um eine breite Übertragbarkeit zu erlauben. Das starke Gewicht der jeweiligen Randbedingungen läßt nur bedingt Aussagen zu der wirkungsanalytischen Fragestellung zu, welche Wirkungen die Beteiligung/Nichtbeteiligung auf das Ergebnis von HdA-Maßnahmen hat.²⁹⁾ So waren die eigentlichen Ziele der Wirkungsanalyse nur ansatzweise einlösbar und die Untersuchung geriet in weiten Teilen zu einer inhaltlichen Analyse.

Im Unterschied zu oben geschilderten Wirkungsanalysen müssen bei der Evaluation von Beteiligungsprojekten die Prozeßverläufe – Organisationsformen von Beteiligung an Maßnahmen – untersucht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die jeweilige Einbeziehung von Arbeitnehmern und Interessenvertretungen bei HdA-Vorhaben wesentlich von der vorhandenen betriebsüblichen Wahrnehmung von Mitbestimmungsmöglichkeiten abhängt; dies erschwert die Übertragung gewonnener Ergebnisse stark. Eine für die Bilanzierung noch weit wesentlichere Schwierigkeit ist die Tatsache, daß die Beurteilung des Erfolgs von Beteiligung erst dann möglich ist, wenn im Laufe des Projekts bereits Erfahrungen mit den Veränderungen der Arbeitsbedingungen vorliegen, die die Nutzung von Lernerfahrungen zur Wahrnehmung von Interessen ermöglichen.³⁰⁾ Die Beteiligungsmöglichkeiten können somit erst genutzt und angemessen beurteilt werden, wenn sie im Rahmen eines zweiten späteren Projektes unter ähnlichen Bedingungen und mit z. T. gleichen Personen zum Tragen kommen könnten. Die Untersuchung beschränkt sich darauf, die Ergebnisse von HdA-Projekten vor allem an solchen Lernprozessen zu messen. Dies ist aus zweierlei Gründen mit Schwierigkeiten verbunden. Zum einen kann die Bedeutung von Lernprozessen nach Meinung der Forscher nur in der Handlungssituation sinnvoll überprüft werden, zum anderen fehlen aber für die Nachuntersuchung ausführliche Informationen über die relevanten Vorgänge. Die Untersuchung stützte sich auf die Auswertung von Dokumentation der Begleitforschung.

2.2.3 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen³¹⁾

Von den übrigen im Rahmen der Zwischenbilanzierung zu ausgewählten Zielaspekten durchgeführten Untersuchungen unterscheidet sich die Expertise zu den Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirkungen dadurch, daß ihr Thema nicht Teil der expliziten Zielstruktur des Programms ist. Es sollte etwas evaluiert werden, was weder Hauptziel der Förderung ist noch als Nebenziel des Programms näher beschrieben ist. Deshalb waren bzgl. dieser Fragestellung nur wenig Anhaltspunkte und Informationen aus der Programmpraxis verfügbar. Noch mehr als bei den anderen Untersuchungen, galt es daher, zunächst die Zusammenhänge und Wirkungsbedingungen zu klären. Aussagen über den Grad der Zielerreichung konnten mit den verfügbaren Informationen nicht gemacht werden und waren auch nicht beabsichtigt. Vielmehr sollte das Wirkungsspektrum erfaßt werden. Neben dem übergeordneten Ziel, Möglichkeiten und Grenzen von Humanisierungsmaßnahmen jeder Art in bezug auf Beschäftigungswirkungen aufzuzeigen, wurde deshalb versucht, folgende Fragen zu beantworten:

- Wie verhält sich die Wirkung von Humanisierung unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten zu relevanten Rahmenbedingungen wie betrieblicher Beschäftigungspolitik?

²⁹⁾ Auch das Problem der Eigenevaluierung stellt sich im vorliegenden Fall.

³⁰⁾ Solche Lernerfahrungen ergeben sich oft erst im Rahmen von Diskussionsprozessen nach Abschluß von Vorhaben.

³¹⁾ Krahn, K., M. Schwarz, Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens – Analyse ausgewählter Bedingungen und Wirkungszusammenhänge, Bielefeld, Mai 1981 (unveröffentl. Manuskript).

- Unter welchen Bedingungen wirken HdA-Maßnahmen Beschäftigungsentwicklungen entgegen oder fördern sie?
- Welche beschäftigungswirksamen Gestaltungsspielräume sind im Rahmen geförderter Vorhaben vorhanden?

Diese möglichen Wirkungen konnten nur allgemein dargestellt werden. Es wurde nicht versucht, quantifizierte Aussagen über die Auswirkungen einzelner Vorhaben zu treffen.

Die Grundlage für die Untersuchung bildeten ausgewählte Humanisierungsmaßnahmen, bei denen technisch-organisatorische Veränderungen in den Betrieben durchgeführt wurden. Anhand dieser Fälle sollten einige unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten bedeutsamen Wirkungsfelder und Problembereiche des Programms festgestellt und beispielhaft analysiert werden.

Der wesentliche Teil der Untersuchung bestand in der Aufarbeitung der grundlegenden und möglichen Wirkungsfelder und Beziehungen zwischen Arbeitsmarkt und HdA-Maßnahmen: Die Ergebnisdarstellung konzentriert sich auch schwerpunktmäßig auf >Probleme auf dem Arbeitsmarkt als Ausgangssituation für Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens³²⁾, wodurch der eigentlich zu evaluierende Teil in den Hintergrund tritt. Es muß berücksichtigt werden, daß die Wirkungen der Vorhaben zum einen überwiegend qualitativer Natur sind und den Beschäftigungstrend und die Arbeitsmarktsituation nur marginal beeinflussen können. Dies vor allem wegen des geringen finanziellen Volumens des HdA-Programms.

Die endgültigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungswirkungen nach erfolgter Umsetzung, die quantitativ ins Gewicht fallen könnten, lassen sich nur sehr schwer feststellen - Möglichkeitsanalysen - und wurden im Rahmen der Analyse auch nicht untersucht.

2.2.4 Umsetzung und Verbreitung von Ergebnissen³³⁾

Die Wirksamkeit staatlicher Programme hängt wesentlich von der Umsetzung gewonnener Erkenntnisse ab. Die Verbreitung und Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Betriebserfahrungen ist auch Hauptziel des Programms und Gegenstand von aktiven Umsetzungsmaßnahmen.

In der Untersuchung wurde die Wirksamkeit von Umsetzungsinstrumenten selbst und weniger die jeweilige Reichweite der Verbreitung - Ergebnisumsetzung - evaluiert. Die Analyse beruht auf der Auswertung von Vorhaben, in denen jeweils spezifische Umsetzungsinstrumente zum Tragen kommen. Es wurde vor allem die Bedeutung des Marktes und der Normsetzung für die Verbreitung von Ergebnissen betrachtet.

Der Markt wirkt als Umsetzungsinstrument dort am besten, wo Humanisierungsziele durch neue Techniken und alternative Produkte erreicht werden sollen. Normen wie Gesetze und Regelwerke sind vor allem im Bereich von Sicherheitstechnik und Ergonomie wirksam einsetzbar. In Ergänzung zu diesen Umsetzungsverfahren wird durch handlungsorientierte Entwicklungsvorhaben, die sich gezielt an Adressatengruppen wenden und in Handlungsautonomie

³²⁾ Siehe: Krahn, K., M. Schwarz, Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen ... a.a.O.

³³⁾ Gensior, G., F. Naschold, F. Wolf, Humanisierungsprogramm und Umsetzung, Zwischenbilanz, 1974-1980, Berlin Mai 1981 (unveröffentlicht. Manuskript).

³⁴⁾ Siehe: Gensior, G., F. Naschold, F. Wolf, Humanisierungsprogramm a.a.O., S. 20

³⁵⁾ Vgl. Gensior, G., F. Naschold, F. Wolf, Humanisierungsprogramm a.a.O., S. 2

der Träger (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw.) durchgeführt werden, die Voraussetzungen für die Umsetzung verbessert.

Die zentrale These der Untersuchung ist, daß aufgrund struktureller Ungleichgewichte der Umsetzungsträger Humanisierungsinhalte, die wesentlich den Arbeitnehmerinteressen entsprechen, nur dann übertragbar und durchsetzbar sind, wenn eine humanisierungspolitische Überformung von Marktprozessen und Unternehmensstrategien³⁴⁾ erreicht wird.

Dies ist nach Auffassung der Verfasser möglich durch Ausbau der geltenden normativen Randbedingungen und Kontrolle von Projektverläufen durch Anwendung staatlicher Steuerungsinstrumente. Im weiteren Sinne wäre durch die Ausdehnung von Aushandlungssystemen und die Ausschöpfung bestehender Mitbestimmungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten durch Motivation der Belegschaften eine bessere interessenbezogene Umsetzung der Ziele sicherzustellen.

Diese Evaluation ist auf die inhaltliche Überprüfung der Instrumente und an deren Defiziten orientiert. Eine Evaluierung im Sinne der Verbesserung des Zielerreichungsgrades einzelner Maßnahmen (Ergebnisevaluation) wird zwar als wichtig anerkannt, aber für die Analyse des HdA-Programms als zu begrenzt angesehen.

Die Evaluierung eines komplexen und konflikthaftern Programms kann selbst die Umsetzungsprozesse verstärken, wenn sie nach Klarstellung der Zielsetzungen und des Instrumenteneinsatzes die Kombination zwischen Beteiligten und die Konsensbildung als Aufgabe sieht. Ziele der Untersuchung waren deshalb:

- Differenzierung der Umsetzungsproblematik zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Umsetzungsträgern,
- Analyse der Umsetzungskonzeptionen und -prozesse,
- Anstoß zu weitergehender Interessenaushandlung und Konsensbildung zwischen Umsetzungsträgern.³⁵⁾

3. Schlußbemerkung

Die teils ausgesprochenen, teils unausgesprochenen Erwartungen, welche sich auf die Zwischenbilanzierung richteten, konnten aufgrund vieler Gründe (Zeit, Geld, Methodik, Sachprobleme) nur begrenzt eingelöst werden. Nicht geleistet werden konnte eine umfassende Erfassung der Ergebnisse nach Programm- und Projektzielen sowie systematische Feldüberprüfungen. Trotz der Begrenztheit der Ansätze wurde aber eine Reihe wichtiger Erkenntnisse gewonnen. Je nach evaluiertem Zielbereich konnten mehr oder weniger konkrete und operable Ergebnisse erbracht werden.

Die Ergebnisse der Untersuchungen enthalten nur vereinzelt Hinweise für die weitere Projektbehandlung, sie sind insofern etwas zu theoretisch ausgefallen.

Begrenztere Fragestellungen, bescheidenere Erwartungen und mehr Geduld sind, das lehrt die Erfahrung mit der vorliegenden Zwischenbilanz, Vorbedingungen für Evaluationsvorhaben, die sowohl wissenschaftlich ausreichend fundiert, als auch für die Praxis von Nutzen sind. Gezielte Evaluierungen einzelner Bereiche können wohl auch auf mittlere Sicht neben ihrem unmittelbaren Nutzen für die Praxis das Feld für eine umfassendere Evaluierung bereiten, die zeitlich und sachlich zu bewältigen ist.