

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Uwe Engfer/Karl Hinrichs/
Claus Offe/Helmut Wiesenthal
Arbeitszeitflexibilisierung –
Alternative zu allgemeinen
Arbeitszeitverkürzungen?

Klaus Deimer/Dieter Jaufmann/
Ernst Kistler/Martin Pfaff
Selbsthilfe in der Sozial-
politik – ein Lösungsansatz?

Gerhard A. Ritter
Die Sozialversicherung
in Deutschland 1881–1914

ISSN 0479-611 X

B 34/83
27. August 1983

Uwe Engfer, Diplomsoziologe, geb. 1952; Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Soziologie der TH Darmstadt.

Karl Hinrichs, geb. 1951; Wissenschaftlicher Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Claus Offe, Dr. rer. pol., geb. 1940; o. Professor für Politikwissenschaft und Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Helmut Wiesenthal, Diplomsoziologe, geb. 1938; Wissenschaftlicher Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

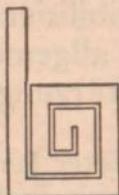
Klaus Deimer, Dipl. oec., geb. 1951; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie, Leitershofen.

Dieter Jaufmann, Dipl. oec., geb. 1953; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie, Leitershofen.

Ernst Kistler, Dr. rer. pol., geb. 1952; Akademischer Rat a. Z. an der Universität Augsburg.

Martin Pfaff, Dr., geb. 1939; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Augsburg und Direktor des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie, Leitershofen.

Gerhard A. Ritter, Dr. phil., B. Litt. (Oxon), geb. 1929; o. Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität München, Honorary Fellow des St. Antony's College der Universität Oxford.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:
Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Arbeitszeitflexibilisierung – Alternative zu allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen?

In den Tarifverhandlungen des Jahres 1984 wird die von der IG Metall und anderen Einzelgewerkschaften erhobene Forderung nach einem Einstieg in die 35-Stunden-Woche der wichtigste Konfliktgegenstand sein. Nach dem gescheiterten Streik der Stahlarbeiter 1978/79 wird damit erneut der Versuch unternommen, durch eine allgemeine, kollektivvertraglich abgesicherte Arbeitszeitverkürzung einen wirksamen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Die Arbeitgeber stellen die Beschäftigungswirksamkeit solcher Vereinbarungen jedoch weiterhin nachdrücklich in Abrede, weil sie wegen der damit verbundenen Kostensteigerungen Wettbewerbsnachteile erwarten, die sich mittelfristig nachteilig auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken würden. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, wenn schon im Vorfeld der Auseinandersetzung scheinbar weniger konfliktträchtige arbeitszeitpolitische Maßnahmen als *Alternativen* offeriert werden. Gemeint sind die Vorschläge zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, die allesamt davon ausgehen, daß in beschäftigungspolitisch wirksamer Größenordnung Arbeitszeit „umverteilt“ werden könnte, wenn die Arbeitnehmer die Möglichkeit erhielten, ihre Wunsch-arbeitszeit (in Länge und Lage) individuell mit dem Arbeitgeber auszuhandeln¹⁾. Dann näm-

lich — so die Hoffnung — würde ein Großteil der Beschäftigten (auch unter Inkaufnahme von Einkommensverringerungen) Arbeitszeiten deutlich unter dem kollektivvertraglich vereinbarten Standard wählen.

Ohne auf die Durchsetzungschancen und den Beschäftigungserfolg genereller (Wochen-)Arbeitszeitverkürzungen einzugehen, soll im folgenden dargelegt werden, daß die — nach Aussage von Meinungsumfragen von vielen Arbeitnehmern gewünschte und inzwischen auch von den Arbeitgebern befürwortete²⁾ — Flexibilisierung der Arbeitszeiten weder hinsichtlich der zu erwartenden Beschäftigungseffekte noch hinsichtlich von Verwirklichungsbedingungen, sozialer Betroffenheit und Folgewirkungen als gleichwertige Alternative zu kollektivvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen angesehen werden kann³⁾.

rechtliche Gestaltung, Discussion Paper IIM/LMP (81—17), Wissenschaftszentrum Berlin 1981; A. Hoff, Warum sind die Gewerkschaften gegen flexible Arbeitszeitregelungen?, in: C. Offe/K. Hinrichs/H. Wiesenthal (Hrsg.), Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit, Frankfurt/New York 1982, S. 204—218.

²⁾ Vgl. O. Esser, Wege zum Aufschwung, in: Der Arbeitgeber, 35 (1983), S. 408—413; IDW/BDA (= Institut der deutschen Wirtschaft/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Auf dem Prüfstand: Die Verkürzung der Arbeitszeit, Köln 1983.

³⁾ Zur Kontroverse um die Arbeitszeitflexibilisierung vgl. T. Olk/H.-W. Hohn/K. Hinrichs/R. G. Heinze, Lohnarbeit und Arbeitszeit. Arbeitsmarktpolitik zwischen Requalifizierung der Zeit und kapitalistischem Zeitregime, in: Leviathan, 7 (1979), S. 151—173 und S. 376—407; R. G. Heinze/K. Hinrichs/H.-W. Hohn/C. Offe/T. Olk, Arbeitszeitflexibilisierung als beschäftigungspolitisches Instrument — Wirkungen und Grenzen neuer Arbeitszeitpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12 (1979), S. 276—288; D. Mertens, Neue Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12 (1979), S. 263—275; D. Mertens, Das Steuerungspotential „alter“ und „neuer“ Arbeitszeitpolitik, in: Offe/Hinrichs/Wiesenthal, a. a. O. (Anm. 1), S. 187—203; A. Hoff, ebd., S. 204—218; B. Teriet, a. a. O. (Anm. 1); G. Bäcker/H. Seifert, Arbeitsmarktpolitische Kontroverse. Individuelle Flexibilität oder tarifvertragliches Regelsystem, in: Offe/Hinrichs/Wiesenthal, a. a. O. (Anm. 1), S. 244—259.

¹⁾ Explizit als Alternative zu generellen Arbeitszeitverkürzungen wird die Flexibilisierung der Arbeitszeit u. a. befürwortet von B. Teriet, Arbeitszeitflexibilisierung — Perspektive ohne Alternative, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33 (1983), 6, S. 28—38; H. Henschel, Arbeitszeitverkürzung für jeden, der die Kosten trägt, in: Wirtschaftsdienst, 52 (1982), S. 402—407; H. Klages, Modelle, die nichts bewirken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Blick durch die Wirtschaft) vom 10./14./15. 6. 1983; M. Jungblut, Durch mehr Freizeit zu mehr Arbeit. Arbeitgeber und Gewerkschaften führen den falschen Streit, in: Die Zeit vom 20. 5. 1983. Als Bestandteil eines Strategiebündels wird diese Form der Arbeitszeitgestaltung von J. Espenhorst propagiert: Wege aus der Krise in die Zukunft der Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33 (1983) 6, S. 16—27; F. W. Scharpf, Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33 (1983) 6, S. 3—15; Scharpf stützt sich implizit auf die Arbeiten von A. Hoff, Job-sharing als arbeitsmarktpolitisches Instrument: Wirkungspotential und arbeits-

I. Arbeitnehmerpräferenzen für Teilzeitarbeit

Gegenwärtig beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten etwa 15 %⁴⁾, und zweifellos bestehen in erheblichem Umfang unbefriedigte Wünsche nach Arbeitszeiten unterhalb der geltenden Norm der 40-Stunden-Woche — sowohl bei Vollzeitbeschäftigten als auch bei gegenwärtigen Nicht-Erwerbstätigen. Gäbe man allen Beschäftigten (und den Erwerbswilligen) die Möglichkeit, ihre Wunscharbeitszeit zu realisieren, so wird vermutet, daß „rd. 13 % des gegenwärtig realisierten Arbeitsvolumens zur Disposition steht“, ein Quantum, das ausreichen würde, „die gleichzeitige Unterbeschäftigung von Erwerbspersonen (Arbeitslose und Stille Reserve) zu beheben“⁵⁾. Ähnlich jüngst die Behauptung von Grottian u. a., es gäbe „quer durch alle Einkommens- und Berufsgruppen über 5 Millionen Erwerbstätige, das entspricht etwa einem Viertel der Vollzeitbeschäftigten, die sich Teilzeitarbeit wünschen, sie aber nicht bekommen können“⁶⁾. Derartige Behauptungen sind nicht nur „vorsichtig einzuschätzen“ — wie Scharpf einräumt⁷⁾ —, eine „Überbeschäftigung“ in dieser Größenordnung ist schlichtweg unrealistisch, wie im folgenden belegt werden soll.

⁴⁾ Von Scharpf, a. a. O. (Anm. 1), u. a. wird immer wieder darauf verwiesen, daß die Teilzeitbeschäftigungsquote bei nur 10% der Beschäftigten liege. Aus den Angaben von C. Brinkmann (Veränderung des Arbeitsvolumenangebotes bei Realisierung von Arbeitszeitwünschen: Befragungsergebnisse und Modellrechnungen, in: W. Klauer/G. Kühlewind [Hrsg.], Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 56, Nürnberg 1981, S. 147—168) über die tatsächliche/geleistete Arbeitszeit kann man eine Quote von ca. 17% ermitteln; in der im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung angefertigten Untersuchung: Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1981, S. 4, Tab. 1) werden 15% angegeben, und die im Rahmen unseres Forschungsprojektes durchgeführte Repräsentativbefragung erbrachte eine Teilzeitquote von ca. 16%. Wenn von Scharpf, a. a. O. (Anm. 1), S. 13, in diesem Zusammenhang auf Schweden verwiesen wird, wo die Quote mittlerweile 25% beträgt, so wird übersehen, daß dort (wie auch in anderen Ländern mit einer höheren Teilzeitquote als in der Bundesrepublik) die Frauenerwerbsquote beträchtlich nach oben abweicht (vgl. C. Sorrentino, International Comparisons of Labor Force Participation, 1960—81, in: Monthly Labor Review, 106 [1983] 2, S. 23—36) und Teilzeitarbeit überall eine frauenspezifische Beschäftigungsform darstellt.

⁵⁾ C. Brinkmann, a. a. O. (Anm. 4), S. 150.

⁶⁾ P. Grottian/M. v. Klipstein/B. Strümpel, Keine Utopie: Neue Jobs durch Arbeitsumverteilung, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 3. 1983, S. 10.

⁷⁾ F. W. Scharpf, a. a. O. (Anm. 1), S. 13.

Welches Arbeitsvolumen tatsächlich zur Umverteilung anstünde, könnten die individuellen Wunscharbeitszeiten verwirklicht werden, ist noch schwieriger zu prognostizieren als die Zahl derjenigen, die überhaupt kürzere Arbeitszeiten wünschen. Aber schon die verschiedenen Schätzungen zur Zahl der „Verzichts bereiten“ geben zu Zweifeln Anlaß. Bei Meinungsumfragen zu diesem Thema kommt es entscheidend darauf an, daß der Zusammenhang zwischen kürzerer Arbeitszeit und *dementsprechend* verringertem Einkommen realistisch vom Befragten vergegenwärtigt wird; denn man wird davon ausgehen müssen, daß eine Ausweitung der freiwilligen Teilzeitarbeit zumindest in der Mehrzahl der Fälle mit deutlichen Lohn- bzw. Gehaltsabschlägen verbunden wäre.

Zwar könnte in manchen Fällen, je nach der Bewertung des Tausches „Zeit gegen Geld“, der Aspekt des *Geldverlustes* nebensächlich sein gegenüber dem Aspekt des *Zeitgewinnes*. Aber je nach Attraktivität und Realisierungsmöglichkeit alternativer Zeitverwendungsmuster wird die soziale Bedeutsamkeit des entgangenen Einkommens durchaus unterschiedlich beurteilt. Angesichts der diffizilen situativen Besonderheiten müssen alle Umfragen mehr oder weniger schematisch von den Umständen im Einzelfall abstrahieren, um einen repräsentativen Überblick zu erhalten. Die bisher vorliegenden Umfragen zur Abschätzung des Potentials freiwilliger individueller Arbeitszeitreduzierungen haben jedoch methodisch oft einen Weg gewählt, der leicht zu einer Überschätzung des umzuverteilenden Arbeitsvolumens führt. Sie haben bei den Befragten zum einen Entscheidungskriterien aktualisiert, die eine Präferenzäußerung für Gewinne an arbeitsfreier Zeit erleichtern. Zum anderen gehen sie von einem hohen Grad der Übereinstimmung zwischen fiktiven und realen Entscheidungen aus und fragen nach der gewünschten prozentualen Verringerung der Arbeitszeit. Da dabei die Gefahr besteht, daß die Interviewten überfragt werden, suggerieren die Angaben über die Wunscharbeitszeiten eine „Scheingenaugigkeit“, die wohl publizistische Wirkung erzielen mag, die aber zur Abschätzung des Volumens der „Überbeschäftigung“ nur unter großen Vorbehalten herangezogen werden kann⁸⁾.

⁸⁾ Ein gutes Beispiel für diese Diskrepanz liefert eine Untersuchung des Instituts für Regionale Bildungsplanung in Hannover, die unter den Lehrern

In einer eigenen Untersuchung wurde auf eine solche Quantifizierung der möglicherweise frei werdenden Arbeitsvolumina verzichtet und statt dessen der Versuch unternommen, die Personengruppe, in der solche Präferenzen verbreitet sind, im Hinblick auf ihre sozialstrukturelle Einordnung und ihre Beschäftigungssituation zum Befragungszeitpunkt näher zu bestimmen. Grundlage ist eine Befragung von ca. 1 000 beschäftigten Arbeitnehmern im Alter von 18 bis 60 Jahren, die regelmäßig 19 und mehr Stunden pro Woche arbeiten. Die Interviews wurden im Herbst 1981 durchgeführt. Zur Möglichkeit individueller Arbeitszeitvereinbarungen nahmen die Befragten folgendermaßen Stellung:

„Nehmen wir einmal an, es gäbe eines Tages die Möglichkeit, daß jeder die Dauer seiner regelmäßigen Wochenarbeitszeit nach den eigenen Einkommensbedürfnissen mit dem Betrieb frei vereinbaren könnte — z. B. irgendwo zwischen 10 und 40 Stunden pro Woche.“

„Würden Sie eine solche Möglichkeit befürworten, nur für bestimmte Fälle befürworten oder ablehnen?“

Es antworteten:

„befürworten“	52,3 % (521)
„nur für bestimmte Fälle“	17,4 % (173)
„ablehnen“	30,4 % (303)
	<u>100 % (997)</u>

Die Befragten, die eine Arbeitszeitflexibilisierung nur für bestimmte Fälle befürworten wollten, wurden näher über ihre Motive befragt. Die Mehrheit derjenigen, die individu-

in Niedersachsen die Bereitschaft zur Teilzeitbeschäftigung zu ermitteln versuchte. Als auf gesetzlichem Weg die Möglichkeit geschaffen war, in ein Teilzeitbeschäftigungsverhältnis zu wechseln (und Beamter zu bleiben), lag „die Zahl der Anträge wesentlich unter dem Volumen...“, das nach der genannten Erhebung... zu erwarten war“ (Niedersächsische Landesministerien, Bericht des Gesprächskreises „Teilzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst“, Hannover 1981, S. 8). Ebenfalls in dieser Studie (S. 13f.) wird von einer nichtrepräsentativen Befragung unter Landesbediensteten zur Bereitschaft, in eine Teilzeitbeschäftigung zu wechseln, berichtet: „Das Interesse an einer Teilzeitbeschäftigung ist... recht groß. Dennoch würden im Fall der Schaffung neuer Teilzeitarbeitsplätze kaum Bewerber aus dem bisherigen Personalbestand zu gewinnen sein: Nahezu alle an einer Teilzeitbeschäftigung interessierten Mitarbeiter haben erklärt, sie seien an der gewünschten Teilzeitbeschäftigung z. Z. wegen der sich ergebenden starken Minderung des Einkommens gehindert. Dies ist ein Hinderungsgrund, der sich auch dann nicht beseitigen lassen wird, wenn es gelingen sollte, einige der... sonstigen Teilzeithemmnisse abzubauen.“

elle Arbeitszeitvereinbarungen nur für bestimmte Fälle befürworten, will diese Möglichkeit auf Arbeitnehmer beschränkt wissen, von denen im allgemeinen angenommen wird, daß sie eine vollzeitige Erwerbstätigkeit nicht ausüben können bzw. nicht ausüben wünschen: nämlich Frauen mit familiären Verpflichtungen, Personen in Aus- und Weiterbildung, Rentner u. ä. Bei den 30 % der Befragten, die die Arbeitszeitflexibilisierung ablehnen, sind betriebliche Organisationsprobleme der meistgenannte Grund (58 %); an zweiter Stelle folgt die Befürchtung, daß sich „nachteilige Auswirkungen auf die Arbeitsmoral“ ergäben (24 %). Nur eine Minderheit von 13 % lehnt Arbeitszeitflexibilisierung wegen „nachteiliger Auswirkungen auf die Arbeitnehmer“ ab. Faßt man die Ablehnenden und die bedingten Befürworter zusammen, dann läßt sich das Meinungsbild von knapp der Hälfte der Befragten folgendermaßen umschreiben: Individuelle Arbeitszeitvereinbarungen werden als Privilegierung von Teilen der Arbeitnehmerschaft auf Kosten des reibungslosen Funktionierens betrieblicher Abläufe betrachtet. Arbeitsverhältnisse nach diesem Muster würden nur dort gutgehen werden, wo sie sich zwanglos in die etablierten Abläufe einpassen ließen und wenn besondere soziale Situationen den Flexibilisierungswunsch rechtfertigen. In allen anderen Fällen träfen jene Beschäftigten, die Anspruch auf eine zeitreduzierte Beschäftigung erheben, vermutlich auf den Widerstand und die Mißbilligung ihrer Kollegen, die solche, gegen die Anforderungen der Arbeitswelt gerichteten Ansprüche schlechthin für illegitim halten.

Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang auch, wie die Arbeitnehmer die Einstellung relevanter Gruppen zur Arbeitszeitflexibilisierung einschätzen. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, überwiegt sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Ablehnenden (einschließlich der bedingt Befürwortenden) eine unzutreffende Wahrnehmung der Konfliktfront: Wie insbesondere die Einschätzung der Gewerkschaften als Befürworter individueller Arbeitszeitvereinbarungen zeigt, sind die in der arbeitspolitischen Kontroverse vorgebrachten Forderungen und Argumente weitgehend unbekannt. Des weiteren fällt auf, daß viel häufiger Befürwortung durch andere *unterstellt* wird, als die Befragten *selbst* ausdrücken: Während rund 80 % aller Befragten (Befürworter und Ablehnende) der eigenen Familie und immerhin noch 67 % den Arbeitskollegen eine Pro-Haltung unterstellen, weisen sich tatsächlich nur 52 % selbst als Befürworter aus.

Tabelle 1: Wer ist für, wer ist gegen Arbeitszeitflexibilisierung? Meinungen der Beschäftigten (in %)

Frageformulierung: Die Möglichkeit, seine persönliche Arbeitszeit mit dem Arbeitgeber auszuhandeln, wird unterschiedlich beurteilt. Bitte sagen Sie, wer Ihrer Meinung nach wohl eher dafür oder wer eher dagegen wäre.			
Von den Befragten, die Arbeitszeitflexibilisierung befürworten, glauben:			
	„eher dafür“	„eher dagegen“	Basis
„die eigene Familie ist“	90,2	9,8	(521)
„die Arbeitskollegen sind“	81,5	18,5	(510)
„die Gewerkschaften sind“	74,5	25,5	(504)
„die Unternehmer sind“	11,8	88,2	(524)
Von den Befragten, die Arbeitszeitflexibilisierung nicht oder nur für bestimmte Fälle befürworten, glauben:			
	„eher dafür“	„eher dagegen“	Basis
„die eigene Familie ist“	68,1	31,9	(476)
„die Arbeitskollegen sind“	50,7	49,3	(466)
„die Gewerkschaften sind“	56,0	44,0	(464)
„die Unternehmer sind“	11,2	88,8	(475)

Neben der Häufigkeit, mit der bestimmte Gruppen den Befürwortern bzw. Gegnern der Arbeitszeitflexibilisierung zugerechnet werden (Tab. 1), läßt sich auch ermitteln, welche Zurechnungen und Selbsteinstufungen besonders häufig *zusammen* auftreten. Gruppiert man die Befragten zu diesem Zweck nach typischen Meinungsmustern, so zeigt sich:

a) Die größte Gruppe, zu der rund 35 % der Befragten zählen, befürwortet die Arbeitszeitflexibilisierung und glaubt sich einer Meinung mit Gewerkschaften und in Gegnerschaft zu den Unternehmern.

b) Die zweitgrößte Gruppe (zu ihr rechnen 26 % der Befragten) sieht sich auf der Seite der Unternehmer und teilt deren (vermeintliche) Ablehnung individueller Arbeitszeitab-sprachen. Die Gewerkschaften werden hier als Befürworter solcher Regelungen eingeschätzt.

c) Die drittgrößte Gruppe (rund 18 % der Befragten) lehnt die Arbeitszeitflexibilisierung ebenfalls ab, sie glaubt sich dabei aber in einer Front mit den Gewerkschaften und Unternehmen.

d) Auch die viertgrößte Gruppe (mit 11%) sieht die institutionellen Kräfte in ihrer Gegnerschaft vereint, aber zählt sich zu den Befürwortern flexibler Regelungsformen.

e) Schließlich teilen 6 % der Befragten die realitätsgerechte Auffassung, daß die Gewerkschaften zu den Gegnern, die Unternehmer dagegen zu den Befürwortern von Arbeitszeitflexibilisierung zu rechnen sind. (Diese Gruppe „Informierter“ besteht je zur Hälfte aus Befürwortern und Ablehnenden.)

Diese Befragungsergebnisse lassen auf erhebliche Informationsdefizite schließen. Die Fehleinschätzung der Gewerkschaftsposition

zeigt, daß mindestens zwei Drittel der Befragten von der Diskussion über Teilzeitarbeit und flexibler Arbeitszeit nicht erreicht wurden. So dürfte auch kaum eine zureichende Kenntnis jener Nachteile verbreitet sein, die Arbeitnehmer bei diesen Arbeitszeitformen zu gewärtigen haben. Der besonders hohe Anteil von Fehlinformierten in der Gruppe der Befürworter (rund 75%) legt zwei Schlußfolgerungen nahe. Einmal scheint die Befürwortung flexibler Arbeitszeit nur zum geringeren Teil als akuter persönlicher Arbeitszeitwunsch zu werten zu sein; zum anderen ist mit zunehmendem Bekanntheitsgrad der gewerkschaftlichen Bedenken mit einer abnehmenden Befürwortungsbereitschaft zu rechnen.

Die Befürwortung der Arbeitszeitflexibilisierung sagt noch nichts darüber aus, ob mit einer Erweiterung der Möglichkeit, Wunsch-arbeitszeiten individuell auszuhandeln, ein Arbeitsmarktentlastungseffekt auch tatsächlich eintritt. In den persönlichen Präferenzen der Befürworter von Arbeitszeitflexibilisierung müßte a) die Bereitschaft erkennbar werden, in nennenswertem Umfang, d. h. unter Inkaufnahme von Einkommenseinbußen, die Arbeitszeit zu verringern. Auf der Seite der Arbeitskraftnachfrage muß b) komplementär dazu die Bereitschaft existieren, die „rückzugswilligen“ Arbeitnehmer auch in dem gewünschten Umfang zeitlich freizustellen und die ausfallende Arbeitszeit als zusätzliche Nachfrage am Arbeitsmarkt geltend zu machen. Wie im folgenden anhand einer weiteren Aufschlüsselung der Daten gezeigt wer-

den kann, muß bezweifelt werden, daß diese beiden Komponenten eines möglichen Arbeitsmarktentlastungseffekts in der von den Befürwortern einer „Neuen Arbeitszeitpolitik“ erhofften Weise konvergieren. Einerseits erscheint das Rückzugspotential als zu gering und zudem als nur teilweise realisierbar, andererseits wird die kompensatorische Mehrnachfrage der Unternehmen aus noch darzulegenden Gründen geringer als häufig erwartet ausfallen.

Der Anteil derjenigen, die zu (einer beliebigen Form von) Arbeitszeitverkürzungen bei Einkommenseinbußen bereit sind, wurde mit folgender Frage ermittelt:

„Wenn mehr arbeiten auch mehr Einkommen bedeutet und weniger arbeiten weniger Einkommen zur Folge hat, möchten Sie dann persönlich mehr arbeiten, weniger arbeiten oder genausoviel arbeiten wie zur Zeit?“

In der Frage wird zwar unmißverständlich der trade-off zwischen Zeit und Geld aktualisiert, darüber hinaus werden jedoch keine weiteren Entscheidungskriterien suggeriert. Wenn man die daraufhin geäußerten Präferenzen für kürzere, unveränderte und längere Arbeitszeit mit der jeweiligen Position der Befragten zur Arbeitszeitflexibilisierung kreuztabelliert, so ergibt sich die in Tabelle 2 wiedergegebene Verteilung.

Es bevorzugen immerhin 20% der Befürworter flexibler Arbeitszeiten eine Verringerung ihrer Arbeitszeit und Einkommen, aber umgekehrt wollen über zwei Drittel der Befürworter keinerlei Veränderung. Ein kleiner Teil

Tabelle 2: Der Zusammenhang zwischen dem Wunsch nach veränderter Arbeitszeitdauer und der Befürwortung flexibler Arbeitszeit (nur Vollzeitbeschäftigte, in %)

Es wünschen, selbst ...	von den Befürwortern der Arbeitszeitflex.	von den Ablehnenden und bedingt Befürwortenden	insgesamt
... weniger zu arbeiten	20,4 (89)	9,1 (39)	14,8 (128)
... keine Arbeitszeitänderung	68,9 (300)	75,6 (323)	72,2 (623)
... mehr zu arbeiten	10,7 (46)	15,3 (66)	13,0 (112)
	100% (435)	100% (428)	100% (863)

der Befürworter möchte die Möglichkeit individueller Regelung sogar zur Ausdehnung seiner Arbeitszeit nutzen. Die große Zustimmung, die der Vorschlag individueller Arbeitszeitvereinbarung findet, darf also nicht darüber hinwegtäuschen, daß man diese Wahlfreiheit nur zum geringen Teil zur Verkürzung der *eigenen* Arbeitszeit nutzen will und zum überwiegenden Teil als eine Option für *andere* Beschäftigte betrachtet⁹⁾.

Arbeitsmarktpolitische Hoffnungen können sich nur an die Präferenzen jener Gruppe von Arbeitnehmern knüpfen, die sowohl die Möglichkeit individueller Arbeitszeitabsprachen befürworten als auch ein Interesse daran bekunden, diese Möglichkeit trotz der mit ihr verbundenen Einkommenseinbußen selbst auch wahrzunehmen. Es handelt sich dabei um rund 10% aller Vollzeitbeschäftigten (89 Befragte in der Stichprobe), die als „echtes“ Potential verkürzungsbereiter Befürworter von flexiblen Arbeitszeiten angesehen werden können.

In dieser Gruppe sind Frauen überproportional vertreten (37% gegenüber 28% unter allen Vollzeitbeschäftigten). Auch Personen aus Haushalten mit zwei Erwerbstätigen und alleinstehende Erwerbstätige sind hier überdurchschnittlich häufig anzutreffen. Dagegen sind Haushalte, in denen Kinder unter 18 Jahren leben, deutlich unterrepräsentiert. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen liegt ca. 200 DM über dem allgemeinen Durchschnitt. Dies ist sowohl Folge der überdurchschnittlichen Erwerbsbeteiligung als auch eines hohen Sozialstatus der Haushaltsangehörigen: Von den gehobenen und höheren Angestellten und Beamten gehören dreimal so viele Personen zu dieser Gruppe (15,2%) wie von den un- und angelernten Arbeitern (5,2%). Soweit sie verheiratet sind, ist auch der soziale Status der Partner der Befragten überdurchschnittlich hoch.

Besonders deutlich weichen die „verkürzungsbereiten“ Befürworter von Arbeitszeitflexibilisierung hinsichtlich ihrer soziopolitischen und arbeitsbezogenen Werthaltungen von den übrigen Befragten ab. „Postmateriali-

sten“ nach der Definition von Inglehart¹⁰⁾ sind überproportional vertreten; das Wertmuster der konventionellen Leistungsethik findet wenig Anklang. Die Mehrheit dieser Gruppe hängt eher einem Wertmuster an, das leistungsethischen Werten polar entgegengesetzt ist und eine Bewertung des Lebensbereichs Arbeit aus einer „arbeitsfernen Perspektive“ ausdrückt¹¹⁾. Am häufigsten ist dieses Wertmuster unter jüngeren (etwa bis zum 40. Lebensjahr), gut ausgebildeten Arbeitnehmern in Akademiker- und Managerberufen sowie in sozialen Dienstleistungsberufen anzutreffen. Diese Berufsgruppen sind überproportional in der Kategorie der Verkürzungs-/Flexibilisierungsinteressenten vertreten.

Insbesondere für die zuletzt genannten Berufsgruppen, grundsätzlich aber auch bei allen Interessenten für individuelle Arbeitszeitverkürzungen, ist die Möglichkeit in Rechnung zu stellen, daß nur ein geringer Teil (vermutlich weit weniger als die Hälfte) der individuellen Arbeitszeit zur Disposition steht. Wenn wie in der vorgenannten Gruppe mit durchschnittlich 43 Wochenstunden *über*normale Arbeitszeiten anfallen, dürfte sich das individuelle Verkürzungsinteresse nicht selten auf die Verwirklichung der 40stündigen Normalarbeitszeit statt auf eine weit darunter liegende Wochenstundenzahl richten. Insgesamt kann man die Gruppe derer, die bereit wären, die (selbst befürwortete) Möglichkeit individueller Arbeitszeitregelung auch *selbst* im Sinne einer Arbeitszeitverkürzung zu nutzen, in zwei Typen unterteilen.

Der eine Typ repräsentiert Arbeitnehmer, für die aufgrund ihres sozioökonomischen Hintergrunds *Einkommensreduzierungen* tragbar sind, für die Arbeit nicht *der* zentrale Lebensbereich ist und die dennoch in der betrieblichen Hierarchie nicht „ganz unten“ stehen, sondern auch in dispositiven und administrativen Arbeitsrollen zu finden sind. Für diesen Typ der Flexibilisierungs-/Verkürzungsinteressenten muß allerdings angenommen wer-

⁹⁾ In dieses Bild fügt sich auch der Befund, daß die Befürwortung der Arbeitszeitflexibilisierung dort am höchsten ist, wo Teilzeitarbeit bereits zur betrieblichen Normalität gehört. Während der Anteil der Befürworter im Durchschnitt bei rund 52% liegt, beträgt er 73% im Einzelhandel (Basis 53 Befragte); 74% im Bildungs-, Medien- und Wissensbereich (Basis 63 Befragte); 64% im Gaststätten- und privaten Dienstleistungsbereich (Basis 63 Befragte); 62% im Banken- und Versicherungsbereich (Basis 45 Befragte).

¹⁰⁾ Vgl. R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton (N. J.), 1977. Auf der Ebene politischer Prioritätensetzung halten „Postmaterialisten“ Forderungen nach freier Meinungsbildung und vermehrten Mitbestimmungsrechten des einzelnen für wichtiger als traditionelle „materialistische“ Ziele wie ökonomische Stabilität und öffentliche Sicherheit.

¹¹⁾ Vgl. dazu näher U. Engfer/K. Hinrichs/H. Wiesenthal, *Arbeitswerte im Wandel. Empirische Analysen zum Zusammenhang von unkonventionellen Werten und Arbeitsbeteiligung*, in: J. Matthes (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*, Frankfurt-New York 1983.

den, daß entsprechende Arbeitnehmerwünsche wegen entgegenstehender betrieblicher Interessen und Organisationsprobleme oft nur begrenzt realisierbar sind.

Der andere Typ repräsentiert eine Kategorie von Arbeitnehmern in Handels-, Verkehrs- (einschließlich Post) und gewerblichen Dienstleistungsberufen, aber auch in Büroberufen und selbst in „blue-collar“-Tätigkeiten. In einigen dieser Berufsbereiche ist Teilzeitarbeit (bis 35 Wochenstunden) schon gegenwärtig überproportional verbreitet. Flexible und kürzere Arbeitszeiten sind hier überwiegend im Zuge von Rationalisierungsinitiativen der Unternehmen eingeführt worden.

Als Fazit ist festzuhalten: Die breite Befürwortung flexibler Arbeitszeiten verleitet zu

einer erheblichen Überschätzung des Arbeitsvolumens, das nach Verwirklichung akuter Änderungswünsche als kompensatorische Arbeitskraftnachfrage der Betriebe erwartet werden kann. Der Anteil des durch Arbeitszeitflexibilisierung umverteilbaren Arbeitszeitvolumens ist weit geringer einzuschätzen als bisher angenommen, weil erstens die „verzichtsreichen“ Arbeitnehmer nur einen Teil ihrer Arbeitszeit (vermutlich weniger als die Hälfte) „abtreten“ möchten, zweitens nicht alle Änderungswünsche organisatorisch berücksichtigt werden können und drittens zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse nur in dem Maße entstehen werden, wie das „freigegebene“ Arbeitsvolumen nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen verringert wird.

II. Betriebliche Interessen an Arbeitszeitflexibilisierung

Seit mehreren Jahren wird in Appellen der Politiker und der Verbände auf ein großes Potential von Arbeitsplätzen hingewiesen, die in arbeitsorganisatorischer bzw. technischer Hinsicht „teilbar“ sind¹²⁾. Mangelt es demnach nur am „guten Willen der Arbeitgeber“ und an „entsprechendem Druck der Gewerkschaften und Betriebsräte“¹³⁾, wenn keine Entlastung des Arbeitsmarktes durch die Befriedigung von Teilzeitwünschen stattfindet? Zur Beantwortung dieser Frage ist es ganz nützlich festzustellen, wo und warum Unternehmen Teilzeitarbeitsplätze anbieten.

Wesentlicher Bestimmungsgrund der betrieblichen Nachfrage nach Teilzeitkräften sind

¹²⁾ Es wird in diesem Zusammenhang wiederholt auf eine Untersuchung des rheinland-pfälzischen Sozialministers verwiesen, wonach mindestens 60% der Vollzeitarbeitsplätze ohne Schwierigkeiten teilbar wären (vgl. D. Mertens, a. a. O. [Anm. 3], S. 202). Und nach einer Untersuchung des Ifo-Instituts in Zusammenarbeit mit dem IAB hätten 1977 etwa 650 000 Personen mehr beschäftigt werden können, wären im verarbeitenden und Bauhauptgewerbe sowie im Handel die Möglichkeiten zur Teilung von Vollzeitarbeitsplätzen besser ausgenutzt worden. Vgl. W. Friedrich/G. Nerb/L. Reyher/E. Spitznagel, Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 11 (1978), S. 235—251; W. Friedrich, Arbeitszeitverkürzung und flexiblere Arbeitszeiten. Urteile und mögliche Reaktionen der Unternehmen — Ergebnisse von Unternehmensbefragungen, in: C. Offe/K. Hinrichs/H. Wiesenthal, a. a. O. (Anm. 1), S. 82—97.

¹³⁾ F. W. Scharpf, a. a. O. (Anm. 1), S. 13.

meßbare Produktivitätsvorteile der kürzeren Arbeitszeit, deren Erträge die rechenbaren Mehrkosten (Personalnebenkosten, Verwaltungsaufwand) und den Aufwand für arbeitsorganisatorische Umstellungen übersteigen.

Produktivitätsvorteile entstehen zum einen, weil die durchschnittliche Leistungsintensität steigt, wenn Ermüdungsphasen aus der (verkürzten) Arbeitszeit ausgelagert sind. Des weiteren verringern sich die Lohnstückkosten infolge deutlich niedrigerer Absentismusraten und Krankenstände gegenüber den Vollzeitbeschäftigten. Zum anderen ergeben sich Produktivitätssteigerungen aus der Nutzung der verringerten (kontrahierten) Arbeitszeitquanten zur Rationalisierung der Arbeitsorganisation. Dies gilt insbesondere für die Flexibilisierung von Lage und Dauer der täglichen bzw. wöchentlichen Arbeitszeit, die mit dem 8stündigen Normalarbeitstag weit weniger „elastisch“ und „liquide“ erfolgen könnte. Durch die Vereinbarung kleiner Arbeitsportionen entsprechend dem diskontinuierlichen Arbeitsanfall typischer Dienstleistungstätigkeiten kann auf Sicherheitsmargen in der Personalkapazitätsplanung verzichtet und ein wohl dosierter Einsatz von Arbeitskraft „wie aus dem Wasserhahn“ ermöglicht werden. In analoger Weise überspielen z. B. sogenannte „Hausfrauenschichten“ (von 4 oder 5 Stunden) die Limitationalität 8stündiger Normalschichten an Produktionsanlagen mit fixem Ausstoß. Kostenvorteile ergeben sich ebenfalls, wenn Teilzeitkräfte für solche Aufgaben eingesetzt werden, die keine voll-

zeitige Arbeitsplatzbesetzung erfordern (Sekretariatsarbeiten) oder deren ganztägige Ausübung unzulässig ist (Bildschirmarbeitsplätze). Weil bei der Zusammenfassung unterschiedlicher Arbeitsaufgaben in *einer* Arbeitsrolle Reibungsverluste und Organisationsprobleme entstehen können, ist es oft ökonomischer, für Einzelaufgaben spezialisierte Teilzeitkräfte zu beschäftigen. Die Arbeitszeit ist dann nicht mehr *Ausgangsdatum* für den Zuschnitt von Arbeitsplätzen, sondern *Resultante* einer Optimierungsrechnung.

Die gestiegene Erwerbsbereitschaft verheirateter Frauen, die in großem Maße als Angebot an Teilzeitarbeitskräften auftritt, verschafft den Betrieben ein höheres Maß an *Autonomie am Arbeitsmarkt*. Auch diese gesteigerte Autonomie führt auf längere Sicht zu verbesserten Rentabilitätsbedingungen für die Betriebe. Je nach Marktlage schlägt sich der Autonomiezuwachs in geringeren Rekrutierungsproblemen (und -kosten) oder in größerer Flexibilität bei der Anpassung der Personalkapazität an einen schwankenden oder rückläufigen Arbeitsbedarf nieder. So erweitert der Zugriff auf den Teilzeitarbeitsmarkt mit seinen insbesondere für Frauenerwerbstätigkeit typischen „Konditionen“ (qualifikations- und gratifikationsunspezifische Arbeitsmotivation, Lohnfindung ohne Bezug auf existenzsichernde Einkommen) generell den Handlungsspielraum der Arbeitskraftnachfrager — auch gegenüber der vollzeitbeschäftigten Teilbelegschaft, die verkleinert in ihrer Funktion als Stammebelegschaft mit geringeren Kosten aufrechterhalten werden kann¹⁴). Weiterhin läßt sich auf dem Arbeitsmarkt für Teilzeitkräfte leichter ein Arbeitsangebot für solche Tätigkeiten finden, die bei Vollzeitarbeit z. B. wegen ihres extrem wiederholenden Charakters erhebliche Motivationsprobleme aufwerfen würden.

Bei Anpassung des Personalbestandes an einen rückläufigen Arbeitsbedarf durch Entlassungen kann der Betrieb mit weniger Widerspruch von seiten der betroffenen Arbeitnehmer und der betrieblichen Interessenvertretung rechnen, wenn davon Teilzeitkräfte betroffen sind. Denn alle Beteiligten verbinden mit diesen Beschäftigungsverhältnissen weit weniger die Erwartung einer gesicherten Dauerbeschäftigung, sondern subsumieren auch Kontinuität und Dauer der Beschäftigung unter die Prämisse der Flexibilität.

Ebenso gestattet im Falle eines notwendigen Personalabbaus die Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze nicht nur die Wahrung des „guten Rufes“ des Unternehmens und das Einsparen sonst fälliger Sonderkosten bei Entlassung, sondern es fällt als weiterer Vorteil auch das größere Reservoir eingearbeiteter Kräfte ins Gewicht. Dasselbe gilt auch bei stabiler Beschäftigungslage, wenn Betriebe (bevor sie Ersatz Einstellungen vornehmen) dem Arbeitnehmerwunsch nach Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeistellen zustimmen. Dabei werden nicht selten hohe Produktivitätsvorteile realisiert, weil sich das geleistete Arbeitspensum nur unterproportional oder gar nicht verringert¹⁵). Außerdem bleibt den Betrieben eine im Vergleich zu Vollzeitkräften wesentlich elastischere, größere und kostengünstigere Kapazitätsreserve erhalten: Bei Personalengpässen können z. B. Halbtagskräfte ihre Arbeitszeit verdoppeln, ohne Anspruch auf Mehrarbeitszuschläge zu erlangen.

Höhere Flexibilitätsgrade und vermehrte Optionen hinsichtlich des Arbeitskräfteeinsatzes bei der selektiven Nachfrage nach Teilzeitarbeit bedeuten Risikominderung und Kostensenkung gegenüber den Kosten der Beschäftigung von Vollzeitkräften. Betrachtet man die Bestimmungsgründe der betrieblichen Nachfrage nach zeitflexibler Arbeit unterhalb des Normalarbeitszeitstandards unter ihrem gemeinsamen Nenner, der *Realisierung von Produktivitätsreserven*, dann ist erkennbar, daß bei konstantem Arbeitsbedarf *das Gesamtvolumen bezahlter Arbeitszeit sinkt*, wenn die Zahl der Arbeitsplätze durch organisatorische Neuaufteilung vergrößert wird. Man geht sicherlich nicht fehl anzunehmen, daß eine Ausweitung von Teilzeitarbeit aus *betrieblichen* Interessen nur in deutlich unterproportionalem Maße zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze führen wird.

Neben den bereits erschlossenen Anwendungsbereichen von Teilzeitarbeit bestehen ohne Zweifel vielfach organisatorische bzw. technische Möglichkeiten der Arbeitsplatzteilung, die entweder (noch) nicht von den Betrieben genutzt werden oder bei denen Arbeitnehmerwünsche nach Teilzeitarbeit bisher auf Desinteresse oder Ablehnung bei den Betrieben gestoßen sind. Zum einen ist dies der Fall, wenn Teilzeitarbeitskräfte ihre Wünsche zur *Lage* der Arbeitszeit nicht der be-

¹⁴) Vgl. G. Nerb, Beschäftigungspolitische Verhaltensweisen der Unternehmen, in: Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte der Konjunkturpolitik, 25 (1978), S. 45—60.

¹⁵) Vgl. R. Weitzel/A. Hoff, Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Förderung von Teilzeitarbeit — Ergebnisse einer Explorativstudie, Discussion Paper IIM/LMP (81—8), Wissenschaftszentrum Berlin 1981.

trieblichen Arbeitsnachfrage (z. B. an Nachmittagen, in Abendstunden) anpassen möchten. Zum anderen gibt es eine Zone der Indifferenz, in welcher Betriebe Teilzeitarbeitsplätze überwiegend nur auf Wunsch der Beschäftigten einrichten. Oberhalb dieser Zone, in gehobenen Qualifikationsstufen oder in professionellen Bereichen, wo die Verfügung über Informationen und kontinuierliche Kommunikationskontakte zentrale Voraussetzungen zur Aufgabenerfüllung sind, steht das betriebliche Interesse an Risikominderung und klarer Kompetenzverteilung einer Teilung von Arbeitsplätzen entgegen¹⁶⁾. Je höher Positionen in der Hierarchie administrativer und dispositiver Organisationsrollen placiert sind, in desto geringerem Maße sind sie hinsichtlich Arbeitszeitlege und -dauer definiert. Vielmehr legen die Arbeitgeber großen Wert auf die möglichst uneingeschränkte Verfügbarkeit der Arbeitskräfte¹⁷⁾. Wo qualifizierte Arbeitskräfte sich eine ihrem Status entsprechende Teilzeitsnische (durch Umwandlung einer Vollzeitstelle) erobern konnten, gelang dies oft nur gegen erhebliche Widerstände und setzte den Verzicht auf Linienfunktionen, Vorgesetztenrolle und weitere Karriere voraus¹⁸⁾. Wer seine Orientierung an arbeitsfernen Lebensbereichen so offen bekundet, wird nicht nur von Kollegen und Topmanagement als „Exot“ oder „Paradiesvogel“¹⁹⁾ angesehen,

sondern disqualifiziert sich auch für die jeweiligen Normalansprüche auf Schutz und Förderung durch Arbeitgeber und betriebliche Interessenvertretung (z. B. hinsichtlich Beschäftigungssicherheit, Zusatzgratifikationen etc.).

Die Interessen der Anbieter und Nachfrager von Teilzeitarbeit konzentrieren sich offensichtlich auf entgegengesetzte Pole der Qualifikations- und Einkommensskala: Auf der einen Seite offerieren Betriebe Teilzeitarbeitsplätze auf so niedrigem Entlohnungsniveau, daß das Einkommen zur selbständigen Führung eines Haushalts regelmäßig nicht ausreicht. Auf der anderen Seite existiert ein bescheidenes Arbeitskraftangebot für solche Arbeitsplätze, die auch bei reduzierter Arbeitszeit noch eine auskömmliche Existenz zu finanzieren erlauben.

Bestrebungen, Teilzeitarbeit als Instrument zur Anhebung des Beschäftigungsniveaus einzusetzen und ihre größere Verbreitung zu fördern, stoßen deshalb auf je unterschiedliche Realisierungsprobleme: Im „unteren“ (fast ausschließlich von Frauen besetzten) Segment des Teilzeitangebots sind der Ausweitung auf *beiden* Seiten Grenzen gesetzt. Einerseits, weil sich das Stellenangebot bislang ohnehin entsprechend den betrieblichen Rentabilitätskalkülen entwickeln konnte, andererseits, weil auch das in Frage kommende Potential bereitwilliger, geeigneter und lediglich einen *Zusatzverdienst* anstrebender Arbeitskräfte nicht überschätzt werden darf.

Bei der beschäftigungspolitischen Bewertung betrieblicher Umstellungen von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit muß außer dem dadurch ausgelösten Produktivitätseffekt auch die *Verteilungswirkung des Beschäftigungseffekts* berücksichtigt werden: Der insgesamt verringerten Nachfrage nach Arbeitszeitvolumen stünde eine Ausweitung bei den Teilzeitbeschäftigten gegenüber, die zu einem nicht geringen Teil aus der „stillen Reserve“ bislang nicht erwerbstätiger Frauen gespeist würde²⁰⁾.

In einem „mittleren“ (ebenfalls vorwiegend weibliche Arbeitskräfte umfassenden) Segment definiert sich das Interesse an reduzierter Arbeitszeit ganz wesentlich über eine mit anderen (Familien-)Aufgaben oder Interessen konform gehende *Arbeitszeitlage*. Weil die individuelle und soziale Valenz arbeitsfreier Vormittagsstunden gering ist, wenn man in der zweiten Tageshälfte berufstätig ist, konzentriert sich das Interesse auf Vormittagsarbeit. Gegenüber der Alternative Nachmittags-

¹⁶⁾ Vgl. R. G. Heinze u. a., a. a. O. (Anm. 3).

¹⁷⁾ Vgl. H.-W. Hohn/P. Windolf, Selektion und Qualifikation — die betriebliche Personalauswahl in der Krise, Discussion Paper IIM/LMP (82—28), Wissenschaftszentrum Berlin 1982, S. 123 ff. und 139 f.

¹⁸⁾ So kommt z. B. nach Meinung des Hauptgeschäftsführers der Arbeitgebervereinigung der Chemischen Industrie, Molitor, das Job-sharing-Modell für Manager nur bedingt in Frage: „Man kann den Mitarbeitern nicht nachmittags einen anderen Vorgesetzten anbieten als am Vormittag“ (zit. nach Wirtschaftwoche vom 13. 11. 1981, S. 41). Auch im Bereich des öffentlichen Dienstes sind Führungsaufgaben kaum zur Teilzeitarbeit geeignet (vgl. Niedersächsische Landesministerien, a. a. O. [Anm. 8], S. 3).

¹⁹⁾ In diesem Sinne äußerten sich verschiedentlich Personalleiter in Interviews, die im Rahmen unseres Forschungsprojektes durchgeführt wurden. Vgl. hierzu auch u. a. H. P. Tuckman/J. Caldwell/W. Vogler, Part-Timers and the Academic Labor Market of the Eighties, in: *The American Sociologist*, 13 (1978), S. 184 ff.; R. Epping/G. Meuter, Teilzeitarbeit bei Beamtinnen. Eine Untersuchung zur Förderung der Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst, Stuttgart u. a. 1977. Zum Einsatzfeld von Teilzeitkräften in der gewerblichen Wirtschaft vgl. G. Pommerening/G. Habig, Modellversuch Teilzeitarbeit in der gewerblichen Wirtschaft, Untersuchungen und Ergebnisse im Raum Hannover, durchgeführt im Auftrage des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Hamburg (Institut zur Erforschung technologischer Entwicklungslinien) 1981.

²⁰⁾ Vgl. C. Brinkmann, a. a. O. (Anm. 4), S. 153.

arbeit ist die reguläre (mit doppeltem Einkommen ausgestattete) Ganztagsarbeit attraktiver. Eine die Unattraktivität von Nachmittagsarbeit ausgleichende Höherbezahlung würde dagegen die betrieblicherseits angestrebten Produktivitätsgewinne zunichte machen.

Dem schmalen Segment der höher qualifizierten (weiblichen und männlichen) Teilzeitarbeitenden

interessenten öffnen sich dagegen nur in bestimmten „geeigneten“ Dienstleistungsberufen (typisch: Lehrer), vorwiegend im nicht-gewerblichen Bereich, Entfaltungschancen. Ganz abgesehen von der sehr begrenzten betrieblichen Nachfrage, ist das Interesse höher qualifizierter männlicher Arbeitskräfte an längerfristiger Teilzeitarbeit zu gering, um Entlastungseffekte am Arbeitsmarkt erwarten zu lassen.

III. Regelungsprobleme flexibler Arbeitszeit

Wenn die Flexibilisierung der Arbeitszeit ernstlich als Alternative zu allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen vorgeschlagen wird²¹⁾, muß auch deutlich gemacht werden, wie das oben umrissene Problem gelöst werden könnte, die schlecht zusammenpassenden Profile der Nachfrage und des Angebots von Teilzeitarbeit so einander anzugleichen, daß es zur Verwirklichung aller individuellen Wünsche nach flexibler und reduzierter Arbeitszeit, d. h. einer Ausdehnung *freiwilliger* Teilzeitarbeit, kommt. So wie allgemeine Arbeitszeitverkürzungen nur durch Änderung kollektivvertraglicher Vereinbarungen zu verwirklichen sind, so bedarf offensichtlich auch die Arbeitszeitflexibilisierung neuer bzw. geänderter tarifvertraglicher Rahmenbedingungen und Standards, wenn die erhofften beschäftigungspolitischen Wirkungen ohne eine weitere Zunahme nachteilbehafteter Arbeitsplätze eintreten sollen. Damit stellt sich das Problem der Regelbarkeit flexibler Arbeitszeitformen und nicht zuletzt auch die „Frage, warum die Gewerkschaften sich bisher zu einer Tarifierung selbst der bereits weitverbreiteten Arbeitszeitformen Teilzeitarbeit und Gleitzeit nicht haben entschließen können“²²⁾.

Zweifellos sind die von einzelnen Gewerkschaften in der Vergangenheit benutzten Begründungen für ihre ablehnende, ja gelegentlich auch (die Arbeitszeitwünsche von Arbeitnehmern) abwertende Haltung nicht restlos überzeugend. Typische Negativmerkmale der Teilzeitarbeit hätten möglicherweise frühzeitig „ausgeregelt“ werden können und sind in diesem Sinne u. a. auch der „Nichtaktivität der Gewerkschaften in diesem Feld“ geschuldet²³⁾. Organisationspolitische Schwierigkeiten

im Umgang mit den Interessen der Teilzeitarbeitenden²⁴⁾ (die zudem zum weit geringeren Teil als die Vollzeitbeschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind) und die Dominanz soziokultureller Normalitätsvorstellungen, in welchen die besonderen Bedingungen der Frauenerwerbstätigkeit nicht so recht Platz haben, sind sicherlich zutreffende, wenngleich nicht hinreichende Erklärungen für die gewerkschaftliche Regelungsabstinnenz. Aber auch der Verzicht auf die Befassung mit der Regelungsmaterie Teilzeitarbeit schützt nicht vor Schwierigkeiten: Die „unge-regelte“ Verbreitung flexibler Arbeitszeiten ebenso wie die Nichtbeachtung von Arbeitnehmerwünschen nach Teilzeitarbeit erschweren den Prozeß der Vereinheitlichung und Vertretung der Arbeitnehmerinteressen. Das Thema der Tarifierung von Rahmenbedingungen flexibler Arbeitszeit wird deshalb auch dann nicht erledigt sein, wenn andere tarifpolitische Ziele, wie etwa die Wochenarbeitszeitverkürzung, die Tagesordnung bestimmen.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, die Diskussion über Tarifierungskonzepte und deren Verwirklichungschancen vorzustellen und fortzusetzen. Statt dessen sollen abschließend nur drei Argumente stichwortartig genannt werden, die eine skeptische Haltung gegenüber aktuellen Tarifierungsvorschlägen zur flexiblen Arbeitszeit und gegenüber deren Favorisierung als *Alternative* (oder gleichrangiges Komplement) zu allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen begründen.

1. Es besteht ein *Dilemma zwischen den Intentionen und den Wirkungen tarifvertraglicher Regulierung* der flexiblen Arbeitszeiten. Die Einschränkung der betrieblichen Gestal-

²¹⁾ Vgl. O. Esser, a. a. O. (Anm. 2), und IDW/BDA, a. a. O. (Anm. 2).

²²⁾ A. Hoff, Warum sind die Gewerkschaften... a. a. O. (Anm. 1), S. 215.

²³⁾ Ebd.

²⁴⁾ Vgl. u. a. J. Frerichs/R. Friess/K. Krahn/M. Schwarz/J. Ulber, Job-sharing und individuelle Arbeitszeitflexibilisierung, in: WSI-Mitteilungen, 35 (1982) 3, S. 175—183.

tungsrechte zugunsten der Teilzeitbeschäftigten würde sich als Hindernis der angestrebten Vermehrung von Teilzeitarbeitsplätzen erweisen. Denn unter den gegenwärtigen Bedingungen am Arbeitsmarkt stehen Qualität und Quantität solcher Beschäftigungsverhältnisse in einem umgekehrten Verhältnis zueinander: Bessere Arbeits- und Entlohnungsbedingungen führen zur Verringerung der betrieblichen Nachfrage nach Teilzeitarbeit; die drastische Vermehrung der Teilzeitarbeitsplätze setzten jedoch *größere* betriebliche Gestaltungsspielräume (u. a. auch für die Aufteilung von Vollzeitarbeitsplätzen) voraus. In beschäftigungspolitischer Hinsicht dürfte *keine* dieser Alternativen akzeptabel sein.

2. In der Diskussion über Teilzeitarbeit und Job-sharing wurde verschiedentlich auf die Gefahr der Erosion der Interessenbasis für kollektive Arbeitszeitverkürzung verwiesen, welche im Gefolge einer Individualisierung der Arbeitszeit droht²⁵). Mindestens ebenso gravierende Folgen drohen, wenn infolge der gleichrangigen sozialen Geltung *mehrerer* (abgestufter) Arbeitszeitnormen *der Normalarbeitszeitstandard an Bedeutung verliert* und damit auch die „Normalität“ des Anspruchs auf ein existenzsicherndes Individualeinkommen verlorengeht. Damit würde tendenziell jeder Anspruch auf ein „volles“ Arbeitseinkommen begründungspflichtig und der Parameter der (das Einkommen bestimmenden) Arbeitszeit entwickelte sich zu einer weiteren Dimension sozialer Ungleichheit. Diese alles andere als harmlosen Folgen einer faktischen Pluralisierung der „normalen“ Arbeitszeitdauer sind auch bei einer noch so komfortablen Regelung der Bedingungen von Teilzeitarbeit zu befürchten. Sie wären vermeidbar, wenn der Normalarbeitszeitstandard funktional gleichwertigen Ersatz fände.

3. Selbst wenn man einer Politik der umfassenden Arbeitszeitflexibilisierung denselben Beschäftigungseffekt unterstellt wie allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen, so ist sie dennoch, was die vorhersehbaren Auswirkungen auf unterschiedliche Arbeitnehmergruppen angeht, *keine gleichwertige Alternative*.

Der Preis für die Anhebung des Beschäftigungsniveaus durch individuell reduzierte Arbeitsangebote würde zu einem beträchtlichen Teil von Arbeitnehmern entrichtet werden, die in Ermangelung alternativer Beschäftigungschancen *gegen* ihren Willen *erhebliche* Einbußen an Arbeitseinkommen hinzu-

nehmen hätten. Während bei kollektivvertraglich zustandekommenden Arbeitszeitverkürzungen die Durchsetzungs- und Kompromißkosten annähernd gleichverteilt sind, d. h. von *allen* beteiligten Arbeitnehmern getragen werden, verteilen sich die individuellen Kosten der Arbeitszeitflexibilisierung unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit größtenteils entsprechend der bestehenden Verteilungsstruktur von Arbeitsmarktchancen. D. h. Berufsanfänger und die Beschäftigten in krisenbetroffenen Unternehmen schneiden dabei weiterhin²⁶) besonders ungünstig ab; Arbeitnehmergruppen mit ungünstigen Arbeitsmarktchancen und unzureichendem Rückhalt in den gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungen bleiben auf ihren benachteiligten Status verwiesen²⁷).

Auch angesichts der in den *Verwirklichungsbedingungen* flexibler Arbeitszeiten liegenden Probleme besteht kein Anlaß, die bestehenden Arbeitnehmerwünsche nach individuell zu vereinbarenden Arbeitszeiten als unerheblich oder „schädlich“ für die Wahrung der kollektiven Arbeitnehmerinteressen anzusehen. Dagegen liegt es nahe, die Lösung der Problematik in einer *Stufenstrategie* zu suchen, wie dies inzwischen auch prinzipielle Befürworter von Arbeitszeitflexibilisierung vorschlagen²⁸). Erst *nach* erfolgreichen, d. h. beschäftigungswirksamen, allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen dürfte aufgrund der dadurch gestärkten Verhandlungsposition der Gewerkschaften die Aussicht bestehen, die Rahmenbedingungen individueller Arbeitszeitvereinbarungen zum Vorteil der Arbeitnehmer zu regeln.

²⁶) Was noch vor wenigen Jahren als „gleitender Einstieg in das Erwerbsleben“ gepriesen wurde (vgl. B. Teriet, Arbeitszeitverkürzung als Herausforderung für ökonomische Theorie und Praxis, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 26 [1979] 4, S. 57), ist heute für viele Berufsanfänger zur Alternative von „wenig oder gar nichts“ geworden: Die Bundesbahn übernahm letzthin ihre gewerblich Ausgebildeten nur noch auf der Basis von 32-Stunden-Verträgen mit entsprechender Lohnkürzung ins Anstellungsverhältnis. Im Chemie-Bereich werden von einzelnen Unternehmen die betrieblich Ausgebildeten mit einer reduzierten Wochenstundenzahl eingestellt; in Nordrhein-Westfalen gibt es den sogenannten Zwei-Drittel-Lehrer, der nur dann als Beamter übernommen wird, wenn er *selbst* den Antrag auf eine verkürzte Arbeitszeit stellt.

²⁷) Eine Stärkung der Rechte der betrieblichen Interessenvertretung (wie z. B. von A. Hoff, Warum sind die Gewerkschaften . . ., a. a. O. [Anm. 1], vorgeschlagen) verbessert keineswegs automatisch die Position der vertretungsschwächsten Gruppen (vgl. hierzu: R. G. Heinze/K. Hinrichs/C. Offe/T. Olk, Einheitsprobleme der Einheitsgewerkschaft, in: Soziale Welt, 32 [1981], S. 19—38).

²⁸) Vgl. G. Vobruba, Krise und Politik der Arbeit, in: Zukunft, (1983) 4, S. 20—23.

²⁵) Vgl. E. Ott, „Neue Arbeitszeitpolitik“ und Job-sharing, in: WSI-Mitteilungen, 35 (1982) 3, S. 163—175.

Selbsthilfe in der Sozialpolitik — ein Lösungsansatz?

Wenn in einer Krise — und in einer solchen steckt die Sozialpolitik zumindest vom Fiskalischen her — ein ‚Lösungsansatz‘ wie eine Zauberformel von allen politischen und gesellschaftlichen Gruppen in den Mund genommen und fast einhellig positiv beurteilt wird, so ist Vorsicht geboten, denn der breite Scheinkonsens kann auf einer fehlenden Hinterfragung dessen beruhen, was gemeint ist. Unter einem Schlagwort können verschiedene Diagnosen, Therapien und angestrebte Konsequenzen verstanden werden bzw. dahinter verborgen sein.

Bei der aktuellen Diskussion um Selbsthilfe in der Sozialpolitik scheint diese Gefahr in besonderem Maß zu bestehen. Das Verständnis im politischen Raum für das, was historisch wie aktuell unter Selbsthilfe verstanden und bewertet wird, ist ebenso facettenreich wie die früheren wie heutigen Selbsthilfebewegungen in jeder möglichen Form von (Ziel-) Beziehungen zu den verschiedenen politisch-normativen Standorten standen und stehen. Dazu kommt, daß in den Sozialwissenschaften die Wortgemeinschaft in der Diskussion ebenfalls ganz unterschiedliche Erkenntnisinteressen und Gegenstände umfaßt und die Diskussion in einzelnen Phasen der Faszination des Themas von Zeit zu Zeit aufflackert.

Noch deutlicher: Es gibt erstens nicht *die* Selbsthilfe/Selbsthilfeidee/Selbsthilfebewegung. Für verschiedene Lebensbereiche (im Sinn der staatlichen Sozialpolitik: Funktionen) wie für verschiedene sozioökonomische Gruppen ist Selbsthilfe in unterschiedli-

chen Varianten entstanden, vorhanden und zu bewerten. Darüber darf der vordergründige sprachliche Konsens nicht hinwegtäuschen. Nur normativ eher ähnliche, nicht die wirklich gegensätzlichen Positionen werden einem Diskurs unterzogen. Problematischer ist noch, daß sich beinahe durchgehend im politischen wie im Wissenschaftsbetrieb fast ein Versteckspiel einzubürgern pflegt. Selten wird Position bezogen unter gleichzeitiger Angabe der

— Ursachen, die ‚Selbsthilfe‘ als Lösungsansatz in der Sozialpolitik erfordern (Diagnose),

— Wege und Formen, die anzusetzen wären (Therapie), und

— Konsequenzen, die individuell wie gesellschaftlich aus einer Verbreitung von Selbsthilfe als sozialpolitischem Lösungsansatz entstehen würden.

Im vorliegenden Aufsatz soll versucht werden, zu diesen Problemen aus der laufenden Forschungsarbeit Stellung zu beziehen. Dazu sollen nach einer kurzen Begriffserklärung exemplarisch anhand von drei Bereichen, in denen Selbsthilfe als Lösungsansatz diskutiert und z.T. praktiziert wird, nämlich Jugendinitiativen, Nachbarschaftshilfe und bauliche Selbsthilfe (beispielhaft für den Eigenheimbau), Entwicklungen, Quantitäten und Qualitäten aufgezeigt werden. Daran schließt sich ein kurzes Fazit zu den Möglichkeiten und Risiken einer verstärkt auf Selbsthilfe setzenden Sozialpolitik — zumindest für die drei genannten Bereiche — an.

I. Die historischen Wurzeln

Historisch gesehen, taucht der Begriff der Selbsthilfe in der deutschen Literatur gegen Mitte des 19. Jahrhunderts auf. Bereits lange vorher gab es Zusammenschlüsse, die als Selbsthilfevereinigungen betrachtet werden

Der vorliegende Aufsatz entstand im Rahmen eines laufenden Projektes im Schwerpunktprogramm „Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention: Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Teile des Aufsatzes entstammen dem ersten Zwischenbericht an die DFG vom Mai 1983.

müssen, wie z. B. Gilden, Zünfte, die Hanse und Nachbarschaften. Diese Gemeinschaften hatten überwiegend ständischen Charakter und eine tendenziell genossenschaftliche Ausrichtung. Als historische Wurzeln werden drei miteinander verflochtene Denkansätze und Traditionsstränge genannt¹⁾:

¹⁾ Vgl. A. Sywotek, Genossenschaften oder Die konkrete Utopie der „kleinen Leute“, in: H.-G. Haupt u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeiterbewegung. Geschichte und Theorie 1982: Selbstverwaltung und Arbeiterbewegung, Frankfurt/Main 1982, S. 13. f.

— die dörflichen Wohngemeinschaften des Mittelalters; die Verbindungen der Kaufleute; die Zusammenschlüsse der Handwerker;

— die Ende des 18. Jahrhunderts und zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufkommenden utopisch- und frühsozialistischen Ideen und ihre Realisierungsversuche (z. B. durch Owen, Fourier, St. Simon und Godin);

— die aus praktischen (Überlebens-)Bedürfnissen entstandenen Verbindungen zur Selbsthilfe, insbesondere der ‚kleinen Leute‘ (z. B. Kassen für Krankheits-, Sterbe- und andere Notfälle).

Das preußische Genossenschaftsgesetz, welches die Gründung von Genossenschaften erstmals rechtlich absicherte, wurde 1867 verabschiedet und im Jahre 1872 auf das Reichsgebiet ausgedehnt. Zu Recht bezeichnet Weisser die Genossenschaften als die „Kerngebilde der ökonomischen Selbsthelferbewegung“²⁾. Bereits vorher (seit 1849) wurde von Schulze-Delitzsch die Gründung von Genossenschaften der Handwerker und Arbeiter in Deutschland (im Sinne wirtschaftlicher und sozialer Selbsthilfe), die sogenannten ‚Associationen‘, basierend auf dem gemeinsamen Prinzip der Selbsthilfe und dem Grundsatz der Solidarität, angeregt. Wenig später schuf Raiffeisen die eher den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung entsprechenden Spar- und Hilfskassen. Ideengeschichtlich wichtig waren darüber hinaus für die Entwicklung des Genossenschaftswesens in Deutschland die Schriften von V. A. Huber.

Konstituierend für die Entwicklung der Selbsthilfe in der Form von Genossenschaften

war die Selbstverwaltung durch die Mitglieder, jenes Prinzip also, das heute in breiterem Umfang als bisher reaktiviert werden soll und das von vielen Politikern und Wissenschaftlern als eines der wichtigsten Mittel zur Überwindung der Krise der Sozialpolitik angeführt wird. War damals aber die Entstehung der „Staatshilfe mit Recht als Frucht der Selbsthilfe“³⁾ zu betrachten, also Selbsthilfe quasi als Korrektiv für fehlende staatliche Leistungen, so wird die Herausbildung von Selbsthilfegruppen heute vielfach als Antwort auf die Kritik an der staatlichen Sozialpolitik gesehen, die sich schlagwortartig in Begriffen wie Verrechtlichung, Überprofessionalisierung, zu weit reichende Institutionalisierung, Monetarisierung u. a. m. ausdrückt.

Bereits 1931 schrieb Steinmetz: „Die Selbsthilfe wird dennoch überhaupt nie schwinden, sondern ewig als Korrektiv bestehen bleiben, und zwar ebensoviel bei fehlender wie bei zu großer Ausdehnung der höheren bzw. höchsten Macht, bei mangelhafter sozialer Ordnung wie bei zu strammer und lückenloser.“⁴⁾ Anzumerken ist, daß es selbstverständlich auch stets Selbsthilfegruppen gab und gibt, die sich nicht als Korrektiv der staatlichen Sozialpolitik begreifen, sondern die neben den bestehenden Sicherungssystemen arbeiten und/oder sich als Gegensystem verstehen⁵⁾.

Ebenso vielfältig wie die historischen Erscheinungsformen von Selbsthilfe sind auch die Versuche zu definieren, was Selbsthilfe denn eigentlich ist und was ihre konstituierenden Elemente sind.

II. Zur Definition der gruppenorientierten Selbsthilfe

Die Merkmale, die zur Definition der Selbsthilfegruppen in der Literatur vorfindbar sind, wurden weitgehend geprägt von den Analysen im Bereich der gesundheitsorientierten Selbsthilfe⁶⁾. Allerdings sind einige Basiskri-

terien vorfindbar, die als unumstritten gelten können: so z. B. Betroffenheit, Selbstverwaltung, Deprofessionalität. Um über den Gesundheitssektor hinauszugreifen, müssen erweiterte Kriterien zugrunde gelegt werden, wobei nicht alle diese definierenden Merkmale in gleichem Ausmaß und bei jedem in Frage stehenden Netz vorfindbar sind⁷⁾:

a) Das Kriterium der Betroffenheit umfaßt die aktuelle bzw. akute Berührung mit ei-

²⁾ G. Weisser, Probleme der Selbsthilfeunternehmen, in: Recht der Arbeit, 5 (1952) 6, S. 201.

³⁾ E. Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus, Tübingen 1929, S. 132.

⁴⁾ S. R. Steinmetz, Selbsthilfe, in: A. Vierkant (Hrsg.), Handwörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1931, S. 521.

⁵⁾ Zur Unterteilung von Selbsthilfegruppen in solche, die im System, neben dem System oder als Gegensystem tätig sind vgl. I. Kickbusch, Selbsthilfe im Gesundheitswesen. Autonomie oder Partizipation, in: W. Nelles/R. Oppermann (Hrsg.), Partizipation und Politik, Göttingen 1980, S. 394 ff.

⁶⁾ Vgl. z. B. den Forschungsverbund „Laienpotential, Patientenaktivierung und Gesundheitsselfhilfe“

des Bundesministeriums für Forschung und Technologie.

⁷⁾ Vgl. z. B. H. Winkelvoss/R. Itzwerth/A. Trojan, Zur Definition und Verbreitung von Gesundheitsselfhilfegruppen, in: I. Kickbusch/A. Trojan (Hrsg.), Gemeinsam sind wir stärker. Selbsthilfegruppen und Gesundheit, Frankfurt/Main 1981, S. 134.

- nem gemeinsamen Problem und zielt auch auf eine potentielle (erwartete, befürchtete) Betroffenheit ab — ein Aspekt, der insbesondere bei Nachbarschaftshilfen häufig anzutreffen ist.
- b) Die Erfordernis der Deprofessionalisierung schließt eine Kooperation z. B. mit intermediären Instanzen nicht a priori aus, soll jedoch die Grenzlinie etwa zu den freien Trägern der Wohlfahrtspflege markieren.
- c) Der Aspekt der ‚Solidarität‘ betont das Prinzip der Gegenseitigkeit und Zusammenarbeit.
- d) Die Leistungserstellung im Rahmen der Selbsthilfetätigkeit erfolgt ausschließlich bedarfsorientiert.
- e) Das Merkmal des Veränderungswunsches weist zwei Aspekte auf: Zum einen ist hier der Versuch zu nennen, das jeweilige, Betroffenheit auslösende Problem einer Lösung durch (eigenes und) gemeinschaftliches Handeln näherzubringen, zum anderen orientiert sich dieses Bestreben an dem Versuch, gesellschaftlich als unerwünscht erachtete Rahmenbedingungen gewissermaßen auf einer Mikroebene aufzufangen bzw. zu verändern.
- f) Das Kriterium der emotionalen Bindungen schließlich kann nur in eingeschränktem Umfang Geltung erlangen, da es z. B. hinsichtlich des Leistungsfeldes ‚bauliche Selbsthilfe‘ entweder nicht oder nur in geringem Umfang vorhanden ist, bzw. durch andere Interessenartikulationen deutlich überlagert wird⁸⁾.

III. Motivstrukturen der sozialen Selbsthilfe⁹⁾

Die Ergebnisse einer von den Autoren durchgeführten Trendbefragung (Bevölkerungssample)¹⁰⁾ zeigen, daß sich offensichtlich ein gutes Viertel der Befragten (27,8 v. H.) entweder noch nicht mit Selbsthilfemotiven befaßt hatte oder sich keine konkreten Anknüpfungspunkte vorstellen konnte. Die vom Rest der Interviewpartner vermuteten bzw. zugeschriebenen Motive orientieren sich überwiegend an der Annahme der ‚gleichen‘ Betroffenheit durch eine Problemstellung (26,1 v. H.) und an der Aussage, daß der Gruppenselbsthilfe (Gruppenhilfe, Beratung) zur Problemlösung unter dem Effizienzkriterium ein größeres Gewicht als beispielsweise individueller Selbsthilfe beizumessen sei (18,3 v. H.). Weniger

ausgeprägt war die Zuschreibung sozialer Motive (7,8 v. H.) und die Erwartung, daß Gruppenselbsthilfe betrieben werde, um eine ‚Sinnerfüllung des Lebens‘ (z. B. ausgedrückt in der Kombination des ‚Entfliehens aus der Einsamkeit‘ und der gleichzeitigen Ausführung einer befriedigenden Aufgabe) zu finden (6,1 v. H.). Eher vereinzelt wurden schließlich Motive wie fehlendes Staatsvertrauen (5,0 v. H.), Leisten eines Beitrages zum Allgemeinwohl (2,8 v. H.) und politische Beweggründe (1,1 v. H.) angeführt.

Aus einer Befragung von Selbsthilfegruppenmitgliedern ergab sich, daß die tatsächlich vorhandenen Beweggründe in gewissen Grenzen ein Spiegelbild der oben dargestellten Einschätzung liefern, wenngleich die Aussagen naturgemäß differenzierter und facettenreicher ausfielen¹¹⁾.

Auf einer ersten Ebene konnten vier Motivgruppen identifiziert werden, die sich partiell auch überschneiden:

Die erste Gruppe enthält Motive, die als rational begründet und nach außen, d. h. über die Gruppenarbeit hinaus wirkend, bezeichnet werden können. Im Grunde werden hier gesellschaftspolitische Anknüpfungspunkte her-

⁸⁾ Diese Aussage schließt nicht aus, daß sich z. B. aus einer Gruppe, deren Ziel in baulicher Selbsthilfe besteht, nach Zielerreichung eine u. a. auf emotionale Nähe gegründete Nachbarschaftshilfe entwickelt. Vgl. dazu INIFES, Die Effizienz und Effektivität unterschiedlicher Trägersysteme und Leistungsformen, Projektantrag an die DFG für die Projektphase B, unveröffentlichtes Manuskript, Leitershofen 1983, S. 21.

⁹⁾ Die Diskussion primär ökonomisch orientierter Motive wird an dieser Stelle nicht geführt, da diese zentral für die bauliche Selbsthilfe charakteristisch sind und an anderer Stelle behandelt werden.

¹⁰⁾ Die entsprechende — offen gestellte — Frage lautete: „Viele Menschen sind heute Mitglied in einer Selbsthilfegruppe, wobei es für den Eintritt eine Reihe von Gründen geben kann. Welche Gründe halten Sie für ausschlaggebend bzw. könnten Sie sich vorstellen?“. Quelle der nachfolgenden Daten: INIFES, eigene Erhebung 1982, n = 184. 5,4 v. H. der Befragten gaben dabei an, einer Selbsthilfegruppe anzugehören.

¹¹⁾ Die befragten Vertreter der Selbsthilfegruppen bzw. die Gruppen selbst lassen sich einem relativ breiten Tätigkeitsspektrum zuordnen. Nachbarschaftshilfen waren ebenso vertreten wie etwa Gruppen, die sich mit spezifischen Aspekten von Suchterkrankungen etc. befassen.

angezogen, was besonders deutlich wird durch die Hinweise wahrgenommener Defizite sozialpolitischer Instanzen (Staatsversagen) und die Betonung der ‚übergeordneten Wichtigkeit‘ der eigenen (Selbsthilfe-)Ansätze. Eine zentrale Größe besteht hier im Veränderungswunsch, nicht nur bezogen auf die Reduktion der spezifischen Probleme, sondern auch wirkend im Sinne einer Ergänzung und/oder Alternative zum ‚traditionellen‘ Sicherungssystem.

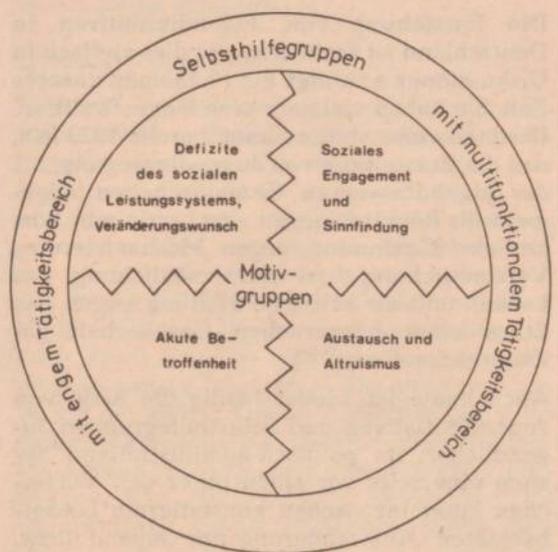
Der zweiten Motivgruppe läßt sich als dominierender Begriff das soziale Engagement zuordnen. Ähnlich wie oben kann auch hier die Ausgangsgrundlage als eine bestimmte Perception gesellschaftlicher Bedingungen definiert werden, die in einem Gefühl sozialer Verantwortlichkeit mündet. Jedoch scheint hier eher eine emotionale Komponente vorhanden zu sein. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Betonung der Sinnhaftigkeit sozialen Engagements häufig mit dem Begriff des Idealismus gepaart wird und somit in gewisser Hinsicht den ‚Traum von einer besseren Welt‘ einschließt (und diesen auch in Handlungen umzusetzen versucht).

Die dritte Gruppe kann unter den Begriff der Betroffenheit subsumiert werden. Zur Erläuterung sei vermerkt, daß zwar in den beiden erstgenannten Motivfeldern Betroffenheit enthalten ist. Während dort jedoch im eher allgemeinen Sinne auf Betroffenheit bezüglich der tatsächlichen oder vermeintlichen Defizite des sozialen Leistungssystems abgestellt wird, ist hier Betroffenheit konkret mit eng begrenzten, spezifischen und persönlich erfahrenen (erfahrbaren) Problemlagen verbunden. Mit dieser akuten Betroffenheit geht die Erwartung einher, durch die Gruppenselbsthilfe zu einer vergleichsweise besseren Problembewältigung zu gelangen, als dies bei Einzelaktionen oder z. B. auch durch (alleinige) Kooperation mit sozialpolitischen/professionellen Instanzen möglich erscheint. Der auch hier vorhandene Veränderungswunsch manifestiert sich wesentlich stärker an den internen Arbeitsfeldern der Gruppen.

Die vierte Gruppe schließlich läßt sich dem Begriff des ‚Austausches‘ zuordnen, wobei hier nicht der enge Tausch der ökonomischen Theorie gemeint ist, sondern auch der Tausch nicht-materieller Ressourcen¹²⁾. Dieser Gedanke äußert sich in den genannten Motiven insofern, als sie einerseits unter dem Begriff der ‚Freude am Helfen‘ eingeordnet werden

können, wobei durchaus auch altruistisches Verhalten unterstellt werden kann. Andererseits sind hier auch eher ‚rationale‘ Überlegungen vertreten, die stark an das Versicherungsprinzip erinnern: Der Ressourcenausch wird als zeitlich versetzte Interaktion begriffen, die sich etwa durch den Satz ‚ich helfe jetzt, damit auch ich später Hilfe erhalte‘ umschreiben läßt. Mit anderen Worten: Die Hilfeleistung wird erbracht als ‚Versicherung‘ für den Fall des Umschlagens von potentieller in akute Betroffenheit.

Abbildung 1: Schematischer Überblick über Motivgruppen



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Motivgruppen sind, wie Abbildung 1 verdeutlicht, fließend und treten auch in unterschiedlicher Gewichtung auf, je nachdem, ob eine Selbsthilfegruppe einen eng definierten, zentralen Tätigkeitsbereich hat oder eher ‚multifunktional‘ ist. Erstere zeichnen sich dadurch aus, daß sie im wesentlichen in Defizitbereichen des professionell organisierten Sicherungssystems tätig sind (z. B. die Mehrzahl der Gesundheitsselbsthilfegruppen); letztere agieren über weite Strecken unterhalb der Eingriffsebene des institutionalisierten Leistungsnetzes (z. B. Nachbarschaftsselbsthilfegruppen).

Die bisher vorliegenden Ergebnisse lassen darauf schließen, daß für die erste Kategorie die Motivgruppen eins und drei relativ größere Bedeutung erlangen, wobei, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Grad der akuten Betroffenheit den Ausschlag gibt. In der zwei-

¹²⁾ Vgl. zur sozialpsychologischen Austauschtheorie diesbezüglich z. B. U. G. Foa/E. B. Foa, *Societal Structures of the Mind*, Springfield (Ill) 1974.

ten Kategorie dagegen dominieren eher die Motive der Gruppen zwei und vier. Das Übergewicht des sozialen Engagements und der Sinnfindung wird hier nicht zuletzt dadurch hervorgerufen, daß aufgrund der Mehrdimensionalität des Aufgabenfeldes Betroffenheit gewissermaßen parzelliert oder latent gehalten wird.

Ein weiterer Grund mag darin zu sehen sein, daß — wie die geführten Gespräche ergaben — eine große Zahl der hier in der Selbsthilfe Engagierten insofern über eine entsprechende Grunddisposition verfügt, als diese Personen in sozialen Berufsfeldern tätig sind oder waren¹³⁾.

IV. Beispielhafte Bereiche

1. Jugendbewegung, Jugendinitiativen und Selbsthilfegruppen

Die Entstehung von Jugendinitiativen in Deutschland ist nicht erst, wie dies vielfach in Diskussionen anklingt, ein Phänomen unserer Zeit. Sie haben vielmehr eine lange Tradition. Beispielsweise stellte Simon bereits 1929 fest, daß die Entstehung von Jugendbewegung, "... der jugendbewegten Gemeinschaften allgemein, als Reaktion gegen eine bestimmte, 'bürgerliche' Gesinnung, gegen Mechanisierung, Verstaatlichung und Entpersönlichung des Lebens und als kritische Haltung gegen das Ethos einer bürgerlichen Gesellschaft gekennzeichnet wird"¹⁴⁾.

Auch heute ist wieder häufig die Rede von Jugendinitiativen und Selbsthilfegruppen Jugendlicher: im politisch-administrativen System einerseits vor allem unter den Vorzeichen einer inzwischen konstatierten betontbewußten 'Auswanderung der Jugend' (bzw. eines großen Teils davon) und einem Anti-Institutionalismus der jungen Generation¹⁵⁾, und andererseits unter dem Gesichtspunkt einer quantitativen und kostenmäßigen Entlastung des sozialen Netzes. Das angesprochene Exodus-Phänomen betrifft dabei nicht nur die Parteien und die parteipolitisch gebundenen Jugendorganisationen, sondern ebenso die kirchlichen, die gewerkschaftlichen u. a. Nicht zuletzt deshalb ist 'Jugend' in

den letzten Jahren zum Gegenstand vielfältiger Untersuchungen geworden. Nahezu durchgängig enthalten diese Berichte positive Bemerkungen über alternative Projekte, Selbsthilfegruppen und selbstorganisierte Jugendinitiativen, die "... vor allem in bestimmten sozialen Bereichen und im Dienstleistungsgewerbe eine wertvolle Ergänzung zu bestehenden öffentlichen und privaten Einrichtungen und Betrieben darstellen können"¹⁶⁾. Auch im Wohnungsbau werden gute Chancen für Selbsthilfeaktivitäten Jugendlicher gesehen. Häufig empfehlen die Berichte und Untersuchungen eine Unterstützung und öffentliche Förderung von solchen Gruppierungen, wobei jedoch in der Realität in dieser Hinsicht wenig geschieht und in der letzten Zeit eher gegenläufige Tendenzen feststellbar sind¹⁷⁾. Noch immer gilt für jugendpolitische Programme, daß dort Forderungen erhoben werden, die sich in der realen Ausgestaltung der Sachprogramme nicht mehr wiederfinden, und daß dort "Probleme, die faktisch nicht gelöst werden können oder als Probleme gar nicht mehr akzeptiert werden, ... in einem marginalen Politikfeld gleichsam konserviert (werden), um die Betroffenheit des politisch-administrativen Systems oder der großen politischen Organisationen zu demonstrieren"¹⁸⁾. Generell gilt: "Jugend ist zum vom politischen Alltagsgeschäft abgekoppelten 'Testfall' geworden"¹⁹⁾.

Trotzdem bzw. gerade deshalb wird mit hoher Wahrscheinlichkeit die Selbstorganisation

¹³⁾ Vgl. z. B. zur 'Berufsstruktur' der in — wenn auch an intermediäre Instanzen angelehnten — Nachbarschaftshilfen tätigen Personen: B. Uffrecht, Möglichkeiten der Selbsthilfe in der Nachbarschaft, in: K. Petersen (Hrsg.), Selbsthilfe und ihre Aktivierung durch soziale Arbeit, Frankfurt/Main o. J. (Deutscher Fürsorgerat 1976), S. 97.

¹⁴⁾ G. Simon, Jugendbewegung, in: J. Dünner (Hrsg.), Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, Berlin 1929², S. 371.

¹⁵⁾ Vgl. hierzu z. B. R. Meng, Zweifel am Marsch durch die Institutionen — Bei vielen Jugendlichen wächst die Distanz zur Politik, in: Die Neue Gesellschaft, 28 (1981) 3, S. 242 ff.; G. Brenner, Zur Auswanderung der Jugend. Der Anti-Institutionalismus in der jungen Generation, in: Deutsche Jugend, 27 (1979) 8, S. 345 ff.

¹⁶⁾ Enquête-Kommission "Jugendprotest im demokratischen Staat", Jugendprotest im demokratischen Staat (II). Schlußbericht 1983 Enquête-Kommission des 9. Deutschen Bundestages, in: Zur Sache, 14 (1983) 1, S. 75.

¹⁷⁾ Vgl. z. B. B. Hafenecker, Trends kommunaler Jugendpolitik, in: Deutsche Jugend, 30 (1982) 9, S. 416 ff.

¹⁸⁾ W. Schefold, Jugendpolitik als Parteiprogramm: Zur Schwierigkeit, über Jugend Politik zu formulieren, in: L. Böhnisch/J. Müller-Stackebrandt/W. Schefold (Hrsg.), Jugendpolitik im Sozialstaat, München 1980, S. 181.

¹⁹⁾ L. Böhnisch, Schluß mit dieser Jugenddebatte, in: Betrifft: Erziehung, (1982) 12, S. 24.

und die Entstehung von Jugendinitiativen und -selbsthilfegruppen zunehmen, wobei der Begriff ‚Jugend‘ hier die post-adoleszente Phase bis hin zu einem Alter von ca. 30 Jahren beinhaltet²⁰). Diese Vermutung wird auch durch die jüngste Shell-Studie ‚Jugend‘81‘ gestützt. So gaben bei einer im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten repräsentativen Befragung unter den 15- bis 24jährigen Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland z. B. 6 v. H. an, daß sie sich zu „Gruppen mit alternativer Lebensweise (z. B. Landkommunen, die selbst natürlich anbauen)“ rechnen; 56 v. H. gehören nicht dazu, finden „solche Leute aber ganz gut“²¹).

Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik sind Daten über die Anzahl von Selbsthilfegruppen Jugendlicher und ihre Tätigkeitsbereiche und -felder Mangelware und äußerst vage und spekulativ. Sicher ist jedenfalls die Zunahme von Selbsthilfeaktivitäten jugendlicher Arbeitsloser, wobei die hohen Arbeitslosenzahlen „nur der Rohstoff für diese Art von Projekten“²²), insbesondere selbstorganisierte Alternativprojekte, sind. Eine weitere Bedingung ist das Zusammentreffen von Jugendlichen in Jugendzentren und ähnlichen Einrichtungen, die häufig einen engen Konnex zu diesen Selbsthilfegruppen aufweisen, sowie die Auswirkungen von Randgruppenarbeit mit Jugendlichen²³). Eine aktuelle Umfrage zeigt, daß 60 v. H. der 16- bis 34jährigen es befürworten würden, wenn Projekte im Selbsthilfe- und Alternativbereich vom Staat als Mittel gegen Arbeitslosigkeit unterstützt werden würden, und 22,5 v. H. dieser Personen würden selbst gerne in Projekten dieser Art mitarbeiten²⁴). Nach einer Schätzung gab es beispielsweise im Jahre 1982 in Berlin 40 Projekte mit Jugendlichen im alternativen sozialen Dienstleistungsbereich mit zusammen 490 Mitarbeitern²⁵). Ebenfalls in Berlin wurden in einer qualitativ angelegten Studie 1982

14 alternative Projekte der Jugendhilfe untersucht²⁶). Dabei handelte es sich um reine Ausbildungsprojekte, kombinierte Wohn- und Ausbildungsprojekte, Jugendwohnprojekte und beratungs- und stadtteilorientierte Projekte. Verfolgt wurden ganzheitliche Ansätze, die die strikte Trennung zwischen Arbeitswelt und Freizeit aufzuheben versuchten. Interessant ist auch die Tatsache, daß fast alle Projekte nicht von den betroffenen Jugendlichen als Selbsthilfeinitiativen gegründet wurden, sondern der Anstoß von außen, konkret den Projektmitarbeitern, kam. Dies deutet einmal mehr darauf hin, daß die meisten Selbsthilfegruppen der Unterstützung Externer im weitesten Sinne bedürfen.

2. Nachbarschaftshilfe

Im folgenden ist überwiegend nicht von nachbarschaftlichen Beziehungen aufgrund traditioneller Bindung die Rede, sondern von Nachbarschaftshilfe im ‚modernen‘ Sinne, bei der die ‚normativ-verpflichtende‘ Komponente von eher emotionalen Aspekten²⁷) in den Hintergrund gedrängt ist und wesentlich das Prinzip der Freiwilligkeit dominiert. Dennoch sind — ähnlich den Jugendinitiativen — auch diese Ansätze nicht ‚traditionslos‘; sie reichen zurück bis etwa in die dreißiger Jahre, wo die aufkommende Großstadt und eine damit einhergehende Zivilisationskritik vor allem den Großstädter als „beziehungslos, enturzelt und ‚nachbarlos‘“²⁸) darstellte. Die Überwindung dieses Zustandes wurde beispielsweise durch Konzepte der ‚neighbourhood-units‘²⁹) angestrebt. Etwa zu Beginn der sechziger Jahre setzte allerdings eine Ernüchterungsphase hinsichtlich des Nachbarschaftsgedankens ein, als das Scheitern dieser ‚geplanten‘ Nachbarschaftsmodelle offensichtlich wurde³⁰). Unter anderen Vorzeichen und nicht zuletzt in Verbindung mit dem (Wieder-)Aufkommen der Selbsthilfe- und Alternativbewegung scheint auch für den Nachbarschaftsgedanken seit nunmehr einer Reihe

²⁰) Vgl. hierzu Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.), Jugend '81: Lebensentwürfe, Alltagskulturen, Zukunftsbilder, Hamburg 1981, Bd. 1, S. 100 ff.

²¹) Vgl. ebd., Bd. 3, S. 84.

²²) K. Mischen, „Lieber lebendig als normal“: Selbsthilfeorganisation, kollektive Lebensformen und alternative Ökonomie, Bensheim 1982, S. 109.

²³) Vgl. ebd. Vgl. hierzu ähnlich Ch. Potting, Arbeitslose organisieren sich selbst, in: R. Schwendter (Hrsg.), Zur alternativen Ökonomie III, Berlin 1978, S. 79 f.

²⁴) Vgl. P. Grottian/M. v. Klipstein/B. Strümpel, zitiert nach P. Grottian/M. Kück, Modell Berlin: 10 000 neue Arbeitsplätze im Selbsthilfe- und Alternativbereich, S. 1 (erscheint in M. Bolle/P. Grottian (Hrsg.), Wie man Arbeitsplätze schafft, Reinbek 1983).

²⁵) Vgl. P. Grottian/M. Kück, a. a. O. (Anm. 24), S. 7 a.

²⁶) Vgl. hierzu I. König/D. Kreft/T. Schumann, Alternative Projekte der Jugendhilfe in Berlin, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 34 (1983) 6, S. 21 ff.

²⁷) Vgl. zu dieser Differenzierung P. Atteslander, Der Begriff der Nachbarschaft in der neueren Gemeindeforschung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 96 (1960) 4, S. 449 ff.

²⁸) E. Pfeil, Zur Kritik der Nachbarschaftsidee, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 2(1963)1, S. 42.

²⁹) Vgl. z. B. E. Simon, Rebuilding Britain, London 1945, S. 188 ff.

³⁰) Vgl. E. Pfeil, Zur Kritik der Nachbarschaftsidee, a. a. O. (Anm. 28), S. 39 ff.; H. Klages, Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Stuttgart 1968².

von Jahren wieder steigende Popularität zu verzeichnen zu sein.

Dies mag zum einen darauf beruhen, daß professionelle personenorientierte soziale Dienstleistungen für viele Menschen in zunehmendem Maße nicht mehr finanzierbar sind, zum anderen ist es darauf zurückzuführen, daß eine Vielzahl der nachbarlich erbrachten Dienste anderweitig nicht zur Verfügung stehen, da sie unterhalb der Eingriffsschwellen staatlicher Instanzen und oftmals auch freier Träger angesiedelt sind. Wie die oben dargestellte Motividiskussion nahelegt, ist auch der Wunsch nach Betätigung im sozialen Bereich sicherlich eine wesentliche Antriebsquelle. Begünstigend für das Engagement wirkt zweifellos auch, daß in diesem Selbsthilfebereich vom Helfenden in aller Regel und vor allen Dingen Alltagskompetenz gefordert wird³¹⁾.

Als entscheidend für die Funktionsfähigkeit von Nachbarschaftshilfen schließlich ist weniger die tatsächliche räumliche Nähe anzusehen³²⁾, sondern — begreift man Nachbarschaft als soziales Beziehungsfeld — die bereits von Weber konstatierte „Gemeinsamkeit der Interessenlage“³³⁾, ein Gefühl der Verbundenheit und Solidarität.

Die Erscheinungsformen der Nachbarschaftshilfe sind vielfältig, Übergänge zwischen diesen Formen ebenso fließend wie zu anderen Bereichen der Selbsthilfe (z. B. Alten- oder Gesundheitsselbsthilfen). Als Orientierungskriterium können jedoch zwei zentrale Typen angegeben werden, die sich als ‚Hilfe zwischen Nachbarn‘ und als ‚Nachbarschaftshilfe in organisierter Form‘ bezeichnen lassen.

Der erste Typ kennzeichnet Interaktionen, die in der Regel auf wechselseitigen Prozessen in relativ ‚kleinen Netzen‘³⁴⁾ beruhen. Die erbrachten Leistungen (personen-, aber auch sachorientiert) korrespondieren zu alltäglichen Bedürfnissen und Problemen, enthalten oftmals spontane Elemente und bedürfen aufgrund gegenseitiger Kenntnis und face-to-face Kommunikation eines nur relativ gerin-

gen formalen Organisationsgrades. Charakteristisch für das Leistungsspektrum ist die Nähe zu Aufgaben, die auch in familialer und individueller Selbsthilfe erbracht werden, wobei sich der Bogen von Kinderhüten, Einkaufsdiensten über Nachhilfe, Reparaturen bis zu Hilfen bei Krankheit und in Notfällen etc. spannen läßt.

Diese kleinen Netze der Nachbarschaft bilden häufig die Vorstufe für die organisierte Nachbarschaftshilfe, den zweiten zentralen Typus; die hier vorfindbaren Gruppen können sowohl eigeninitiiert (z. B. ein Teil der Nachbarschaftsvereine) als auch fremdinitiiert im Sinne von Nachbarschaftsorganisationen sein. Vor allem hier findet sich das oftmals eng verknüpfte Netz der Koproduktion mit anderen sozialpolitischen Trägern, insbesondere den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Kommunen. Die Tätigkeitsfelder sind zwar prinzipiell ähnlich strukturiert wie im zuvor umrissenen Fall, jedoch scheint sich hier eine Gewichtsverlagerung insofern zu ergeben, als personenorientierte Betreuungsfunktionen (z. B. im Gesundheits- und besonders Pflegebereich, in der Altenbetreuung etc.) dominieren³⁵⁾; die Hilfeleistung und deren Ausgestaltung wird in der Regel durch eine ‚Einsatzzentrale‘ organisiert bzw. koordiniert.

Über den Umfang der tatsächlich geleisteten Nachbarschaftshilfe sowie über das noch zusätzlich vorhandene Potential liegen keine eindeutigen Daten vor. Dennoch können die vorhandenen Studien — wengleich lediglich bestimmte Teilaspekte berücksichtigt werden — einige Anhaltspunkte liefern.

In Tabelle 1 spiegeln sich Umfangsschätzungen im Bereich der eher ‚klassischen‘, d. h. nicht-organisierten, freiwilligen und unbezahlten Hilfeleistungen wider. In der Differenzierung nach den Adressaten der Unterstützung zeigt sich dabei, daß das ‚nachbarschaftliche Engagement‘ im Verhältnis zu den beiden Kategorien ‚Verwandte‘ und ‚Freunde/Bekannte‘ relativ deutlich abfällt. Andererseits läßt sich jedoch feststellen, daß im Unterschied zu diesen Kategorien innerhalb der Adressatengruppe der Nachbarn die drei letzten, auf soziale Gesichtspunkte im engeren Sinne bezogenen Items ein relativ stärkeres Gewicht erhalten als die primär sachorientierten Dienstleistungen.

³¹⁾ Vgl. H. Nokielski, Organisierte Nachbarschaftshilfe als „neue“ Form sozialen Helfens, in: *Sociologia internationalis*, 19 (1981) 1/2, S. 147.

³²⁾ Vgl. ebd., S. 140 und 145.

³³⁾ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 197.

³⁴⁾ Vgl. zum Begriff des ‚kleinen Netzes‘ etwa W. Geissberger, *Das kleine Netz*, in: *Tagesanzeiger (Magazin)* Nr. 47, Zürich 1975, zitiert nach E. Matzner, *Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise*, Reinbek 1978, S. 150 ff.

³⁵⁾ Vgl. ausführlich die Darstellung der Tätigkeitsfelder bei B. Uffrecht, *Möglichkeiten der Selbsthilfe in der Nachbarschaft*, a. a. O. (Anm. 13), S. 98.

Tabelle 1: Unbezahltes, freiwilliges Engagement nach Tätigkeitsfeldern *) (Angaben in v.H.)

Tätigkeit	Hilfe bei		
	Verwandten	Nachbarn	Freunden/ Bekanntem
Autoreparatur	4,70	2,10	6,10
Gartenarbeit	13,31	4,45	4,86
Wohnungsrenovierung	17,26	3,21	11,08
Umzug	14,59	3,34	13,60
Hausbau/Umbau	8,36	1,98	5,48
Beaufsichtigung kleiner Kinder	16,23	8,57	10,26
Betreuung kranker Kinder oder Behinderter	11,17	4,94	4,20
Hilfe bei persönlichen Problemen	18,71	8,20	20,60

*) Die Frageformulierung (Listenvorlage) lautete: „Welche Hilfeleistung haben Sie in den letzten 2 bis 3 Jahren für Verwandte, Nachbarn und Freunde bzw. Bekannte erbracht? Wobei haben Sie geholfen? Geben Sie bitte alles getrennt nach dieser Liste an.“

Quelle: Eigene Berechnungen nach: ZUMA/Infratest, Wohlfahrtssurvey 1980, n = 2427. Das Datenband wurde uns freundlicherweise vom Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung der Universität Köln zur Verfügung gestellt.

Ein umfassenderer Indikator für die Abschätzung von Handlungspotentialen sowie aktueller Tätigkeit dürfte in der Frage nach dem ehrenamtlichen sozialen Engagement zu sehen sein. Allerdings liegen auch hierzu unterschiedliche Zahlen vor. So bezifferte etwa Fink in Anlehnung an eine Studie des Instituts für Demoskopie in Allensbach das Potential für ehrenamtliche Tätigkeiten mit ca. 35 v. H. der Befragten; das tatsächlich und aktuell vorfindbare Engagement wird mit etwa 3-5 v. H. angegeben³⁶⁾. Auf der Grundlage einer anderen Datenbasis³⁷⁾ ergibt sich demgegenüber ein tatsächliches soziales Engagement von 11 v. H. der Befragten und eine potentielle Bereitschaft zu ehrenamtlicher sozialer Tätigkeit von insgesamt 29 v. H. (aufgliedert nach 6 v. H. ‚sicherem‘ und 23 v. H. ‚ambivalentem‘, d. h. an bestimmte Bedingungen geknüpftem Potential).

Hier kommt es weniger auf die Unterschiede in diesen Schätzungen an, als vielmehr auf die auftretenden gruppenspezifischen Unterschiede, die kurz anhand der letztgenannten Datenbasis verdeutlicht werden sollen.

Bei der Differenzierung nach dem höchsten erreichten Schulabschluß beispielsweise ergibt sich, daß mit steigendem formalen Bil-

dingsgrad sowohl das aktuelle Engagement als auch das Potential kontinuierlich zunehmen (von der Gruppe ‚Hauptschulabschluß ohne abgeschlossene Lehre‘ mit 6 v. H. bzw. 21 v. H. zur Gruppe ‚Abitur/Hochschulabschluß‘ mit 22 v. H. bzw. 42 v. H.). Mit ähnlicher Linearität sinken beide Kennziffern bei der Differenzierung nach Altersklassen mit ansteigendem Alter ab (von der Gruppe der 16- bis 39jährigen Befragten mit 13 v. H. bzw. 39 v. H. bis zur Gruppe der über 65jährigen Personen mit 6 v. H. bzw. 10 v. H.).

Diese auch an anderer Stelle thematisierten³⁸⁾ gruppenspezifischen Unterschiede deuten darauf hin, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen offensichtlich im Augenblick weniger ‚selbsthilfefähig‘ sind als andere, oder anders formuliert, daß ehrenamtliches soziales Engagement (und damit auch solidarische Selbsthilfe) von einigen Gruppen (relativ zu anderen) weniger als möglicher Lösungsweg sozialpolitischer Fragestellungen angesehen oder akzeptiert wird (oder auch aufgrund spezifischer Umstände werden kann). Dies ist selbstverständlich nicht als Argument gegen die Selbsthilfe oder gar die ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ zu werten. Der Akzent liegt vielmehr auf der Tatsache, daß hier ‚Grenzen der Hoffnung‘ aufgezeigt sind, die die staatliche Sozialpolitik nicht übersehen sollte.

Nicht nur auf der Ebene der Betroffenen läßt sich Nachbarschaftshilfe thematisieren; auch

³⁶⁾ Vgl. U. Fink, Unentgeltliche soziale Dienstleistungen aus der Sicht eines Bundeslandes, in: Sozialer Fortschritt, 32 (1983) 3, Sonderbeilage, S. XI.

³⁷⁾ Quelle der nachfolgenden Daten: Infratest, Inifes-Sonderauswertung „Bürger und Sozialstaat“, München 1981, zitiert nach: K. Deimer/E. Kistler/M. Pfaff/A. Theis, Der Einfluß verbraucherpolitischer Instrumente bei staatlichen Anbietern, Abschlußbericht für den BMFT, Leitershofen 1983, S. 186; n = 6566.

³⁸⁾ Vgl. z. B. Ch. Badelt, Selbstorganisation: Alternative zur Bürokratie, Informationen des österreichischen Wirtschaftsbundes, IWB 17, Wien 1979, S. 111; H. Schulze, Die Effektivität sozialpolitischer Interventionen im Bereich Gesundheit, Diss., Augsburg 1981, S. 239.

im politischen Bereich gewinnt dieser Gedanke zunehmend an Popularität. Dies beruht zum einen auf den vielbeschworenen ‚leeren öffentlichen Kassen‘, zum anderen wohl auch auf der Erkenntnis, daß familialer Eigenhilfe (zum Beispiel im Pflegebereich) aufgrund des Wandels zur Kernfamilie, verbunden mit veränderten Wohn- und Lebensbedingungen (und -auffassungen), eindeutige Kapazitätsgrenzen gesetzt sind³⁹⁾. Wird damit die Nachbarschaftselbsthilfe zum Auffangbecken ungelöster Probleme von ‚unten‘ (Familie) und ‚oben‘ (Staat), zum Ausfallbürgen anderer Sicherungsnetze?

Zunächst ist festzuhalten, daß das Ziel der Förderung von Eigenverantwortlichkeit, der Stärkung von bürgerschaftlicher sozialer Selbsthilfe in dieser allgemeinen Formulierung⁴⁰⁾ sicherlich auf breiter Basis konsensfähig erscheint. Bei näherer Betrachtung jedoch kristallisieren sich Elemente heraus, die sich nicht allein in unterschiedlich interpretierten Begrifflichkeiten niederschlagen. Dies zeigt sich beispielsweise am neuerdings wieder zu politischen Ehren kommenden Konzept der Subsidiarität, das allerdings häufig in stark verkürzter Weise dargestellt wird. Denn der Vorrang der jeweils kleineren Netze der Sicherung ist lediglich ein Aspekt dieses Prinzips, auch wenn sich die Argumentation im politischen Raum weitgehend auf diese Facette konzentriert⁴¹⁾. In der Auslegung der katholischen Soziallehre, vertreten v. a. durch O. v. Nell-Breuning, stellt sich das Subsidiaritätsprinzip dagegen umfassender dar. Als allgemeingültiger Maßstab ist der Grundsatz bzw. die Pflicht des ‚hilfreichen Beistandes‘ anzulegen, wobei gilt: „hilfreich ist der Beistand, der die Selbstentfaltung (Art. 2 GG) fördert, schädlich ist der, der sie beeinträchtigt, hindert oder stört“⁴²⁾.

Übertragen auf Aktionsfelder der Nachbarschaftshilfe (und der Selbsthilfe, dem sozialen

³⁹⁾ Vgl. zu letzterem z. B. Chr. v. Ferber, Unentgeltliche soziale Dienstleistungen aus der Sicht des Medizinsoziologen, in: Sozialer Fortschritt, 32 (1983) 3, Sonderbeilage, S. VI.

⁴⁰⁾ Vgl. H. Kohl, Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag, Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung, in: Bulletin (1983) 43, S. 403. Vgl. zu einer kritischen Diskussion G. Naegele, Abkehr vom Prinzip der Sozialstaatlichkeit? in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 34 (1983) 2, S. 42 ff., sowie die dort verarbeitete Literatur und die einer kritischen Würdigung unterzogenen aktuellen Papiere und Politikinhalt.

⁴¹⁾ Vgl. z. B. U. Fink, Mehr Subsidiarität oder mehr Planung, in: ders. (Hrsg.), Wie krank ist unsere Gesundheit?, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1982, S. 12.

⁴²⁾ O. v. Nell-Breuning, Das Subsidiaritätsprinzip, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 27 (1976) 1, S. 8.

Engagement generell) ergibt sich aus dieser Interpretation die Notwendigkeit der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘. Dieses Erfordernis wird jedoch — vor allem in der politischen Diskussion — oftmals von der Argumentation hinsichtlich der Kostenreduktion bei den öffentlichen Haushalten überlagert. So unbestritten dieses Ziel sein mag, solange im allgemeinen Kontext auf ‚social slack‘ abgestellt wird⁴³⁾, und so unbestritten beispielsweise bestehende Nachbarschaftshilfen ‚kostengünstiger‘ produzieren als professionelle Dienste⁴⁴⁾, so verfänglich erscheint diese Argumentation im einzelnen zu sein. Thiemeyer hat zu Recht darauf hingewiesen, daß Kostenreduktion für öffentliche Haushalte in der volkswirtschaftlichen Sicht im Klartext Kostensubstitution bedeutet, da lediglich eine Überwälzung auf Private stattfindet⁴⁵⁾. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß, je stärker sich im Konnex zur Selbsthilfe dieses Entlastungsziel umsetzen läßt, d. h. je stärker die Budgetrestriktionen für sozialpolitische Leistungen ausfallen, desto stärker die nicht selbsthilfefähigen Gesellschaftsmitglieder an den privaten Kosten — ausgedrückt auch in entgangenem Nutzen — beteiligt werden. Diese Personen können zum einen nicht mehr oder nur in eingeschränktem Umfang auf bestimmte öffentliche Leistungen zurückgreifen, zum anderen entgeht ihnen der durch Selbsthilfe ermöglichte Nutzen.

Ferner überbetont das ‚Klagen‘ über die Finanzmisere zumindest indirekt den Gesichtspunkt des ‚In-die-Pflicht-Nehmens‘ (jenseits von ‚individueller sozialer Verantwortlichkeit‘), was der Idee der Selbsthilfe insofern zuwiderläuft, als diese nicht zuletzt auf Frei-

⁴³⁾ Vgl. Ph. Herder-Dorneich, Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982, S. 103 ff. Gemeint ist eine ‚Überproduktion‘ an sozialpolitischen Leistungen, die insofern ineffizient ist, als sie prinzipiell zurückgenommen werden kann, ohne daß das gegenwärtige Leistungsniveau reduziert werden müßte. Nicht gelöst wird allerdings bei diesem Gedankengang die Frage der Effektivität sozialpolitischer Leistungen, wie bei der Betrachtung des Problems von nicht (mehr) anspruchsberechtigter Nutzung (z. B. in weiten Teilen des sozialen Wohnungsbaus) versus Nicht-Nutzung durch Bedürftige (und Anspruchsberechtigte) offensichtlich wird. Vgl. dazu auch z. B. H. A. Henkel/F. Pavelka, Nur 97 Prozent sind anständig — Zur Mißbrauchsdebatte sozialer Leistungen, in: Soziale Sicherheit, 30 (1981) 3, S. 65 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. z. B. B. Uffrecht, Möglichkeiten der Selbsthilfe in der Nachbarschaft, a. a. O. (Anm. 13), S. 99.

⁴⁵⁾ Vgl. T. Thiemeyer, Selbsthilfe und Selbsthilfebetriebe aus ökonomischer Sicht, in: B. Badura/Chr. v. Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, München-Wien 1981, S. 211 f.

willigkeit gründet⁴⁶⁾. Der Widerspruch wird deutlich, wenn man sich den für die Betroffenen bedeutsamen Unterschied vergegenwärtigt, der zwischen (wenn auch möglicherweise sanft) erzwungener Selbsthilfe und dem Engagement aus freien Stücken besteht.

Drittens — und damit zusammenhängend — ist die Gefahr der Vereinnahmung zu betonen, also der „Instrumentalisierung von Selbsthilfegruppen für Ziele, die nicht ihre eigenen, sondern die des professionellen bzw. staatlichen Systems sind“⁴⁷⁾. Trotz der gewissen Sonderstellung von Nachbarschaftshilfen im Selbsthilfespektrum, die u. a. durch ihre Multifunktionalität begründet ist, ist diese Gefahr zweifellos auch hier latent. Nicht allein über Ausführungsmacht, sondern auch über Definitionsmacht sollten die Gruppen selbst verfügen⁴⁸⁾.

Will man nachbarliche Selbsthilfe quantitativ und qualitativ auf ein neues Niveau heben, so ist der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ — die zwangsläufig auch ausgabenwirksam wird — zumindest mittelfristig gegenüber der programmatischen ‚Drohung‘ mit (und auch der tatsächlichen Durchführung von) pauschalen Kürzungen in sozialen Leistungsbereichen der Vorzug zu geben; denn die Weckung von zusätzlichen Selbsthilfeaktivitäten wird sich — wenn überhaupt möglich — als langfristiger Prozeß erweisen. Die Konzepte zur Förderung sind dabei im Hinblick auf die Anbieterseite dieser Hilfe zur Selbsthilfe an Bedingungen zu knüpfen, die gängiger staatlich-bürokratischer Praxis allerdings eher zuwiderlaufen dürften. Dies beginnt bei dem Erfordernis der flexiblen Handhabung, d. h. des Zuschneidens auf die konkret artikulierten Bedürfnisse der in der Nachbarschaftshilfe bereits Tätigen bzw. potentiell Engagierten und endet bei der Überlegung, daß für die Unterstützung nicht automatisch Wohlverhalten im Gegenzug eingefordert werden kann⁴⁹⁾. Bedingung die-

ser ‚neuen‘ Subsidiarität ist die Befreiung von obrigkeitstaatlichen Zwängen und überbürokratisierter Kontrolle. Notwendig ist eine „egalisierte Beziehung zwischen Anbietern und Konsumenten“⁵⁰⁾ der Hilfe zur Selbsthilfe.

Zu warnen ist jedoch vor überzogenen Erwartungen, da kaum anzunehmen ist, daß alle plötzlich zu einem Heer von Nachbarschaftshelfern werden. Wie die angesprochenen empirischen Ergebnisse zeigen, sind große Teile der Bevölkerung im Augenblick nicht einmal dem Potential des freiwilligen sozialen Engagements zuzurechnen; für diesen Personenkreis ist offensichtlich ‚Selbsthilfe‘ an sich — aus welchen Gründen auch immer — kurz- oder mittelfristig keine Alternative zu sozialpolitischen Leistungen. Hier sollte sich der Sozialstaat nicht mit dem Hinweis, es werde ja von ihm Selbsthilfe gefördert, aus der Verantwortung stehlen, da ansonsten die Gefahr besteht, daß die ‚Stärkung der Eigenverantwortung‘ besonders zu Lasten der sozial Schwachen geht.

3. Bauliche Selbsthilfe

„Schätzungen zufolge hat rund ein Drittel der Weltbevölkerung die eigene Wohnung ohne Architekten und Baufirmen in Selbsthilfe errichtet.“⁵¹⁾ Diese hohe Zahl erscheint auf den ersten Blick auf den überproportionalen Anteil baulicher Selbsthilfe in den unterentwickelten Ländern zurückzugehen, begründet in der z. T. geringen Ausprägung einer kommerziellen Bauwirtschaft, mangelnder Kaufkraft und den ausufernden Rändern der Metropolen in diesen Ländern. Für die entwickelten Länder scheint das Phänomen der baulichen Selbsthilfe demgegenüber von relativ geringer Bedeutung zu sein. So sieht etwa Burckhardt „das Selberbauen in industrialisierten Ländern nicht als eine breite und volkswirtschaftlich ins Gewicht fallende Be-

⁴⁶⁾ Vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), Thesen zu der augenblicklichen Sparsituation im Sozialbereich, Sonderdruck aus: DPWV-Nachrichten, (1983) 4, S. 1; W. Thiel, Operation '83: Einbau gelungen — Selbsthilfe tot?, in: Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen (Hrsg.), Selbsthilfegruppen Nachrichten, Gießen 1983, S. 18.

⁴⁷⁾ J. U. Behrendt/Chr. Deneke/R. Itzwerth/A. Trojan, Selbsthilfegruppen vor der Vereinnahmung?, in: B. Badura/Chr. v. Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, a. a. O. (Anm. 45), S. 120.

⁴⁸⁾ Vgl. I. Kickbusch, Von der Zerbrechlichkeit der Sonne, in: Dies./A. Trojan (Hrsg.), Gemeinsam sind wir stärker, a. a. O. (Anm. 7), S. 22.

⁴⁹⁾ Auf einzelne Strategien kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Vgl. z. B. zum Konzept einer nicht-bevormundenden Be-

ratung: B. Uffrecht, Möglichkeiten der Selbsthilfe in der Nachbarschaft, a. a. O. (Anm. 13), S. 95; zum Konzept einer Förderung von Sozialstationen, verstanden als wesentliche Mittler und Initiatoren von Nachbarschaftshilfe: D. Grunow/F. Hegner, Sozialstationen im Bereich der ambulanten Sozial- und Gesundheitspflege, in: B. Badura/Chr. v. Ferber (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, a. a. O. (Anm. 45), S. 39 ff.

⁵⁰⁾ B. Badura, Ende der Sozialversicherung?, in: S. Mosdorf (Hrsg.), Sorge um den Sozialstaat, Stuttgart 1982, S. 74 f.

⁵¹⁾ H. Zinn, Grenzen und Chancen eines selbstorganisierten Wohnungsbaus in hochindustrialisierten Ländern — Soziologische Aspekte, in: Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.), Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung, Bern 1980, S. 33.

wegung an⁵²⁾. Ergänzt wird diese Skepsis durch die Annahme, daß bauliche Selbsthilfe — die ‚Muskelhypothek‘ — bei überproportional steigenden Boden- und sonstigen Baupreisen (Material, komplizierte Gewerke), zumindest bezogen auf den Eigenheimbau, nicht mehr und vor allem nicht für schwächere soziale Gruppen ausreicht, fehlendes Eigenkapital zu kompensieren. So folgert Hellweg: „Im Wohnungsbau ist die Selbsthilfe in erster Linie aus ökonomischen Gründen aus dem Feld geschlagen“⁵³⁾ und sieht allenfalls in ländlichen Gebieten und andererseits bei der Altbauerhaltung ein realistisches Feld.

Solchen scheinbar plausiblen Argumenten einer geringen Bedeutung korrespondiert eine relativ geringe Beachtung der baulichen Selbsthilfe — bezogen auf den Eigenheimbau — in der Literatur und insbesondere auch in der neueren Selbsthilfediskussion⁵⁴⁾. Dies erstaunt, da bauliche Selbsthilfe zu denjenigen Bereichen gehört, in denen Selbsthilfebewegungen, speziell die Genossenschaftsbewegung, ihre ältesten historischen Wurzeln hat. Auch hat, wie zu zeigen sein wird, die Selbsthilfe beim Eigenheimbau eine doch noch erhebliche Bedeutung, die größer ist als die meist gehandelten Zahlen⁵⁵⁾.

Bauliche Selbsthilfe ist die „... natural-wirtschaftliche Eigenkapitalbildung in der Form der Einbringung von bauwirtschaftlichen und baustoffwirtschaftlichen Leistungen durch den Wohnungssuchenden mit oder ohne ‚Freundeshilfe‘“⁵⁶⁾. Unter baulicher Selbsthilfe ist damit generell die eigene oder nicht-kommerzielle fremde Hilfe bei der Erstellung von Wohneigentum, unabhängig von der Form des angestrebten Wohnbesitzes⁵⁷⁾, bzw. bei Renovierung/Modernisierung/Umbau etc. bei Mietern wie Eigentümern zu verstehen. Da gerade in diesem Bereich die Grenzen zur sogenannten Schwarzarbeit z. T. sehr fließend sind, ist mit dem Terminus ‚nicht-kommer-

ziell‘ jede Tätigkeit Dritter auf Rechnung des offiziellen Bauhaupt- und -nebegewerbes eng ausgegrenzt.

In den folgenden Ausführungen erfolgt eine Eingrenzung des Untersuchungsbereiches auf die Leistungen bei der Erstellung von Eigenheimen. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen der Einzel- und der Gruppenselbsthilfe, zwischen eigen- und fremdinitiiertem Aktivität sowie verschiedenen starken Organisationsformen der Gruppenselbsthilfe. Mischformen sind ebenso beobachtbar wie ein Nebeneinander an verschiedenen Gewerken am selben Objekt⁵⁸⁾.

Neben dem Hinweis auf unterschiedliche Organisationsformen (bzw. Unterstützungsmodalitäten je nach Bundesland) ist die Strebweite möglicher und existierender Unterstützung durch unterschiedliche Netze bei Einzel- und Gruppenselbsthilfe zu erwähnen, vom ‚Verwandten-/Bekanntenkreis‘ über intermediäre Instanzen bis zum Staat, vor allem in Form unterstützender Hilfen der Gemeinden (Baulandbereitstellung).

In der einschlägigen praxisbezogenen Debatte zum Thema dominieren neben einem spekulativen Pessimismus vor allem Zahlen von zweifelhafter Aussagekraft. Finanzierungsrechnungen bei bestgemeinten, vielleicht vorbildlichen Modellvorhaben reichen keineswegs zu einer Abschätzung oder gar Bewertung der tatsächlich stattfindenden baulichen Selbsthilfe aus, ebensowenig wie recht abstrakte Kalkulationen theoretisch möglicher Umfänge gewerkspezifischer Selbsthilfe. Die 57 v. H. möglichen Anteile des Selbstbaus an den Lohnkosten und von 28 v. H. an den Totalkosten der Erstellung eines einfachen Einfamilienhauses (die unter bestimmten Annahmen⁵⁹⁾ auf 36 v. H. steigbar sein sollen), wie sie Wiegand nach einer Studie für die Schweiz⁶⁰⁾ angibt, sind — von Baupraktikern als relativ hoch bezeichnete — Maximalwerte.

⁵²⁾ L. Burckhardt, Das Bauwesen und der Selbstbau, ebd., S. 31.

⁵³⁾ U. Hellweg, Ausweg Selbsthilfe?, in: Arch*, (1981) 55, S. 14.

⁵⁴⁾ Gleiches gilt für die Architektenausbildung (vgl. G. Pirhofer/G. Uhlig, Selbsthilfe und Wohnungsbau, in: Arch*, (1977) 33, S. 4 ff.), wie für die gesamte Wohnungspolitik der letzten zwei Jahrzehnte.

⁵⁵⁾ Vgl. z. B. Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern (Hrsg.), Mitteilungen, (1981) 4, S. 4.

⁵⁶⁾ G. Weisser, Bauliche Selbsthilfe in der Wohnungswirtschaft, Göttingen 1951, S. 17.

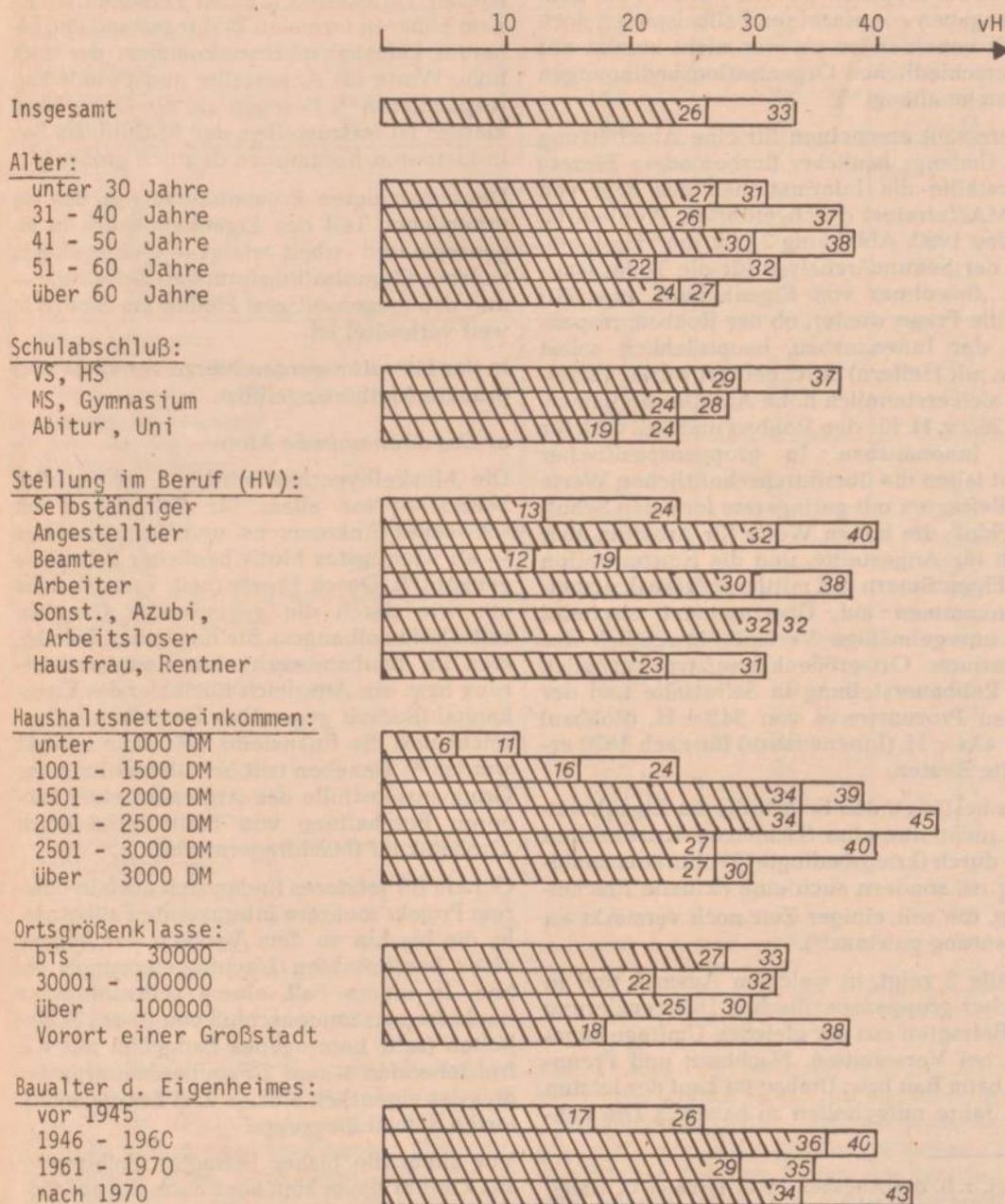
⁵⁷⁾ Vgl. ebd., S. 13.

⁵⁸⁾ Z. B. organisierte Gruppenselbsthilfe im Rohbau- und Außenbereich bei Reihenhäusern und unterschiedliche Einzelselbsthilfe bei verschiedenen Innenausbauten.

⁵⁹⁾ Variation des Ausbaustandards, Aufheben juristischer bzw. berufsständischer Barrieren, selbstbaugerechte Angebote der Industrie etc.

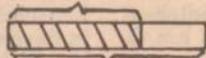
⁶⁰⁾ Vgl. J. Wiegand, Möglichkeiten und Grenzen im Bau von selbsterstellten Wohnungen aus wirtschaftlicher Sicht, in: Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.), Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung, a. a. O. (Anm. 51), S. 47 ff.

Abbildung 2: Bauliche Selbsthilfe im Eigenheimbau 1980 retrospektiv für Eigentümerhaushalte, Angaben in vH



Legende:

Rohbau vor allem in Eigenarbeit



Innenausbau vor allem in Eigenarbeit

Quelle: INIFES, eigene Berechnungen nach: ZUMA/Infratest, Wohlfahrtssurvey 1980, n = 2427 (931 Befragte waren Bewohner von Hauseigentum als Teilgesamtheit).

Die vorliegenden Zahlen über den tatsächlichen Umfang/Anteil der baulichen Selbsthilfe sind entweder relativ alt⁶¹⁾ und undifferenziert oder atypisch⁶²⁾. Auch weichen die Zahlenangaben aus einzelnen Fallbeispielen doch stark voneinander ab, was nicht zuletzt mit unterschiedlichen Organisationsbedingungen zusammenhängt⁶³⁾.

Interessant erscheinen für eine Abschätzung des Umfangs baulicher (insbesondere Einzel-)Selbsthilfe die Informationen aus dem von ZUMA/Infratest durchgeführten Wohlfahrtsurvey 1980. Abbildung 2 gibt die Häufigkeiten der Sekundäranalyse für die Teilgesamtheit ‚Bewohner von Eigenheimen‘ (n = 931) auf die Frage wieder, ob der Rohbau, respektive der Innenausbau, hauptsächlich selbst (bzw. mit Helfern) durchgeführt wurde. Es zeigen sich erstaunlich hohe Anteile von immerhin 26,2 v. H. für den Rohbau und 33,2 v. H. für den Innenausbau. In gruppenspezifischer Sicht fallen die überdurchschnittlichen Werte bei Befragten mit geringerem formalen Schulabschluß, die hohen Werte für Arbeiter, aber auch für Angestellte, und die Konzentration bei Eigentümern mit mittlerem Haushaltsnettoeinkommen auf. Überraschend erscheint der unregelmäßige Verlauf hinsichtlich des Kriteriums Ortsgrößenklasse/-typ bezüglich der Rohbauerstellung in Selbsthilfe und der hohen Prozentwerte von 34,3 v. H. (Rohbau) und 43,1 v. H. (Innenausbau) für nach 1970 erstellte Bauten.

Dies bestätigt, daß Selbsthilfe im Eigenheimbau nicht nur eine Sache von Krisenzeiten z. B. durch (kriegsbedingte) Wohnraumzerstörung ist, sondern auch eine aktuelle Erscheinung, die seit einiger Zeit noch verstärkt an Bedeutung gewinnt⁶⁴⁾.

Tabelle 2 zeigt, in welchem Ausmaß und in welcher gruppenspezifischen Differenzierung die Befragten aus der gleichen Umfrage angeben, bei Verwandten, Nachbarn und Freunden beim Bau bzw. Umbau im Lauf der letzten drei Jahre mitgeholfen zu haben⁶⁵⁾. Die Zah-

len sind unerwartet hoch, besonders die Hilfe bei Verwandten mit immerhin 8,4 v. H. Überraschend ist die überproportionale Nennung solcher Tätigkeiten u. a. bei Personen mit einem höheren formalen Bildungsstand und höherem Haushaltsnettoeinkommen, der auch hohe Werte für Angestellte und Beamte korrespondieren⁶⁶⁾. Bezogen auf die Ortsgrößenklassen ist festzustellen, daß Mithilfe am Bau in kleineren Kommunen deutlich größer ist.

Die aufgezeigten Ergebnisse zeigen, daß ein erheblicher Teil des Eigenheimbaues in Eigenregie und -arbeit erfolgt — gleichgültig in welcher Organisationsform von Selbsthilfe — und daß (gegenseitiges) Helfen am Bau recht weit verbreitet ist.

In der Literatur werden hierzu vor allem zwei primäre Motive angeführt:

a) Das ökonomische Motiv

Die ‚Muskelhypothek‘ wird von nahezu allen Seiten — vor allem für Selbstbauer mit schwacher Einkommens- und Vermögenslage — als wichtigstes Motiv baulicher Selbsthilfe genannt⁶⁷⁾. Durch Eigenarbeit, Freundeshilfe etc. wie durch die gegenseitige Gruppenselbsthilfe soll angesichts der hohen Lohnkosten im Bauhandwerk eine Kostenreduzierung bzw. ein Ausgleich für fehlendes Eigenkapital (Bonität gegenüber Fremdkapital) erreicht und die finanzielle Belastung gesenkt werden⁶⁸⁾. Daneben tritt bei allen Formen der Gruppenselbsthilfe das Argument einer billigeren Beschaffung von Baumaterial durch ‚Großeinkauf‘ (Nachfragemacht).

Gerade für letzteres finden sich auch in unserem Projekt mehrere interessante Fallbeispiele, die bis hin zu dem Versuch der Bildung eines beschränkten Nachfragemonopols gehen. In einem Fall, einem selbstinitiierten Bauherrenzusammenschluß von über 120 Einheiten (sehr heterogenes Baugebiet mit v. a. freistehenden 1- und 2-Familienhäusern), war dies das eigentlich einzige Ziel der eigeninitiierten Selbsthilfegruppe.

Vor allem die bisher befragten Selbsthelfer aus diesem Baugebiet, aber auch die anderen

⁶¹⁾ Vgl. z. B. die Angaben in G. Pirhofer/G. Uhlig, Selbsthilfe und Wohnungsbau, a. a. O. (Anm. 54), S. 5 ff.

⁶²⁾ So etwa die Angaben zu schwedischen Modellvorhaben mit 15 v. H. Selbsthilfeanteil bei einer für die Bundesrepublik ungewöhnlichen Konstruktionsweise. Vgl. Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern (Hrsg.), Mitteilungen, a. a. O. (Anm. 55), S. 10.

⁶³⁾ Vgl. ebd., S. 21 ff.

⁶⁴⁾ Zur gleichen Beobachtung im Bereich der Heimstätten vgl. Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern (Hrsg.), Mitteilungen, a. a. O. (Anm. 55), S. 4.

⁶⁵⁾ Unter Angabe als unbezahlte Nebentätigkeit.

⁶⁶⁾ Interessanterweise sind die sozioökonomischen Muster in der organisierten Gruppenselbsthilfe ähnlich. Vgl. z. B. W. Rager, Gruppenselbsthilfemaßnahmen der BSG-Allgäu — Erfahrungsbericht, in: Zeitschrift für das gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 73 (1983) 3/4, S. 140.

⁶⁷⁾ Vgl. beispielhaft H. Zinn, Grenzen und Chancen eines selbstorganisierten Wohnungsbaus in hochindustrialisierten Ländern, a. a. O. (Anm. 51), S. 39.

⁶⁸⁾ So ‚werben‘ auch alle einschlägig arbeitenden Heimstätten, Landesentwicklungsgesellschaften etc. in ihren Aufklärungsschriften primär mit diesem Argument.

Tabelle 2: Bauliche Mithilfe 1980 (Angaben in v.H.)

	Hausbau/ Umbau bei Verwandten	Hausbau/ Umbau bei Nachbarn	Hausbau/ Umbau bei Freunden
Insgesamt	8,4	2,0	5,5
<i>Geschlecht:</i>			
männlich	14,8	3,6	10,3
weiblich	3,5	0,8	1,9
<i>Alter:</i>			
unter 30 Jahre	12,4	3,6	9,4
31 bis 40 Jahre	10,8	1,8	7,0
41 bis 50 Jahre	9,2	3,4	8,5
51 bis 60 Jahre	7,3	0,8	2,2
über 60 Jahre	3,4	0,6	1,1
<i>Schulabschluß:</i>			
Volksschule, Hauptschule	8,6	1,9	5,1
Mittelschule — Gymnasium	6,3	1,0	6,3
Abitur/Universität	12,0	4,0	5,6
<i>Stellung im Beruf:</i>			
Selbständiger	7,6	0,0	1,7
Angestellter	9,9	3,0	8,1
Beamter	11,6	3,4	12,9
Arbeiter	14,8	2,9	10,2
Sonstige, Auszubildende, Arbeitslose	8,2	4,4	7,5
Hausfrau, Rentner	4,9	1,0	1,6
<i>Haushaltsnettoeinkommen:</i>			
unter 1000 DM	2,6	1,0	1,6
1001 bis 1500 DM	6,0	2,6	4,3
1501 bis 2000 DM	10,5	2,9	3,8
2001 bis 2500 DM	13,6	2,0	7,6
2501 bis 3000 DM	9,1	2,0	8,3
über 3000 DM	11,0	2,1	7,5
<i>Ortsgrößenklasse:</i>			
bis 30000	12,4	2,5	6,8
30001 bis 100000	4,7	1,5	5,0
über 100000	3,8	1,8	3,8
Vorort einer Großstadt	5,9	0,5	5,9

Quelle: Wie Tabelle 1

befragten Einzel- und Gruppenselbsthelfer betonten durchgehend, daß das ökonomische Motiv für sie dominierend sei — mit allerdings sehr weit streuenden Angaben über den tatsächlichen bzw. erwarteten (Ersparnis-) Erfolg (von 5 v. H. bis 40 v. H. der „normalen“ Bausumme).

b) Das Selbstverwirklichungsmotiv

Obwohl allseits die enormen zusätzlichen Belastungen z. B. in familiären oder beruflichen Rollen des baulichen Selbsthelfers betont werden⁶⁹⁾, wird der Eigenarbeit am Bau ein

hohes Maß an Selbstverwirklichungsmotiven⁷⁰⁾ zugesprochen, die „für sämtliche sozialen Schichten, Berufs- und Bildungsgruppen als gleichermaßen gültig angesehen werden“⁷¹⁾. Der ‚Spaß am Bauen‘, die Realisierung und Entwicklung kreativer handwerklicher

Informationen zur Raumentwicklung, (1982) 2, S. 111 f.

⁷⁰⁾ „Hinzu kommt die Kreativität, die Möglichkeit, aus der Konsumentenrolle zu schlüpfen und nicht-entfremdete Arbeit zu leisten“, vgl. Ch. Herde, Gruppenselbsthilfe im Eigenheimbau, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1982) 2, S. 121.

⁷¹⁾ H. Zinn, Grenzen und Chancen eines selbstorganisierten Wohnungsbaus in hochindustrialisierten Ländern, a. a. O. (Anm. 51), S. 39.

Arbeit wird — vor allem beim Innenausbau, wo allerdings das ökonomische Argument angesichts der Kostenstruktur wieder weniger zu Buche schlägt — dann noch in Verbindung gesehen mit der gemeinschaftsbildenden Motivation und Funktion, die besonders beim ländlichen Eigenheimbau Stütze und Ergebnis baulicher Einzel- und Gruppenselbsthilfe sei⁷²⁾. Diese Argumente gehen stark auf den ideengeschichtlichen Konnex zwischen historischen Bestrebungen baulicher Selbsthilfe und sozialreformerischen bzw. auch sozialrevolutionären Bewegungen zurück⁷³⁾.

Die bisherigen Untersuchungen zeigen jedoch, daß das ökonomische Motiv durchgehend über die Motive der Selbstverwirklichung, Gemeinschaftsbildung etc. dominiert. Die Freude am ‚etwas selbst geschaffen zu ha-

ben‘ wird zwar artikuliert, in der Tendenz geschieht dies aber eher von Selbsthelfern, die der oberen Mittelschicht angehören. Die Freude an der Arbeit auf dem eigenen Bau ist jedoch kaum ausgeprägter als im Berufsalltag. Auch ist hinsichtlich der gemeinschaftsbildenden Funktion nur an wenigen Beispielen ein positiver Effekt festzustellen. Im Gegenteil: Destabilisierende Erscheinungen (im Zusammenhang mit dem Gefühl, übervorteilt zu werden) scheinen keine Seltenheit zu sein.

Bei fast allen befragten ‚Betroffenen‘ (gleichgültig ob bei Einzel- oder Gruppenselbsthilfe) ist aber der Wunsch nach irgendetwas bzw. bei der Gruppenselbsthilfe nach einer verbesserten Betreuung und verbesserten technischen Voraussetzungen (Baulemente, Maschinenvermietung usw.) festzustellen.

V. Selbsthilfe — Ein Lösungsansatz?

Besonders wichtig ist angesichts der meist undifferenzierten Argumentation zum Thema — gerade im politischen Raum — die Heterogenität von Phänomenen und Problemen der Selbsthilfe. Die meist am Beispiel der Gesundheitsselbsthilfe geführten Argumente sind nicht ohne weiteres auf andere Lebensbereiche bzw. Funktionen der Sozialpolitik übertragbar. Auch innerhalb der einzelnen Bereiche bestehen Unterschiede. So unterliegt die angesprochene bauliche Selbsthilfe bei der Eigenheimerstellung auch anderen Bedingungen als die bauliche Selbsthilfe bei der Altbauerhaltung durch Mieter, insbesondere in der Berliner Szene.

Ein pauschales Ja zur Selbsthilfe — bzw. auch die ablehnende Position — wird den vielfältigen Erscheinungen von Selbsthilfe nicht gerecht. Versuche der Initiierung von und Förderung der Kooperation mit Selbsthilfe müssen bereichs- wie gruppenspezifisch differenziert sein, sollen sie wirklich zum Erfolg führen. Die Erfahrungen in und mit Selbsthilfegruppen zeigen, daß dann sinnvolle und vom Output her, vor allem bewertet durch die Adressaten, erfolgreiche Sozialpolitik betrieben werden kann. Selbsthilfe kann so in vielen Bereichen als ‚Summe kleiner Netze‘ ein

menschliches und tragfähiges Netz zwischen den großen Netzen der Sozialen Sicherung und den untersten, letzten staatlich organisierten Sicherungsnetzen (z. B. Sozialhilfe, Jugendfürsorge, Heimunterbringung) sein. Von einer solcherart differenzierten, flexiblen und über die allgemeinen Lippenbekenntnisse hinausgehenden Sozialpolitik, die die Potentiale des Laiensystems integriert — ohne sie gleich wieder bürokratisch zu ersticken —, sind wir allerdings noch weit entfernt.

Insbesondere gefährlich wird ein undifferenziertes Hochloben der Selbsthilfeidee aber dort, wo sich hinter der Zauberformel primär Staatsentlastungs- und Sozialabbauziele verstecken. Die skizzierte Gruppenspezifität der Fähigkeit zur Selbsthilfe erlaubt es in einem Sozialstaat nicht, auf mittlerer Ebene — wie bildhaft verdeutlicht — ein Netz der Laien- und Selbsthilfe einzuziehen und damit Leistungseinschnitte auf der oberen Ebene der Sozialen (Ver-)Sicherung und insbesondere in den untersten staatlichen Sicherungsnetzen zu rechtfertigen. Gerade die Erfahrungen mit der amerikanischen ‚Sozial‘-Politik der letzten Jahre⁷⁴⁾ zeigen, daß solcherart auf Selbsthilfe setzende sozialpolitische Strategien sehr schnell von ihrer sozialcalvinistischen Idee in nackten Sozialdarwinismus umschlagen. Dabei könnte eine gezielte und ehrliche, die Grenzen sehende Stärkung von Selbsthilfe und ihre Integration eine wesentliche Quali-

⁷²⁾ Vgl. z. B. W. Sannig, *Selbsthilfe bei der Modernisierung*, Berlin 1980, S. 85 f.

⁷³⁾ Vgl. zu verschiedenen Aspekten die einführenden Aufsätze und vorgestellten Beispiele in: *Deutscher Werkbund e. V. (Hrsg.), Beispiele — Experimente — Modelle*, Bd. 1, Darmstadt 1981; *J. Brech (Hrsg.), Beispiele — Experimente — Modelle*, Bd. 2, Darmstadt 1982.

⁷⁴⁾ Zu einer pointierten Kritik vgl. z. B. H. A. Henkel, *Die Selbsthilfegesellschaft des privaten Glücks*, in: *Der Monat*, 34 (1982) 2, S. 56 ff.

tätssteigerung der Sozialpolitik bringen. Positive Effekte von Selbsthilfe treten eben nicht nur im Gesundheitsbereich auf, wie häufig betont wird; auch in den in diesem Beitrag behandelten Bereichen sind Vorteile (und Probleme) einer um Selbsthilfe *erweiterten* Sozialpolitik festzuhalten:

— Im Jugendbereich können Selbsthilfezusammenschlüsse wichtige Sozialisationsfunktionen übernehmen und gleichzeitig — aber vom politisch-administrativen System wohl schon ambivalenter beurteilt — die Partizipationsfähigkeit Jugendlicher fördern.

Inwieweit ihr emanzipatorischer Charakter sich mit den Erfordernissen einer bürokratisch organisierten ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ vertragen kann, bleibt abzuwarten. Bereits heute scheint dieses Problem als Selektionskriterium (konformer) Selbsthilfeaktivitäten zu fungieren.

— Nachbarschaftshilfe kann in ihren vielfältigen Formen Leistungen unterhalb der Eingriffsschwelle staatlicher und intermediärer Instanzen erbringen, die die durch den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel verstärkt zu Tage getretenen Bedürfnislagen be-

friedigen können. Gerade Nachbarschaftshilfe droht aber unter einer übermäßigen Aufgabenbelastung durch anderweitigen Sozialabbau besonders zu zerbrechen.

— Bauliche Selbsthilfe, insbesondere in dem untersuchten Eigenheimbaubereich, ist aufgrund sonstiger Erfordernisse kein Instrument für Randgruppen und (sozio-)ökonomisch Schwache. Bei gezieltem Einsatz (organisierte Gruppenselbsthilfe, ‚neue‘ Bauformen) erweist sie sich jedoch als effektive wohnungspolitische Maßnahme.

Ihre Grenze findet Selbsthilfe aber in allen Bereichen dort, wo schwächere soziale Gruppen nicht selbsthilfefähig sind. Eine Sozialpolitik, die dann auf das Prinzip „Hilf Dir selbst, dann hilft Dir Gott“ setzt, ist zynisch. Lediglich auf Teile des Subsidiaritätsprinzips gestützte Sozialpolitik, die noch dazu auf nicht-existente (allenfalls langfristig in größerer Breite vorstellbare) kleinere Einheiten setzt, ist — mangels Masse — unsozial. Und: Eine wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe, soll sie unbürokratische, kompetente und menschliche Hilfe bewirken, erfordert in nicht unerheblichem Maße auch Geld.

Die Sozialversicherung in Deutschland 1881—1914

Entstehung — Charakter — Wirkungen

Die modernen Systeme sozialer Sicherheit in den westlichen Industriestaaten sind als Antworten auf die sozialen Folgen der Industrialisierung entstanden. Sie ersetzen Schritt für Schritt die überkommenen Methoden der Daseinsversorgung und entsprachen damit auch den Forderungen einer Arbeiterschaft, die sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zunehmend Gehör verschaffte. Sie nahmen schließlich mehr und mehr die Aufgabe wahr, politische Herrschaft zu legitimieren und die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu stabilisieren.

Heute garantiert vor allem das Sozialversicherungswesen kollektive Sicherheit vor den sozialen Folgen der industriekapitalistischen Produktionsweise. Allerdings ist in letzter Zeit die optimistische Annahme, daß ständig steigende Sozialausgaben die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft nicht gefährden, den Steuer- und Beitragszahler nicht überfordern und die individuelle Leistungsbereitschaft nicht beschränken würden, stark erschüttert worden. Geburtenrückgang und steigende Lebenserwartung, die Verkürzung der täglichen und der Lebensarbeitszeit, die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und vor allem die Rezession mit ihren Folgen für die Arbeitslosigkeit — dies alles hat beinahe notwendig eine intensive Diskussion über die „Grenzen des Sozialstaates“ heraufbeschworen, die gerade in der Bundesrepublik Deutschland von

größter innenpolitischer Brisanz ist. Dies ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß bei einem Sozialbudget von rund 450 Milliarden DM im Jahr 1980 und einem Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt von deutlich über 30 % seit 1975¹⁾ Fragen der staatlichen und kommunalen Haushaltspolitik und der Lebensstandard sozialer Gruppen und Familien auf stärkste vom System der sozialen Sicherheit berührt werden.

Diese Arbeit will keinen Beitrag zu der Diskussion leisten, ob, und wenn ja, in welcher Weise das bestehende System der sozialen Sicherheit reformiert werden muß. Sie beschränkt sich auf Entstehung, Charakter und Wirkungen der deutschen Sozialversicherung vor 1914, will aber deutlich machen, daß auch das nicht irrelevant für die gegenwärtige Situation ist. Wenn auch das Sozialbudget vor 1914 nur ca. 2 % des Bruttosozialprodukts betrug und erst in den zwanziger Jahren, zum Teil durch die Kriegsfolgelasten bedingt, auf über 10 %, seit 1960 auf über 20 % und seit 1975 auf über 30 % kletterte²⁾, weist jedoch das System der Sozialversicherung in Deutschland trotz der in diesen Zahlen widerspiegelten außerordentlichen Ausweitung der Leistungen und des Kreises der Versicherten eine bei der Radikalität der politischen Umbrüche von 1918, 1933 und 1945 geradezu erstaunliche Kontinuität in den Grundzügen seit nunmehr über 100 Jahren auf.

I. Soziale Frage und Sozialversicherung in Europa am Ende des 19. Jahrhunderts

Am Anfang der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts hat die bereits sehr viel ältere Diskussion der sozialen Frage vor allem in Mittel-, Nord- und Westeuropa eine neue Aktualität erlangt. Die Hauptursache dafür waren einmal die schwere ökonomische Depression nach 1873, die den Glauben an die Selbstregulierung der Marktkräfte und die Fähigkeit des

einzelnen, sich aus eigener Kraft gegen Armut, Elend und Ausbeutung zu schützen, erschütterte, und zweitens die tiefe Beunruhigung der herrschenden Schichten durch die

Der Beitrag beruht im wesentlichen auf dem Buch des Verfassers, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983.

¹⁾ E. Tradt, Sozialbudget 1980. Konsolidierung erreicht, in: Bundesarbeitsblatt (1980) 7—8, S. 17—23, hier S. 20—22.

²⁾ Zahlen nach D. Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: P. A. Köhler/H. F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981, S. 45—179, hier S. 171; E. Tradt, a. a. O. (Anm. 1), S. 22.

Pariser Kommune von 1871, die das Gespenst einer sozialen Revolution an die Wand gemalt hatte. Diese doppelte Herausforderung durch die Krise der kapitalistischen Industriegesellschaft und die Herausbildung eines revolutionären Proletariats führte zur Neubelebung und Verstärkung der Kräfte, die das Konfliktpotential durch konkrete soziale Reformen entschärfen wollten. Neben den Kirchen spielten bürgerliche Sozialreformer in der Kritik am Manchester-Liberalismus, der Erweckung des sozialen Gewissens, der Identifizierung sozialer Probleme und der Ausarbeitung spezifischer Vorschläge zu ihrer Lösung eine entscheidende Rolle.

Neben dem Ausbau des Arbeiterschutzes hat die Sozialversicherung als eine neue Form der Daseinsvorsorge, die das traditionelle, auf eine relativ stabile agrarische Welt zugeschnittene System der Armenfürsorge zunehmend ablöste, seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts die Diskussion der sozialen Frage in Europa zunehmend bestimmt. Die Ursachen dafür wird man zunächst in dem durch Industrialisierung, Urbanisierung und Binnenwanderung vorangetriebenen Prozeß des sozialen und ökonomischen Wandels sehen müssen. Die Auflösung von Ständegesellschaft und Zunftverfassung, das Ausscheiden von immer mehr Menschen aus der eine gewisse Sicherheit gewährenden Dorfgemeinschaft, der Rückgang der Bedeutung der Familie als einer Gemeinschaft zur Vorsorge gegen Not, die Herausbildung neuer Formen des Pauperismus, die Entstehung des Industrieproletariats waren gewiß notwendige Voraussetzungen. Trotzdem ist Sozialversicherung, vor allem staatliche Sozialversicherung, nicht einfach Konsequenz eines bestimmten Stadiums wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Sonst hätte nicht Deutschland, sondern Großbritannien und Belgien, die Schweiz und Frankreich — in dieser Reihenfolge — die ersten Systeme staatlicher Sozialversicherung errichten müs-

sen. Die Eigenart der jeweils dominierenden politischen und sozialen Traditionen, die spezifische Ausprägung des Verfassungssystems, die Stärke und das Prestige der staatlichen Bürokratie, die Konstellation der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte, der Zeitpunkt und das Ausmaß der politischen Mobilisierung der Arbeiterschaft, die Vitalität und Flexibilität der traditionellen Formen der Armenfürsorge sowie die Stärke der Tradition der Selbsthilfe, schließlich auch der Stand und der Einfluß der empirischen Sozialwissenschaft haben den Zeitpunkt der Entstehung und die Form der Sozialversicherung in den einzelnen Staaten entscheidend beeinflußt.

Daneben hat zweifellos auch das seit den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts bestehende deutsche Vorbild einer relativ umfassenden, funktionierenden, obligatorischen Arbeiterversicherung die internationale Diskussion wesentlich befruchtet. Dabei konnte neben der mehr oder minder vollständigen Übernahme des deutschen Modells, wie es etwa in Österreich, in Ungarn oder dem noch dem Zollverein angehörenden Luxemburg der Fall war, auch die Ausarbeitung alternativer Lösungen in kritischer Auseinandersetzung mit dem deutschen Vorbild, wie sie in den westeuropäischen Ländern zunächst vorherrschte, stehen. Neben dem deutschen Modell obligatorischer staatlicher Versicherungen fand vor allem die auf dem liberalen Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe, aber in den katholischen Ländern auch auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhende staatliche Unterstützung freiwilliger Versicherungen vor 1914 noch weite Verbreitung. Es ist jedoch kennzeichnend, daß sich das von der deutschen Regierung massiv propagierte deutsche Beispiel schließlich in immer mehr Ländern durchsetzte. Dies hängt damit zusammen, daß das deutsche System auch die Einbeziehung der zur Selbsthilfe nicht fähigen Teile der Unterschichten unterhalb der Facharbeiterschaft ermöglichte.

II. Die historische Tradition des Wohlfahrtsstaates in Deutschland

Jede Erörterung der deutschen Sozialversicherung muß zunächst nach den Gründen für deren besonders frühe Entstehung — die Vorläufer gehen z. T. in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück — fragen. Unter diesen sei hier besonders hervorgehoben:

1. Die Auffassung von der besonderen Rolle und Funktion des Staates als eines Instru-

ments zur Förderung von Wohlfahrt und sozialer Kontrolle blickte in Deutschland auf eine alte Tradition zurück. Sie stützte sich nicht zuletzt auf die altständische Vorstellung vom Anspruch des Untertanen auf angemessene Subsistenzvorsorge, sobald und solange der Untertan seinen Pflichten gegenüber der Obrigkeit genügte. Auf einer eigenen Tradition beruhte überdies die interventionistische

Verwaltungspraxis deutscher Staaten, die auch im 19. Jahrhundert nicht abgerissen ist.

2. Diese Tradition der Staatsintervention lebte erstmals während der Revolution 1848/49 in Gestalt einer aktiven Sozialpolitik auf. Je mehr sich in diesen Monaten, die Gefahren eines herandrängenden Proletariats vor Augen, das politisch schwache Bürgertum mit dem Erreichten zufriedengab, desto freiere Hand gewannen nach der Revolution die deutschen Bundesstaaten in der scharfen Unterdrückung aller radikal- und sozialdemokratischen Bestrebungen. Diese Politik versuchten die größeren Staaten, darunter besonders Preußen, durch sozialpolitische Palliative zu entschärfen.

Mit der Einführung des Beitragszwangs für Arbeitgeber, der in der europäischen Sozialpolitik der damaligen Zeit keine Parallele hatte und der sich nach ihrem Anteil von zwei Dritteln der Gesamtbeiträge richtenden starken Beteiligung der Versicherten an der Selbstverwaltung der Kassen, hat das preußische Unterstützungskassengesetz von 1854 das Krankenversicherungsgesetz von 1883 vorweggenommen. Allerdings blieb der Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf einzelne Orte beschränkt; auch wurden Heimar-

beiter, Tagelöhner und Landarbeiter ausgeschlossen, und die Unterstützung bezog sich nur auf Krankheit, nicht auch auf Alter und Invalidität. Von zentraler Bedeutung als Vorbild für die spätere Sozialversicherungsgesetzgebung der 1880er Jahre war schließlich das preußische Knappschaftsgesetz von 1854, durch das die älteren, schon stets aus Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeiter finanzierten Knappschaften zu Trägern einer öffentlich-rechtlichen Arbeiterversicherung gemacht wurden. Die Bergarbeiter erhielten damit eine freie medizinische Versorgung, wurden gegen die finanziellen Folgen von Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter abgesichert. Im Fall des Todes der Bergarbeiter konnten die hinterbliebenen Witwen und minderjährigen Waisen eine Unterstützung beanspruchen.

Die Motive dieser konstruktiven preußischen Arbeiterpolitik der Jahre 1849—1855 entsprechen denen der Versicherungsgesetze der achtziger Jahre. Sie lagen weniger in der Linderung der sozialen Not an sich als in dem Versuch, eine vom Proletariat ausgehende Gefährdung der politischen und sozialen Ordnung durch vorbeugende Maßnahmen zu beugen.

III. Motive und Grundzüge der Sozialversicherungsgesetze der 1880er Jahre

Der Versuch, der durch das Sozialistengesetz seit 1878 verbotenen Sozialdemokratie durch konkrete Sozialreformen das Wasser abzugraben und damit der von ihr nach Bismarcks Meinung ausgehenden revolutionären Gefährdung von Staat und Gesellschaft offensiv zu begegnen, war auch der letztlich entscheidende Grund für die Sozialversicherungsgesetze der achtziger Jahre.

Die Funktion der Sozialversicherungsgesetzgebung als positive Ergänzung des Sozialistengesetzes wurde von der Regierung immer wieder betont. Durch die Sozialversicherungsgesetze sollten die von der sozialdemokratischen Agitation noch nicht erfaßten Arbeiter gegen diese immunisiert, die bereits infizierten Arbeiter von ihren Führern getrennt und geheilt und die Arbeiterschaft insgesamt „durch erkennbare direkte Vorteile“³⁾ enger an den Staat gebunden werden.

³⁾ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes betr. die Unfallversicherung der Arbeiter, in: Sammlung sämtlicher Drucksachen des Reichstags, IV. Legislaturperiode, IV. Session 1881, Bd. 1, Nr. 41, S. 17.

Politischen Erwägungen kam daher Priorität zu: So wurden die von der sozialistischen Partei am stärksten gefährdeten gewerblichen Arbeiter die ersten und eigentlichen Adressaten der Sozialversicherungsgesetze, und nicht z. B. Landarbeiter, Dienstboten und Heimarbeiter, deren Not sehr viel größer war. Dennoch sollte man aber die Sozialversicherungsgesetze nicht nur als eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeiterbewegung und zur sozialen Kontrolle der Arbeiter im Rahmen der bestehenden monarchischen Staats- und Gesellschaftsordnung interpretieren, sondern auch die ökonomischen und sozialen Motive der Gesetzgebung stärker, als das in der Forschung bisher der Fall ist, berücksichtigen.

Starker Reformdruck hatte sich angestaut durch die Erhöhung der Unfallgefahren in den Fabriken, durch die höchst unbefriedigenden Konsequenzen des Reichshaftpflichtgesetzes von 1871, aufgrund dessen nur etwa ein Fünftel der Betriebsunfälle entschädigt wurden, durch die geringe Zahl der über Hilfskassen gegen Krankheit versicherten Personen und durch die Verkürzung der Le-

bensarbeitszeit der Beschäftigten in der an älteren Arbeitskräften nicht interessierten Industrie, endlich überhaupt durch den von hoher geographischer Mobilität beschleunigten Verfall der alten Formen der Daseinssicherung in Familien und Geburtsgemeinden und durch die zunehmende Belastung der Kommunen durch die Armenfürsorge.

Die Sozialversicherungsgesetzgebung muß schließlich in einem stärkeren Umfang, als das meist geschieht, im Zusammenhang nicht nur mit dem Sozialistengesetz, sondern auch mit den zentralen Zielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik Bismarcks seit dem Ende der siebziger Jahre gesehen werden. Man kann mit vollem Recht argumentieren, daß durch die Schutzzollpolitik von 1879 und vor allem die Erhöhung der Getreidezölle auf das Fünffache bis 1887 eine Verteuerung der Lebenshaltung der Arbeiterfamilien eintrat⁴⁾, die die Aufwendungen für die Daseinsvorsorge durch die Beitragsanteile der Unternehmer zu allen Versicherungen und den Zuschuß des Reiches zur Rentenversicherung mehr als aufwog. In Bismarcks subjektiver Einschätzung diente die Zollschutzpolitik jedoch dem „Schutz der nationalen Arbeit“ und kam damit als ein Mittel zur Überwindung der Wirtschaftskrise und Verringerung der Arbeitslosigkeit gerade auch den Arbeitern zugute.

In Bismarcks Innenpolitik nahm von der Mitte der siebziger Jahre bis zu seiner Entlassung die Sicherung der Reichsfinanzen und die Umverteilung der Steuerlasten in einem von der historischen Forschung noch keineswegs erkannten Maße den zentralen Platz ein. Durch die Steigerung der indirekten Steuern, vor allem aber die Einführung eines Tabakmonopols des Reiches, sollte dessen Abhängigkeit von den jährlich durch Beschluß des Reichstages festgesetzten Matrikularbeiträgen der Bundesstaaten beseitigt, der Einfluß des Reichstages reduziert und z. B. in Preußen die Möglichkeit zur Abschaffung der schwer auf den Unterschichten lastenden Klassensteuern gegeben werden. Vor allem aber sollten damit die finanziellen Mittel für eine allein vom Reich getragene Alters- und

⁴⁾ Man hat geschätzt, daß aufgrund der Zollschutzpolitik die Kosten für Lebensmittel, die im Durchschnitt etwas über die Hälfte aller Lebenshaltungskosten in Arbeiterhaushalten ausmachten, in Deutschland 1905 etwa um 8% höher lagen als in Großbritannien. Vgl. G. A. Ritter, Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland. Vom Vormärz bis zum Ende der Weimarer Republik, Berlin-Bonn 1980, S. 17.

Invalidenversorgung der Arbeiter und anderer Teile der Unterschichten beschafft werden. Bismarck ist mit seiner Steuerpolitik am Widerstand des Reichstages gescheitert. Das hatte tiefgreifende Auswirkungen für das System der deutschen Sozialversicherung.

Einige der wesentlichen, die deutsche Sozialversicherung grundlegend etwa vom englischen System der staatlichen Daseinsvorsorge unterscheidenden Kennzeichen — z. B. die ursprünglich nicht vorgesehene Staffelung der Beiträge und Leistungen in der Rentenversicherung nach dem Verdienst des Versicherten wie auch das hohe Maß der Selbstbeteiligung der Versicherten und die geringe Beteiligung des Reiches — entsprachen so nicht dem ursprünglichen Konzept der Regierung. Sie erwiesen sich aber als besonders zukunftsträchtig. Während die meisten Systeme der staatlichen Sozialversicherung in Europa zunächst vom Grundsatz der Sicherung eines Existenzminimums ausgingen und daher ohne Rücksicht auf das frühere Einkommen des Versicherten gleiche Leistungen für alle vorsahen, waren die Leistungen der deutschen Sozialversicherung — vor allem zur Alters- und Invalidenversorgung — im Kaiserreich zwar so niedrig angesetzt, daß sie häufig nicht einmal zur Befriedigung der notdürftigsten Lebensbedürfnisse ausreichten⁵⁾, sie erwiesen sich aber der Anlage nach später als eine entscheidende Voraussetzung für den Ausbau in Richtung auf eine möglichst weitgehende Erhaltung des während des aktiven Arbeiterlebens erreichten Lebensstandards. Dieser Grundsatz wurde jedoch erst bei der Reform der Rentenversicherung von 1957 annähernd verwirklicht. Auch die starke Verankerung des Selbstverwaltungsgedankens war letztlich ebenfalls weniger die Folge eines bewußten Anknüpfens an ältere korporative Traditionen als vielmehr eine notwendige Konsequenz der Art der Finanzierung der Versicherung.

⁵⁾ Die durchschnittliche Höhe der Alters- bzw. der Invalidenrente stieg von 1891—1914 von 123 auf 168 bzw. von 113 auf 201 Mark jährlich. Vgl. H.-G. Reuter, Verteilungs- und Umverteilungseffekte der Sozialversicherungsgesetzgebung im Kaiserreich, in: F. Blach (Hrsg.), Staatliche Umverteilungspolitik in historischer Perspektive. Beiträge zur Entwicklung des Staatsinterventionismus in Deutschland und Österreich, Berlin 1980, S. 107—164, hier S. 131. Von diesem Beitrag entfielen pro Rente 50 Mark auf einen Zuschuß des Reiches. Die Renten betragen nur etwa ein Sechstel bis ein Fünftel des durchschnittlichen Jahresverdienstes eines Arbeitnehmers in Industrie, Handel und Verkehr.

IV. Die Haltung der politischen und sozialen Kräfte zur Sozialversicherung und deren Ausbau bis 1914

An der Entstehung der Sozialversicherungsgesetze haben die verschiedensten Einflüsse und Kräfte mitgewirkt. Obwohl Bismarcks Identifizierung mit den Gesetzen nicht überbetont werden soll — er bezeichnete das Krankenversicherungsgesetz als ein „untergeschobenes Kind“⁶⁾ und das Invalidenversicherungsgesetz nach seiner Entlassung abfällig als einen „parlamentarischen und geheimräthlichen Wechselbalg“⁷⁾ —, darf man doch auch seine Rolle nicht zugunsten einzelner, an der Vorbereitung der Gesetze wesentlich beteiligter hoher Beamten zu sehr herunterspielen. Ohne Bismarcks Macht und Energie wären die Gesetze jedenfalls zu diesem Zeitpunkt nicht durchgesetzt worden. Ihre politische Zielsetzung und ihre Ausrichtung auf die gewerbliche Arbeiterschaft gehen unmittelbar auf ihn zurück. Auch die Geschlossenheit des Gesetzgebungswerkes, das außer der Arbeitslosigkeit und der erst 1912 eingeführten begrenzten Versorgung von Witwen und Waisen alle wesentlichen Lebensrisiken erfaßte, die Verankerung des Prinzips des Versicherungszwanges und die Bildung öffentlich-rechtlicher Zwangsversicherungen als Organisationsform unter völliger Ausschaltung der von Bismarck scharf abgelehnten kommerziellen Versicherungen sind von ihm durchgesetzt worden.

Die starke Berücksichtigung der Unternehmerinteressen, die besonders in der Unfallversicherung, aber auch in seiner Ablehnung eines Ausbaus der Arbeiterschutzgesetzgebung zum Ausdruck kam, entsprach ebenfalls Bismarcks Bestreben, die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten.

Von den deutschen Parteien hat vor allem das Zentrum, dessen Zustimmung für die Mehrheitsbildung im Reichstag bis zur Kartellwahl von 1887 unerlässlich war, einen entscheidenden Einfluß auf die Sozialversicherungsgesetzgebung ausgeübt. Die Sozialdemokratie, deren sozialpolitische Forderungen hauptsächlich auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes lagen, hatte anfangs kein Konzept für ein Sy-

stem staatlicher Sozialversicherung. Sie hat die Sozialversicherungsgesetze zunächst abgelehnt, weil sie offensichtlich mit der Repressivpolitik des Sozialistengesetzes verbunden waren, aber auch wegen der Ausklammerung weiter Bevölkerungsschichten, der ungenügenden Leistungen und der geringen Beteiligung des Reichs. Sie nahm aber in ihrer Agitation, an eine unvorsichtige Äußerung Bismarcks anknüpfend, nicht zu Unrecht in Anspruch, daß es ohne die Furcht vor der Partei nicht zur Sozialreform gekommen wäre.

Tatsächlich stärkten die Versicherungsgesetze der 1880er Jahre entgegen Bismarcks Absicht die Arbeiterorganisationen und verbesserten deren Agitationsmöglichkeiten. Die durch das Krankenversicherungsgesetz zugelassenen freien Hilfskassen, die allein von den Versicherten finanziert und verwaltet wurden, boten Chancen eines legalen Einflusses auf die Arbeiter und dienten vielfach als Ersatz für die verbotene Parteiorganisation, aber auch als Ausgangspunkte für den bereits in den 1880er Jahren vorgenommenen Wiederaufbau zentraler gewerkschaftlicher Verbände. Die Diskussion der Gesetzentwürfe und Gesetze wurde von den Sozialdemokraten zur Wiederbelebung der unter dem Sozialistengesetz zunächst fast völlig unterbundenen Versammlungstätigkeit genutzt.

Schließlich wurden die Ortskrankenkassen noch im Kaiserreich zu Hochburgen der sozialistischen Arbeiterbewegung, die Tausenden von Sozialdemokraten und Gewerkschaftlern eine sichere Stellung und mehreren hunderttausend Arbeitern Erfahrungen in der Selbstverwaltung gaben. Die Bedeutung dieser praktischen Tätigkeit für die Überwindung der gesellschaftlichen Isolierung der Arbeiter, den Abbau von Klassenspannungen und das Vordringen reformistischer Tendenzen in den Arbeiterorganisationen kann kaum überschätzt werden.

Indem die Sozialversicherung den Korpsgeist der Betroffenen stärkte, die direkte Abhängigkeit der Arbeiter vom Arbeitgeber verringerte, die Rechtsstellung der Arbeiter verbesserte und ihre geographische Mobilität erleichterte, hat sie auch zu deren Emanzipation beigetragen.

Nachdem bei den Sozialdemokraten bereits in den kontroversen parteiinternen Diskussionen der achtziger Jahre über den mehrheitlich abgelehnten Staatssozialismus die Versicherungsgesetze eine Rolle gespielt hat-

⁶⁾ H. Rothfels, Theodor Lohmann und die Kampfsjahre der staatlichen Sozialpolitik (1871—1905). Nach ungedruckten Quellen, Berlin 1927, S. 55.

⁷⁾ Ansprache Bismarcks an die Abordnung der Anhalter am 21. 4. 1895, abgedruckt in: H. Kohl (Hrsg.), Reden und Ansprachen des Fürsten Bismarck. Historisch-kritische Gesamtausgabe, Bd. 13, 1890 bis 1897 (Neudruck der Ausgabe Stuttgart 1905), Aalen 1970, S. 369—373, bes. S. 372.

ten, setzte sich etwa seit der Jahrhundertwende eine positivere Beurteilung der Sozialversicherung, deren Ergänzung und Ausdehnung auf immer weitere Bevölkerungskreise jetzt gefordert wurde, durch.

Alle Versuche der Arbeiterorganisationen, öffentliche Versicherungen gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit zu schaffen oder das Reich, die Einzelstaaten und die Kommunen zur Unterstützung der seit den achtziger Jahren in zunehmendem Maße eingeführten gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung zu veranlassen, blieben jedoch vor 1914 — von wenigen Ausnahmen in einzelnen Städten abgesehen — erfolglos. Erst im Ersten Weltkrieg wurde die Erwerbslosenfürsorge erweitert, und erst nach 1927 wurde nach verschiedenen Vorläufern die generelle Arbeitslosenversicherung eingerichtet.

Dagegen wurde durch ein Reichsgesetz vom Dezember 1911 eine gesonderte Renten- und Hinterbliebenen-Versicherung für Angestellte geschaffen. Dabei spielten neben der besonders großen Zunahme der kaufmännischen und technischen Angestellten politische Motive eine entscheidende Rolle. Die Schaffung einer gesonderten Versicherung

für Angestellte mit höheren Beiträgen und höheren Leistungen als die der Arbeiterrentenversicherung war die zentrale Forderung einer seit der Jahrhundertwende schnell an Gewicht gewinnenden, sich mehrheitlich scharf von der Lohnarbeiterschaft abgrenzenden Angestelltenbewegung, die angesichts des Wählerpotentials der Angestellten von den politischen Parteien nicht ignoriert werden konnte. Ihre Forderungen wurden schließlich trotz finanzieller Bedenken von der Regierung aufgegriffen, um einen Damm gegen das Vordringen der Sozialdemokratie in den sogenannten „Neuen Mittelstand“ zu errichten. Die Angestelltenversicherung hat ihr politisches Ziel, das Sonderbewußtsein der keineswegs einheitlichen Angestelltenschaft gegenüber der Arbeiterschaft zu fördern und damit ihre politische Organisation durch die Sozialdemokratie und ihre gewerkschaftliche Organisation durch sozialistische Verbände zu erschweren, zumindest bis zum Ende der Weimarer Republik teilweise erfüllt. Sie wurde gleichzeitig zu einem Modell, an dem sich in Zukunft alle Forderungen zur Verbesserung der Arbeiterversicherung und zur Gleichbehandlung der Arbeiter in der Sozialversicherung, die bis 1957 schrittweise erreicht wurde, orientieren konnten.

V. Soziale und wirtschaftliche Auswirkungen der Sozialversicherung vor dem Ersten Weltkrieg

Die außerordentlich tiefgreifenden sozialen, ökonomischen und politischen Wirkungen der deutschen Sozialversicherung sind bisher erstaunlicherweise von der Forschung noch nicht systematisch analysiert worden.

Die Lage der Arbeiterfamilien ist durch den Schutz gegen die Folgen von Krankheit, Betriebsunfällen, Invalidität und Alter schon im Kaiserreich erheblich verbessert worden. Sicher wäre es verfehlt, die gewaltige Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung um volle zehn Jahre bei Neugeborenen und fünf Jahre bei 15jährigen in den drei Jahrzehnten nach 1871 allein oder auch nur überwiegend auf die Leistungen der Sozialversicherung zurückzuführen. Die allmähliche Verbesserung der Wohn- und Ernährungsverhältnisse, die steigenden Reallöhne, der Ausbau des Arbeiter- und Mutterschutzes, Stadt-sanierungen und Maßnahmen der sozialen Hygiene, die verbesserte Säuglingsfürsorge vor allem in den Städten, die Untersuchung von Schulkindern durch Schulärzte und andere Maßnahmen präventiver Gesundheits-

pflge sowie natürlich auch die Fortschritte der medizinischen Forschung, vor allem in der Bekämpfung von Infektionskrankheiten, haben zusammen eine sicher noch größere Bedeutung gehabt. Auch haben neuere Forschungen gezeigt, daß die „soziale Ungleichheit vor Krankheit und Tod“⁸⁾ in der Zeit des Kaiserreichs nicht nur fortbestand, sondern sich eher noch verschärfte. So setzte der Rückgang der Säuglingssterblichkeit zuerst beim „Neuen Mittelstand“ der Beamten und Angestellten ein und war hier auch bis 1913 eindeutig am stärksten ausgeprägt.

Auch der Rückgang der Tuberkulosesterblichkeit — die Tuberkulose war die bedeutendste Volkskrankheit der Zeit — auf etwa die Hälfte zwischen 1876 und 1910⁹⁾ beendete

⁸⁾ Grundlegend dazu: R. Spree, Soziale Ungleichheit vor Krankheit und Tod. Zur Sozialgeschichte des Gesundheitsbereichs im Deutschen Kaiserreich, Göttingen 1981.

⁹⁾ M. Mosse, Einfluß der sozialen Lage auf die Tuberkulose, in: M. Mosse/G. Tugendreich (Hrsg.), Krankheit und Soziale Lage, München 1912/13, S. 551—607, hier S. 563.

noch nicht die in Beruf, Wohn- und Ernährungsweise liegende unterschiedliche soziale Disposition zu Erkrankung und Tod durch Tuberkulose. Trotzdem hat das große Interesse besonders der Invalidenversicherung an vorbeugenden Maßnahmen, aber auch an der Wiederherstellung der Arbeitskraft der an Tuberkulose Erkrankten, die die bei weitem größte Gruppe der Invaliden unter jüngeren Arbeitnehmern bildete¹⁰⁾, entscheidend zur Intensivierung der Bekämpfung dieser Krankheit beigetragen. Überhaupt widmete man jetzt dem Problem der Berufskrankheiten zunehmende Aufmerksamkeit.

Durch die Krankenversicherung wurde so nicht nur die Therapie von Krankheiten erleichtert — ein Großteil der Unterschichten erhielt erstmals eine adäquate medizinische Versorgung —, sondern die Wirksamkeit aller Sozialversicherungen trug wesentlich dazu bei, die Ursachen von Krankheit und Invalidität klarer zu erkennen und ihnen gerade auch durch vorbeugende Mittel zu begegnen. Zu diesen prophylaktischen Maßnahmen gehörten die immer detaillierter ausgeführten Unfallverhütungsvorschriften der durch die Unfallversicherung gebildeten Berufsgenossenschaften.

Die Krankenversicherung, über die schließlich 1913 etwa 50% der Bevölkerung medizinische Betreuung beanspruchen konnte¹¹⁾, hat nicht nur eine frühzeitige und zweckmäßige Behandlung der Versicherten ermöglicht, sondern sie hat auch eine sozialpädagogische Wirkung gehabt, indem sie half, die Arbeiter langsam an einen pfleglicheren Umgang mit der eigenen Gesundheit und an eine bessere Vorsorge gegen den Eintritt dauernder oder vorübergehender Erwerbsunfähigkeit zu gewöhnen und damit auch ihre Anpassung an die Bedingungen der modernen Industriegesellschaft zu fördern.

Die Sozialversicherung hatte erhebliche Auswirkungen auf den *Ärztstand* und beeinflusste auch die Entwicklung der Medizin. Nachdem die Ärzte bei der Einführung der Sozialversicherung in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts fast völlig ignoriert worden waren, hatte sich in Frontstellung gegen

die Krankenkassen, die in den Großstädten und Industriebezirken ein weitgehendes Nachfrage-Oligopol ausübten und die wirtschaftliche Existenz der von den Kassen ausgeschlossenen Mehrheit der Ärzte in Frage stellten, in dem 1900 gegründeten Hartmannbund eine Organisation zur Vertretung ärztlicher Interessen gebildet. Dieser konnte 1913 in dem sogenannten Berliner Abkommen mit den zentralen Verbänden der Krankenkassen das Prinzip des ärztlichen Kollektivvertrages und ein geregeltes Verfahren der Zulassung von Ärzten zur Kassenpraxis durchsetzen.

Insgesamt hatte die gesetzliche Krankenversicherung, deren Durchschnittszahlungen an die praktizierenden Zivilärzte von jährlich knapp 800 Mark 1887 auf über 3 000 Mark 1913 — d. h. auf etwa den dreifachen Jahresverdienst eines Arbeitnehmers in Industrie, Handel und Verkehr — stiegen, wie die Erhöhung der Reallöhne und die Verstärkung, einen positiven Einfluß auf die wirtschaftliche Situation der Ärzte, die ihren Patientenstamm und damit ihre Einnahmen wesentlich erhöhen konnten. Gleichzeitig nahm die Ärztedichte erheblich zu und die Zahl der Krankenhäuser, die für die Massen ihren Schrecken als Sonderformen von Armenhäusern weitgehend verloren, stieg.

Zu den direkten und mittelbaren Wirkungen der Sozialversicherung auf die *Medizin* zählten neben der bereits erwähnten Intensivierung des Kampfes gegen die Tuberkulose unter anderem eine verbesserte Vorsorge gegen die Ursachen von Berufskrankheiten, der Ausbau der Unfallmedizin, die seit der Jahrhundertwende forcierten Bemühungen um die Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten, in der die moralische Verurteilung zugunsten einer sachlichen Aufklärung und einer zweckmäßigen medizinischen Behandlung zurücktrat, und das Vorgehen gegen den Alkoholismus als einer gefährlichen und für die Volkswirtschaft kostspieligen Krankheit. Auch der intensive Ausbau der Kinderheilkunde und die Verringerung der Sterblichkeit von Kindern im Alter von 1 bis 15 Jahren um die Hälfte waren wesentlich durch die Sozialversicherung mitbedingt worden, denn Kinder, deren Erkrankung und Tod bei der Geringerschätzung des kindlichen Lebens in den Unterschichten früher meist als Naturereignis hingenommen wurde, erhielten vielfach erst jetzt im Krankheitsfall ärztliche Betreuung und ihre Mütter ärztliche Beratung über Vorbeugungsmaßnahmen.

Verarmung als Folge von hohem *Alter* und vorzeitiger Invalidität war ein Schicksal, dem die Arbeiter auch durch das zunächst nur lok-

¹⁰⁾ Vgl. Atlas und Statistik der Arbeiterversicherung des Deutschen Reichs. Beiheft zum Reichsarbeitsblatt, Juni 1904, hrsg. vom Kaiserlichen Statistischen Amt, Abteilung für Arbeiterstatistik. Bearbeitet im Reichs-Versicherungsamt, Berlin 1904, S. 34.

¹¹⁾ F. Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialversicherung in: M. Blohmke (Hrsg.), Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, Stuttgart 1976, S. 385—492, hier S. 388.

ker geknüpftes Netz der sozialen Sicherheit meist nicht entgehen konnten. Dazu war die Durchschnittsrente viel zu niedrig und setzte zudem vor ihrer Gewährung einen so hohen Grad an Invalidität bzw. ein so hohes Alter voraus¹²⁾, daß die Masse der Arbeiter, besonders in Industrie und Handwerk, ihre ursprünglich qualifizierteren Arbeitsstellen bereits verloren und einen schmerzhaften Dequalifikationsprozeß durchgemacht hatten, ehe sie — sofern sie nicht vorher starben — überhaupt in den Genuß einer Rente kamen. Trotzdem trat eine nicht unwesentliche Verbesserung der Situation der Alten und Invaliden ein. So hat offenbar besonders auf dem Lande der Invalide oder alte Arbeiter aufgrund des von ihm mit seiner Rente in den Haushalt eingebrachten Bargeldes mit mehr Respekt und einer besseren Versorgung rechnen können als vorher, wo eventuelle Mittel der Armenfürsorge erst nach der völligen Aufzehrung seines Vermögens gewährt wurden, von den zum Unterhalt verpflichteten nahen Verwandten eingeklagt werden konnten und zudem an eine Gemeinde gebunden waren. Wesentlich als Konsequenz der Alters- und Invalidenversicherung stieg die Zahl der von Vermögen und Renten lebenden Personen von 1882 bis 1907 um fast das Dreifache auf fast 2,3 Millionen. Insbesondere die Kranken- sowie die Alters- und Invalidenversicherung führten zu der von Bismarck beabsichtigten erheblichen *Entlastung der Armenfürsorge*, die aber als „Unterstock“ des sozialen Sicherungssystems¹³⁾ für die von den Ver-

sicherungen nicht oder nur ungenügend erfaßten Bevölkerungsgruppen erhalten blieb.

Die Sozialversicherung hat den *Ausbau der Wirtschafts- und Sozialstatistik* im Deutschen Reich beschleunigt. So gehen die 1882 erstmals vorgenommenen Erhebungen über die berufliche und soziale Gliederung des deutschen Volkes und die parallele Gewerbestatistik, die mit den späteren Erhebungen von 1895 und 1907 die wesentlichen Grundlagen für jede Analyse der Sozial- und Wirtschaftsstruktur des Bismarckreiches und ihre Veränderungen zwischen 1882 und 1907 bilden, unmittelbar auf Bismarcks Wunsch zurück, für die Unfall- und Altersversicherung zuverlässige statistische Unterlagen zu erhalten.

Die Sozialversicherung gab wesentliche Impulse zum *Ausbau des privaten Versicherungswesens*, vor allem der Kranken- und Lebensversicherung für Angestellte und Beamte. Schließlich wurden die durch die *Vermögensbildung* vor allem in der *Rentenversicherung* angesammelten großen Kapitalien — 1913 verfügten die reichsgesetzlichen Sozialversicherungen über Rücklagen in Höhe von über 3 Milliarden Mark — zu einem nicht geringen Teil für *präventive Sozialpolitik*, vor allem den Ausbau von Kranken- und Genesungshäusern, Volksheilstätten, Volksbädern, Blindenheimen, Kleinkinderschulen, Wasserleitungs-, Kanalisations- und Entwässerungsanlagen und die Errichtung billiger Kleinwohnungen angelegt.

VI. Die Sozialversicherung als Faktor zur Veränderung von Staat, Verfassung und Verwaltung

Schließlich ist auch die *Verfassungs- und Verwaltungsstruktur* des Deutschen Reiches durch die Versicherungsgesetzgebung wesentlich verändert worden. Die tendenzielle Entwicklung von der Hoheits- zur Leistungsverwaltung wurde gefördert und die Zahl der öffentlichen Angestellten um die ca. 20 000 Beschäftigten der Sozialversicherungsorgane (1914) vermehrt. Neben der damit in Verbindung stehenden Verstärkung der Bürokratie

trat aber auch die Schaffung neuer Organe der Mit- und Selbstverwaltung, an der sich neben den Arbeitgebern auch Arbeiter in entscheidenden Funktionen beteiligten. Durch die Ausweitung des Bereichs der Reichsgesetzgebung und die Gründung des Reichsversicherungsamts sowie den Aufbau einer Reichsversicherungsanstalt für Angestellte wurde die Stellung des Reiches auf Kosten der Bundesstaaten, die allerdings in den Landesversicherungsanstalten und Landesämtern neue Einflußmöglichkeiten erhielten, gestärkt. Die Gemeinden wurden zwar aufgrund der Übernahme von gewissen Aufgaben der früheren Armenpflege finanziell entlastet, verloren aber gleichzeitig einen Teil ihrer bisherigen Funktionen und büßten an Bedeutung ein. Die Stellung des Reichstages wurde

¹²⁾ Für die Gewährung der Invalidenrente mußte eine um mehr als $66\frac{2}{3}\%$ verringerte Erwerbsfähigkeit vorliegen. Die Altersrentner mußten über 70 Jahre alt sein.

¹³⁾ Chr. Sachße/F. Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg*, Stuttgart u. a. 1980, S. 263.

entgegen den Plänen Bismarcks durch dessen entscheidende Mitwirkung an der Sozialversicherungsgesetzgebung eher gestärkt und der Prozeß der Organisation der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte in der Gesellschaft wesentlich beschleunigt. Das wird besonders deutlich an der durch das Unfallversicherungsgesetz erzwungenen Schaffung von Berufsgenossenschaften der Arbeitgeber bestimmter Industriezweige, die die Kartellisierungsbestrebungen in der deutschen Industrie verstärkten, an der Selbstorganisation der Ärzte als Antwort auf das Krankenversicherungsgesetz, an der Formierung der Angestelltenbewegung um die Forderung nach einer eigenen Pensionsversicherung, aber auch an der unbeabsichtigten Stärkung der politischen und gewerkschaftlichen Arbeiterorganisationen.

Das *Rechtssystem* wurde durch die Schaffung von Spezialgerichtsbarkeiten für die Sozialgesetze, die Rechtsprechung des Reichsversicherungsamtes, den Ausbau der Schiedsgerichtsbarkeit und die verstärkte Heranziehung von Laien zur Rechtsprechung im Sozialversicherungswesen ergänzt.

Vor allem aber wurden mit der Legitimation der Daseinsvorsorge als Staatsaufgabe die Funktionen des Staates im ökonomischen und sozialen Bereich neu betont und damit

die Weichen für den unaufhaltsamen Weg in den *modernen Sozialstaat* gestellt. Zu dessen Kennzeichen gehört eine teilweise Umverteilung des Sozialprodukts zugunsten der materiell schlechter gestellten Schichten der Bevölkerung. Wenn auch das Ausmaß dieser Umverteilung in Deutschland — im Vergleich zu England — vor allem wegen des auch durch föderalistische Bedenken der Bundesstaaten unterstützten Widerstandes gegen Staatszuschüsse und der im Gegensatz zu Bismarcks Intentionen erfolgten vorherrschenden Orientierung der Leistungen der Sozialversicherungen am Prinzip der Äquivalenz für Beitragszahlungen statt an deren Ausrichtung nach den Kriterien der Bedürftigkeit vor 1914 relativ begrenzt blieb, so hatte doch die Einführung der Sozialversicherung weitgehende Konsequenzen für die Haltung der Arbeiterschaft. Man muß hierbei allerdings unterscheiden zwischen der Nahwirkung der Gesetze, die nicht zu der von Bismarck erhofften Trennung von Arbeiterschaft und sozialistischer Arbeiterbewegung führten, und der Fernwirkung der Sozialversicherung, die durch die Verminderung der Lebensangst in Arbeiterfamilien dazu beitrug, Massenloyalität zu schaffen, und mit der allerdings nur begrenzten Förderung der sozialen Emanzipation der Arbeiter, deren Integration in Staat und Gesellschaft zu erleichtern.

Uwe Engfer / Karl Hinrichs / Claus Offe / Helmut Wiesenthal: Arbeitszeitflexibilisierung — Alternative zu allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/83, S. 3—13

Während sich mehrere Einzelgewerkschaften auf die tarifpolitische Auseinandersetzung mit den Arbeitgeberverbänden über einen „Einstieg in die 35-Stunden-Woche“ vorbereiten, wird von verschiedenen Seiten die Flexibilisierung der Arbeitszeit als Alternative zu generellen Arbeitszeitverkürzungen vorgeschlagen. Individuelle Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit und Job-sharing würden demgemäß im Wege einer freiwilligen Verringerung des Arbeitsangebots durch viele Beschäftigte mindestens ebenso wirksam zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen wie eine kürzere Normalarbeitszeit.

Die Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der Beschäftigten zeigen jedoch, daß das Potential solcher Arbeitnehmer, die auf Arbeitszeit und -einkommen verzichten würden, erheblich geringer ist als der Anteil derjenigen, die flexible Arbeitszeiten generell befürworten. Die für sich selbst an Arbeitszeitflexibilisierung interessierten Arbeitnehmer entsprechen nur zum Teil dem Profil der betrieblichen Nachfrage nach Teilzeitarbeitskräften. Weil im Bereich der verhältnismäßig „unqualifizierten“ Teilzeitarbeit Arbeitsplätze ohnehin entsprechend den betrieblichen Rentabilitätskriterien angeboten werden, aber in „qualifizierteren“ Tätigkeitsbereichen nur ein eng begrenztes Interesse an einem zeitflexiblen Arbeitskräfteeinsatz besteht, sind die Entwicklungsmöglichkeiten der freiwilligen Teilzeitarbeit wesentlich ungünstiger, als es in der arbeitspolitischen Diskussion behauptet wird.

Der gelegentlich an die Gewerkschaften gerichtete Vorschlag, die unterschiedlichen Angebots- und Nachfrageprofile durch Tarifierung geeigneter Rahmenbedingungen flexibler Arbeitszeit einander anzunähern, stößt in der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation auf ausgesprochen schwierige Wirklichungsbedingungen: Quantität und „Qualität“ der Teilzeitarbeit stehen in einem reziproken Verhältnis zueinander, was zur Folge hat, daß größere als die im Wege der „Freiwilligkeit“ entstehenden Beschäftigungseffekte nur durch Benachteiligung von Arbeitnehmern mit bereits heute besonders ungünstigen Arbeitsmarktchancen erzielt werden können. Arbeitszeitflexibilisierung kann daher nicht als gleichwertige Alternative zu allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen angesehen werden.

Klaus Deimer, Dieter Jaufmann, Ernst Kistler, Martin Pfaff: Selbsthilfe in der Sozialpolitik — Ein Lösungsansatz?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/83, S. 14—29

Der Beitrag untersucht das Spannungsfeld zwischen Selbsthilfe und professionalisierter, staatlicher Sozialpolitik, die Debatte um ‚neue‘ sozialpolitische Konzepte. Ausgangspunkt ist der Scheinkonsens einer durchgängig positiven Bewertung von Selbsthilfeaktivitäten, hinter dem sich erheblich divergierende Konzepte und Politikinhalt verbergen.

Anhand von drei Beispielbereichen (Jugendinitiativen, Nachbarschaftshilfe und bauliche Selbsthilfe), die gleichzeitig einen Hinweis auf die Bandbreite des Selbsthilfespektrums liefern, wird das aktuelle Engagement sowie das vorfindbare Potential der Selbsthilfe abgeschätzt. Zentrales Argument sind dabei die auftretenden gruppenspezifischen Differenzierungen, die gewissermaßen ‚Grenzen der Hoffnung‘ für die Selbsthilfe als übergreifendes sozialpolitisches Konzept — zumindest unter dem Status quo — markieren.

Die sich ergebenden politischen Implikationen sind zweifacher Natur: ‚Moral persuasion‘, das Klagen über leere öffentliche Kassen sowie die oft verkürzte Darstellung des Subsidiaritätsprinzips werden der Förderung von Selbsthilfe kaum dienlich sein. Als eher erfolgversprechend könnte sich die am Subsidiaritätsverständnis der katholischen Soziallehre orientierte ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ erweisen, die insofern an Bedingungen zu knüpfen ist, als sie von obrigkeitstaatlichen und bürokratischen Zwängen befreit sein, den Bürger mithin als partnerschaftlichen Träger von Sozialpolitik begreifen sollte. Wirkungen sind hier allerdings nur langfristig zu erwarten. Der zweite Aspekt stellt vor allem auf diejenigen Bevölkerungsgruppen ab, die im Augenblick nicht dem Selbsthilfepotential zugeordnet werden können; für sie bildet Selbsthilfe offensichtlich kurz- aber auch mittelfristig keine Alternative zu sozialstaatlichen Leistungen. Hier sollte sich der Sozialstaat nicht mit dem Hinweis, es werde Selbsthilfe gefördert, aus der Verantwortung stehlen, da ansonsten das Ziel der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit primär auf dem Rücken der sozial Schwachen verwickelt würde.

Gerhard A. Ritter: Die Sozialversicherung in Deutschland 1881—1914. Entstehung — Charakter — Wirkungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/83, S. 30—38

Die kaiserliche Botschaft von 1881 leitete jenes umfassende Gesetzgebungswerk ein, mit dem die vielfach existenzgefährdenden Folgen der Industrialisierung Schritt für Schritt aufgefangen werden konnten. Damit begann in Deutschland das Zeitalter des sozialen Wohlfahrtsstaates. Deutschland, der Nachzügler im Prozeß der Modernisierung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, entwickelte als erster Staat ein weitgreifendes System sozialer Sicherung, das die spätere Entstehung ähnlicher, oft auch in wichtigen Grundzügen abweichender Sozialversicherungssysteme in anderen Industrienationen und schließlich auch in einigen Entwicklungsländern seitdem wesentlich beeinflusst hat.

Der Aufsatz untersucht erstmals die Wurzeln, Entstehung und Entfaltung des Systems sozialer Sicherung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg. Er zeigt, daß aufgrund des Einflusses des Reichstages, der Bürokratie und der Unternehmerorganisationen, aber auch seiner Eigendynamik das System schließlich erheblich von den Vorstellungen seines Schöpfers Bismarck abwich. Besonders nachdrücklich werden die Auswirkungen der Sozialversicherung auf die Arbeiterorganisationen, die Arbeiterfamilien, die Entwicklung des Gesundheitswesens und der Medizin, die Organisation sozialer Gruppen wie der Angestellten und der Ärzte, das private Versicherungswesen, den Ausbau der kommunalen Sozialpolitik sowie die Verfassungs- und Verwaltungsstruktur untersucht.

Der Aufsatz leistet damit einen Beitrag zum Verständnis der Herausbildung des modernen Sozialstaates, dessen Entwicklung und Ausprägung nur aus wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnissen im Verlauf der Industrialisierung angemessen zu verstehen ist, und dessen Auswirkungen auf die Veränderung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung kaum unterschätzt werden kann.