

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Klaus Wilde  
Hundert Jahre  
Sozialversicherung  
in Deutschland

Udo Frenzel  
Technik  
in den achtziger Jahren  
Technologische  
Entwicklungslinien  
und ihre Auswirkungen auf  
Arbeitsplätze und Arbeitskräfte

Klaus Eberhard  
Industrieangestellte  
und technische Entwicklung

ISSN 0479-611 X

B 47/81

21. November 1981

Klaus Wilde, Dr. jur., geb. 1939; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg und Göttingen; nach Tätigkeit bei der Bundesanstalt für Arbeit und als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundessozialgericht in Kassel seit Ende 1971 Richter in der niedersächsischen Sozialgerichtsbarkeit; seit 1973 Richter am Landesozialgericht Niedersachsen in Celle.

Veröffentlichungen in Fachzeitschriften.

Udo Frenzel, Diplom-Volkswirt, geb. 1941; seit 1968 wissenschaftlicher Referent im Battelle-Institut e. V., Frankfurt am Main, Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Vom Schülerberg zum Rentnerberg — Die programmierte Dauerkrise?, Frankfurt 1976; Noch mehr Arbeitslose, Weinheim 1977; Der Arbeitsmarkt der Zukunft im Modell, Wien 1978; Bildungswunsch und Arbeitsmarktrealität, Frankfurt 1978; Flexibilität bei veränderten Bedingungen am Arbeitsmarkt, Nürnberg 1978; Technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf Arbeitskräfte, Stuttgart 1978; Technologischer Stand mittelständischer Unternehmen, Bonn 1980; Projektionen als Entscheidungshilfe für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, Wien 1981; weiterhin zahlreiche Publikationen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie zur technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Klaus Eberhard, geb. 1948; Schriftsetzerlehre und Berufspraxis; Zweiter Bildungsweg, Studium von Politikwissenschaft, Soziologie und Öffentlichem Recht in Tübingen; 1980 Magister Artium; nebenamtlicher Lehrbeauftragter an der Pädagogischen Hochschule Esslingen, Studiengang Erwachsenenbildung; Sachbearbeiter für Berufsbildung und Sozialpädagogik beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft; derzeit: Sekretär bei der IG Bau-Steine-Erden, Bezirksverband Stuttgart, mit dem Schwerpunkt Angestelltenarbeit.



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

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—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 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- 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.



# Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland

## I. Einleitung

Die Sozialversicherung erfaßt gegenwärtig den weitaus größten Teil der Bevölkerung und sichert ihn gegen die typischen „Wechselfälle des Lebens“ wie Krankheit, Unfall, Erwerbsunfähigkeit und Tod des Ernährers. Sie knüpfte an die bis ins Mittelalter zurückreichenden genossenschaftlichen Selbsthilfeorganisationen in Handwerk, Gewerbe und Bergbau an. Obwohl sie seit jeher auch versicherungsfremde Elemente enthält und anfangs nur als eine Weiterentwicklung der staatlichen Armenpflege (Fürsorge) erschien, bildet sie als staatlich beaufsichtigte und nach dem Selbstverwaltungsprinzip aufgebaute öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Zwangsversicherung zweifellos einen eigenständigen Bereich sozialer Sicherheit.

Die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“ (BSG 6, 213, 228) und gemeinsame historische Wurzeln verbinden sie, was hier wenigstens erwähnt werden soll, mit der *Privatversicherung*, die ihre Existenz trotz der starken Expansions der Sozialversicherung behauptet hat.

*Soziale Sicherung* (soziale Sicherheit) — dieser Terminus entspricht zunehmend internationalem Sprachgebrauch — greift weiter als Sozialversicherung. Sie umfaßt im wesentlichen in Anlehnung an die traditionelle Dreigliederung des Sozialrechts auch *Sozialhilfe* (früher: Fürsorge) sowie *soziale Entschädigung* (Kernstück nach wie vor die Kriegsopferversorgung) und wird durch „neue“ Sozialleistungen wie Ausbildungsförderung, Kinder- und Wohngeld ergänzt (vgl. den Katalog der einzelnen Sozialleistungen in §§ 18—29 Sozialgesetzbuch — SGB I<sup>1)</sup>). Zusammengehalten wird dieser weite Fächer durch die sozialstaatliche Leitvorstellung, den einzelnen durch öffentlich-rechtliche Leistungen gegen Lebensrisiken zu schützen und durch staatliche Förderung und Ausgleichsmaßnahmen sozialer Gerechtigkeit nahezukommen.

<sup>1)</sup> Ausf. Dieter Schewe u. a., Übersicht über die Soziale Sicherung, 1977, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

<sup>2)</sup> Das Manuskript wurde Ende Mai 1981 abgeschlossen.

Die Sozialversicherung ist nach wie vor der wichtigste Bereich der genannten Trias. Dies bezeugt die Tatsache, daß der überwiegende Teil des Sozialbudgets, das über Höhe und Struktur der Sozialleistungen (im weitesten Sinn) Auskunft gibt, auf sie entfällt (Höhe des Sozialbudgets 1980: ca. 449 Mrd. DM).

In diesem Jahr wird die deutsche Sozialversicherung hundert Jahre alt. Sie verdankt ihre Entstehung der sogenannten „Kaiserlichen Botschaft“. Diese leitete relativ früh und für andere Staaten vorbildhaft die *planmäßige*, für einen Industriestaat adäquate Übernahme der Existenzsicherung durch staatliche Geld-, Sach- und Dienstleistungen anstelle nicht-staatlicher Formen sozialer Sicherung ein. Zugleich markiert sie in deutlicher Abkehr von der seit 1850 herrschenden Doktrin des wirtschafts- und sozialpolitischen Liberalismus „den Übergang zum Sozial- und Interventionsstaat“ (Michael Stolleis).

Eine umrißhafte Nachzeichnung der geschichtlichen Entwicklung des Sozialversicherungsrechts ist Gegenstand dieses Beitrags. Die chronologische Anbindung der Darstellung an markante Gesetzgebungsakte bietet die Möglichkeit, die überwältigende Materialfülle zu ordnen<sup>2)</sup>. Um Sozialversicherungsrecht als Ergebnis gelungener oder mißlungener

<sup>2)</sup> Zur Entwicklung des Sozialversicherungsrechts: Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 1973; Georg Wannagat, Lehrbuch der Sozialversicherung, 1965, S. 10ff.; Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, 1976; Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Handbuch der Sozialmedizin, hrsg. von Blohmke/v. Ferber/Kisker/Schaefer, Bd. III, 1976, dessen informativer Abriß die sozialhygienischen und -medizinischen Auswirkungen der Sozialversicherung beleuchtet und die „Akteure“ sichtbar macht; Michael Stolleis, 100 Jahre Sozialversicherung in Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft — ZVersWiss —, 1980, S. 155; Florian Tennstedt, Quellen zur Geschichte der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform — ZSR — 1975, S. 225, 358, 422, mit den gegenwärtig wohl umfassendsten, für den Historiker unentbehrlichen Nachweisen zu diesem Thema.

Eine umfassende systematische Darstellung des geltenden Sozialversicherungsrechts bietet: Kurt Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 9. Aufl. 1981, Bd. I—III.



ner Sozialpolitik zutreffend zu beschreiben und zu verstehen, müßten darüber hinaus die ihm zugrunde liegenden *politischen* und *sozio-ökonomischen Verhältnisse* herausgear-

beitet und das *Interdisziplinäre*<sup>3)</sup> als sein hervorstechendes Merkmal angemessen dargestellt werden. In einem grob orientierenden Rückblick kann das jedoch nur anklängen.

## II. Zur Genesis der deutschen Sozialversicherung

Nach den Reichstagswahlen vom Oktober 1881, die für die Regierung ungünstig verlaufen waren und das bislang grundsätzlich oppositionelle Zentrum zur stärksten Fraktion gemacht hatte, verlas Bismarck am 17. November 1881 zur Eröffnung der Parlamentssession für den erkrankten Monarchen die mit Spannung erwartete, im wesentlichen von ihm selbst verfaßte Thronrede. Sie hat als „Kaiserliche Botschaft“ Geschichte gemacht und bildete — nach der „Vorankündigung“ der Sozialversicherungsgesetzgebung in der Kaiserlichen Thronrede vom 15. Februar 1881 — als Gründungsurkunde den früh gelegten Grundstein der deutschen Sozialgesetzgebung. Diese beeinflusste *ausländische Sozialversicherungssysteme* vorbildhaft<sup>4)</sup>.

<sup>3)</sup> Praktisch besonders bedeutsam ist die Beziehung der Sozialversicherung zur *Medizin*. Sie ist mit der Kennzeichnung der Medizin als „Hilfswissenschaft“ (sozialmedizinisches Begutachtungswesen) nicht voll erfaßt, da auch die Sozialversicherung zu neuen medizinischen Erkenntnissen beiträgt, z. B. in der Unfallversicherung durch die Frage nach der Ursache von Gesundheitsstörungen. — Organisatorisch-institutionell spiegelt das Nebeneinander von vertrauensärztlichem Dienst (§ 369b RVO), Gutachterdiensten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitsverwaltung sowie der Tätigkeit der von den Unfallversicherungsträgern herangezogenen Ärzte die historisch bedingte starke Gliederung der Sozialversicherung wider.

<sup>4)</sup> Es entwickelten sich dann von Mittel-, Nord- und Westeuropa ausgehend weltweit Systeme der sozialen Sicherheit. Gegenwärtig bietet wohl jedes Land der Erde — zumindest für einzelne Bevölkerungsgruppen — in irgendeiner Form soziale Sicherung. Zu unterscheiden sind hinsichtlich der Alterssicherung Sozialversicherungssysteme und Systeme der Staatsbürgerleistung. Es dominiert das Versicherungsprinzip mit Beitragsfinanzierung und Einkommensbezogenheit der Leistungen. Im übrigen ist eine Annäherung („Konvergenz“) beider Systeme mit dem übereinstimmenden Ziel der Sicherung des einmal erreichten Lebensstandards unverkennbar. Außerdem gibt es in fast allen Ländern für bestimmte Personengruppen neben der gesetzlichen Alterssicherung Zusatzsysteme, z. B. Pensionskassen. Ausf. Detlev Zöllner, *Vergleiche von Sozialversicherungssystemen verschiedener Länder in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft — ZVersWiss* —, 1980, S. 215; Bernd Schulte, *Reformen der sozialen Sicherheit in Westeuropa 1965—1980*, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht — VSSR* —, 1980, S. 323.

Trotz unterschiedlicher Forschungs- und Erkenntnisinteressen dürfte darüber, wie die Kaiserliche Botschaft in den geschichtlichen Zusammenhang und speziell in die Bismarcksche Innenpolitik einzuordnen ist<sup>5)</sup>, in wesentlichen Punkten Einigkeit bestehen. Dazu nur andeutungsweise: Zunächst ist hervorzuheben, daß Bismarck, obwohl durch seine äußere Politik stark in Anspruch genommen, auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine „einsame Sonderstellung an der Spitze der preußisch-deutschen Machthierarchie“ (Hans-Ulrich Wehler) einnahm und als Gestalter und Ideenträger in Erscheinung trat. Ausgeprägtes Problembewußtsein für die „Soziale Frage“ belegt z. B. seine vielzitierte Äußerung gegenüber Moritz Busch (1881): „Der Staat muß die Sache in die Hand nehmen. Nicht als Almosen, sondern als Recht auf Versorgung, wo der gute Wille zur Arbeit nicht mehr kann. Wozu soll nur der, welcher im Kriege erwerbsunfähig geworden ist oder als Beamter durch Alter, Pension haben und nicht auch der Soldat der Arbeit? Diese Sache wird sich durchdrücken. Die hat ihre Zukunft. Es ist möglich, daß unsere Politik einmal zugrunde geht, wenn ich tot bin. Aber der Staatssozialismus paukt sich durch. Jeder, der diesen Gedanken wieder aufnimmt, wird ans Ruder kommen.“

Impulse und Anregungen für seine sozialpolitischen Aktivitäten bezog Bismarck von Industrie und Bürokratie. Beeinflußt wurde er von den „Kathedersozialisten“ — diese machten abgehoben vom „wissenschaftlichen“ Sozialis-

<sup>5)</sup> Dazu grundlegend Walter Vogel, *Bismarcks Arbeiterversicherung*. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit, 1951, außerdem u. a.: Hans-Ulrich Wehler, *Bismarck und der Imperialismus*, 1969; Michael Stolleis, *Die Sozialversicherung Bismarcks*, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, 1979, S. 387 (Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3); Wolfgang Stump, *Sozialpolitik im kaiserlichen Deutschland*, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht — VSSR* —, 1973/74, S. 204; Klaus Saul, *Industrialisierung, Systemstabilisierung und Sozialversicherung*. Zur Entstehung, politischen Funktion und sozialen Realität der Sozialversicherung des Kaiserlichen Deutschland, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft — ZVersWiss* —, 1980, S. 178.



mus (Marx), Front gegen die Lehre vom „laissez faire“ —, vom politischen Katholizismus ebenso wie von der protestantischen christlich-sozialen Bewegung, vor allem aber mittelbar (weil auf sie reagierend) von der politischen Organisation der Arbeiter. Diesen Kräften kommen „gewissermaßen Teilurheberschaften am Gesetzgebungswerk“ (Michael Stolleis) zu.

Der entscheidende Antrieb für die Einleitung einer staatlichen Sozialgesetzgebung geriete jedenfalls aus dem Blick, wenn man die Kaiserliche Botschaft primär als „praktisches Christentum in gesetzlicher Betätigung“ (Bismarck<sup>6)</sup>) oder als Sozialreform im Sinne einer Humanisierung der Arbeitswelt<sup>7)</sup> auffaßte. Wesentlicher waren vielmehr ökonomische und innenpolitische Aspekte: Als säkulares Ereignis hatte die „Industrielle Revolution“ mit dem Übergang zur Fabrikindustrie bei gleichzeitiger Zunahme der landwirtschaftlichen Erträge und verbesserten Verkehrsbedingungen (Eisenbahn!) die Lebensverhältnisse grundlegend verändert. Sie war sicherlich unerläßliche Voraussetzung für staatliche Sozialgesetzgebung überhaupt, erklärt aber nicht deren frühen Beginn in Deutschland.

Es „existiert kein direkter Zusammenhang zwischen dem Grad der Industrialisierung und dem Aufbau einer staatlichen Sozialversicherung, kein Schwellenwert, von dem an sich staatliches Eingreifen gleichsam naturnotwendig ergibt“ (Klaus Saul). Insofern ist zusätzlich erklärend die Tatsache heranzuziehen, daß das Deutsche Reich von 1871 ein labiles, von politischen und sozialen Veränderungen bedrohtes Staatswesen ohne demokratische Tradition darstellte, das jedoch mit einer leistungsfähigen Bürokratie ausgestattet war. Nach der in den Gründerjahren gipfelnden Hochkonjunkturphase von 1850 bis 1873 hatten wiederholte schwere Wachstumsstörungen — die Konjunkturperiode von 1873 bis 1896 wird insgesamt als „Große Depression“ bezeichnet — bei den Zeitgenossen das Be-

wußtsein erzeugt, in einer Dauerkrise (mit Lohnkürzungen, Preisverfall, Börsenkrisen, Massenentlassungen usw.) zu leben, und den optimistischen Glauben an eine vorgegebene Harmonie der Wirtschaftsordnung nachhaltig erschüttert. Sie hatte die Widersprüche zwischen den Klassen deutlicher gemacht und im selben Zuge die ihre soziale Emanzipation erstrebende Arbeiterbewegung gestärkt. Vor diesem Hintergrund wird der 1878 eingeleitete innenpolitische Kurswechsel zu Schutzzoll, Konservatismus und staatlicher Sozialpolitik verständlich<sup>8)</sup>. Sozialpolitische Maßnahmen sollten vorbeugend Staat und bürgerliche Gesellschaftsordnung stabilisieren, mit den Worten Bismarcks: „den auf den Umsturz göttlicher und menschlicher Ordnung gerichteten Bestrebungen revolutionärer Elemente den Boden“ entziehen.

Eine staatliche Zwangsversicherung gegen die wesentlichsten Lebensrisiken erschien geeignet, die Arbeiter durch soziale Leistungen an den Staat zu binden. Das meint der in diesem Zusammenhang von Bismarck selbst verwendete Begriff vom „Staatssozialismus“. Einer Zwangsversicherung waren aus der Sicht Bismarcks jedoch in verschiedener Hinsicht Grenzen gezogen. Sozialpolitische Maßnahmen durften die Industrie finanziell nicht übermäßig belasten, um ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt nicht zu gefährden (später Ausspruch Bismarcks: „Jeder Staat steht schließlich für die Interessen seiner Industrie“<sup>9)</sup>). Dazu gesellte sich die Befürchtung, eine zu starke materielle Sicherung der Arbeiter könne deren Leistungs- und Verantwortungsbewußtsein schwächen. Den Lebensbedingungen des Industrieproletariats als landwirtschaftlicher Unternehmer fremd gegenüberstehend teilte Bismarck ferner die Antipathie Napoleons III. gegen einen größeren Arbeiterschutz und das Arbeiterorganisationsrecht.

Die auf Spaltung von Arbeiterschaft und revolutionärer Sozialdemokratie abzielende Ausgangslage der Sozialgesetzgebung ist Ursache dafür, daß die Arbeiterbewegung, zumal nach

<sup>6)</sup> Die Bedeutung dieses Motivs, auf das sich Bismarck in seinen Reichstagsreden berief, sollte jedoch nicht unangemessen verkleinert werden, zumal es in der über Jahrhunderte wirksamen Tradition einer christlich-sozialethisch gestimmten Obrigkeit steht, für die Wohlfahrt der Untertanen zu sorgen.

<sup>7)</sup> Hans-Ulrich Wehler, a. a. O. (Fußn. 5), S. 459, S. 461, mit dem zusätzlichen Hinweis, daß sich Bismarcks Sozialpolitik auch nicht als Fortsetzung der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung begreifen läßt. Selbstverwaltung als Element der Sozialversicherung wäre ohne sie allerdings kaum denkbar.

<sup>8)</sup> Es liegt nahe, Bismarcks „Sozialimperialismus“ mit Hans-Ulrich Wehler (a. a. O. — Fußn. 5 — S. 459: „... die Sozialpolitik bildet gleichsam die Innenseite der Politik, deren Außenseite die Kolonialexpansion enthüllte“) als Teilstück einer planmäßigen Innen- und Außenpolitik aufzufassen, die innere soziale Spannungen lösen sollte.

<sup>9)</sup> Bismarck stellte die immer noch aktuelle Frage: „Wo ist die Grenzlinie, bis an welche man die Industrie belasten kann, ohne dem Arbeiter die Henne zu schlachten, die ihm die Eier legt?“



den Erfahrungen mit dem bis 1890 geltenden „Sozialistengesetz“<sup>10)</sup>, der Sozialgesetzgebung vor Bismarcks Entlassung die Anerkennung versagte. Auch das liberale Bürgertum stand Bismarcks sozialpolitischen Plänen verständlicherweise fern, während das Zentrum trotz Beilegung des Kulturkampfes und Aufgabe seiner grundsätzlichen Opposition einer staatlich gebundenen Arbeiterversicherung mehr oder weniger mißtraute. All das ändert nichts daran, daß mit der Kaiserlichen Botschaft dem Grundgedanken der staatlichen Sozialversicherung trotz immenser Schwierigkeiten und

vor allem entgegen dem wirtschafts- und sozialpolitischen Liberalismus zum Durchbruch verholfen und die Zusammengehörigkeit von Sozialversicherung und zentraler staatlicher Ordnung erstmals deutlich wurde. Dabei hielt sich Bismarck an die vernünftige Maxime, daß derjenige, der zuviel im einzelnen versucht, Gefahr läuft, gar nichts zu erreichen: Ich möchte, daß wir und der gegenwärtige Reichstag das Verdienst hätten, wenigstens etwas, wenigstens den ersten Anfang auf diesem Gebiet zu machen und auch darin den übrigen europäischen Staaten vorauszuweichen.“

### III. „Erstlingsgesetzgebung“ (1883—1889)

Wie schon in der Kaiserlichen Botschaft umrissen — wenn auch nicht in der angekündigten Reihenfolge —, wurden noch während der Amtszeit Bismarcks die drei grundlegenden Sozialversicherungsgesetze verabschiedet: das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883 (RGBl. S. 73), das Gesetz betreffend die Unfallversicherung vom 6. Juli 1884 (RGBl. S. 69) und das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889 (RGBl. S. 97). Den Gesetzen lagen als *fundamentale Prinzipien* die Versicherungspflicht, der Rechtsanspruch aufgrund von Beiträgen und das Fehlen jeglicher Bedürftigkeitsprüfung zugrunde. Darin unterschied sich Sozialversicherung wesentlich von öffentlicher Fürsorge, die die Armen zum Gegenstand einer vorwiegend polizeilichen Aufgabe (Gefahrenabwehr) machte und sie bei Inanspruchnahme der Armenunterstützung durch die Entziehung des Wahlrechts zusätzlich politisch diskriminierte.

Die Erstlingsgesetzgebung ließ die *Knappschaftsversicherung* als den ältesten Zweig der Sozialversicherung unberührt. Die Knappschaftsversicherung, die bereits alle essentiellen Merkmale der Sozialversicherung aufwies, blieb bis zum Inkrafttreten des Reichsknappschaftsgesetzes — RKG — vom 23. Juni 1923 (RGBl. I S. 431) am 1. Januar 1924 einzelstaatlich geregelt. Mit fortschreitender Industrialisierung und Bildung einer besonderen Arbeitergruppe war für Berg-, Hütten- und Salinen-

arbeiter erstmals in Preußen durch Gesetz vom 10. April 1854 eine öffentlich-rechtliche Arbeiterversicherung eingeführt worden, an die sich die gesetzlichen Regelungen der übrigen bergbautreibenden Länder Deutschlands anlehnten<sup>11)</sup>.

#### 1. Die drei „klassischen“ Versicherungszweige

Wenngleich um 1880 nur ein geringer Teil der Bevölkerung in irgendeiner Kasse versichert war, die Zahl der Mitglieder sogar noch abnahm und — auch nach dem Hilfskassengesetz von 1876 — eine befriedigende Krankenversicherung der Arbeiter keineswegs gewährleistet war, konnte die *Krankenversicherung* doch immerhin an bestehende, bewährte Einrichtungen, insbesondere die freiwilligen Hilfskassen und deren Konzeption, anknüpfen. Dieser Umstand erklärt auch die Reibungslosigkeit der parlamentarischen Verhandlungen. Die Krankenversicherung erfaßte die Arbeitnehmer in Bergbau, Industrie, Handwerk, Gewerbe, Eisenbahn und Binnenschifffahrt und gestattete die Ausdehnung auf

<sup>11)</sup> Die Entwicklung der Knappschaftsversicherung, deren unterschiedlicher Aufbau historisch zu erklären ist, kann hier nicht dargestellt werden. Besondere, typisch knappschaftliche Rentenleistungen, höhere Gesamtbeiträge und günstigere Rentenhöhen, die mit der Eigenart der bergbaulichen Arbeitsverhältnisse und den damit verbundenen erhöhten Gefahren für Leib und Gesundheit legitimiert werden, unterscheiden die knappschaftliche Rentenversicherung von den anderen Rentenversicherungen. Da jedoch die knappschaftliche Versicherung an die Beschäftigung in einem knappschaftlichen Betrieb anknüpft (§§ 1 u. 2 RKG), gehören ihr auch Arbeitnehmer an, die diesem erhöhten Risiko nicht ausgesetzt sind.

<sup>10)</sup> „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ vom 21. 10. 1878 — RGBl. S. 351 —; s. dazu Willy Brandt, Zum 100. Jahrestag des „Sozialistengesetzes“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/78; Karl-Ludwig Günsche/Klaus Lantermann, 100 Jahre Sozialistengesetz, ebenda, B 41/78.



weitere Personengruppen, z. B. auf die Arbeiter in Land- und Forstwirtschaft. Als Barleistungen waren bei „Erwerbsunfähigkeit“ Krankengeld in Höhe der Hälfte des ortsüblichen Tageslohnes gewöhnlicher Tagearbeiter bis zu 13 Wochen, Wochenhilfe und Sterbegeld vorgesehen. Als Sachleistungen konnten die Versicherten — ebenfalls bis zu 13 Wochen — freie ärztliche Behandlung, Arznei und Heilmittel beanspruchen. Durch Statut durften die Krankenkassen Familienangehörige in den Versicherungsschutz einbeziehen (Familienhilfe). Organisatorisch war (und ist) die Krankenversicherung durch *dezentralisierte Vielfalt* gekennzeichnet (damals: Orts-, Betriebs-, Fabrik-, Bau- und Innungskrankenkassen, Knappschafts- und Hilfskassen sowie subsidiär die Gemeinde-Krankenversicherung). Das Selbstverwaltungsprinzip ermöglichte der Arbeiterschaft hier erstmals einen unmittelbaren Einfluß auf einen Bereich öffentlicher Verwaltung („Herrschaft der Sozialdemokratie in der Krankenversicherung“). Finanziert wurde die Krankenversicherung durch Beiträge der Arbeitnehmer (zwei Drittel) und der Arbeitgeber (ein Drittel).

Die *Unfallversicherung*<sup>12)</sup> löste — nach schwieriger und langwieriger parlamentarischer Vorarbeit — auf völlig neuartige Weise die auf dem Verschuldensprinzip beruhende Haftung des Unternehmers nach dem Reichshaftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871 (RGBl. S. 207) ab. Sie ersparte dem (beweisbelasteten) Arbeitnehmer den höchst unsicheren Weg des Zivilprozesses, dem Arbeitgeber für das Betriebsklima schädliche Konflikte. Diese Friedensfunktion ist eine Eigentümlichkeit der Unfallversicherung von Anfang an (BVerfGE 34, 118, 132). Die Kosten der Unfallversicherung wurden den Arbeitgebern auferlegt. Mit dem „Staatszuschuß“ — für dessen Gegner eine unerträgliche Erscheinungsform von Staatssozialismus und unitarischer Staatsgewalt — vermochte sich Bismarck nicht durchzusetzen. Dem Versicherungszwang unterlagen Arbeiter und geringer besoldete Betriebsbeamte in ausdrücklich genannten gefährdeten Betrieben, u. a. in Bergwerken, Fabriken und bestimmten Gewerbebetrieben. Zu entschädigen waren die „bei dem Betrieb sich ereignenden Unfälle“ ohne Rücksicht auf ein Verschulden des Unternehmers oder seines Beauftragten. Die Unfallversicherung sah für die Dauer der unfallbedingten Erwerbsunfähigkeit

Verletztenrente vor, außerdem — abgestimmt auf die Krankenversicherung — von der 14. Woche nach dem Unfall die Erstattung der Heilverfahrenskosten, Hinterbliebenenrente und den Ersatz der Beerdigungskosten. Träger der Unfallversicherung waren fachlich gegliederte Berufsgenossenschaften. Sie stellten ihre anfänglich bezweifelte Leistungsfähigkeit bald unter Beweis, und zwar auch auf dem Gebiet der Unfallverhütung, zumal das Reichsversicherungsamt als Aufsichtsinstanz energisch auf den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften hinwirkte.

Die *Rentenversicherung* erfaßte mit dem dritten großen Sozialversicherungsgesetz alle Arbeiter und Angestellte mit einem regelmäßigen Jahresarbeitsverdienst bis zu 2 000 Mark. Sie unterschied zwischen Invalidenrente — diese setzte dauernde Erwerbsunfähigkeit voraus — und Altersrente, die mit Vollendung des 70. Lebensjahres (seit 1916 mit dem 65. Lebensjahr) gezahlt wurde, während Hinterbliebenenrenten noch nicht vorgesehen waren. Außerdem mußte die Wartezeit (fünf Jahre für die Invalidenrente, 30 Jahre für die Altersrente) erfüllt und die Anwartschaft erhalten sein. Die Rentenversicherung wurde durch Beiträge (1,7 v. H.), die Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte aufzubringen hatten, und — wegen der vermuteten Entlastung der staatlichen Armenpflege — zusätzlich durch Staatszuschüsse finanziert. Bei Staatszuschüssen zur Rentenversicherung ist es seit 1891 geblieben (vgl. Art. 120 Abs. 1 GG). Träger der Rentenversicherung waren durch Landesgesetze zu errichtende Versicherungsanstalten.

## 2. Verfahren (Sozialrechtspflege)

Die drei großen Sozialversicherungsgesetze des vorigen Jahrhunderts berührten die Rechtsstellung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erheblich. Sie regelten daher auch die Sozialrechtspflege, und zwar für die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung bis zur Vereinheitlichung des Instanzenzuges durch die Reichsversicherungsordnung — RVO — (1911) in sehr unterschiedlicher Weise.

Es genügt hier der Hinweis, daß für die Überprüfung sozialversicherungsrechtlicher Entscheidungen besondere Spruchkörper (Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und das Reichsversicherungsamt — RVA — in Berlin als für das ganze Reich zuständige zentrale Rekurs- und Revisionsinstanz) zuständig waren. Die Sozialrechtspflege ist durch eine

<sup>12)</sup> Ausf. Ernst Wickenhagen, Geschichte der gewerblichen Unfallversicherung. Wesen und Wirken der gewerblichen Berufsgenossenschaften, 1980.



kontinuierliche, auf diese Spruchpraxis zurückgehende Entwicklung gekennzeichnet. Das läßt sich vor allem für die Auslegung grundlegender Begriffe des Sozialversicherungsrechts sagen, so daß man das RVA, das von 1885 bis 1944 5594 grundsätzliche Entscheidungen mit einer über den Streitfall hinausgehenden Bindungswirkung veröffentlicht hat, als Vorläufer des Bundessozialgerichts — BSG — bezeichnen kann.

### 3. Fazit: Etablierung der gegliederten Sozialversicherung

Die Erstlingsgesetzgebung — nach damaligen Verständnis ein „Sprung ins Dunkle“ — etablierte die gegliederte Sozialversicherung mit ihren bis heute erhaltenen Strukturmerkmalen (Versicherungszwang, staatliche Zuschüsse zur Rentenversicherung, Selbstverwaltung durch öffentliche Versicherungsträger).

Die geschichtliche Entwicklung hatte die *Dreiteilung* der Versicherungszweige vorgezeichnet, so daß es trotz mancher Befürwortung in dieser Richtung keine Einheitsversicherung geworden war. Der *Finanzierung* lag in der Unfall- und Krankenversicherung von Anfang an ein Umlageverfahren zugrunde. Das in der Rentenversicherung demgegenüber zunächst geltende Kapitaldeckungsverfahren wandelte sich über das Anwartschaftsdeckungs- und das Abschnittsdeckungsverfahren (1957) zum „generationenvertraglichen“ Umlageverfahren (vgl. BVerfGE 53, 257, 290) mit Schwankungs- und Liquiditätsreserve (1969/1977), das auf eine Kapitalansammlung weitgehend verzichtet<sup>13)</sup>.

Die gesetzliche Regelung wies *Mängel und Lücken* auf: Der Kreis der Versicherten war anfangs klein, die Hinterbliebenen blieben von der Rentenversicherung noch ausgeschlossen, und der Gedanke der Rehabilitation (Maßnahmen zur Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit) war nicht aufgegriffen worden. Vor allem waren die Leistungen der Sozialversicherung — auch gemessen an den damaligen Lebenshaltungskosten — viel zu niedrig, um schon als angemessene Existenzsicherung gelten zu können<sup>14)</sup>. Noch in den besten Jahren der Weimarer Re-

publik war zumindest die Hälfte der Invaliditäts- und Altersrentenbezieher auf öffentliche Fürsorge oder Zuverdienst angewiesen.

Trotz aller anfänglichen Defizite wurde mit dieser Sozialgesetzgebung *sozialer Fortschritt* möglich, der z. B. in den Erfolgen der ärztlichen Versorgung (deutlicher Anstieg der Lebenserwartung, erfolgreiche Bekämpfung der großen Volkskrankheiten) und der Unfallverhütung bald Gestalt annahm. Demgegenüber war das etwa zur selben Zeit entstandene, vorwiegend vom liberalen Bürgertum beeinflusste *Bürgerliche Gesetzbuch* — BGB — mit seinen übermäßig individualistischen Zügen und der Betonung von Eigentum, Vertragsfreiheit und Erbrecht auf agrarische und kleinstädtische Verhältnisse zugeschnitten, nicht aber auf die „besitzlosen Klassen“ (Anton Menger). Es hat die Entwicklung zum sozialen, gemeinschaftsbezogenen Recht erst allmählich nachvollzogen.

### 4. Ausbau und Harmonisierung des bisherigen Rechts

Nach Bismarcks Entlassung (1890) ist die Sozialversicherung in einer Phase anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs und der Milderung innenpolitischer Spannungen bis 1913 auf „vorsichtigen Ausbau und Abrundung“<sup>15)</sup> gerichtet. So kommt die schrittweise Ausdehnung der Unfallversicherung (z. B. auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe) durch das Gesetz vom 30. Juni 1900 (RGBl. S. 573) zu einem vorläufigen Schluß. In der Rentenversicherung erfolgt „Nachbesserung“ durch das „Invalidenversicherungsgesetz“ vom 19. Juli 1899 (RGBl. S. 463), und in der Krankenversicherung wird durch das Änderungsgesetz vom 2. Mai 1903 (RGBl. S. 233) u. a. die Unterstützungsdauer von 13 auf 26 Wochen verlängert. Vereinheitlichungsbestrebungen führten zwar zu keiner Verschmelzung der Versicherungszweige, aber zu einer einheitlichen Organisation einschließenden Harmonisierung des bisherigen Rechts durch die *Reichsversicherungsordnung* — RVO — vom 19. Juli 1911 (RGBl. I S. 509). Dieses zentrale Gesetzgebungswerk ist kodifikationstechnisch mit dem

werden müssen, daß sie einerseits nicht eine nur teilweise Erleichterung der öffentlichen Armenpflege oder ein Taschengeld darstellt, andererseits aber auch ... nur für den notdürftigen Lebensunterhalt an billigem Ort ausreicht ...“.

<sup>15)</sup> Der „Neue Kurs“ Wilhelms II., ausgewiesen vor allem durch eine Verbesserung des Arbeiterschutzes, beruhte nicht auf einer grundsätzlich veränderten politischen Konstellation.

<sup>13)</sup> Einzelheiten der Entwicklung können hier nicht geschildert werden. Der Zusammenhang zwischen Finanzierungssystem und volkswirtschaftlicher Situation ist jedenfalls evident.

<sup>14)</sup> In einer Regierungsdenskchrift von 1887 heißt es: „Ihrem Betrag nach wird die Rente so bemessen



BGB vergleichbar (vor die Klammer gezogene „Gemeinsame Vorschriften“, 6 Bücher). Es hat trotz zahlreicher Änderungen seine Substanz bewahrt, befindet sich jetzt aber mit der schrittweisen Verwirklichung des Sozialgesetzbuchs — SGB — im Prozeß allmählicher Auflösung (s. VI. 4).

Nicht integriert in die RVO war die Rentenversicherung der Angestellten. Diese ständig wachsende Arbeitnehmerschicht (Bürokratisierung der Industrie, Anwachsen des tertiären Bereichs der Wirtschaft) erreichte ihr seit 1901 öffentlich propagiertes Ziel — eine Sonderversicherung — durch das *Angestelltenversicherungsgesetz* (AVG) vom 20. Dezember 1911 (in Kraft getreten am 1. Januar 1913). Es erfaßte Angestellte mit einem Jahresarbeitsverdienst bis 5 000 Mark — die Versicherungspflichtgrenze ist häufig erhöht und 1967 ganz beseitigt worden — und verschaffte den Angestellten eine Reihe von Vorteilen, im wesentlichen: Altersruhegeld schon mit Vollendung des 65. Lebensjahres, günstigere Anspruchsvoraussetzungen bei der Hinterbliebenenrente, Berufsunfähigkeitsrente als beson-

dere Rentenart. Allerdings gab es keinen Reichszuschuß. Diese mißlungene Integration der Angestellten hatte soziologische und politische Gründe. Dem Selbstverständnis der „Privatbeamten“ als eines neuen, der Beamten-schaft angenäherten Berufsstandes zwischen Unternehmern und Arbeitern — durch „Kopfarbeit“ von der handarbeitenden Bevölkerungsschicht abgehoben — war der Staat entgegengekommen, um „durch materielle Privilegierung den Sozialstatus der Angestellten als Teil der bürgerlichen Welt eindeutig zu definieren“ (Klaus Saul). Die zwangsläufig auf Konvergenz hinauslaufende weitere Entwicklung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten kann hier nicht weiter verfolgt werden.

Während des Ersten Weltkrieges reagierte die Sozialversicherung im wesentlichen durch gezielte gesetzgeberische Einzelmaßnahmen auf kriegsbedingte Probleme, nämlich durch die Sozialversicherung der im „vaterländischen Hilfsdienst Beschäftigten“, Anrechnung von Militärdienstzeiten auf die Anwartschaft und Erhöhung der Leistungen für Waisen.

#### IV. Weimarer Republik

a) In der Weimarer Republik ragt die Einführung der *Arbeitslosenversicherung* durch das AVAVG vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 187) als gesetzgeberische Leistung auf dem Gebiet der Sozialpolitik hervor. Sie beruht auf der späten, durch die „Kriegsarbeitslosigkeit“ geförderten Einsicht, daß Arbeitslosigkeit bei fortschreitender Industrialisierung kein individuelles Schicksal, sondern ein Massenschicksal ist und das kaum schätzbare Risiko der Arbeitslosigkeit wirksam nur durch eine staatliche Versicherung getragen werden kann.

Für die Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenunterstützung bis zur Höchstdauer von 26 Wochen, im übrigen Krisenunterstützung) und Arbeitsvermittlung (Vermittlungsmonopol) wurde eine neu errichtete Reichsanstalt (mit Hauptstelle, Landesarbeitsämtern, Arbeitsämtern) zuständig, die außerdem die öffentliche Berufsberatung und die Lehrstellenvermittlung wahrnahm. Damit war eine fast 60jährige spannungsgeladene Auseinandersetzung um die organisatorischen Grundsätze der Arbeitslosenversicherung beendet<sup>16)</sup>, und

es begann eine — nach dem Zweiten Weltkrieg wiederaufgenommene — Entwicklung bis hin zum Arbeitsförderungs-gesetz — AFG — vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), das unter Bindung der Bundesanstalt für Arbeit an die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und eine Förderung des Wirtschaftswachstums bezweckt (vgl. die Zielbestimmungen in §§ 1 und 2 AFG). Dabei zeigt die seit Jahren anhaltende Arbeitslosigkeit die nach wie vor zentrale Bedeutung der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und damit der traditionellen Aufgaben der Arbeitsverwaltung. Wenngleich die Arbeitslosenversicherung — trotz ihrer besonde-

Kriegswohlfahrtspflege usw.) Thomas Peer Stappert, Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung bis zum AVAVG von 1927, in: Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Bd. 4, 1980, S. 145, der auch den nahezu völligen Zusammenbruch der Arbeitslosenversicherung in den Jahren 1929ff. beschreibt. — Es war im übrigen die defizitäre Lage der Arbeitslosenversicherung, die ab März 1930 das parlamentarische System lahmlegte; vgl. Jürgen Kocka, Ursachen des Nationalsozialismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/80, S. 3ff.

<sup>16)</sup> Zu den „Vorläufern“ der staatlichen Arbeitslosenversicherung (gewerkschaftliche und kommunale Arbeitsnachweise, Unterstützungskassen,



ren Risikonatur — der Sache nach Sozialversicherung ist, gehört sie doch nicht zu ihren in der Kaiserlichen Botschaft genannten klassischen Zweigen und soll hier — auch wegen des Sachzusammenhangs mit den anderen Aufgaben nach dem AFG — nicht dargestellt werden (vgl. auch die übliche terminologische Trennung von Sozialversicherung und Arbeitsförderung in §§ 3 und 4 SGB I).

b) Im übrigen legte der auf das Erfurter Programm der SPD (1891) zurückgehende Art. 161 der Weimarer Reichsverfassung („Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten“) einen planmäßigen Ausbau der Sozialversicherung nahe. Schon wegen der tiefgreifenden wirtschaftlichen Krisensituationen (Nachkriegszeit, Inflation 1923 sowie Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933) fehlte dem Gesetzgeber jedoch dazu der erforderliche „lange Atem“. Zur hochgesteckten Programmatik der Verfassung kontrastierte die Wirklichkeit auch insofern, als sogar die Ersetzung der Sozialversicherung durch ein Fürsorgesystem bis 1924 ein ernsthaftes sozialpolitisches Thema war.

Insgesamt enthält die Sozialgesetzgebung der Weimarer Republik eine Mischung fortschrittlicher und restriktiver Regelungen. Bemerk-

enswert ist die ab 1925 erfolgende Verbesserung der Unfallversicherung (Entschädigung von Wegeunfällen und einzelnen Berufskrankheiten, Kinderzulagen, Berufsfürsorge für Unfallverletzte, Verbesserung der Unfallverhütung). In der Invalidenversicherung treten großzügigere Anspruchsvoraussetzungen (z. B. jetzt auch hier Unabhängigkeit der Witwenrente von Invalidität, Gesetz vom 8. April 1927 — RGBl. I S. 98) zurück hinter allgemeinen Leistungserhöhungen. Andererseits ist die Gesetzgebung durch Krisenbewältigung stark beansprucht: Im Blick auf die — dem realen Wert inflationsbedingt hinterherhinkende — Anpassung von Beitragssätzen und Leistungen bedeutet das Jahr 1924 „eine neue Zeitrechnung“ (Horst Peters). Die folgende Beruhigungsphase wird ab 1929 durch konsequente Sparmaßnahmen (deflationäre Finanz- und Wirtschaftspolitik) gestoppt, die damals aus politischer und wirtschaftstheoretischer Sicht als Instrument zur Bekämpfung einer wirtschaftlichen Depression geeignet erschienen. Der Reichspräsident nutzte sein Notverordnungsrecht insoweit auch für das Gebiet der Sozialversicherung, z. B. durch Leistungskürzungen, Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Einführung einer Krankenscheingebühr. Die Einschränkung, daß eine Verletztenrente aus der gesetzlichen Unfallversicherung bei einer geringeren Minderung der Erwerbsfähigkeit als einem Fünftel grundsätzlich nicht gezahlt wird (vgl. § 581 Abs. 1 Nr. 2 RVO), hat bis auf den heutigen Tag „überlebt“.

## V. Nationalsozialistische Zeit

Der größten sozialpolitischen Erschütterung des kapitalistischen Wirtschaftssystems<sup>17)</sup> folgte ein Aufschwung, bewirkt durch staatliche Geld- und Kreditschöpfung zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und zur Belegung privater Wirtschaftstätigkeit. Er ermöglichte auch Sanierung und Ausbau der Rentenversicherung, u. a. durch Wiedereinführung des zeitweise außer Kraft gesetzten Anwartschaftsdeckungsverfahrens, eine gesetzliche *Reichsgarantie* für den Bestand der Rentenversicherung (vgl. § 1384 RVO: Bundesgarantie), Erhöhung des Reichszuschusses, teilweise Beitragserstattung für weibliche Angestellte bei Heirat, Erhöhung

des Kinderzuschusses sowie durch Milderung der Ruhensvorschriften und des Anwartschaftsrechts — Halbdeckung anstelle der bisherigen Dreivierteldeckung — (Sanierungsgesetz vom 7. Dezember 1933 — RGBl. I S. 1039 — und Ausbaugesetz vom 21. Dezember 1937 — RGBl. I S. 1393). Vor allem blieb die traditionelle Basis der Sozialversicherung unter maßgeblichem Einfluß der Ministerialbürokratie auch während der Herrschaft des Nationalsozialismus erhalten. Grundlegende, jedoch unzureichend begründete Umgestaltungspläne, namentlich der im September 1940 vorgelegte, die Alterssicherung betreffende „Robert-Ley-Plan“, wurden — trotz der im Parteiprogramm der NSDAP verankerten Forderung einer Einheitsversicherung mit Einheitsverwaltung (Staatsbürgerversorgung) — nicht verwirk-

<sup>17)</sup> Dazu, daß der deutsche Nationalsozialismus auch ein Produkt dieser Krise ist, differenzierend Jürgen Kocka, a. a. O. (Fußn. 16).



licht, „während die Grundlagen des Bismarck-schen Werkes die Probe bestanden und als Eckstein für den Neuaufbau für würdig befunden wurden“ (Jahresbericht des Reichsarbeitsministers 1935). Trotzdem wäre es falsch, die Sozialversicherung deshalb als ein unbeeinflußt vom Nationalsozialismus „unpolitisch“ funktionierendes Teilsystem zu begreifen<sup>18)</sup>.

Art und Umfang struktureller Veränderung wurden vor allem durch das Aufbaugesetz vom 5. Juli 1937 (RGBl. I S. 577) und die zu seiner Durchführung und Ergänzung ergangenen 17 Verordnungen bestimmt. Das Aufbaugesetz, das erstmals den Invaliden-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung zusammenfassenden Begriff Rentenversicherung verwendete, beseitigte die Selbstverwaltung und führte das *Führerprinzip* (staatlich bezahlte Leiter der Versicherungsträger, die die volle Verantwortung für die Verwaltung trugen) ein. Die Krankenversicherung war durch das Aufbaugesetz besonders betroffen, weil die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben (Betrieb von Heilanstalten, vorbeugende Gesundheitsfürsorge, Vertrauensärztlicher Dienst, gemeinsame Verwaltung der Rücklagen der Krankenkassen, Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Krankenkas-

sen und Kassenverbände) den Landesversicherungsanstalten übertragen wurden.

Bedeutsamer als propagandistisch motivierte Leistungsverbesserungen während des Krieges war die Umwandlung der bisherigen „Betriebsunfallversicherung“ in eine Versicherung der Betriebsangehörigen gegen Arbeitsunfall durch das 6. Gesetz zur Änderung der Unfallversicherung vom 9. März 1942 (RGBl. I S. 107). Damit entfiel die Unterscheidung von versicherten und nicht versicherten Betrieben, da es aus der Sicht des Unfallgeschädigten nicht mehr gerechtfertigt erschien, die Entschädigung von der Unfallgefahr in bestimmten Betrieben abhängig zu machen.

Sozialpolitisches Gewicht hatte außerdem die Einbeziehung der Handwerker in die Sozialversicherung, die wegen ihrer soziologischen Zuordnung zum Mittelstand in die Angestelltenversicherung aufgenommen wurden. Das Gesetz über die Altersversorgung für das „Deutsche Handwerk“ vom 21. Dezember 1938 (RGBl. I S. 1900) erfaßte auch die Risiken der Berufsunfähigkeit und des Todes. Der Verwaltung gelang es allerdings nicht, den von den Handwerkern als problematisch empfundenen Versicherungszwang in Kriegs- und Nachkriegszeit konsequent durchzusetzen.

## VI. Nachkriegszeit

### 1. Aufbauphase

Bei Kriegsende befand sich die Sozialversicherung auf ihrem Tiefpunkt: Ihre finanzielle Lage war katastrophal, nachdem ihr Vermögen zur Kriegsfinanzierung mißbraucht und zum größten Teil in Staatspapieren angelegt worden war, die Staatszuschüsse wegfielen und die Immobilienwerte teilweise zerstört oder entwertet waren. Außerdem wurde ihre Arbeit organisatorisch (Aufgabe von Versicherungsträgern, Verlust von Versicherungsunterlagen, Fehlen einer organisatorischen Spitze) außerordentlich erschwert. Obwohl Deutschland durch die bedingungslose Kapitulation nach der seit 1947 absolut herrschenden Doktrin als Staat nicht beseitigt worden war und das bisherige Sozialversicherungsrecht prinzipiell weitergalt, verlief die Rechtsentwicklung uneinheitlich: Der anfänglichen

Vorstellung einer wirklichen Neuordnung anstelle bloßer Restauration trugen die Richtlinien und Gesetzentwürfe des für ganz Deutschland zuständigen alliierten Kontrollrats von 1946 durchaus Rechnung. Sie sahen eine einheitliche Sozialversicherung mit Zuweisung der Rechtsstreitigkeiten zu den Sozialversicherungsanstalten vor, scheiterten aber, und schließlich stellte der Kontrollrat 1948 seine Tätigkeit ganz ein.

In der sowjetisch besetzten Zone (SBZ) und in Berlin<sup>19)</sup> wurde die Sozialversicherung allerdings völlig neu gestaltet. Die VO über die Sozialversicherung vom 28. Januar 1947 (ASFS. 92) begründete für die SBZ ein einheitliches System der sozialen Pflichtversicherung und die auch heute noch in der DDR bestehende *Einheitsversicherung*, die als Bestandteil der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik neben der planmäßigen Minderung der sozialen Un-

<sup>18)</sup> Näher dazu Michael Stolleis, a. a. O. (Fußn. 2), der insoweit von einer „gern geglaubten Legende“ spricht. Zur Diskriminierung im Personalbereich Stephan Leibfried/Florian Tennstedt, Berufsverbote und Sozialpolitik 1933, 1979.

<sup>19)</sup> Nach der Spaltung Berlins Ende November 1948 kam es in West-Berlin allmählich zur Anpassung an die westdeutschen Verhältnisse und zur Rückkehr zur gegliederten Sozialversicherung.



terschiede der Klassen und Schichten die „Erhöhung des materiellen und kulturellen Lebensniveaus“ und die „Herausbildung der sozialistischen Lebensweise“ (Solidaritätsprinzip) zum Ziel hat.

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung in den westlichen Besatzungszonen war darauf gerichtet, auf der Grundlage des reichsgesetzlichen Sozialversicherungsrechts neben der Anpassung an das steigende Lohn- und Preisniveau die bereits angedeuteten Kriegsfolgeprobleme (insbesondere: Ansprüche gegen untergegangene oder nicht mehr erreichbare Versicherungsträger, Ansprüche von im Ausland lebenden Personen gegen Versicherungsträger im Bundesgebiet) mehr pragmatisch als grundsätzlich in den Griff zu bekommen. Das geschah in den einzelnen Zonen in unterschiedlicher Weise, und es sind hier als erste Regelungen die Sozialversicherungsanordnung Nr. 1 der britischen Besatzungszone und die Flüchtlingsgesetze der Länder der amerikanischen Besatzungszone zu nennen. Mit dem Fremdreten- und Auslandsrentengesetz vom 25. Februar 1960 — FRG — (BGBl. I S. 93), das das Entschädigungsgesetz durch das Eingliederungsprinzip ersetzte, fanden diese außergewöhnlichen Probleme, die ihren Ursprung in historischen Vorgängen aus der Zeit vor der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland hatten, ihre abschließende gesetzliche Regelung (s. VI. 3.). Die Umstellung der Beiträge und der Ansprüche nach der Währungsreform von 1948 im Verhältnis 1:1 stellte die Sozialversicherung schließlich vor weitere Schwierigkeiten.

## 2. Grundgesetz und Sozialversicherung

Die Beziehung zwischen Grundgesetz (GG) und Sozialversicherung bedarf ohne Rücksicht auf Chronologie wenigstens kurzer Erläuterung. Denn Richtung und Inhalt des Sozialversicherungsrechts wurden und werden wesentlich durch das GG in Verbindung mit einer seine Effektivität sichernden Verfassungsgerechtheit bestimmt. Am eindrucksvollsten läßt sich der Beweis dafür gegenwärtig mit der bevorstehenden umfassenden *Reform der Hinterbliebenenversorgung* führen, zu der das BVerfG den Gesetzgeber durch Urteil vom 12. März 1975 (BVerfGE 39, 169) verpflichtet hat. Sie steht nicht zuletzt wegen der mit ihr verbundenen schwierigen Finanzierungsfragen mit im Brennpunkt der sozialpolitischen Diskussion.

Das GG erwähnt zwar die Sozialversicherung an einigen Stellen (Art. 74 Nr. 12, 87 Abs. 2, 120 GG), verzichtet aber darauf, dem Gesetzgeber einen besonderen Gestaltungsauftrag zu erteilen und die Sozialversicherung institutionell zu garantieren. Verfassungsrechtlich nicht abgesichert ist damit auch die *Selbstverwaltung* in der Sozialversicherung. Gelegentliche Versuche, ihre verfassungsrechtliche Garantie auf der Kompetenznorm des Art. 87 Abs. 2 GG, dem Sozialstaatsgrundsatz oder gar dem der katholischen Soziallehre entstammenden Subsidiaritätsprinzip herzuleiten, laufen auf eine Überinterpretation der Verfassung hinaus<sup>20)</sup>. Von dieser verfassungsrechtlichen Beurteilung ist selbstverständlich die Frage nach dem politischen Sinn und der Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung zu trennen<sup>21)</sup>.

Auch in der inhaltlichen Ausgestaltung läßt das GG dem Gesetzgeber weitgehend freie Hand und ermöglicht ihm, neue Lagen — auch und gerade finanziell — zu bewältigen<sup>22)</sup>. Es kennt keine Grundrechte auf soziale Leistungen. Ob diese „wie überhaupt Rechte auf staatliche Leistungen als griffige Anspruchsnormen in einer auf Dauer angelegten Verfassung fixiert werden können“<sup>23)</sup>, ist sehr fraglich. Nicht richtig wäre allerdings die weitergehende Folgerung, das GG sei gegenüber staatlicher Sozialpolitik neutral. Sie ließe Staatszielbestimmungen und den Grundrechtskatalog außer acht: Das „verfassungsfeste“ (Art. 79 Abs. 3 GG) Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1

<sup>20)</sup> BVerfGE 36, 383, 393: „Das GG gebietet eine weitgehende Aufgliederung in selbständige, voneinander unabhängige und nach dem Selbstverwaltungsprinzip organisierte Versicherungsträger nicht“.

<sup>21)</sup> Der Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung vom 3. 11. 1977 (BT-Drucks. 7/4244) kommt unter dem Aspekt demokratischer Mitwirkung der Betroffenen zu einem positiven Ergebnis, wobei man Selbstverwaltung auch als Gegengewicht zu bürokratisch-technokratischer Macht auffassen kann. — Wegen der nahezu völligen Normierung des Leistungs- und Beitragsrechts ist (materielle) Selbstverwaltung allerdings trotz ihrer (engbegrenzten) Autonomie beschränkt. Ihr Betätigungsfeld umfaßt im wesentlichen Organisation, Finanzwirtschaft, Personalwesen und Mitwirkung an Rehabilitation und Prävention (vgl. auch BVerfGE 39, 302, 312).

<sup>22)</sup> BVerfGE 36, 73 („Abschmelzung“ des Knappschaftsruhegeldes), s. auch Art. I § 16 des 21. RAG („Risikoabsicherungsklausel“) als gesetzliche Konkretisierung dieses Prinzips. — Auch der für die Grundrechtsdogmatik wichtige Gedanke der „Teilhabe“ an öffentlichen Leistungssystemen (grundlegend BVerfGE 33, 303 — sogen. numerus-clausus-Urteil) kann staatliche Gestaltungsfreiheit und Flexibilität insoweit m. E. nicht einschränken.

<sup>23)</sup> Wolfgang Rüfner, Einführung in das Sozialrecht, 1977, mit knapper Darstellung der verfassungsrechtlichen Relevanz des Sozialrechts.



GG), Gegenstand zahlreicher Publikationen, ist trotz fehlender Prägnanz nicht nur Programmsatz, sondern verpflichtet den Staat, im sozialen Bereich Sicherheit und Gerechtigkeit herzustellen<sup>24</sup>), Postulate, die das Sozialgesetzbuch — SGB — ausdrücklich wiederaufnimmt (§ 1 SGB I). Unsere Sozialversicherung ist eine mögliche Verwirklichung so verstandener Sozialstaatlichkeit. Zur Ableitung subjektiv-öffentlicher Rechte für sich allein kaum geeignet, hat das Sozialstaatsprinzip außerdem als Auslegungstopos vor allem für die Grundrechtsinterpretation eine erhebliche Bedeutung<sup>25</sup>).

Unter den *Grundrechten* wiederum nimmt, wie die sozialrechtsbezogene Rechtsprechung des BVerfG und die Judikatur des BSG eindrucksvoll zeigen, der *Gleichheitsgrundsatz* — Maßstab aller sozialpolitischen Aktivitäten des Staates — eine Schlüsselstellung ein<sup>26</sup>). Die *Eigentumsgarantie* des Art. 14 GG schützt auch Rentenversicherungsansprüche und -anwartschaften<sup>27</sup>). Und das *Rechtsstaatsprinzip* (Art. 20 Abs. 1 GG) schließlich kann für das Sozialversicherungsrecht von Bedeutung sein, weil es verbietet, schützenswertes Vertrauen des Berechtigten durch rückwirkende Gesetzesänderungen zu enttäuschen; allerdings wird dem Bürger in einer „informierten Gesellschaft“ viel zugemutet, ehe das BVerfG sein Vertrauen für enttäuscht erachtet<sup>28</sup>).

### 3. Zur Gesetzgebung nach Inkrafttreten des GG

#### *Normalisierung der Verhältnisse*

Auch nach Inkrafttreten des GG blieb die Normalisierung der Verhältnisse noch immer

<sup>24</sup>) Die bisweilen kritische Bewertung des Sozialstaatsprinzips („substanzieller Blankettbegriff“) verdeckt dessen beherrschende, *alle* Rechtsmaterien durchdringende Vitalität im Verfassungsleben; vgl. dazu Peter Badura, Sozialstaatlichkeit und Sozialrecht, in: Sozialgerichtsbarkeit — SGB — 1980, S. 1.

<sup>25</sup>) Vgl. z. B. die Begründung in BVerfGE 45, 376, 387 für den Unfallversicherungsschutz eines Kindes, das vor der Geburt durch eine Berufskrankheit seiner Mutter geschädigt wurde.

<sup>26</sup>) Das BVerfG läßt für den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sozialrechtliche Typisierungen weitgehend zu. Ein strengerer Prüfungsmaßstab gilt für die Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Art. 3 Abs. 2 GG), s. z. B. BVerfGE 43, 213 (betr. Zuordnung niedrigerer Verdienste an Frauen als an Männer nach dem Fremdrentengesetz — FRG —).

<sup>27</sup>) BVerfGE 53, 257, 290 ff.

<sup>28</sup>) BVerfGE 37, 363, 397 zur rückwirkenden Kassierung von Vorteilen des Rentenreformgesetzes — RRG — (1972).

Leitmotiv der gesetzgeberischen Aktivitäten: Ausdehnung des Sozialversicherungsrechts des Vereinigten Wirtschaftsgebietes auf das gesamte Bundesgebiet (Beseitigung der Rechtszersplitterung) und die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das geänderte Lohn- und Preisgefüge (Gesetz vom 17. Juni 1949, WiGBL. S. 99) sowie Wiederherstellung der Selbstverwaltung durch Gesetz vom 22. Februar 1951 (BGBl. I S. 124) sind unter diesem Aspekt in einem Atemzug zu nennen. Vor allem milderte die Gesetzgebung Kriegsfolgen durch die — immer wieder verbesserten — Regelungen der Kriegsofpferversorgung und des Lastenausgleichs, auf sozialversicherungsrechtlichem Gebiet in erster Linie durch das Fremdrentengesetz — FRG — vom 25. Februar 1960 (BGBl. I S. 93), das die Vertriebenen in das neue Rentensystem eingliederte. Die Rentenversicherungsleistungen für die Verfolgten des Nationalsozialismus wurden 1970 verbessert. Dagegen ist die Übertragung der Sozialgerichtsbarkeit auf unabhängige besondere Verwaltungsgerichte (Sozialgerichte, Landessozialgerichte, Bundessozialgericht) durch das *Sozialgerichtsgesetz* — SGG — vom 3. September 1953 (BGBl. I S. 1239) kein Akt bloßer Normalisierung, sondern Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewaltenteilung<sup>29</sup>).

#### *Neuorientierung der Sozialversicherung*

Schon früh begann in allen wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen die Diskussion über eine „Neuordnung der sozialen Leistungen“<sup>30</sup>). Die zu diesem Zweck von der Bundesregierung eingesetzte Kommission, der die Professoren Achinger, Höffner, Muthesius und Neundörfer angehörten, hatte in der sogenannten Rothenfeller Denkschrift (1955) Änderungsvorschläge gemacht, die wegen ihres wohl zu weit gespannten Rahmens (u. a. Kodifizierung der sozialen Leistungen) unverwirklicht blieben. Die Reformdiskussion erbrachte im Kern die Aufrechterhaltung des bisherigen Sozialleistungssystems. Gegenüber der in

<sup>29</sup>) Die Sozialgerichtsbarkeit ermöglicht jedermann die gerichtliche Überprüfung der ihn betreffenden Entscheidungen, u. a. der Sozialversicherung (§§ 51 ff. Sozialgerichtsgesetz — SGG —). Im Hinblick auf die sozialrechtliche „Fließbandgesetzgebung“ fällt vor allem dem Bundessozialgericht (BSG) die wichtige Aufgabe „lückenfüllender Nachbesserung“ ursprünglich mangelhafter oder nachträglich unbefriedigend gewordener Regelungen zu.

<sup>30</sup>) Umfassend zur Nachkriegsentwicklung jetzt Hans F. Zacher, Sozialpolitik, Verfassung u. Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: Festschrift für Helmut Meinhold, 1980, S. 123.



England und den skandinavischen Ländern beheimateten Idee einer einheitlichen Versorgung bei Invalidität, Alter und Tod ohne Rücksicht auf eine Beitragsleistung (insbesondere: Beveridge-Plan) war man in der Bundesrepublik Deutschland davon überzeugt, daß die Rente von Anzahl und Höhe der Beiträge abhängig sein müsse (*Äquivalenzprinzip*). Ein Nebeneinander von *Kausalität* und *Finalität* charakterisiert weiterhin das deutsche Sozialleistungssystem: Sozialversicherungsleistungen sind zwar ohne sozialpolitische Zwecksetzung (*Finalität*) undenkbar, werden aber nicht allein schon durch eine bestimmte Bedarfssituation, sondern erst unter zusätzlichen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen ausgelöst. Dabei verlangt die gesetzliche Unfallversicherung eine spezifische Kausalität zwischen versicherter Tätigkeit und Unfall sowie zwischen Unfall und Gesundheitsschädigung. Die Forderung nach einer stärkeren oder gar ausschließlich finalen Ausrichtung der Sozialleistungen ist nicht zu überhören. Konsequenter Ersatz sozialer Schäden nach der nivellierenden Formel: „Gleiche Leistungen bei gleichen Schäden“ würde Sicherungslücken ebenso wie unerwünschte Kumulierungen von Sozialleistungen vermeiden, wäre aber — abgesehen von der Frage der Finanzierbarkeit — nur zu befürworten, wenn sich Differenzierungen durch kausale Elemente in den einzelnen Sozialleistungsbereichen wirklich nicht einleuchtend rechtfertigen ließen und ihre Existenz nur der „Beharrungskraft des Etablierten“<sup>30a)</sup> verdankten.

Vor dem angedeuteten, restaurativ getönten Hintergrund sind gleichwohl wesentliche Neuorientierungen der Sozialversicherung, die mit Fortsetzung des Expansionstrends und Leistungsverbesserung zu allgemein umschrieben wären, deutlich erkennbar<sup>30b)</sup>:

<sup>30a)</sup> Ursula Köbl, Gleichheitsanstrengungen und Gleichheitsillusionen, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht — VSSR — 1980, S. 302 (Besprechung des Buches von Dieter Schäfer, Einkommenssicherung bei Invalidität, 1979).

<sup>30b)</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch den umfassenden, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des bestehenden Sozialleistungssystems beschreibenden Bericht der 1964 von der Bundesregierung eingesetzten Sozialenquete-Kommission (= Sozialenquete), 1966. Die Sozialenquete befürwortete u. a. die Einbeziehung aller Staatsbürger in ein Pflichtversicherungssystem mit Beitragsbemessungsgrenze. S. zur verfassungsrechtl. Unbedenklichkeit (Art. 2 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG) einer auf Ausweitung der Sozialversicherung gerichteten Sozialpolitik auf. BVerGE 29, 221, (Einbeziehung der höherverdienenden Angestellten in die Rentenversicherung).

a) Unter Abschwächung des versicherungsmäßigen Äquivalenzprinzips — es war seit jeher von Fürsorge- und Versorgungselementen durchsetzt (Staatszuschüsse, beitragsunabhängige Rentenbestandteile usw.) — gewinnt das *Bedarfsprinzip* immer mehr an Boden. Für diese Entwicklung war in der Rentenversicherung nach den Erfahrungen der Vergangenheit die Erkenntnis verantwortlich, daß die Renten unabhängig von Lohn- und Kaufkraftschwankungen nach einem vollen Arbeitsleben und ohne andere Einkünfte eine dem Lebensstandard entsprechende auskömmliche und menschenwürdige Lebenshaltung ermöglichen müssen (Lohnersatzfunktion). Das Sozialversicherungsrecht der Nachkriegszeit bietet darüber hinaus eine Fülle von Beispielen für Begünstigungen und *Umverteilungseffekte*, die mit dem Zurücktreten des versicherungsmäßigen Äquivalenzprinzips verbunden sind. Wann diese auf grundrechtswidrige Überspannungen des Solidarprinzips hinauslaufen, mag im Einzelfall zweifelhaft sein. So belastete das *Rentenreformgesetz* — RRG — vom 16. Oktober 1972 (BGBl. I S. 1965) mit seinen überaus großzügigen Nachentrichtungsmöglichkeiten die Versichertengemeinschaft in unangemessener Weise. Nicht unbestritten ist auch, ob der Gesetzgeber mit der — ebenfalls auf diesem Gesetz beruhenden — *Rente nach Mindesteinkommen* trotz ihrer einleuchtenden sozialpolitischen Intention den Maßstab der Beitragsgerechtigkeit noch beachtet hat. Allgemein gilt jedoch, daß der gesetzgeberische Spielraum groß ist, weil sozialer Ausgleich zwischen wirtschaftlich Starken und wirtschaftlich Schwachen zum Wesen der Sozialversicherung gehört<sup>31)</sup>.

b) Von den weiterhin im Vordergrund stehenden monetären Leistungen der Sozialversicherung haben sich die Akzente allmählich auf die *Rehabilitation* mit ihren weitgehend nicht-monetären Leistungen verlagert. Rehabilitation bedeutet, durch medizinische, beruflfördernde und ergänzende Maßnahmen und Leistungen körperlich, geistig und seelisch Behinderte möglichst dauerhaft in Arbeit, Beruf und Gesellschaft einzugliedern. Die gleiche Eingliederungsaufgabe trifft die Sozialversicherungsträger schon dann, wenn eine Behin-

<sup>31)</sup> Klärend und materialreich hierzu sowohl für die Leistungen als auch für die *Beiträge*, die als Einheitsbeiträge das individuelle Risiko außer acht lassen: Peter Krause, Fremdsten der Sozialversicherung, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht — VSSR — 1980, S. 115.



derung droht (Prävention)<sup>32)</sup>. Zentrale Bedeutung hat das *Rehabilitations-Angleichungsgesetz* vom 7. August 1974 (BGBl. I S. 1881), das für die Träger der Sozialversicherung und die Kriegsopferversorgung gilt, nicht aber für die Eingliederungshilfe nach dem BSHG. Es gleicht die Bestimmungen über die Rehabilitation an und bezweckt ein zügig und nahtlos ablaufendes Reha-Verfahren; sein Instrumentarium: sachdienliche Auskünfte, umfassende Beratung, frühzeitige und zügige Durchführung des Erforderlichen, Zusammenarbeit aller Reha-Träger (allgemein durch Gesamtvereinbarungen, im Einzelfall durch den Gesamtplan) und die Vorleistungspflicht der Bundesanstalt für Arbeit. Ob ein Anspruch auf Rehabilitation besteht, richtet sich jedoch nach den einzelnen Sozialgesetzen. Das gegliederte System der Sozialversicherung wird, obgleich zumindest eine organisatorische Konzentration nahegelegen hätte, also nicht angetastet.

c) Durch Ausdehnung auf weitere, nicht nur lohnabhängige Bevölkerungskreise wandelt sich die Sozialversicherung allmählich von der *Arbeitnehmer-* zur *Volksversicherung*: Altershilfe für Landwirte durch das vielfach geänderte GAL vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 353)<sup>33)</sup>, das *Handwerker-Versicherungsgesetz* vom 8. September 1960 (BGBl. I S. 737)<sup>34)</sup>, Aufhebung der Jahresarbeitsverdienstgrenze in der Rentenversicherung der Angestellten (1967), „Öffnung“ der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen durch das Rentenreformgesetz — RRG — (1972), Erstreckung der Versicherungspflicht auf Arbeitslose, Rehabilitanden und in geschützten Einrichtungen beschäftigte Behinderte, öffentlich-rechtliche Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen für Angehörige bestimmter freier Berufe, zuletzt die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten sowie die permanente Ausdehnung des geschützten Personenkreises in der gesetzlichen Unfallversicherung (vgl. den beeindruckenden Kata-

log des § 539 Abs. 2 Nr. 1 bis 17 RVO) sind mehr oder weniger große Schritte auf diesem Weg.

d) Die *technische Innovation* hat auch die Sozialversicherung erfaßt, und zwar seit mehr als zehn Jahren in Gestalt der EDV: Nur mit ihrer Hilfe ist es möglich, massenhaft komplizierte Rentenberechnungen durchzuführen, das Meldeverfahren für Kranken- und Rentenversicherung zu vereinfachen und die Informationsinteressen aller Beteiligten besser und schneller zu befriedigen. Bedürfnisse der Leistungsverwaltung nach „automationsgerechter“ Rechtsetzung und „automationsfreundlicher“ Rechtsprechung enthüllen; daß die EDV kein im Verhältnis zur Rechtsordnung indifferentes Hilfsmittel ist, sondern auf Rechtsetzung und Gesetzesauslegung zurückwirkt.

Gewisse Abstriche von der durch Informations- und Datenverarbeitung erreichbaren Verwaltungseffizienz verlangt der im Sozialgesetzbuch — SGB — detailliert geregelte *Schutz der Sozialdaten*, ohne daß deshalb die Befürchtung begründet sein dürfte, die gesetzlichen Regelungen des Sozialdatenschutzes seien überzogen und könnten die Sozialleistungsverwaltung lahmlegen<sup>35)</sup>.

#### *Die einzelnen Versicherungszweige*

a) Am nachhaltigsten wurde die Rentenversicherung durch die *Rentenreform* von 1957 verändert: Neben dem Ausbau der Rehabilitation brachte sie die Unverfallbarkeit der Beiträge und die — für Arbeiterrenten-, Angestellten- und Knappschaftsversicherung einheitliche — den alten Invaliditätsbegriff ablösende Definition der *Erwerbs-* und *Berufsunfähigkeit* (§§ 1247 Abs. 2, 1246 Abs. 2 RVO). Diese rentenversicherungsrechtlichen Leitbegriffe konfrontieren Verwaltung und Rechtsprechung mit der vielschichtigen Fragestellung, welche individuellen Leistungseinschränkungen unsere Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft noch oder nicht mehr hinnimmt<sup>36)</sup>; für die Feststellung von Berufsunfähigkeit erfor-

<sup>32)</sup> Nicht minder wichtig ist die davon begrifflich abzugrenzende *Gesundheitsvorsorge*, die schon im „Vorfeld der Gefährdungsmöglichkeiten“ (z. B. Unfallverhütung) ansetzt.

<sup>33)</sup> Das dynamisierte Altersgeld ist seiner Höhe nach als Bargeldzuschuß zum Altenteil gedacht und erleichtert die frühzeitige Hofabgabe, die 1969 eingeführte Landabgaberente unterstützt die landwirtschaftliche Strukturpolitik.

<sup>34)</sup> Die nach dem Erwerb der Anwartschaft auf eine „Sockelrente“ (18 Jahre Pflichtbeiträge) eintretende Versicherungsfreiheit bringt das öffentliche Interesse an einer Alterssicherung der Handwerker und deren Privatinteresse an eigenverantwortlicher Lebensgestaltung zum Ausgleich.

<sup>35)</sup> Hermann Heußner, Aufgaben und Mittel des Datenschutzes, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht — VSSR — 1979, 293, 314.

<sup>36)</sup> So daß zur Konkretisierung empirische Untersuchungen über die Auswirkungen der technischen und sonstigen Entwicklungen auf die individuelle Arbeit heranzuziehen wären. Die Rechtsprechung reduziert Komplexität durch den Grundsatz, daß „vollschichtig“ leistungsfähige, aber nicht atypische leistungsgeminderte Versicherte noch Zugang zum Arbeitsmarkt haben (BSG 44, 39 u. ö.), „unter vollschichtig“ leistungsfähige Versicherte hingegen prinzipiell nicht (BSG 43, 75).



dern sie zusätzlich den Vergleich des bisherigen Berufs mit möglichen „Verweisungstätigkeiten“ nach dem Maßstab sozialer Zumutbarkeit.

Diesbezügliche Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis<sup>37)</sup> der letzten Jahrzehnte hat — dies kann hier nur pauschal formuliert werden — die Grenzen sozialversicherungsrechtlicher Blankettbegriffe aufgezeigt. Es erscheint unmöglich, die in ihnen angelegte Komplexität in einer Weise aufzulösen, die konsensfähig dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung trägt, Über- und Untersicherungen vermeidet und außerdem die Risiken zwischen Renten- und Arbeitslosenversicherung richtig verteilt. Die (oft voreilige) Forderung nach gesetzlicher Neuregelung — hier meist mit plausiblen, am Lohnersatzprinzip ausgerichteten Vorschlägen verbunden — dürfte deshalb berechtigt sein.

Im Gegensatz zu dieser alles andere als marginalen, aber merkwürdig verdeckten Problematik steht die *dynamische Rente*, das Kernstück der Rentenreform von 1957, nach wie vor und mit Recht hoch im Kurs des öffentlichen Interesses. Sie löste die aus Grundbetrag, Steigerungsbeträgen, Kinderzuschüssen usw. bestehende und durch inflationäre Entwicklungen gefährdete statische Rente ab. Durch eine völlig neuartige Rentenberechnung wird den Rentnern ein mit der Lohnentwicklung gekoppelter Lohnersatz verschafft, der es ermöglicht, die während des Arbeitslebens erreichte Einkommenssituation in etwa auch während des Alters und bei Erwerbsunfähigkeit beizubehalten. Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Rentenanpassungsberichte (§ 1273 RVO) und der Vorschläge der Bundesregierung wurden die Renten seit 1959 jährlich durch Gesetz (§ 1272 RVO) — also nicht automatisch — an die Lohnentwicklung weiter zurückliegender Zeiträume (time-lag) angepaßt. Das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz griffen in das System der Bruttoanpassung dadurch ein, daß neben der Verschiebung des Anpassungstermins vom 1. Juli auf den 1. Januar eines jeden Jahres (erstmalig vom 1. Juli 1977 auf den 1. Januar 1979) die Rentenanpassungen für 1979 auf 4,5 v. H. und für 1980 und 1981 auf je 4 v. H. begrenzt wurden. Die

<sup>37)</sup> Sie behilft sich bei der Prüfung von Berufsunfähigkeit mit der überkommenen hierarchischen Ordnung: gelernt — angelernt — ungelernt (Dreistufenschema) und zieht indiziell die tariflichen Lohngruppenelemente heran mit der Folge, daß praktisch nur Facharbeiter Rente wegen Berufsunfähigkeit erhalten können.

Aktualisierung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und ein neuer Berechnungsmodus sollen inflationsbedingten Kaufkraftverlust und allzu starke Schwankungen des Rentenniveaus vermeiden.

Primär geht es indessen um dauerhafte Stabilisierung der Finanzlage der Rentenversicherung, die sich entgegen der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung seit etwa 1975 drastisch verschlechtert hatte und im übrigen eine weitere Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze ohne versicherungsmathematische Abschläge indiskutabel erscheinen läßt. Die Dominanz dieses Problems zeichnet sich auch für die Zukunft ab, nicht nur wegen des ökonomischen Wandels (Konjunkturschwankungen, strukturelle Veränderungen), sondern auch wegen der erforderlichen Festigung des „Generationsvertrags“ (durch Gleichlauf von Rentner- und Arbeitnehmerinkommen), des zusätzlichen Finanzbedarfs, der mit der Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung entstehen dürfte, und der ungünstigen demographischen Entwicklung („Rentenberg“). Das erhellt die lebhaft und noch weitgehend offene Diskussion, die mit den Stichworten brutto- oder nettolohnbezogene Rente, Besteuerung der Renten, Änderung der Rentenformel und wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeitrag („Maschinenbeitrag“) stichwortartig angedeutet ist. Sie bedarf — auch dies ein typischer und allgemeiner Zug unserer Zeit — der Unterstützung von *Planung* und wissenschaftlicher Methodik, die freilich nach ihrem Selbstverständnis keine sichere Prognose liefern, sondern frei von „Trendoptimismus“ nur unterschiedliche Prämissen plausibel variieren kann.

b) Die auch nach dem Zweiten Weltkrieg erstrebte Reform des Rechts der gesetzlichen *Krankenversicherung* hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in eine „permanente Gesetzesänderung in Stücken“ (Horst Peters) aufgelöst. Weitere Reformen, vor allem Änderungen des Leistungsrechts, bleiben immer noch abzuwarten.

Unter Verzicht auf eine Übersicht über die Fülle gesetzgeberischer Maßnahmen nur wenige Bemerkungen zu den Grundsätzen der Entwicklung: Neben der Einbeziehung weiterer Gruppen in die gesetzliche Krankenversicherung ist *Leistungsverbesserung* ein gesetzgeberisches Leitmotiv, das sich beim Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung — KLVG — vom 19. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1925) (es



brachte insbesondere den Rechtsanspruch auf zeitlich unbegrenzte Krankenhauspflege) bereits aus der Überschrift ablesen läßt. Durch das *Lohnfortzahlungsgesetz* vom 27. Juli 1969 (BGBl. I S. 946) wurde die Krankenversicherung von einer wesentlichen Aufgabe, der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfall, weitgehend entlastet, und es rückten dadurch die Sachleistungen in den Vordergrund.

Andererseits sind der gesetzlichen Krankenversicherung über ihren ursprünglichen und primären Zweck hinaus — Versicherungsschutz für den Fall der Krankheit (ferner: der Mutterschaft und des Todes) zu bieten — *weitere Aufgaben* zugewachsen. Sie passen zu einer zeitgemäßen, Gesundheit als höchstes Gut bewertenden Sozial- und Gesundheitspolitik. Hier sind im Anschluß an Christian von Ferber<sup>38)</sup> die Strategien zu nennen, mit denen den gesundheitsgefährdenden Auswirkungen sozialen Wandels — sie zeigen sich vor allem in einem von psychovegetativen Störungen und psychosomatischen Krankheitsbildern geprägten Krankheitspanorama — entgegengewirkt werden soll<sup>39)</sup>: durch Rehabilitation und Krankheitsfrüherkennung, während die das gleiche Ziel verfolgende gesundheitliche Vorsorge am Arbeitsplatz von der gesetzlichen Unfallversicherung zu bewältigen ist. Wesentliche gesetzliche Grundlagen hierfür sind das Rehabilitations-Angleichungsgesetz vom 7. August 1974 (BGBl. I S. 1881), durch das auch die Krankenkassen Rehabilitationsträger geworden sind und medizinische und in gewissem Umfang ergänzende Leistungen zur Rehabilitation zu erbringen haben, sowie das Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung vom 21. Dezember 1970 (BGBl. I S. 1770), aufgrund dessen die Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten Regelleistungen sind, so daß sichergestellt ist, daß alle Krankenkassen einheitlich verfahren. Hier zeigt sich die einleuchtende legislatorische Absicht, Teile der Rehabilitation in die Prävention zu verlagern. Ferner gehören in diesen Zusammenhang Be-

ratung und Hilfe in Fragen der Empfängnisverhütung, der legalen Sterilisation und des legalen Schwangerschaftsabbruchs.

Angesichts dieses neuen Leistungskatalogs erweist sich das Versicherungsprinzip allein als unzureichend, um diese zusätzlichen Aufgaben zu bewältigen, und es gilt, „unbeschadet des Primats sozialpolitischer Gesichtspunkte, die Grenzen sorgfältig abzuwägen, damit nicht Aufgaben, die der Allgemeinheit obliegen, zu Lasten der Beitragszahler finanziert werden“<sup>40)</sup>. Unabhängig davon ist die *Finanzierung* der Krankenversicherung äußerst problematisch: Als Instrument gegen eine „Kostenexplosion“, die bei überproportional steigenden Ansprüchen und nur proportional steigendem Finanzaufkommen gerade die Krankenversicherung erfaßt hat („Kostensche-re“<sup>41)</sup>), soll das sogenannte Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz — KVKG — vom 27. Juni 1977 (BGBl. I S. 1069) die Ausgabenentwicklung in der Krankenversicherung in Übereinstimmung mit der Einkommensentwicklung der Versicherten bringen (s. auch § 405a RVO). Die Kostendämpfungspolitik wird fortgesetzt.

c) In der Berichterstattung der Medien bleibt die *Unfallversicherung* deutlich hinter den anderen Versicherungsweigen zurück. Daraus auf das Fehlen grundsätzlicher Fragestellungen zu schließen, wäre jedoch nicht richtig: So berührt die Diskussion über eine stärkere Orientierung am Finalprinzip (s. o.) unmittelbar die Existenz dieses kausal ausgerichteten Versicherungszweiges. Und die Realisierung einer gesetzlichen Verkehrsunfallversicherung des ganzen Volkes<sup>42)</sup> oder eine allgemeine Invaliditätsversicherung mit den Berufsgenossenschaften als Versicherungsträgern<sup>43)</sup> würden die Struktur der gesetzlichen Unfallversicherung erheblich verändern.

Gesetzliche Neuregelungen haben indessen die Grundlagen der Unfallversicherung nicht angetastet: Das am 1. Juli 1963 in Kraft getretene Unfallversicherungs-Neuregelungsge-

<sup>38)</sup> Kurt Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Bd. I/2, 9. Aufl., 1981, S. 301.

<sup>39)</sup> Philipp Herder-Dorneich, Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16/76.

<sup>40)</sup> Eike v. Hippel, Schadensausgleich bei Verkehrsunfällen, 1968.

<sup>41)</sup> Eugen Glombig, Gedanken über die Zukunft des Sozialstaates aus sozialdemokratischer Sicht, in: *Festschrift für Helmut Meinhold*, 1980, S. 27—30, mit dem Argument, das für die Prävention entwickelte Instrumentarium der Berufsgenossenschaften könne auch hier nutzbar gemacht werden.

<sup>39)</sup> Antrittsvorlesung vom 16. 1. 1980 vor der Medizinischen Fakultät der Universität Düsseldorf, abgedruckt in: *Betriebskrankenkasse — BKK — 1980*, S. 225.

<sup>40)</sup> Macht man sich klar, daß die typischen Zivilisationsgefährdungen durch übermäßiges Essen, Nikotin, Alkohol und Drogen unserer konsumorientierten Gesellschaft immanent sind, so erscheint der Vorschlag, dem mit *Leistungsausschluß* (vgl. auch § 192 RVO) zu begegnen, ungeachtet sonstiger Einwände als ein unrealistisches Patentzept.



setz vom 30. April 1963 (BGBl. I S. 241) ergänzte das bisherige Recht unter systematischer Glättung, hob die Unfallverhütung (Sicherheitsbeauftragte, Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung) hervor und schrieb (ab 1. Januar 1964) die Anpassung der Geldleistungen an das veränderte Durchschnittseinkommen (Dynamisierung) vor. Es behielt jedoch die versicherungsrechtlichen Strukturprinzipien einschließlich der abstrakten Schadensberechnung bei. Es enthielt sich auch begrifflicher Konkretisierung des Arbeitsunfalls, so daß der Vielfältigkeit der Lebenssachverhalte (vgl. z. B. die Rechtsprechung des BSG zu den sogenannten Wegeunfällen) auf diesem Gebiet weiterhin durch reiche *Kasuistik* Rechnung getragen wird.

Die zunehmende Einbeziehung von Nicht-Arbeitnehmern<sup>44)</sup> in die gesetzliche Unfallversicherung entspricht allerdings nicht mehr deren entstehungsgeschichtlich belegten engeren Aufgabenstellung (Ablösung der Arbeitgeberhaftung), wohl aber ihrer sozialen Schutzfunktion. Die Entwicklung des Rechts der *Berufskrankheiten* ist bis zur 6. BKVO vom 28. April 1961 (BGBl. I S. 505) unter grundsätzlicher Beibehaltung des sogenannten Enumerations- oder Listenprinzips durch die ständige, auf veränderte Arbeitsbedingungen und neue medizinische Erkenntnisse zurückzuführende Erweiterung der Zahl der Berufskrankheiten (auf 47) und die Aufgabe einschränkender Voraussetzungen gekennzeichnet. Die gegenwärtig geltende 7. BKVO (1968) hat die Berufskrankheiten in gleicher Art und Zahl beibehalten.

#### 4. Zur Bedeutung des Sozialgesetzbuches — SGB

Noch nicht hinreichend ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen ist das Sozialgesetzbuch (SGB) als größtes — durchaus dem BGB vergleichbares — Gesetzgebungsvorhaben der Nachkriegszeit. Es soll als Kodifikation des Sozialrechts, die sich im übrigen nicht mit der Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit deckt, zehn Bücher umfassen (1. Allgemeiner Teil, 2. Ausbildungsförderung, 3. Arbeitsförderung, 4. die gesamte Sozialversicherung, 5. soziale Entschädigung, 6. Kindergeld, 7. Wohngeld, 8. Jugendhilfe, 9. Sozialhilfe, 10. Beziehungen der Leistungsträger zueinander und

zu Dritten, Schutz der Sozialdaten sowie das Verwaltungsverfahrenrecht). Nachdem die Epoche der großen Kodifikationen hinter uns zu liegen scheint, war bezweifelt worden, ob der schon durch die Alltagsarbeit überlastete Gesetzgeber („Fließbandgesetzgebung“) die Kraft zu einer umfassenden Systematisierung eines großen Teils der Rechtsordnung habe und ob das Sozialrecht hierfür wissenschaftlich genügend aufgearbeitet sei. Stärker als solche Skepsis erwies sich die — nicht nur für den am Begriffs- und Systemdenken geschulten Juristen — attraktive Idee, das in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelte, unter unterschiedlichen historischen und sozialpolitischen Voraussetzungen entstandene und mehr als nötig differenzierte Sozialrecht für den Bürger, aber auch für die Verwaltung und Rechtsprechung übersichtlicher zu machen, zu vereinfachen und zu harmonisieren, kurz: unübersichtlich gewordenes Normenmaterial zusammenzufassen.

Mit dem SGB, das stufenweise verwirklicht wird, ist nach dem Regierungsauftrag keine Neuordnung der Sozialleistungen verbunden, sondern nur eine begrenzte Sachreform (*Trennung von Kodifikation und Reform*). Als Beispiel für Verbesserungen der Rechtsposition des Bürgers durch das SGB sind die Regelungen der sozialrechtlichen Aufklärung, Beratung und Auskunft (§§ 13—15 SGB I) und der Verzinsung von Sozialleistungen (§ 44 SGB II) zu nennen. Das SGB wird auch künftig zu einer weiteren Verringerung der gesetzlichen Bestimmungen führen, z. B. ganz einfach dadurch, daß die gleichlautenden oder gleichsinnigen Vorschriften in RVO, AVG, RKG und dem Handwerkerversicherungsgesetz in einem Kapitel des 4. Buches zusammengefaßt werden.

Auch Verringerung der Anzahl gesetzlicher Vorschriften durch solide Gesetzgebungstechnik bewirkt „Eindämmung der Normenflut“ und Rechtsvereinfachung. Übertriebene Erwartungen erscheinen hier jedoch unangebracht<sup>45)</sup>. Ähnliches gilt für die Hoffnung auf eine volkstümliche Gesetzessprache, da der moderne Gesetzgeber wegen der Vielgestaltigkeit der zu regelnden Lebensverhältnisse zu abstrakter Formulierung gezwungen ist. Im Vordergrund steht deshalb die mit dem SGB

<sup>45)</sup> Vgl. dazu Hans-Jochen Vogel, Sozialstaatliche Rechtspolitik als Stabilitätsfaktor, in: Zeitschrift für Rechtspolitik — ZRP — 1981, 1, 2 („nostalgische“ Forderung nach durchgreifender Vereinfachung der Gesetzgebung in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft ...).



erreichbare größere Übersichtlichkeit und Systematik. Die vom SGB ausgehenden Impulse auf die Rechtswissenschaft lassen insbesondere den Ausbau einer sozialrechtlichen Dogmatik erwarten, d. h. einer neben Normen und Gesetzesmaterialien tretenden „Elementarlehre“ (Josef Esser). Damit verbindet sich die Hoffnung, daß das im Wissenschaftsbetrieb der Universitäten lange Zeit kaum beachtete Sozialrecht seiner Bedeutung entsprechend in der juristischen Ausbildung berücksichtigt wird.

## 5. Internationales Sozialversicherungsrecht

Eine zusätzliche, sich seit 1945 erheblich vergrößernde Dimension hat das deutsche Sozialversicherungsrecht durch seine Inter- und Supranationalität gewonnen: Wachsende Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften in Verbindung mit der Durchlässigkeit der Grenzen für Arbeitnehmer und Touristen lassen

sozialversicherungsrechtliche Sachverhalte mit Auslandsberührung entstehen, während Probleme des Fremdretenrechts demgegenüber zurücktreten. Die hierauf anwendbaren Normen werden zusammenfassend als Internationales Sozialversicherungsrecht bezeichnet, gleichgültig, ob sie nationalen (vgl. §§ 1315 ff. RVO)<sup>46)</sup>, internationalen (vor allem: Sozialversicherungsabkommen) oder supranationalen Ursprungs (sozialrechtliche Bestimmungen der EG) sind. Dabei sind die Kompetenzen für eine eigenständige sozialrechtliche Gesetzgebung der EG begrenzt und klare Aufträge nur für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ferner für den Europäischen Sozialfonds erteilt. Die praktisch bedeutsame EWG-Verordnung 1408/71 vom 14. Juni 1971 sichert durch ein wechselseitiges Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren die in den anderen Staaten erworbenen sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche und Anwartschaften der Wanderarbeitnehmer.

## VII. Schlußbemerkungen

Gesetzgebungsgeschichte auf dem Gebiet der Sozialversicherung als „roter Faden“ kann nicht hinreichend die Einbindung des Sozialversicherungsrechts in die *Gesamtrechtsordnung* (s. auch VI. 2.) verdeutlichen: Das gilt schon für die Beziehung zum *übrigen* Sozialrecht und zum *Steuerrecht*. Hier wird zunehmend erkannt, daß ein unkoordiniertes und unübersichtliches Nebeneinander staatlicher Sozialleistungen in Verbindung mit dem klassischen Umverteilungsinstrument der progressiven Einkommenssteuer sinnvolle Umverteilung vereitelt, wenn staatliche *Transfer-einkommen* mehr erbringen als zusätzliche Arbeitsleistungen, m. a. W.: wenn das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit aufgehoben ist<sup>47)</sup>. Die steuerliche Gleichbehandlung aller Alterseinkommen<sup>48)</sup> ist ein wesentlicher Teilas-

pekt der Koordinierungsproblematik. Solche Harmonisierungsbemühungen zielen auf eine innerlich schlüssige und durchsichtige Gesamtrechtsordnung. Ferner: Dem *Besonderen Verwaltungsrecht* zugehörig hat das Sozialversicherungsrecht nur geringe Berührung zur Eingriffsverwaltung (Staat als Garant öffentlicher Ordnung), während es den mit „Leistungsverwaltung“ umrissenen Anteil dieses Rechtsgebiets entscheidend mitprägt. Im Verhältnis zum *bürgerlichen Recht* ist weniger der ergänzende Rückgriff auf dessen Rechtsinstitute bemerkenswert, als vielmehr die Akzentverlagerung vom Privatrecht zum Sozialrecht, wie sie im zivilen Unterhaltsrecht besonders augenfällig wird.

Zurück zum Ausgangspunkt: *Organisatorisch-institutionell* hat die deutsche Sozialversicherung nach 100jähriger Entwicklung ihre Identität (gegliedertes System und Selbstverwaltung) bewahrt. Eine solche historisch gewachsene starke institutionelle Gliederung stellt auch für die Zukunft die Aufgabe, zum Nutzen der Berechtigten Reibungsverluste durch „nahtloses“ Ineinandergreifen der Leistungen und größtmögliche, zügige Zusammenarbeit der Leistungsträger<sup>49)</sup> zu minimieren. Mit ge-

<sup>46)</sup> S. dazu BVerfGE 51, 1 (betr. Auszahlung von Renten an Ausländer, die sich freiwillig im Ausland aufhalten, mit den in der BR-Drucks. 140/81 beschriebenen erheblichen finanziellen Konsequenzen).

<sup>47)</sup> Die Beispiele grotesker Umverteilungseffekte sollen hier nicht wiederholt werden; s. Wolfgang Wiebe, Die Harmonisierung von Sozialrecht und Steuerrecht als rechtspolitische Aufgabe, in: Zeitschrift für Rechtspolitik — ZRP — 1981, S. 25.

<sup>48)</sup> Nachdem das BVerfG den Gesetzgeber hier zur Lösung verpflichtet hat (Urteil v. 26. 3. 1980, Neue Juristische Wochenschrift — NJW — 1980, S. 2569), kann die Lösung dieses altbekannten Problems nicht mehr aufgeschoben werden.

<sup>49)</sup> So verursachen immer noch Erstattungsstreitigkeiten unter den Sozialleistungsträgern unwirtschaftlichen Verwaltungsaufwand.



sellschaftlichem und volkswirtschaftlichem Wandel hat sich die Sozialversicherung *inhaltlich* erheblich geändert. Ihr Expansionsgrad läßt sich an der Diskussion darüber ablesen, inwieweit sie sich der „Randgruppen“ und „Restrisiken“ (z. B. des Risikos der Pflegebedürftigkeit) anzunehmen habe. Da der beschriebene Prozeß inhaltlicher Veränderung — zumal in einer offenen, pluralistischen Gesellschaft — keinem ein für allemal vorgegebenen sozialpolitischen Plan folgt, verläuft er nicht widerspruchsfrei und ist jedenfalls in seiner Gesamtheit kaum noch durchschaubar. Inwieweit ist in der Sozialversicherung und dem ihr zugehörigen Recht durchaus ein Zug zu größerer *Rationalität* festzustellen (Planung, Prognose, Kodifikation, Harmonisierung von Teilrechtsordnungen, Aufarbeitung verfassungsrechtlicher Defizite, EDV).

Mehr oder weniger radikale *Staats- und Bürokratiekritik* unterschiedlicher Herkunft hat seit einigen Jahren auch die Sozialversicherung erfaßt und aktualisiert den alten Verdacht, der Wohlfahrtsstaat verschaffe den Menschen Güter statt Kräfte<sup>50)</sup>. Sie macht darauf aufmerksam, daß eine „staatliche Sicherheits- und Sozialindustrie“ — mit „Verrechtlichung und Monetarisierung“ als ihren Haupteigenschaften — individuelle Freiheit und überschaubare Solidargemeinschaften bedrohe und Angst mit psychosozialen Krankheitsbildern erzeuge<sup>51)</sup>. Oder sie glaubt, „die (soziale) Polsterung treibe im Zusammenhang mit der heute gemeinsam richtungs- und ziellos propagierten Selbstverwirklichung des Menschen seltsame Blüten, weil auch zerstörerische Selbstverwirklichung sozialstaatlich

<sup>50)</sup> Zu der Auffassung, der mehr als äußere Not bekämpfende „Wohlfahrtsstaat“ sei eine Entartung der Staatsidee, hat Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre 1964, S. 796 ff., schon wesentliches gesagt.

<sup>51)</sup> Übersichtlich und auch den Zusammenhang mit der Ökologie- und Alternativbewegung verdeutlichend: Joseph Huber, Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/81. S. auch Siegmund Mosdorf, Konservativ-ordoliberaler Wohlfahrtsstaatskritik und das Konzept der Neuen Sozialen Frage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/78, Erwiderung von Manfred Groser, ebenda.

abgefangen und damit insoweit risikolos werde“<sup>52)</sup>. Je mehr sich solche Kritik — womöglich mit dem Bild eines „verweichlichten“ und „sicheritätsbesessenen“ Menschen vor Augen — in allgemeinem Kulturpessimismus erschöpft, um so weniger wird sie sozialpolitisch wirksam. Etwas anderes gilt, wenn sie konkret und empirisch belegt Systemschwächen aufdeckt (z. B. unerfüllte Bedürfnisse nach „Bürgernähe“ der Verwaltung und nach nicht-monetären Leistungen, Gefahren des Leistungsmissbrauchs, bei dem es sich entgegen einer verbreiteten Klischeevorstellung um kein „Massenphänomen“ handeln dürfte<sup>53)</sup>), Lähmung der Eigeninitiative, unzureichende Koordinierung der Teilsysteme).

Es mag sein, daß nicht zuletzt aus ökonomischer Notwendigkeit Eigenvorsorge und betriebliche Sozialleistungen an Bedeutung gewinnen werden. Der vor hundert Jahren begonnene Aufbau eines öffentlichen Sozialversicherungssystems ist jedoch irreversibel: Denn in einer industriellen Dienstleistungsgesellschaft, in der die meisten Staatsbürger ihre wirtschaftliche Existenzsicherung in erster Linie durch den Arbeitsertrag erlangen, kann soziale Sicherheit dauerhaft und stabil nur durch eine staatliche Organisation wie die solidarische Sozialversicherung garantiert werden (vgl. auch BVerfGE 40, 65, 84). Bedenkt man außerdem, daß dem Bürger dadurch Existenzängste genommen und Entfaltungsmöglichkeiten geboten werden sollen, so ist überdies Michael Stolleis voll zuzustimmen, daß jedenfalls auf der Ebene der Grundsicherung — und damit sind die von der Sozialversicherung erfaßten typischen Risiken angesprochen — Befürchtungen, allzuviel Gleichheit bedrohe die Freiheit, keinen Realitätsgehalt haben.

<sup>52)</sup> Christian Starck, Ist der kategorische Imperativ ein Prinzip des Sozialstaats?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik — ZRP — 1981, S. 97.

<sup>53)</sup> Heiner Henkel/Franz Pavelka, Über 97 Prozent sind anständig — Zur Mißbrauchsdebatte sozialer Leistungen, in: Soziale Sicherheit 1981, S. 65, wonach umgekehrt viele Berechtigte aus unterschiedlichen Gründen ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen.



## Technik in den achtziger Jahren

### Technologische Entwicklungslinien und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Arbeitskräfte

Angst und Faszination waren von jeher die Wegbegleiter des technischen Fortschritts. Bereits vor 1 900 Jahren soll sich der römische Kaiser Vespasian gegen die Verwendung der Wasserkraft ausgesprochen haben, weil er fürchtete, diese Technologie werde Arbeitskräfte freisetzen mit negativen Folgen für das gesellschaftliche Leben<sup>1)</sup>. Seit Beginn der industriellen Revolution sorgen sich die betroffenen Arbeitnehmer verstärkt um ihre Arbeitsplätze, wenn neue Technologien vor der Tür stehen. Im 18. Jahrhundert waren es englische Arbeiter, die zu Maschinenstürmern wurden, weil sie die neuen Maschinen als eigentliche Ursache ihrer Notlage ansahen. Die schlesischen Weber erhoben sich 1844 aus ähnlichen Beweggründen.

Besinnt man sich darauf wie auch auf den Begriff von der „friedlichen Nutzung der Atomenergie“, der über lange Jahre mehr von Faszination als von Angst geprägt war, so verwundert es eigentlich nicht, daß über Notwendig-

keit und Auswirkungen neuer Technologien nach wie vor kontrovers diskutiert wird.

Die einen sehen neue Technologien als unabdingbare Voraussetzung zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft, ohne die eine Erhaltung bzw. eine Steigerung der Wirtschaftskraft und eine Sicherung des Lebensstandards unmöglich sind; für andere bedeuten neue Technologien überwiegend eine Gefahr für die Arbeitsplätze und erhöhte Risiken für das System der sozialen Sicherung.

Polarisierende Thesen wie „Jobkiller“ auf der einen und „Jobknüller“ auf der anderen Seite gewinnen dabei sowohl im öffentlichen als auch im innerbetrieblichen Bereich an Bedeutung und fördern Emotionen. Dies nicht zuletzt, weil derzeit nur wenige gesicherte Daten über die gesellschaftlichen Folgen neuer Technologien vorliegen, auf deren Grundlage eine sachliche Auseinandersetzung und Beurteilung der Entwicklung möglich wären.

#### I. Technik und Vollbeschäftigung

Neue Technologien werden heute von vielen Menschen eher als Bedrohung verstanden und weniger mit positiven Zukunftsperspektiven in Verbindung gebracht. Dies war früher anders, als Arbeitskräfte knapp und Arbeitsplätze reichlich vorhanden waren und deshalb verstärkt Arbeitskräfte im Ausland angeworben werden mußten. Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß sich in der längerfristigen Entwicklung seit 1960 die Gesamtzahl der Arbeitsplätze in der Bundesrepublik Deutschland trotz eines relativ starken Wirtschaftswachstums bis zur Rezession 1974/75 kaum verändert hat. Mit rund 26,7 Mio. Arbeitsplätzen war diese Zahl im letzten Boomjahr 1973 ebenso hoch wie 1962 (1980: 25,6 Mio. Arbeitsplätze).

Demgegenüber ist das Angebot an deutschen Arbeitskräften von 1960 bis 1977 trotz verstärkter Erwerbsbeteiligung der Frauen ständig, insgesamt um 2,2 Mio. Personen, zurückgegangen. Ursache für den Rückgang der verfügbaren deutschen Arbeitskräfte war der Eintritt geburtenschwacher Jahrgänge der vierziger und frühen fünfziger Jahre in das Erwerbsleben bei relativ hohen altersbedingten Abgängen (Pensionierung).

Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte um über zwei Millionen Personen erhöht, d. h., das sinkende deutsche Arbeitskräftepotential mußte bei insgesamt konstanter Arbeitsplatzzahl durch Ausländer aufgefüllt werden.

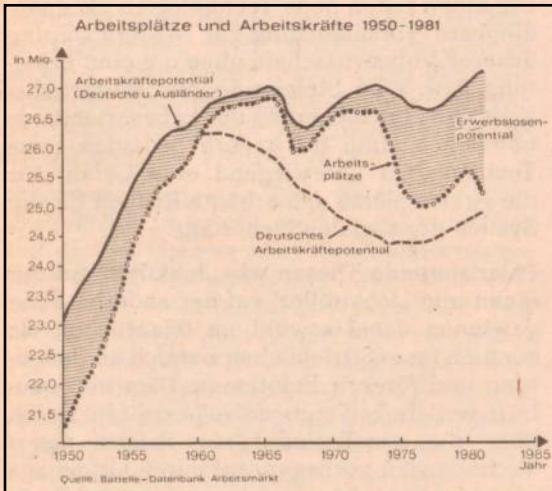
Der bis 1977 anhaltende Rückgang des deutschen Arbeitskräftepotentials bewirkte bis zur letzten Rezession 1974/75 eine Verknappung des Arbeitskräftepotentials auf nahezu allen

<sup>1)</sup> T. K. Derry und T. I. Williams, A short history of technology from the earliest times to A. D. 1900, in: Oxford University Press, 1970, S. 252.



Qualifikationsebenen und Tätigkeitskategorien. Die langfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland war bis 1974 gekennzeichnet durch die Frage: „Wo sind die Arbeitskräfte für die vorhandenen Arbeitsplätze?“

Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften war bis 1974 ein limitierender Faktor für das Produktionswachstum. Dies führte zur Errichtung von Produktionsstätten in jenen Regionen, in denen noch Arbeitskräftereserven verfügbar waren oder mobilisiert werden konnten.



Gleichzeitig damit verbunden war ein Prozeß der Umstrukturierung zwischen den Wirtschaftssektoren, der die aufgrund technologischer Neuerungen freigesetzten Arbeitskräfte — auch das gab es in der Vergangenheit — bei reichlichem Arbeitsplatzangebot durch Umsetzung sowie Fortbildung in andere Tätigkeiten/Sektoren vor Arbeitslosigkeit weitgehend bewahrte. Für diejenigen Tätigkeitsbereiche, für die in diesem Umstrukturierungsprozeß keine deutschen Arbeitskräfte mehr zur Verfügung standen, wurden in zunehmendem

## II. Technik bei Unterbeschäftigung

Die gegenwärtige Situation auf dem Arbeitsmarkt ist gekennzeichnet durch den Verlust von ca. 1 Million Arbeitsplätzen aufgrund der überaus starken Rezession der Jahre 1974/75.

<sup>2)</sup> Vgl. Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels, 9 Bände, herausgegeben vom Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft, Frankfurt 1970; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziale Fürsorge (Hrsg.), Soziale Probleme der Automation in Bayern, München 1969.

Maße bis zum Anwerbestopp im Jahre 1973 ausländische Arbeitskräfte angeworben.

Bereits in den fünfziger und sechziger Jahren wurde mit Einführung des Computers über die Freisetzungswirkungen neuer Technologien diskutiert und geforscht<sup>2)</sup>. Zwischen 1950 und 1960 wurden rund 2 Millionen Arbeitskräfte durch die Einführung neuer Techniken freigesetzt. Von 1960 bis 1968 betrug der Freisetzungseffekt knapp 3 Millionen Arbeitskräfte. Trotz tiefgreifender technischer Änderungen waren diese Jahre des Wiederaufbaus eher von Überbeschäftigung als von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet<sup>3)</sup>.

Als gegen Ende der sechziger Jahre nach der ersten Nachkriegsrezession (1965/66) relativ schnell wieder Voll- (wenn nicht sogar Über-)beschäftigung erreicht wurde, schien die Diskussion über Technologiefolgen bald wieder rein akademischer Natur zu sein. Es wurde jahrelang in der Öffentlichkeit kaum mehr über die Beschäftigungswirkungen neuer Technologien gesprochen.

Als wichtiger Faktor zur Steigerung der Arbeitsproduktivität wurde der technische Fortschritt bis in die siebziger Jahre von allen gesellschaftlichen Gruppen überwiegend als Segen betrachtet. Er ermöglichte

- den Abbau von physischen Arbeitsbelastungen,
  - eine Steigerung des Lebensstandards,
  - eine Verringerung der Arbeitszeit und damit mehr Freizeit,
  - mehr und vor allem bessere Bildung und Ausbildung,
  - eine Herabsetzung der Pensionierungsgrenze,
  - die Finanzierung einer dynamischen Altersrente
- und vieles mehr.

Aber auch ohne den Konjunkturbruch hätte sich Mitte der siebziger Jahre eine Tendenzwende am Arbeitsmarkt vollzogen. Die Trendwende begann mit dem Jahr 1977 und ist gekennzeichnet durch ein nunmehr ansteigendes deutsches Arbeitskräftepotential bis gegen Ende der achtziger Jahre.

<sup>3)</sup> O. Issing, Vernichtet der technische Fortschritt Arbeitsplätze?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 3/80, München 1980.



Detaillierte Untersuchungen des Battelle-Instituts über die quantitative und qualitative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt haben bereits Anfang der siebziger Jahre gezeigt, daß — entgegen der seinerzeit noch weit verbreiteten Meinung — die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und frühen sechziger Jahre bis gegen Ende der achtziger Jahre zu steigenden Beschäftigungsproblemen bzw. zu einem geringeren Bedarf an ausländischen Arbeitskräften führen werden<sup>4)</sup>, und das bei damals noch wesentlich günstigeren Entwicklungschancen der Wirtschaft, als dies nach zwei Ölkrisen und einer Welt-Rezession gegenwärtig noch gegeben ist.

Dies bedeutet, daß die Arbeitsmarktlage in den nächsten zehn Jahren nicht mehr wie in den sechziger und frühen siebziger Jahren gekennzeichnet sein wird durch die Frage, wo noch Arbeitskräfte mobilisiert werden könnten, sondern durch die Frage: „Wie und wo schaffen wir die zusätzlich benötigten Arbeitsplätze für die vorhandenen Arbeitskräfte?“

Die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und frühen sechziger Jahre, die gegenwärtig und in den kommenden Jahren die Bildungsinstitutionen durchlaufen und im dualen System, bei den beruflichen Vollzeitschulen wie im gesamten Hochschulbereich bereits erhebliche Anstrengungen erforderten und noch erfordern, werden als ausgebildete Jungarbeitskräfte nach und nach auf den Arbeitsmarkt strömen und dort bis Ende der achtziger Jahre das Angebot an Arbeitskräften erhöhen.

Es addieren sich dabei zwei demographische Komponenten in ihrer Wirkung: Einerseits werden die geburtenstarken Jahrgänge das Bildungssystem verlassen und auf den Arbeitsmarkt drängen, andererseits sind die in den nächsten zehn Jahren zur Pensionierung anstehenden Geburtenjahrgänge 1915 bis 1925 als Folge der beiden Weltkriege sehr schwach besetzt.

Bereits vor einem halben Jahrzehnt durchgeführte Berechnungen<sup>5)</sup> gaben erste Hinweise

<sup>4)</sup> Vgl. A. Blüm, U. Frenzel, Analyse und Prognose der Arbeitsmarktentwicklung in Bayern (bis 1990), Frankfurt 1973.

<sup>5)</sup> Vgl. A. Blüm, U. Frenzel, U. Weiler, Vom Schülerberg zum Rentnerberg — Die programmierte Dauerkrise?, in: Battelle-Information 24 (1976), unveränd. Nachdruck, Frankfurt 1980; A. Blüm, U. Frenzel, Quantitative und qualitative Vorausschau auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland (bis 1990) — Stufe 3, Bericht für die Bundesanstalt für Arbeit, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 8.1 (Textband) und Band 8.2 (Tabellenband), Nürnberg 1975, 2. unveränd. Auflage 1977.

darauf, daß das deutsche Arbeitskräfteangebot je nach Erwerbsverhalten in der Periode 1985 bis 1990 um mindestens eine Million Personen höher sein würde als 1975. Bei einem konstanten Bestand an ausländischen Arbeitskräften von rund zwei Millionen Personen bedeutet dies, daß bis zum Zeitraum 1985/90 fast zwei Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden müßten, wenn Vollbeschäftigung bereits in den achtziger Jahren wieder erreicht werden soll.

Diese von der Bundesanstalt für Arbeit 1975 veröffentlichte Battelle-Schätzung machte bereits damals deutlich, daß nach der Rezession 1974/75 im Anschluß an den ersten „Ölschock“ vom Jahre 1974 nicht mit einem grundlegenden Wandel am Arbeitsmarkt zu rechnen sei und die Bundesrepublik Deutschland bis in die neunziger Jahre mit Beschäftigungsproblemen konfrontiert werden würde.

Neben der allgemein schwierigen Beschäftigungssituation wurde insbesondere im Zusammenhang mit den fehlenden Ausbildungsstellen in den letzten Jahren deutlich, daß der risikolose Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem zumindest für einen begrenzten Zeitraum in Frage gestellt sein wird.

Neue Schlüsseltechnologien wie die Mikroelektronik, weitere Ölpreisschocks oder Konjunkturtiefs können das bereits Mitte der siebziger Jahre erkennbare und in den achtziger Jahren starke Auseinanderklaffen von Arbeitskräfteangebot und Kräftebedarf noch verschärfen, insbesondere dann, wenn sich die gegenwärtig niedrigen durchschnittlichen Wirtschaftswachstumsraten bei gleichzeitig steigender Arbeitsproduktivität fortsetzen (Schaubild 2). Bei der Mikroelektronik ist durchaus noch nicht ausgemacht, in welchen Regionen und Ländern — vielleicht müßte man auch besser von Erdteilen sprechen — die positiven Beschäftigungseffekte höher sind als die negativen.

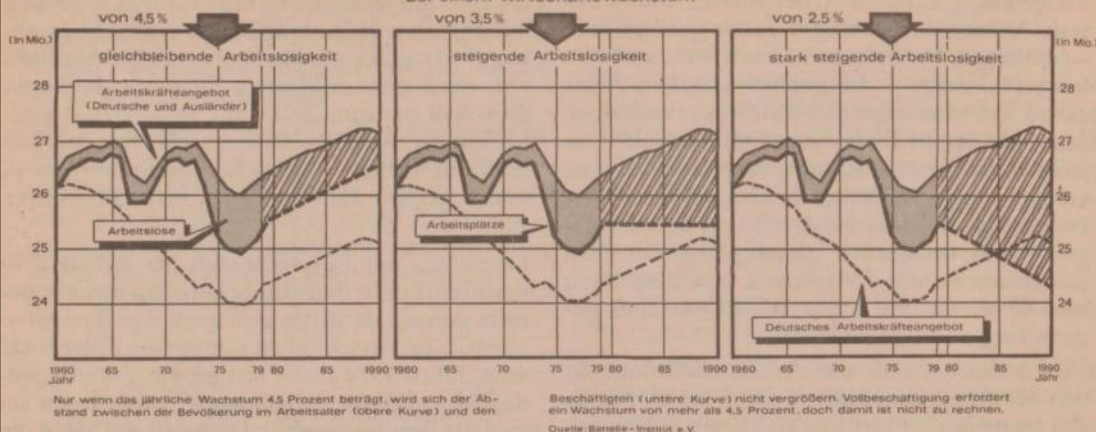
Auch wenn die geschichtliche Erfahrung gegen die generelle These spricht, der technische Fortschritt führe zu Arbeitslosigkeit, bietet die Vergangenheit keine Gewähr dafür, daß auch die achtziger Jahre — unter geänderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen — ähnlich erfolgreich verlaufen müssen.

Diese neuen Rahmenbedingungen sowie die im Verwaltungsbereich und zahlreichen anderen Dienstleistungsfunktionen erkennbaren Rationalisierungsbestrebungen werden ver-



## Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik 1960 - 1990

Bei einem Wirtschaftswachstum



Quelle: U. Frenzel: Die Bombe tickt. Kein Ausweg aus der steigenden Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren? In: DIE ZEIT, Nr. 7, Hamburg 1981

hindern, daß in den achtziger Jahren alle freigesetzten Arbeitskräfte — wie in früheren Jahren — im tertiären Sektor (Dienstleistungen einschließlich Staat) eine neue Beschäftigung finden können.

Neue Technologien erfahren bei nunmehr knappen Arbeitsplätzen eine geänderte — weitgehend kritische — gesellschaftliche Wertung. Die Erfahrung der letzten Rezession

mit ihrer Vernichtung von rund 800 000 Arbeitsplätzen allein in der Industrie und die verstärkten Automatisierungsmöglichkeiten in vielen Bereichen der Wirtschaft — etwa durch Mikroprozessoren — haben die Beschäftigungswirkungen neuer Technologien zu hautnahen Problemen werden lassen. Die Arbeiter und Angestellten sind verunsichert und wollen gegen die Folgen des Strukturwandels abgesichert werden.

### III. Wirkungsbereiche neuer Technologien

Von den gegenwärtig in der Entwicklung bzw. in der Einführungsphase stehenden Technologien werden in den achtziger Jahren nahezu alle Lebensbereiche unserer Gesellschaft berührt.

Eine Schlüsselfunktion in diesem Prozeß des technologischen und gesellschaftlichen Wandels kommt der Mikroelektronik zu. Ihre Bedeutung reicht von der Veränderung bisheriger Produktionstechnologien (Prozeßinnovation) über die Möglichkeit der Entwicklung zahlloser neuer Produkte (Produktinnovation) bis hin zur Änderung von Qualifikations- und Organisationsstrukturen in Wirtschaft und Verwaltung. Dabei sind die Folgen nicht auf einzelne Wirtschaftszweige begrenzt, sondern erreichen nahezu die gesamte Volkswirtschaft<sup>6)</sup>.

Da die Mikroelektronik bei Prozeßinnovationen am leichtesten und schnellsten einsetzbar ist, wird es in den kommenden Jahren zu deutlichen Freisetzungseffekten bei noch steigendem Arbeitskräfteangebot (geburtstarke Jahrgänge) kommen. Der Beschäftigungseffekt infolge neuer Produkte (Produktinnovation) wird nach heutiger Erkenntnis erst in der zweiten Phase voll wirksam werden. Trotz dieser in den nächsten Jahren per Saldo vermutlich negativen Beschäftigungseffekte der Mikroelektronik kann sich die Bundesrepublik Deutschland wie jede andere Nation nicht aus dem Technologiewettbewerb ausklinken.

Neue Technologien berühren in starkem Maße die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit unmittelbar die nationalen

<sup>6)</sup> Vgl. A. Blüm, U. Frenzel u. a., Technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze in ausgewählten Industriezweigen, Battelle-

Bericht 63.381-5, Frankfurt 1979; H. Browa u. a., Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Untersuchung von Prognos/Mackintosh, Basel/Luton 1979.



Zahlungsbilanzen. Gerade für Länder mit geringem Rohstoffvorkommen und einer hohen Exportintensität bei hochwertigen Produkten führt der Verzicht auf die Entwicklung, Einführung und Verbreitung neuer Technologien zu einem tendenziellen Verlust der Exportmärkte und damit automatisch zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Folge wäre ein ständiger Rückgang des Umsatzes, der Realeinkommen und letztlich der Beschäftigung, speziell bei den stark exportabhängigen Industriezweigen und natürlich auch ihren Zulieferern. Der Einkommensausfall würde zu einem Rückgang der Inlandsnachfrage führen und damit zusätzlich die Kapazitätsauslastung drücken. In diesem hier vereinfacht dargestellten multiplikativen Prozeß wäre eine steigende Arbeitslosigkeit fast unvermeidbar.

Neue Technologien schaffen Arbeitsplätze und sparen Arbeitsplätze ein. Die neuen Arbeitsplätze stellen in der Regel andere Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten als die wegrationalisierten Arbeitsplätze. Das hat Konsequenzen für die schulische und betriebliche Ausbildung und auch für die Weiterbildung. Negative Konsequenzen für den einzelnen können nur dann vermieden werden, wenn die Bereitschaft und — was genauso wichtig ist — auch die Chance zu beruflicher Flexibilität und Anpassung der eigenen Qualifikation an neue Erfordernisse sowie eine materielle Absicherung im sozialen Netz gegeben sind.

Diese Faktoren sind unabdingbare Voraussetzung für die Bewältigung des Strukturwandels. Sie helfen, Statusverluste im Erwerbsprozeß zu vermeiden bzw. abzuschwächen. Vorausschauende Analysen können hier zur Transparenz beitragen und ermöglichen eine weitsichtige betriebliche Personalpolitik. Gleichzeitig sind sie ein wichtiger Orientierungsrahmen für die staatliche Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Neue Technologien werden häufig nicht akzeptiert. Sowohl bei der Einführung öffentlicher Investitionsgüter, z. B. bei der Post, als auch bei der Einführung neuer Technologien im betrieblichen Produktions- und Dienstleistungsbereich werden die negativen Folgen von den betroffenen Bürgern und Arbeitnehmern heute stärker herausgestellt als die möglichen positiven Folgen und Chancen.

Hier wird es künftig darauf ankommen, mit der Einführung neuer Technologien Organisations- und Personalentwicklungsmodelle zu verknüpfen, die dem Mitarbeiter als Mensch

wie auch dem Unternehmen dienen. Damit können zugleich die positiven Möglichkeiten, die neue Technologien auch für den Mitarbeiter beinhalten, stärker genutzt werden. Gleichzeitig können negative Effekte einer steigenden Technisierung der Arbeitsplätze rechtzeitig erkannt und abgeschwächt werden.

Neue Technologien schaffen Umweltprobleme und Risiken<sup>7)</sup>, die das Sicherheitsbedürfnis des einzelnen in hohem Maße tangieren. Die Sicherheitstechnik erhält hier einen neuen Stellenwert, nicht nur aus technischer Sicht. Die Einführung neuer Technologien, die vorwiegend auf den Erkenntnissen der Mikroelektronik beruhen, berührt nahezu alle Arbeitsplätze und Tätigkeiten in den einzelnen Funktionsbereichen eines Unternehmens.

Für die achtziger Jahre ergaben Recherchen des Battelle-Instituts<sup>8)</sup>, daß zahlreiche bereits bekannte neue Technologien verstärkt marktwirksam werden. Beispielhaft, wobei die Liste keineswegs vollständig ist, seien folgende Technologielinien genannt:

- automatisiertes Messen und Prüfen,
- automatisierte Handhabung und Montage (Industrieroboter),
- elektronische Steuerungen,
- automatisierte Materialwirtschaft,
- Servo- und Stelltechnik (Leistungselektronik),
- Prozeßregelung und -optimierung,
- rechnerunterstütztes Konstruieren (CAD),
- computerunterstützte Fertigungssteuerung (CAM),
- neue Werkstoffe,
- Optoelektronik,
- programmierte Textverarbeitung,
- automatisierte Datenerfassung am Arbeitsplatz,
- integrierte Digitalschaltungen (Mikroprozessoren),
- Bürotechnik,
- Bedientechnik, Mensch-Maschine-Interface,
- Softwareentwicklung,
- elektronische Übermittlungssysteme (Bildschirmtext, Telekopie u. ä.).

<sup>7)</sup> Vgl. Battelle-Institut e. V., Untersuchungen über die technischen, organisatorischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für Risikostrategien im Bereich technologischer Entwicklung, Berichte für das Bundesministerium des Innern, Frankfurt 1980.

<sup>8)</sup> A. Blüm, L. Böckels, U. Frenzel u. a., Technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze in den Bereichen Maschinenbau und Feinmechanik/Optik, Battelle-Bericht 63.381-2, Frankfurt 1978.



Einige Technologien sind sektorgebunden, andere sind sektorunabhängig und haben — wie etwa die Textverarbeitung — Auswirkungen auf bestimmte Funktionen in allen Wirtschaftssektoren.

Die Anwendung neuer Technologien führt in erster Linie zur Veränderung schon bekannter Produkte mit zum Teil beträchtlichen Märkten. Daraus ergeben sich Marktanteilsverschiebungen zugunsten innovationsfreudiger Wettbewerber und teilweise auch Markterweiterungen als Folge von leistungsfähigeren und kostengünstigeren Produkten.

Gleichzeitig werden durch neue Technologien neue Produktlösungen erst möglich, für die neue Märkte entstehen und erschlossen werden. Wichtige Bedarfssfelder für neue Produkte werden in folgenden sechs Bereichen gesehen:

- im Bereich Energie durch rationellere Energieerzeugung und -verwendung,
- im Bereich Verkehr durch neue Leit- und Regelungssysteme im Transport- und Kfz-Bereich,
- im Bereich Medizin durch neue elektromedizinische Geräte für Diagnose und Prothetik,
- im Bereich Bildung durch Lernhilfen,
- im Bereich Information und Kommunikation durch neue Medien (Telekopie und Bildschirmtext u. ä.),
- im Bereich Freizeit durch das weite Feld der Unterhaltungs- und Freizeitelektronik.

Die quantitativen Auswirkungen der Einführung neuer Technologien auf die Arbeitsplätze lassen sich kaum global abschätzen. Vielmehr muß das vorhandene Innovations- und Rationalisierungspotential einzelner Technologielinien fallweise für einzelne Sektoren und Funktionsbereiche untersucht werden.

Durch Befragungen und Expertendiskussionen vor Ort wurde ermittelt<sup>9)</sup>, daß aus heutiger Sicht in den achtziger Jahren beispielsweise in der baden-württembergischen Industrie pro Jahr etwa 4 000 bis 6 000 Arbeitsplätze technologiebedingt mehr eingespart werden können als gleichzeitig durch neue Technologien entstehen. Dies entspricht einer Arbeitsplatzersparungsrate von 0,3—0,5% p. a.

<sup>9)</sup> A. Blüm, L. Böckels, U. Frenzel u. a., Der Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg. Analyse der Gesamtentwicklung bis zum Jahre 1995, Battelle-Bericht 63.381-6, Frankfurt 1979.

Die einzelnen Sektoren sind davon unterschiedlich betroffen. Negativ ist der Saldo der positiven und negativen Arbeitsplatzeffekte neuer Technologien

- im Maschinenbau — hier rechnen wir mit einer technologiebedingten zusätzlichen Einsparung von 2 000 bis 4 000 Plätzen pro Jahr,
- in der Textilindustrie mit 1 000 Plätzen pro Jahr,
- in der Feinmechanik-Optik mit 400 bis 700 Arbeitsplätzen pro Jahr,
- in der EBM-Industrie mit 500 Plätzen pro Jahr,
- in der Holzindustrie mit 100 bis 200 Plätzen pro Jahr.

Die zu erwartenden technologiebedingten positiven und negativen Arbeitsplatzeffekte gleichen sich nach unseren Ermittlungen und Berechnungen aus in den fünf Sektoren

- Chemie,
- Kunststoffverarbeitung,
- Straßenfahrzeugbau,
- Elektrotechnik, Datenverarbeitungsgeräte,
- Ernährungsindustrie.

In der Elektrotechnik wird damit gerechnet, daß bis Ende der achtziger Jahre das heutige Produktionsvolumen mit etwa 60 % des heutigen Personals erstellt werden kann. Die potentielle Arbeitsplatzlücke von 40 % der heutigen Arbeitsplätze soll nach den Vorstellungen der Unternehmen mit Hilfe neuer Produkte geschlossen werden, so daß insgesamt mit einer Konstanz der Arbeitsplatzzahl in dieser Branche gerechnet wird.

Nach den von den befragten Experten getroffenen Einschätzungen, wie weit sich die einzelnen Technologien durchsetzen werden, ist zu erwarten, daß die Auswirkungen auf Arbeitsplätze in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre relativ stärker sein werden als im Zeitraum 1980 bis 1985<sup>10)</sup>.

Nach den bisherigen Erkenntnissen wird der zu erwartende absolute Einsparungseffekt neuer Technologien per Saldo wesentlich geringer ausfallen als vielfach behauptet. Dabei muß man jedoch betonen, daß mit der Einführung neuer Technologien eine beachtliche Veränderung der Anforderungsprofile verbunden ist.

Ferner werden die negativen und positiven Arbeitsplatzeffekte in der Regel nicht am glei-

<sup>10)</sup> Ebd.



chen Ort und nicht gleichzeitig, sondern in verschiedenen Sektoren und in zeitlichem Abstand auftreten, so daß es hier zu Anpassungsschwierigkeiten kommen kann. Diese können auch mit Arbeitslosigkeit verbunden sein. Zur Bewältigung dieser Strukturveränderungen sind die individuelle Bereitschaft der einzelnen zu beruflicher Flexibilität und die Chance für ihn, seine Qualifikationen anpassen zu können, unabdingbar.

Wenn man die Mikroelektronik im Hinblick auf neue Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten untersucht, so kann man dies nicht tun, ohne die diesbezüglichen Entwicklungen in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten mit zu betrachten. So hat sich in den letzten Jahren schon gezeigt, daß mit steigender Komplexität gesellschaftlicher Zusammenhänge und beschleunigtem gesellschaftlichen Wandel neben fachlichen vor allem die fachübergreifenden Qualifikationen an Bedeutung gewinnen.

Diese können umschrieben werden als

- Fähigkeit zum abstrakten, auch theoretischen Denken,
- Fähigkeit zum analytischen Denken,
- Bereitschaft zum Lernen und Weiterlernen,
- Kommunikationsfähigkeit,
- Sozialfähigkeit,
- Fähigkeit zum planerischen Denken,
- größere Entscheidungsfähigkeit und letztlich auch die
- Fähigkeit zur Teamarbeit.

Diese allgemeinen fachübergreifenden Qualifikationen gewinnen neben den fachlichen Qualifikationen für die Beschäftigten in allen Bereichen mehr und mehr an Bedeutung. Dies stützt auch die These des Streits zwischen Ge-

neralisierung und Spezialisierung innerhalb der Ausbildung und gilt etwa auch für den Teil der Berufsgruppen, in denen bislang handwerkliche Fähigkeiten dominierend waren, wie etwa bei den Metallberufen.

So wird beispielsweise durch das zunehmende Vordringen der Mikroelektronik in der Maschinenbauindustrie von den Angehörigen der traditionellen Metallbearbeitungsberufe in zunehmendem Maße allgemeines Elektronikwissen gefordert — umschrieben auch mit dem Schlagwort „digitales Denken“. Hier werden die Grenzen zwischen Elektro- und Metallberufen aufgeweicht. Allein vom Mikroprozessor sind etwa ein Drittel aller Ausbildungsberufe unmittelbar betroffen<sup>11)</sup>.

Darüber hinaus werden durch neue Formen der Arbeitsorganisation, die durch die neuen Technologien ermöglicht werden, einzelne Berufe in ihrem Tätigkeitsspektrum erweitert. Für den einzelnen entstehen daraus Anforderungen in Richtung auf einen besseren Systemüberblick, eine höhere Verantwortung und ein geändertes Entscheidungsverhalten.

In kaufmännischen und Verwaltungsberufen wird die Mikroelektronik Routine- und Hilfsaufgaben übernehmen und den hier Beschäftigten mehr Zeit und mehr Möglichkeiten für die Ausübung kommunikativer und analytischer Tätigkeiten geben. Andererseits wird sie den Beschäftigten ein größeres Beurteilungs- und Entscheidungsvermögen abverlangen. Beispiele für diese Entwicklung finden sich schon im Bankenbereich, wo durch die Terminalisierung neue Möglichkeiten der Kundenberatung heute schon eröffnet sind.

Die sozialen Folgen neuer Technologien werden wieder verstärkt diskutiert wie auch die Frage, inwieweit sich der Mensch der Technik oder die Technik dem Menschen anpassen müsse.

#### IV. Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Die Verteilung der Arbeitskräfte auf die Wirtschaftssektoren zeigt, daß die Frauen im Dienstleistungsbereich mit 56 % relativ genauso stark vertreten sind wie die Männer im produzierenden Gewerbe. Stimmt man der These zu, daß der Dienstleistungsbereich im weitesten Sinne, d. h. einschließlich der Dienstleistungsteile des produzierenden Gewerbes, in seinen Funktionsbereichen Organisation und Verwaltung in Zukunft verstärkt aufgrund von Rationalisierung und steigendem Technisierungsgrad beeinflußt wird, dann

ergibt sich hieraus für Frauen ein relativ höheres Arbeitsplatzrisiko als für Männer.

Das Wachstum der Beschäftigung im tertiären Sektor wird in Zukunft weniger steigen als in den zurückliegenden Jahren. Insbesondere die Zurückhaltung des Staates bei der Personaleinstellung könnte dazu führen, daß nicht

<sup>11)</sup> R. v. Gizycki, U. Weiler, Mikroprozessoren und Bildungswesen, in: Sozialwissenschaftliche Reihe des Battelle-Instituts, Band 2, München, Wien 1980.



alle im primären und sekundären Sektor nach wie vor freigesetzten Arbeitskräfte im tertiären Sektor wieder eine Beschäftigung finden können. Trotzdem ist damit zu rechnen, daß im Jahre 1990 mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen im tertiären Sektor arbeiten wird. Es bleibt abzuwarten, ob die — weitgehend finanzpolitisch motivierten — Vorgaben im öffentlichen Dienst (einschließlich Bahn und Post) bei steigender Arbeitslosigkeit eingehalten werden können.

Bei einem Sockelbestand an Ausländern mit Daueraufenthaltsrecht deutet sich bereits seit mehreren Jahren an, daß die niedrigen Arbeitslosenquoten früherer Jahre ohne weitergehende Maßnahmen in den achtziger Jahren noch nicht wieder erreicht werden. Ein vorrangiges Ziel für die Arbeitsmarktpolitik der nächsten 15 Jahre wird es deshalb sein müssen, durch geeignete Maßnahmen eine sich abzeichnende Dauerarbeitslosigkeit größeren Umfangs zu vermeiden bzw. zumindest ihre sozialen Folgen zu vermindern.

Bereits heute „kostet“ ein Arbeitsloser durch den Ausfall an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die zu zahlende Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitslosenhilfe mehr als 20 000 DM pro Jahr, d. h. die gegenwärtigen Arbeitslosen „kosten“ pro Jahr etwa 17 Milliarden DM (Ausfälle an Steuern und Beiträgen).

Die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten der Erwerbslosigkeit wurden für 1978 auf rund 74 Milliarden DM geschätzt<sup>12)</sup>. Aus den Erfahrungen mit der Arbeitslosigkeit — ökonomisch wie sozial — in den letzten fünf Jahren sowie in Kenntnis der sich abzeichnenden Entwicklungslinien in Bund und Ländern wird deutlich, daß die Wiedererlangung bzw. Sicherung der Vollbeschäftigung zu den vordringlichen Aufgaben der Wirtschaftspolitik in den achtziger Jahren gehört.

Es ist zu vermuten, daß sich die Wiederbeschäftigungschancen von arbeitslosen älteren Arbeitnehmern oder Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Einschränkungen in der Konkurrenz mit den stark nachrückenden qualifizierten ausgebildeten jungen Arbeitskräften wesentlich verschlechtern. Hier wird die Weiterbildung besonders gefordert werden.

Bereits in den letzten Jahren hat sich der Anteil der schwer vermittelbaren Arbeitskräfte an den Arbeitslosen ständig erhöht. Zu diesen

<sup>12)</sup> M. Koller, Die Kosten der Erwerbslosigkeit, in: MittAB 2/79, Nürnberg 1979.

Problemgruppen gehören auch Arbeitskräfte, die in Zeiten der Arbeitskräfteknappheit auf eine qualifizierte Ausbildung verzichtet haben und heute als Ungelernte von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark betroffen sind.

Bereits Ende der sechziger Jahre, während und nach der damaligen Rezession, waren die älteren Arbeitnehmer schon einmal das Sorgenkind am Arbeitsmarkt. Heute sind es die Jugendlichen, für die ein Ausbildungsplatz und — was bisweilen heute noch übersehen wird — anschließend ein Arbeitsplatz vorhanden sein muß, wenn der Start ins Berufsleben gelingen soll.

Als Folge des Geburtenrückgangs werden sich mit entsprechender Zeitverzögerung die quantitativen Beschäftigungsprobleme in späteren Jahren wieder von den Jugendlichen zu den Älteren verlagern. Die damit verbundene Verschlechterung der Altersstruktur des Arbeitskräftepotentials hat noch weitere Konsequenzen.

Nach Berechnungen des Battelle-Instituts werden bis 1995 etwa 45 % des Arbeitskräftebestands des Jahres 1976 aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die hierdurch frei werdenden Arbeitsplätze werden häufig nicht mehr besetzt, sondern die Jungarbeitskräfte gelangen sofort auf andere Arbeitsplätze. Der notwendige Strukturwandel der Wirtschaft vollzieht sich deshalb zu einem beachtlichen Teil relativ problemlos über den Generationswechsel. Das Nachwachsen geburtenstarker Jahrgänge erleichtert aus dieser Sicht den Strukturwandel.

Wachsen als Folge des Geburtenrückgangs später schwächere Jahrgänge nach, so muß der notwendige Strukturwandel über mehr Arbeitsplatzänderungen und Umsetzungen oder Umschulung bei den bereits Erwerbstätigen bewältigt werden. Der Geburtenrückgang führt damit langfristig zu höheren Anforderungen an die Mobilitätsbereitschaft. Besonders sind beide um so größer, je höher das Bildungsniveau ist. Versäumnisse bei der qualifizierten Ausbildung der Jugendlichen heute könnten so gesehen später teuer zu stehen kommen.

Die qualifizierte „Ausbildung auf Vorrat“<sup>13)</sup> heute und im nächsten Jahrzehnt sollte ge-

<sup>13)</sup> U. Frenzel, Flexibilität bei veränderten Bedingungen am Arbeitsmarkt, in: Sozialwissenschaftliche Reihe des Battelle-Instituts, Bd. 3, München Wien 1980. Nachdruck aus „Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ BeitrAB 30 (1), herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.



rade aus Flexibilitäts Gesichtspunkten noch erster genommen werden.

Trotz einer möglichen Stagnation bzw. eines Rückgangs der Bevölkerungszahl wird

— mit steigendem Wohlstand der Anteil der Ausgaben für hochwertige forschungs- und entwicklungsintensive Konsumgüter und Spezialerzeugnisse steigen und

— der internationale Wettbewerb den Trend zum Export von forschungs- und entwicklungsintensiven Produkten weiter vorantreiben.

Je mehr qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden, um so weniger wird die wachsende Konkurrenz der Länder zu fürchten sein, in denen qualifizierte Arbeitskräfte noch auf sehr lange Zeit knapp bleiben werden.

— den heute vorausgeschätzten Rückgang der Bevölkerung und auch des Arbeitskräftepotentials verhindern oder stark abschwächen,

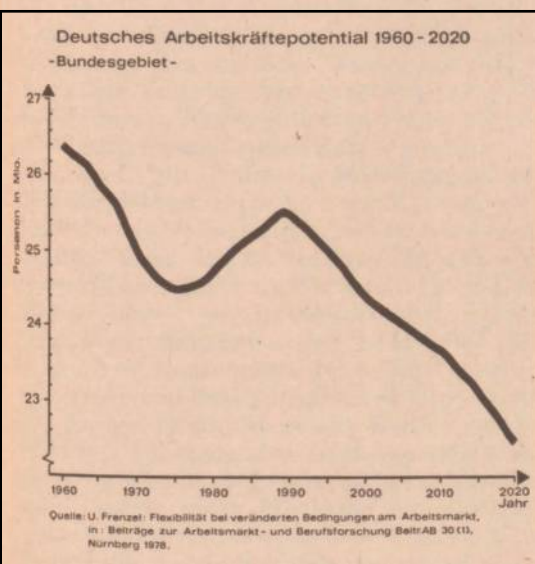
— die bekannten Probleme bei der Integration der Ausländer erheblich verschärfen,

— die Probleme der Rentenfinanzierung im nächsten Jahrhundert erleichtern.

Ob die Bundesrepublik Deutschland Ende dieses Jahrhunderts aus Arbeitsmarktgründen zum Einwanderungsland wird — ein Begriff, den man heute wegen der aktuellen Arbeitsmarktsituation und des Anwerbestopps noch weit von sich weist —, das ist (noch) weniger wichtig. Wichtiger ist, ob es gelingt, die Flexibilität der bis dahin ausgebildeten Arbeitskräfte so zu erhöhen, daß eine Anpassung an geänderte Arbeitsmarktstrukturen ohne schwerwiegende Konflikte möglich wird.

Damit könnte ein wesentlicher Teil des Konfliktpotentials, das die Diskussion über die Arbeitsmarktwirkung neuer Technologien heute belastet, rechtzeitig aus dem Weg geräumt werden. Andernfalls besteht bei den gegebenen und in den achtziger Jahren zu erwartenden Arbeitsmarktconstellationen die Gefahr, daß die bereits heute sehr stark emotional geführte Diskussion sich noch zuspitzt und Maßnahmen gefordert werden, die die Stellung der Unternehmen im nationalen Markt und die der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Wettbewerb ernsthaft gefährden könnten.

In einer sich ständig wandelnden Wirtschaft und Gesellschaft sollte man sich nicht darauf beschränken, neue Technologien nur unter dem Blickwinkel ihrer arbeitsplatzschaffenden bzw. arbeitsplatzvernichtenden Effekte zu beurteilen. Diese Erkenntnis hat sich zwar bei den Tarifparteien in der Bundesrepublik Deutschland erst spät, aber dennoch bereits weitgehend durchgesetzt. Damit ist erstmals die Chance gegeben, künftig neue Technologien so zu konzipieren und einzusetzen, daß sich die Technik weitgehend den Menschen anpaßt und nicht — wie leider allzu häufig in der Vergangenheit — der Mensch sich dem „Joch“ der Technik zu fügen hat.



Es ist aus heutiger Sicht nicht auszuschließen, daß gegen Ende dieses Jahrhunderts die dann vorhandenen deutschen und ausländischen Arbeitskräfte wieder — wie in den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre — ein limitierender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland sein könnten. Eine dann prinzipiell mögliche Zuwanderung könnte



# Industrieangestellte und technische Entwicklung

## I. Einleitung

Wenn von Rationalisierung und Automation die Rede ist, denkt man an den Produktionsbereich. Dort ist Rationalisierung, unter anderem mit der Folge der Vernichtung von Arbeitsplätzen, im Zuge einer zunehmend rezessiven Wirtschaftslage nichts Ungewöhnliches. Nicht ungewöhnlich in dem Sinne, daß der Einsatz neuer Technologien mit arbeitstechnischen und -organisatorischen Rationalisierungen, Arbeitsbewertungs- und somit Entlohnungsverfahren einherging.

Für das Gros der Angestellten im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich blieb jahrzehntelang der extreme Rationalisierungsdruck aus. Seit der Wirtschaftskrise 1974/75 jedoch, in der Angestellte zum ersten Mal in der Nachkriegszeit massenhaft arbeitslos wurden, wuchs die Aufmerksamkeit gegenüber dem vermehrten Einsatz neuer EDV-Technologien in den Verwaltungen von Industrie und Banken. Gerade die Anwendung der vielseitig verwendbaren Software-Systeme<sup>1)</sup> hat in den letzten Jahren weitreichende und tiefgreifende Veränderungen in den Industrieverwaltungen zur Konsequenz. Nicht nur Arbeitsstrukturen von Beschäftigten, sondern mit ihnen ganze Funktionsbereiche werden verändert. Mit zunehmender Leistungssteigerung und -verdichtung bei Angestelltentätigkeiten gehen immer mehr Privilegien am Arbeitsplatz verloren, was entsprechende Auswirkungen auf die gesellschaftliche und soziale Stellung von Angestellten hat.

In den weiteren Ausführungen soll die Frage beantwortet werden, in welcher Weise und mit welchen Auswirkungen diese Veränderungsprozesse auf Industrieangestellte eingewirkt haben.

Die Entwicklung der Berufs- und Sozialstruktur von Angestellten ist von verschiedenen Phasen gekennzeichnet<sup>2)</sup>, deren Merkmale sich jeweils mit dem Grad der Arbeitsteilung in der Angestelltenarbeit bis heute — hin zur

<sup>1)</sup> Software-Systeme sind die zum Betrieb einer Datenverarbeitungsanlage erforderlichen nichtapparativen Funktionsbestandteile wie Einsatzanweisungen, Programme und ähnliches.

<sup>2)</sup> Siegfried Braun, Zur Soziologie der Angestellten, Frankfurt/M. 1969.

Entwertung qualifizierter Tätigkeiten durch Rationalisierungstechnologien — verändern und verändert haben.

Die markantesten Linien dieser Entwicklung sind:

1. Seit der Herausbildung großer Fabrikkon-tore und Warenhäuser zu Beginn dieses Jahrhunderts stieg der Anteil der Angestellten, gemessen an der Zahl aller Erwerbstätigen, kontinuierlich. Bis zu diesem Zeitpunkt stellten die Kontor- und Handlungsgehilfen eine kleine homogene Gruppe dar, welche sich dem Unternehmer näher, ja als ähnlich geartet

### INHALT

#### I. Einleitung:

Zur historischen Veränderung der Berufs- und Sozialstruktur bei Angestellten

#### II. Technologische Entwicklung und Rationalisierung in Tätigkeitsbereichen kaufmännischer und technischer Angestellter

1. Einflüsse von Technik und Rationalisierung auf Tätigkeiten technischer Angestellter

a) Veränderungsprozesse in Arbeits- und Qualifikationsstrukturen von Industriemeistern

b) Veränderungsprozesse in Arbeits- und Qualifikationsstrukturen von Technikern

2. Einflüsse von Technik und Rationalisierung auf Tätigkeiten kaufmännischer Angestellter

3. Entwicklungsstufen der Textverarbeitung — ihre Bedeutung und Auswirkungen auf Büroangestellte

4. Programmierte Textverarbeitung als die derzeit höchste Stufe der Büroautomation

#### III. Konsequenzen und Folgen der Rationalisierungsmaßnahmen auf die Beschäftigten und ihre Qualifikationen

#### IV. Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen und Branchenstrukturveränderungen auf den Arbeitsmarkt von Industrieangestellten

#### V. Ausblick



fühlten und sich als „Träger wirtschaftlicher Vernunft“<sup>3)</sup> bewußt von den Arbeitern in der Gründerzeit abhoben. Der ihnen verwurzelte Karrieregedanke, über eine langjährige Betriebszugehörigkeit und überdurchschnittliche Loyalität zum Unternehmen in Leitungsfunktionen aufzusteigen, reicht bis heute. Erst mit einer zunehmenden Orientierung der Unternehmenleitungen am Niveau formaler Qualifikationen bei der Besetzung betrieblicher Führungspositionen kann seit einigen Jahren eine zunehmende Abkehr von diesem Gratifikations- und Senioritätsprinzip festgestellt werden.

2. Mit der Zunahme der Angestelltenbeschäftigung und dem Auftreten angestellter Massenbelegschaften einher ging eine sukzessive Mechanisierung und Bürokratisierung der Büroorganisation. In dieser Phase, bis Ende der 20er Jahre, wurden Büromaschinen, wie Schreibmaschine und Buchungsmaschine, entwickelt und zum Einsatz gebracht. Mit Hilfe dieser Maschinen gelang es, Verwaltungs- und Buchführungsarbeiten zunehmend zu formalisieren und zu zergliedern. Dadurch wurde es möglich, von einer von Arbeitsteilung bisher verschont gebliebenen Arbeit in den Büros wegzukommen.

Auswirkungen des Einsatzes neuer Arbeitsmittel waren:

— eine enorme Produktivitätssteigerung durch die Formalisierung und Aufsplitterung komplexer Bürotätigkeiten in einfachere, ständig wiederkehrende Arbeiten. Das bedeutet eine erste Entwertung der bisherigen Angestelltenarbeit;

— der verstärkte Einsatz von Frauen als einfache Angestellte für minderbezahlte Tätigkeiten. Der Frauenanteil an der Gesamtzahl der Angestellten nahm im ersten Viertel dieses Jahrhunderts enorm zu und erreichte bis heute mehr als die Hälfte aller angestellten Beschäftigten. Er ist derzeit wieder im Abnehmen begriffen. Die Ursachen dieser Entwicklung werden später aufgezeigt.

3. Mit der Zunahme von Verwaltungsfunktionen verändern sich nicht nur Berufsbilder von Angestellten; es entstehen neue, bezogen auf den funktionalen Einsatz von Angestelltenarbeit im Unternehmen. Durch eine zunehmende Mechanisierung und Zergliederung des Arbeitsprozesses in viele Teilarbeiten verlieren Berufe und Positionen, wie z. B. die des Meisters oder des Buchhalters, an Status, Prestige und Handlungskompetenzen. Dem trägt

nicht zuletzt eine Ausweitung der betrieblichen Hierarchien im fortschreitenden Industrialisierungsprozeß und im Gefolge dessen eine zunehmende Akademisierung betrieblicher Leitungspositionen Rechnung.

Innerhalb der Angestelltenberufe entwickeln sich schließlich zwei Großgruppen heraus: die der kaufmännischen und die der technischen Angestellten.

In dieser Entwicklung treten vermehrt technische Angestellte auf, welche größtenteils mit der technischen Überwachung des Produktionsablaufs oder in Entwicklungsabteilungen beschäftigt sind.

4. Ursachen dieser Verschiebung in der Beschäftigungsstruktur bei Industrieangestellten, weg von kaufmännischen und hin zu technischen Angestelltenberufen, sind technische Neuerungen im Produktions- wie industriellen Verwaltungsbereich. Dabei bestimmt das jeweils vorhandene technische Niveau den Anteil technischer Angestellter an der Gesamtbelegschaft der Betriebe.

5. Durch den relativen wie absoluten Anstieg von Angestellten im sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe)<sup>4)</sup> im Zeitraum von 1939 bis 1970 hat sich ihr Anteil an allen abhängig Beschäftigten in dieser Zeit etwa verdreifacht. Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Angestellten in der verarbeitenden Industrie, vor allem in hochtechnisierten Industriezweigen mit halbautomatischer Produktion und dort, wo komplexe Produkte hergestellt werden, im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 eine jährliche Steigerungsrate von 7,8 % erfahren hat.

Diese Entwicklung ist sowohl mit einer Globalverschiebung der Beschäftigungsstruktur zwischen den Wirtschaftsbereichen (Rückgang der Land- und Forstwirtschaft, Ausdehnung in den Bereichen Handel und öffentlicher Dienst) als auch mit Strukturveränderungen innerhalb der Wirtschaftsbereiche (Wachstum des Angestelltenanteils, insbesondere der technischen Angestellten in der Industrie) verknüpft<sup>5)</sup>.

6. Der technische Fortschritt wirkt unmittelbar auf die Arbeitssituation von Industrieangestellten ein, indem sich ihr Qualifikationsgrad, Arbeitsbelastungen und Dispositionschancen verändern und die Arbeit zum Teil komplexer, zum Teil repetitiver wird. Durch diese Angleichungsprozesse in der Struktur

<sup>4)</sup> Statistisches Jahrbuch 1973, Wiesbaden 1973, S. 136.

<sup>5)</sup> Gewerkschaftliche Monatshefte 9/74, Köln 1974, S. 530.



der Arbeit werden zumindest objektiv Differenzen zwischen Arbeitern und Angestellten abgebaut. In der Folge dieses Prozesses entwickelt sich der Angestellte zum angestellten Lohnarbeiter<sup>6)</sup>.

7. Der Wandel in der Berufsstruktur von Angestellten findet mit dem vermehrten Einsatz von Mikroprozessoren<sup>7)</sup> im kaufmännischen und technischen Bereich vorläufig noch kein Ende.

## II. Technologische Entwicklung und Rationalisierung in Tätigkeitsbereichen kaufmännischer und technischer Angestellter

Informationstechnologien und EDV-Bürotechniken bieten Unternehmen neue Möglichkeiten, sowohl im Produktionsbereich als auch in Büros und Industrieverwaltungen zu rationalisieren. Das bedeutet, ganze Arbeitsgänge zu formalisieren, zu standardisieren und nicht zuletzt zu automatisieren.

Diese verschärfte Rationalisierung greift unmittelbar in Arbeitsorganisation und in Produktionstechniken ein und verändert weitgehend ganze Berufsbilder und -strukturen. Die ‚Neuen Technologien‘ wirken sich auf die Zahl der Arbeitsplätze, Arbeitsabläufe, den Ort der Arbeitsplätze, auf das Qualifikations- und Einkommensniveau, auf die Arbeitszeit und den Gesundheitszustand der damit konfrontierten Arbeitnehmer aus<sup>8)</sup>. Es wird sogar direkt in den Persönlichkeitsbereich eines jeden Beschäftigten eingegriffen.

Schon seit Jahren ist im industriellen Fertigungsbereich eine zunehmende Automatisierung menschlicher Arbeit mit Hilfe von Computertechniken festzustellen. So werden vermehrt computerisierte numerisch gesteuerte Werkzeugmaschinen und Bearbeitungszentren eingesetzt. In diesem Zusammenhang wurden auf der Grundlage der Basistechnologie Mikroprozessoren zwei gravierende technische Neuerungen entwickelt: der Industrieroboter, dessen hauptsächliche Anwendungsgebiete in der Maschinenbau- und Automobilindustrie liegen, sowie das „CAD-System“ (Computer aided design)<sup>9)</sup>, das rechengesteuerte Konstruieren mit den hauptsächlichen Einsatzfeldern im gesamten Konstruktions- und Planungsbereich.

Ablauf- und aufbauorganisatorische Rationalisierungen stehen derzeit in den meisten Unternehmen im Vordergrund. Betrachtet man das Ausmaß der Entwicklung zunächst skizzenhaft, ergibt sich folgendes Bild:

1980 befanden sich ca. 19 000 universelle Computersysteme, 19 000 Prozeßrechner<sup>10)</sup> und 108 000 Rechner mittlerer Datentechnik<sup>11)</sup> im Einsatz.

Wichtigstes Unternehmensziel auf dem Hintergrund dieses enormen Technologieeinsatzes ist das optimale Zusammenwirken zwischen Mensch und Computer, Mensch-Maschine-Kommunikation genannt, welches letztendlich zur Mechanisierung sowohl geistiger als auch körperlicher Arbeit führt.

Wie sich der Einsatz neuer Technologien auf Berufs- und Qualifikationsstrukturen technischer Angestellter auswirkt, soll im folgenden dargestellt werden.

<sup>6)</sup> Ulf Kadritzke, Angestellte — die geduligten Arbeiter. Zur Soziologie und sozialen Bewegung der Angestellten, Frankfurt/M. — Köln 1975.

<sup>7)</sup> Mikroprozessoren sind jene Halbleiterelemente, die durch ihre kleinen Abmessungen und ihre Rechenfähigkeit, in herkömmliche elektronische Schaltungen und Geräte eingebaut, und in Ergänzung mit Speichern und Ein- und Ausgabegeräten zu einem die Leistungsfähigkeit konventioneller Computer erreichenden Mikrocomputer ausgebaut werden können. Siehe dazu Otto Ulrich, Technischer Fortschritt und die Gesellschaft der Arbeitslosen, in: Technologie und Politik, Band 10, Frankfurt/M. 1978, S. 41.

<sup>8)</sup> Hans Brinckmann, Fortschritt der Computer — Computer für den Fortschritt? Bericht von einem Kongreß über Erfahrungen mit der Informationstechnologie in der Arbeitswelt, Kassel 1980, S. 36.

<sup>9)</sup> Michael J. E. Cooley, Computer Aided Design. Sein Wesen und seine Zusammenhänge, Richmond 1972.

<sup>10)</sup> Prozeßrechner sind Rechner, die auf Aufgaben mit größter zeitlicher Präzision und kürzesten Zeitintervallen spezialisiert sind. Sie regeln oder steuern Vorgänge, wobei die Steuerung durch den Rechner zu einer bestimmten Zeit erfolgt. Regeln heißt: Erfassen des Zustandes des (technischen) Prozesses durch den Computer und der Vergleich mit vorhergehenden Daten und entsprechende Veränderung (technische). Der Prozeß wird durch den Computer durchgeführt, danach erfolgt die erneute Kontrolle der Veränderung durch den Rechner. Steuern heißt: dasselbe wie Regelung, nur daß die Eingriffe in den (technischen) Prozeß durch den Menschen geschehen.

<sup>11)</sup> Ulrich Briefs, Neue Technologien als Herausforderung für die Gewerkschaften, Köln 1978, S. 9.

<sup>12)</sup> Eberhard Fehrmann/Ulrike Metzner, Angestellte in der sozialwissenschaftlichen Diskussion der BRD, Frankfurt/M. 1977, S. 5.



## 1. Einflüsse von Technik und Rationalisierung auf Tätigkeiten technischer Angestellter

Technische Angestellte sind eine heterogen zusammengesetzte Arbeitnehmergruppe und keine spezifische Berufsgruppe. Nimmt man eine Differenzierung nach dem Bildungsabschluß vor, ergibt sich folgendes Bild:

— Diplomingenieure (auch Naturwissenschaftler, wie Chemiker und Physiker)	9,1 %
— graduierte Ingenieure (FHS-Ingenieure)	24,1 %
— Techniker, Meister, technische Zeichner und sonstige Angestellte	66,8 %
	= 100 %
	= 1,191 Millionen <sup>12)</sup>

„Etwa 50 % des gesamten technischen Personals stellen die sonstigen technischen Angestellten. Sie lassen sich nach Ausbildung und beruflicher Erfahrung überwiegend drei Gruppen zuordnen:

— Technische Zeichner, die im allgemeinen nach der Volksschule eine dreijährige Lehre absolviert haben und dann als technische Angestellte, meist in Konstruktionsbüros, beschäftigt waren;

— Meister, die eine Facharbeiterlehre abgeschlossen haben und eine lange Berufserfahrung besitzen; in der Nachkriegszeit verstärkte sich die Tendenz, von den zukünftigen Meistern den erfolgreichen Besuch von sogenannten Industriemeisterkursen zu verlangen, die als Abendkurse mit einer abschließenden Prüfung vor der Industrie bzw. den Industrie- und Handelskammern organisiert werden;

— technische Angestellte wie Zeitnehmer, Arbeitsvorbereiter und ähnliche, deren Grundqualifikation gleichfalls eine Ausbildung und eine mehr oder minder lange Berufserfahrung als Facharbeiter ist, vielfach ergänzt durch mehr oder minder intensive Kurse verschiedenster Art, unter denen wohl die Kurse des REFA-Verbandes für Arbeitsstudien die häufigsten sind.“<sup>13)</sup>

Dazu kommt noch die Gruppe der Techniker mit etwa 16%, welche auf dem Wege eines mehrsemestrigen Tages- oder Abendstudiums das Technikerdiplom erworben haben.

Durch den Einsatz neuer Techniken in weiten Bereichen der Produktion und deren Überwachung erfolgt der Übergang zur Automation,

in deren Folge neue Qualifikationsanforderungen erforderlich werden. Sie unterscheiden sich von denen, die im Rahmen der industriellen Massenfertigung unter hochmechanisierten Fließbandbedingungen gefordert werden<sup>14)</sup>.

Mit der Einführung von EDV und der Entwicklung von Mikroprozessoren als Basis- oder Schlüsseltechnologie veränderten sich für technische Angestellte im Fertigungsbereich systematisch die Arbeitsvorbereitung und Arbeitsplanung, ja die gesamte Arbeitsorganisation durch Teilung, Standardisierung und Normung der Arbeit, um den Arbeitsprozeß der EDV-Technik anzupassen. D. h. technische Arbeit als zentrale Kategorie umfaßt das Verhältnis von Produktionstechnik und Arbeit. „Technisierung ist also darauf ausgerichtet, durch Einsatz von mehr und besseren Maschinen, technischen Apparaten und Anlagen autonome technische Abläufe zu schaffen, um unmittelbare, konkrete menschliche Arbeit im Marxschen Sinne aufzuheben, so die Organisation auf die systematische Analysierung und Gestaltung von Arbeits- und Produktionsabläufen, um deren Standardisierung, Transparenz und Prognostizierbarkeit zu erhöhen.“<sup>15)</sup>

Die weitere Darstellung soll exemplarisch zeigen, wie sich die Tätigkeit eines Industriemeisters in der konkreten Arbeitssituation, Arbeitsorganisation und Arbeitsstruktur verändert. Gleiches soll für die Tätigkeiten eines Technikers geschehen.

### *a) Veränderungsprozesse in Arbeits- und Qualifikationsstrukturen von Industriemeistern*

Einen Meister in der industriellen Produktion kennzeichnete in der Vergangenheit zum einen das nötige Wissen von technischen Ablaufprozessen, von Maschinen, Materialien, Rohstoffen, zum anderen die Kenntnis von Arbeitsplätzen und Arbeitsstrukturen. Hierzu kamen mehr personenbezogene Aufgaben wie die Kombination und Koordination von Beschäftigten, welche für den produktionsbezogenen Erfolg notwendig waren. Ein Industriemeister war oft durch die innerbetriebliche Weiterbildung und den Besuch einer Meisterschule in diese Position aufgestiegen. Er besaß überwiegend Aufsichts- und Kontrollfunktionen, die genaue Kenntnisse über organisatorische Zu-

<sup>13)</sup> Kammerer/Lutz/Nuber, Ingenieure im Produktionsprozeß. Zum Einfluß von Angebot und Bedarf auf Arbeitsteilung und Arbeitseinsatz am Beispiel des Maschinenbaus, Frankfurt/M. 1973, S. 43.

<sup>14)</sup> Horst Kern/Michael Schumann, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, Teil I, Frankfurt/M. 1970, S. 25 ff.

<sup>15)</sup> Gerhard Brandt u. a., Computer und Arbeitsprozeß, Frankfurt/M. 1978, S. 9.



sammenhänge einer Produktionsabteilung erforderten<sup>16)</sup>.

Das zur Produktion notwendige Personal reduzierte sich mit dem verstärkten Einsatz von EDV. Damit wurde dem Meister weitgehend das Potential entzogen, auf das seine Fähigkeiten ausgerichtet waren. Der Verlust seiner personenbezogenen Arbeitsaufgaben ging einher mit dem seiner Eingriffsmöglichkeiten, weil die Produktion automatisiert und der Produktionsablauf programmiert und von ihm weg in die Produktionsplanung verlagert wurde. Betriebserfahrung, Kombinations- und Koordinationsfähigkeiten sind nicht mehr gefragt, denn sie bezogen sich auf konventionelle Produktionsmittel und -techniken. Daraus wird deutlich, welche Dominanz die EDV-Technologie und EDV-Funktionen im Arbeitsprozeß besitzen und wie sich die spezielle organisationstechnologische Wirkung der EDV von den konventionellen Produktionsmethoden unterscheidet. Sie bedeutet den Verlust aller klassischen Funktionen, die den Industriemeister ausmachen.

Die traditionelle Lohneingruppierung in eine sich seit langem wandelnde Arbeitsplatzhierarchie ist zwar meist geblieben. Sie deckt sich aber nicht mehr mit der realen Bedeutung der Tätigkeiten. Ebenso ist die Verantwortung für die technische Sicherheit der Arbeitsplätze und der Arbeitenden geblieben. Entstanden ist eine Anpassung des Meisters an Produktionsabläufe und Produktionsmittel durch Leistungskontrolle und Konzentration auf die jeweilige Tätigkeit.

Meister sind oft in Schaltzentralen und in der Produktionssteuerung tätig, wobei dort Koordination und Übersicht in bezug auf Veränderungen des Produktionsprogramms, des Umschaltens von Aggregaten bei Bedarf, Abstraktionsvermögen und das Denken in Zusammenhängen bezogen auf den Teilablauf der Produktion verlangt werden<sup>17)</sup>. Für diese Anforderungen bringt die traditionelle Ausbildung keine ausreichende Qualifikation, denn in der Regel verfügen Meister nicht über die nötigen technischen Vorkenntnisse<sup>18)</sup>. Oft mangelt es auch an umfassenden Informationen über prozeßspezifische Fähigkeiten und Kenntnisse, die den Grad der Austauschbarkeit der Arbeitskraft erhöhen, d. h., die Mobilität innerhalb des betrieblichen Einsatzes.

Die in letzter Zeit wieder forcierte betriebliche Ausbildung der Industriemeister bezweckt eine funktionale Austauschbarkeit in bezug auf Arbeitsfelder. Traditionelle Anforderungen an die Tätigkeit eines Meisters wie persönliche Kooperationsformen reduzieren sich auf linienartige, maschinell getragene, relativ unpersönliche. Zentrale Anweisungen und Arbeitsvorgaben bedingen eine weitere Formalisierung und Objektivierung. Dadurch können Anforderungen und Kenntnisse über den arbeitsprozessualen Gesamtzusammenhang an den einzelnen Arbeitsplätzen gering gehalten werden<sup>19)</sup>.

#### *b) Veränderungsprozesse in Arbeits- und Qualifikationsstrukturen von Technikern*

Techniker zeichneten sich bisher dadurch aus, daß sie nach abgeschlossener Berufsausbildung und — in der Regel — mehrjähriger Berufstätigkeit<sup>20)</sup> ihre betrieblichen Erfahrungen und Kenntnisse durch einen dreisemestrigen Technikerlehrgang erweiterten und mit dem Abschlußdiplom einer Technikerschule wieder in den Betrieb kamen. Dort wurden sie in Bereiche der Arbeits- und Produktionsplanung, Arbeitsvorbereitung, Arbeitsbemessung etc. entsprechend ihrer Ausbildung und Qualifikation eingesetzt, welche primär auf praxisbezogenes Anwendungswissen ausgerichtet war. D. h., Techniker sind zu etwa zwei Drittel in ausführenden Positionen ohne Dispositionsspielraum, zu etwa 25% in unteren Leitungspositionen mit einem geringen Dispositionsspielraum und zu etwa 9% in mittleren und höheren Leitungspositionen mit einem weiteren Dispositionsspielraum eingesetzt worden<sup>21)</sup>.

Vor allem die Investitionsgüterindustrie und die Verbrauchsgüterindustrie wurden von den Anwendungsmethoden der EDV tangiert. Die betroffenen Arbeitskräfte sind solche, welche Produkte herstellen, in denen Mikroprozessoren enthalten sind, solche, die Teile herstellen, die jetzt durch die Anwendung von Mikroprozessoren nicht mehr gebraucht werden, und solche, die mit Geräten arbeiten, in denen Mikroprozessoren enthalten sind<sup>22)</sup>. Diese Entwicklung bedingte eine zunehmende Spezialisierung.

<sup>19)</sup> Gerhard Brandt u. a., Computer und Arbeitsprozeß, a. a. O., S. 365 ff.

<sup>20)</sup> Niels Beckenbach u. a., Ingenieure und Techniker in der Industrie, Frankfurt/M. 1975, S. 62 f.

<sup>21)</sup> Niels Beckenbach, a. a. O., S. 34.

<sup>22)</sup> Werner Dostal/Klaus Köstner, Mikroprozessoren — Auswirkungen auf Arbeitskräfte? in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/79, Nürnberg 1979.

<sup>16)</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund, Automation und Angestellte Nr. 4, zehn Fallstudien zur Automation im Angestelltenbereich, Düsseldorf 1970.

<sup>17)</sup> Ebd., S. 18 f.

<sup>18)</sup> Ebd., S. 79.



sierung, die durch eine Weiterqualifizierung, wie den Erwerb von zusätzlichem Wissen oder Spezialkenntnissen, für Techniker notwendig wurde.

Ständige technologisch-organisatorische Rationalisierungen und Umstrukturierungen des Beschäftigungssystems mit ihren wechselnden Qualifikationsanforderungen wurden spezialisierten und anwendungsorientiert ausgebildeten Technikern zum Nachteil. „Je spezieller der Aspekt technologischer Kenntnisse ist, der in der Ausbildung vermittelt wurde, desto eher kann dieses Fachwissen durch technologische Weiterentwicklungen überholt werden.“<sup>23)</sup> Techniker in der verarbeitenden Industrie stehen durch laufende technologische Neuerungen und Umstrukturierungen in der Produktion und den fertigungsnahen Abteilungen unter einem ständigen Qualifikationszwang. Dabei erfahren gerade auch die Bereiche (wie Konstruktions- und Forschungsabteilungen), die sich gegenüber der Produktion verselbständigt haben, durch technologisch-organisatorische Rationalisierung wie z. B. den Einsatz von Computer Aided Design eine zunehmende Arbeitszergliederung. Für Techniker und graduierte Ingenieure werden dadurch Dispositionsspielräume eingeengt. Bereits mehr als die Hälfte der Techniker in Arbeitsvorbereitung und REFA-Abteilungen gaben bei Befragungen an, ohne weiteres ersetzt werden zu können<sup>24)</sup>.

Die Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre wies auf ein überproportionales Ansteigen technischer Angestellter hin<sup>25)</sup>. Zwischen 1970 und 1976 wurden Techniker durch die Einführung von EDV und durch organisatorische Änderungen ebenfalls ziemlich stark betroffen, lagen aber dennoch weit unter den „Freisetzungquoten“ der übrigen Beschäftigten.

Man kann feststellen, daß auch Techniker in verstärktem Maße von technisch-organisatorischer Rationalisierung betroffen sind. Die Auswirkungen liegen in einer zunehmend dequalifizierten Arbeit, verbunden mit zunehmend restriktiven Arbeitsbedingungen und einem schwindenden Dispositionsspielraum (d. h., die Arbeitsabläufe werden stärker vorbe-

stimmt; damit nimmt die Arbeitsautonomie ab)<sup>26)</sup>. Die Dispositionsspielräume verlagern sich wie bei Meistertätigkeiten in die Systemanalyse bzw. Programmierung. Der Zwang zur weiteren Spezialisierung birgt die Gefahr einer Reduzierung von Anforderungen und Kenntnissen über den arbeitsprozessualen Zusammenhang in sich. Wie bei Entwicklungstendenzen der Meistertätigkeit dargestellt wurde, führt der EDV-Einsatz und hier die software-Entwicklung letztendlich zu einer Veränderung der Qualifikationsstruktur, welche unmittelbar auf die Qualifikationshöhe in Form einer Senkung der durchschnittlichen Qualifikationsstruktur — also von Dequalifizierungstendenzen bei überwiegend ausführenden Tätigkeiten — durchschlägt. Diese Entwicklung, verbunden mit einem entsprechenden „Freisetzungsgrad“, welche in letzter Konsequenz Arbeitslosigkeit bedeutet, zeichnet sich gleichermaßen bei rund 50% der Beschäftigten des gesamten technischen Bereichs, den sogenannten „sonstigen technischen Angestellten“, ab<sup>27)</sup>.

## 2. Einflüsse von Technik und Rationalisierung auf Tätigkeiten kaufmännischer Angestellter

Kaufmännische Tätigkeiten nahmen in den letzten Jahren einen zuvor nie gekannten Umfang an. „1970 waren von 2,7 Millionen Industrieangestellten schätzungsweise 50—60% als kaufmännische Angestellte tätig.“<sup>28)</sup> Das Verhältnis zwischen Arbeitern und Angestellten in kaufmännischen und technischen Bereichen ist in der Bundesrepublik auf 1,5:1 geschrumpft.

Zunehmende Bürokratisierung schafft zusätzliche Fixkosten. In der Verwaltung liegt der Anteil der Personalkosten, gemessen an den Gesamtkosten, zwischen 70 und 90%. Nachdem die Arbeitskosten in den letzten Jahren immer höher wurden, gingen die Unternehmen daran, die Fixkosten zu senken, indem sie dieser Entwicklung sowohl vom Lohnniveau als auch von der Kostenstruktur her entgegenzuwirken versuchen<sup>29)</sup>. Welche Leistungspotentiale im Bürobereich noch ungenutzt sind,

<sup>23)</sup> Eberhard Fehrmann/Ulrike Metzner, a. a. O., S. 62.

<sup>24)</sup> Niels Beckenbach u. a., a. a. O., S. 101.

<sup>25)</sup> Werner Dostal, Freisetzungen von Arbeitskräften im Angestelltenbereich aufgrund technischer Änderungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/78, Nürnberg 1978, S. 19 ff.

<sup>26)</sup> Wolfgang Littek, Industriearbeit und Gesellschaftsstruktur, Frankfurt/M. 1975, S. 120 f.

<sup>27)</sup> Werner Dostal, a. a. O., S. 27 ff.

<sup>28)</sup> Eberhard Fehrmann/Ulrike Metzner, a. a. O., S. 101.

<sup>29)</sup> Georg Schreyögg/Horst Steiner/Brigitte Zauner, Arbeitshumanisierung für Angestellte, Stuttgart 1978, S. 14.



zeigt der Vergleich der Produktivitätssteigerung in der Produktion und im Bürobereich:

In den letzten sieben Jahren erfolgten Produktivitätssteigerungen in der Produktion um 1500%, im Bürobereich um 150%<sup>30)</sup>.

Auf diese Rationalisierungsreserven konzentrieren sich große wie mittlere Unternehmen, da die in der Produktion vorhandenen fast ausgeschöpft sind.

Das Büro der Zukunft wird, wie bereits die bisherige Entwicklung zeigt, papierlos sein. „Neben der EDV sind es Bürotechnologien wie Farbkopierer, Fernkopierer und Mikrofilmtechnik, Textverarbeitung und neue bürobezogene Kommunikationstechnologien wie die Kommunikationsschreibmaschine, die den elektronischen Arbeitsplatz der Zukunft bestimmen werden.“<sup>31)</sup> Der Arbeitsablauf war bisher stark von kaufmännischen Elementen geprägt und galt als schwierig zu rationalisieren. Angesichts der radikalen Technisierung des einzelnen Büroarbeitsplatzes wie auch ganzer Gruppen von Arbeitsplätzen wird die Kommunikationsmöglichkeit mit Datenbanken, Informationssystemen, Auskunftssystemen usw. wichtigster Bestandteil eines rationalisierten Büroarbeitsplatzes sein<sup>32)</sup>.

Das Ausmaß einer solchen Technisierung setzt neue Maßstäbe. Die von der Firma Siemens erstellte Studie „Büro 1990“<sup>33)</sup> verdeutlicht die vollständig durch EDV organisierten Arbeits- und Abteilungsstrukturen. Der EDV-Einsatz schafft erst die Voraussetzungen, überschaubare, dokumentierte, nach festen Regeln ausgeführte, wiederkehrende, mengenmäßig und zeitlich aufeinander abgestimmte Arbeitsabläufe und Einzelarbeiten, Informationsflüsse und Belege logisch einander zuzuordnen.

Schwerpunkte dieser Entwicklung sind:

— der Ausbau der Unternehmensorganisation.

Dabei ist ein Übergang von zentralen zu Spartenorganisationen, d. h. von der Dezentralisierung von Leistungsfunktionen in Produktion und Industrieverwaltung unter der zentralen Aufsicht einer Geschäftsleitung, zu verzeichnen.

— der Ausbau von Planungs- und Rechnungssystemen;

— der Ausbau von personalwirtschaftlichen Systemen, von Stellen-, Leistungs- und Statussystemen.

Mit der Realisierung dieser Systeme sind Instrumente für das Management von Unternehmen geschaffen, die die Unternehmensorganisation transparenter und steuerbar machen. Vor Realisierung dieser Systeme bedarf es jedoch entsprechender Strategien:

— Zerschneiden der Bürokapazitäten,

— Senken spezifischer Bürokosten je Vorgang,

— Senken der Gemeinkosten,

— Abbau unproduktiver Kostenarten,

— Abbau sogenannter Kostenremanenzen, d. h. überproportional anfallender Kosten bei der Reduzierung der Beschäftigtenzahlen durch Rationalisierung.

Derzeit wichtigster Ansatzpunkt für Produktivitäts- und Kostenersparnismaßnahmen durch Rationalisierung ist der Bereich der Verwaltung und des Schreibwesens. Dabei wird hauptsächlich Einsatzgerät der Bildschirmterminal sein. Bis Mitte der 80er Jahre wird mit einer Zunahme der Bürocomputer auf etwa 350 000 gerechnet, wovon etwa eine Million Arbeitsplätze erfaßt werden<sup>34)</sup>. In der Textverarbeitung findet die Computertechnik in Form der mittleren Datentechnik (MDT) ihr breites Einsatzfeld. MDT-Computer „lassen in der Form direkter Datenverarbeitung nicht nur Eingriffe während des laufenden Verarbeitungsprozesses von seiten des Benutzers zu, wodurch Anpassungen an veränderte Bedingungen und Korrekturen erheblich erleichtert werden. Sie vereinfachen auch in sehr vielen Fällen die Datenerfassung durch kontinuierliche manuelle Eingabe per Tastatur, da die Daten nun ... nicht mehr auf spezielle Datenträger (Lochkarten etc.) übertragen werden müssen.“<sup>35)</sup>

### 3. Entwicklungsstufen der Textverarbeitung — Bedeutung und Auswirkungen auf Büroangestellte

Wie bereits angedeutet, ist wichtigstes und in seiner Variabilität für die Verwirklichung dieser Schwerpunkte sehr ergiebiges Instrumentarium die Textverarbeitung. Sie läßt sich sehr variabel über den Ausbau des Telesystems

<sup>30)</sup> Ulrich Briefs, Arbeiten ohne Sinn und Perspektive? Köln 1980, S. 52.

<sup>31)</sup> Ebd.

<sup>32)</sup> Ebd.

<sup>33)</sup> Siemens-Studie „Büro 1990“, Berlin 1976.

<sup>34)</sup> Ulrich Briefs, a. a. O., S. 53.

<sup>35)</sup> Michael Hartmann, Rationalisierung der Verwaltungsarbeit im privatwirtschaftlichen Bereich, Frankfurt/M. 1981, S. 66 f.



EDS, computergesteuerte Brieffernübertragung, Textautomaten, Bildschirmgeräte, Terminals einsetzen und ist nicht nur bei Texten der Korrespondenz, sondern auch in der Fakturierung, der Debitoren- und Kreditoren-Buchhaltung, Lohn- und Gehaltsbuchhaltung sowie in Vertriebssystemen anwendbar<sup>36)</sup>. Derzeit sind in der Bundesrepublik etwa 5 Millionen Angestellte in der industriellen Verwaltung unmittelbar mit Textverarbeitung beschäftigt, davon etwa zwei Millionen überwiegend weibliche Schreibkräfte an herkömmlichen Schreibmaschinen ausschließlich mit Textverarbeitung und etwa drei Millionen vorwiegend Männer als Sachbearbeiter bzw. Korrespondenten mit Entwürfen und Diktieren von Texten. Diese haben zwischen 30 und 60% mit Textverarbeitung zu tun<sup>37)</sup>.

Textverarbeitung bedeutet eine erhöhte Ausschöpfung der noch nicht genutzten Leistungspotentiale im gesamten Bürobereich (derzeit 60—65% ausgeschöpft) und ist in verschiedene Organisations- und Automationsstufen gegliedert.

Sie kann definiert werden als in beliebiger Form dokumentiertes Gedankengut, das durch materielle Verfügbarkeit zu Informationen wird. Voraussetzungen sind präzise funktionierende Organisationsstrukturen und sinnvolle Arbeitsabläufe zur optimalen Verarbeitung von Texten<sup>38)</sup>.

Arbeits- und Einsatzbereiche reichen vom Konzipieren, Diktieren, Stenographieren, Schreiben, Prüfen, Korrigieren, Überarbeiten, Kopieren, Terminieren, Speichern von Daten und Texten, Registrieren bis zum Ablegen. Diese Arbeitsgänge beanspruchen in der herkömmlichen Büroorganisation einen enormen Kosten- und Zeitaufwand. So werden in der bundesdeutschen Wirtschaft jährlich ungefähr 170 Milliarden Mark für Textverarbeitung ausgegeben. Dabei fallen für personalbedingte Kosten wie Gehälter und Sozialleistungen 80%, für Allgemeinkosten 16% und etwa 4% für Büromaschinen an.

Auf dem Hintergrund der Veränderung des Kosten-Leistungsverhältnisses wird Textverarbeitung in vier Stufen eingeführt:

<sup>36)</sup> Ulrich Briefs, Wandel des Büros — Auswirkungen von Krise und Arbeitslosigkeit auf die Angestellten und die Büroarbeit, in: WSI-Mitteilungen 4/77, Köln 1977, S. 228.

<sup>37)</sup> IG Druck und Papier, Schriftenreihe Heft 26, Referate zum 2. Bundesangestelltentag in Frankfurt/M., Stuttgart 1976, S. 31 f.

<sup>38)</sup> Ulrich Steinhilpner, ABC der Textverarbeitung, Stuttgart 1976.

1. Stufe: Das traditionelle Sekretariat wird aufgelöst;
2. Stufe: Zentralisierung der Schreibdienste verbunden mit Spezialisierung und Dequalifikation der reinen Schreibkräfte, die in relativ kleiner Zahl zu Administrationssekretärinnen ausgebildet werden;
3. Stufe: Einführung der teilautomatisierten Korrespondenz;
4. Stufe: Übergang zur vollautomatisierten Korrespondenz in Verbindung mit Sprecheneingabe an den Computer; dieser Schritt ist derzeit noch im Entwicklungsstadium<sup>39)</sup>.

Die ersten zwei Stufen werden durch folgende Zentralisierungsmaßnahmen erreicht:

1. Durch organisatorische Zusammenfassung: Ermittlung des IST-Ablaufs; Zuordnung, Definition und Delegation von Aufgaben. Gleichzeitig erfolgt eine Ordnung der Schreibkräfte nach Arbeitsgebieten in mehrere Schreibzimmer.
2. Durch räumliche Zusammenfassung: Zusammenfassung einzelner Schreibzimmer zu einer Schreibgruppe, wobei auftretende Widerstände bei Betroffenen durch begleitende Maßnahmen wie Informationsgespräche beseitigt werden.
3. Durch Leistungserfassung: Erfassung der Leistung einer jeden Schreibkraft, z. B. durch Zählen der Anschläge u. a. m.

Ein weiteres und wirksames Mittel der Personaleinsatzsteuerung ist die Bildung von Springergruppen mit referatsübergreifenden Qualifikationen oder die Übernahme fremder Arbeiten durch andere Referate und nicht zuletzt die Mindestbesetzung von Referaten<sup>40)</sup>.

Die Stufen drei und vier werden im Rahmen der Programmierten Textverarbeitung erreicht.

#### 4. Programmierte Textverarbeitung als die derzeit höchste Stufe der Büroautomation

Programmierte Textverarbeitung (PTV) ist die automatische Verarbeitung systemisch geordneter Texte mit Hilfe von Speicherschreibmaschinen (Textautomaten), welche es ermöglichen,

— generelle Textabschnitte verschiedenen Inhalts für unterschiedliche Sachverhalte auf Textträger zu speichern,

<sup>39)</sup> Wolfgang Albrecht, Zentralisierungsstufen, in: Bürotechnik 9/76, ohne Ort, S. 70.

<sup>40)</sup> Ebd.



— gespeicherte Textabschnitte verschiedenen Inhalts und Sachgebiete beliebig auszuwählen,

— zusätzliche auf den Einzelfall abgestellte Texte einzufügen

— und daraus Briefe mit „individueller Aussage“ zusammenzustellen.

Notwendige Voraussetzung ist, daß Büroarbeit formalisierbar und durch Geräte der Datenverarbeitung für programmierte Textverarbeitung automatisierbar gemacht wird.

Formalisierbar heißt: Tätigkeiten werden verändert, vereinfacht.

Automatisierbar heißt: Tätigkeiten werden letztendlich wegrationalisiert.

In Großbetrieben sind ca. 25% aller Bürotätigkeiten automatisierbar und ca. 30% formalisierbar. In Mittel- und Kleinbetrieben sind ca. 25% automatisierbar und 45% formalisierbar. Für die öffentliche Verwaltung ergeben sich ungefähr 38% aller Tätigkeiten als automatisierbar und etwa 72% formalisierbar. Daraus resultieren enorme Arbeitszeiteinsparungen (beim Ersteinatz von EDV 30—70%, bei vorhandener Datenverarbeitung 8—25%).

Die Schreibkapazität bei programmierter Textverarbeitung ist entsprechend hoch. Die Schreibgeschwindigkeit eines Schreibautomaten je nach Fabrikat beträgt 900—1 800 Anschläge pro Minute. Im Vergleich dazu beherrscht eine Typistin 50—100 Anschläge die Minute. Bei ausschließlichem Einsatz von Schreibautomaten wird die siebenfache Leistung einer Typistin erreicht.

Der Übergang von Textverarbeitung zu programmierter Textverarbeitung verlangt eine intensive und aufwendige Vorbereitung und kann durch folgende Schritte realisiert werden: Es werden

1. Ansatzpunkte gesucht, d. h. Vorgänge, die zu Schriftwechsel führen, werden systematisch zusammengefaßt und je Vorgang die möglichen Sachverhalte geklärt;
2. Schwerpunkte gesetzt;
3. Sachverhalte detailliert und eine Systematik gefunden und optimiert;
4. Texte zugeordnet, d. h. Briefinhalte und Sachbearbeitungssystematik zusammengeführt;
5. Texthandbücher aufgebaut, gegliedert und zusammengefaßt;
6. Abläufe organisiert;

7. Speichermedien angelegt;

8. Schreibplätze eingerichtet, wobei der Maschinenablauf weitgehend automatisiert ist;

9. Vordrucke schreibgerecht gestaltet<sup>41)</sup>.

Bei der Programmierung wird in den meisten Fällen ein Doppelverfahren angewandt: das der form- und inhaltsorientierten Programmierung. Dabei werden Textbausteine für den Bedarfsfall vorformuliert und anschließend adressiert und in Texthandbücher zusammengefaßt.

Textautomaten auf der Basis von Magnetbändern benötigen je nach System mehrere Sekunden bzw. Minuten, um die erforderlichen Textbausteine je nach Diktatanordnung zu suchen.

Um diese Leerzeiten und somit maschinelles und menschliches Leistungspotential voll zu nutzen, wurden zwei Möglichkeiten entwickelt. Die eine besteht in der zeitlichen Parallelisierung von Selektion und Schreiben, die andere in der Wahl neuer Speicher mit schnelleren Zugriffszeiten. „Letzteres führt zu der Ersetzung der Lochstreifen oder Magnetbänder durch sogenannte Floppy-Disk-Platten oder Magnetplatten, die einen sich höchstens mit Sekundenbereich bewegenden Zugriff erlauben und zudem die Speicherkapazität auf 250 000—2,8 Millionen Zeichen pro Datenspeicher erhöhen, während erstere Lösung darin besteht, die Textelemente mit Hilfe von Pufferspeichern jeweils in der Zeit zu selektieren, in der die Einfügungen eingeschrieben werden.“<sup>42)</sup>

Ein weiterer Aspekt ist die Arbeitsgeschwindigkeit der Schreibautomaten. Unter Verwendung von Typenrad Schreibwerken wurde die Ausgabegeschwindigkeit mit bis zu 7 200 Zeichen pro Minute gegenüber den üblichen Kugelkopfschreibmaschinen vervielfacht<sup>43)</sup>.

Für die Unternehmen, die die programmierte Textverarbeitung einsetzen, treten überwiegend Effizienzprobleme auf, aber auch solche des kostendeckenden Einsatzes. Für die kapitalintensive Investition von programmierter Textverarbeitung muß eine gewisse Betriebsgröße vorhanden sein, damit sie mit ihrer ganzen Variabilität lohnend angewandt werden kann. Bei optimalem Einsatz der modernsten Textautomaten läßt sich die Geschwindigkeit

<sup>41)</sup> Wolfgang Manekeller, Textprogrammierung, in: der Arbeitgeber Nr. 19/28, 1976, S. 798 ff.

<sup>42)</sup> Michael Hartmann, a. a. O., S. 71.

<sup>43)</sup> Ebd., S. 72.



so enorm steigern, daß eine Zeitkosteneinsparung von 83% bis 85% gegenüber konventionellem Schreiben ohne Automaten realistisch erscheint<sup>44)</sup>.

Diese tiefgreifenden Umstrukturierungsprozesse zielen ebenfalls auf die Einführung neuer Laufbahnstrukturen im rationalisierten Büro- und Verwaltungsbereich ab. Mit der Realisierung eines kooperativen Führungsstils, Teamarbeit und Mitspracherechten der Beschäftigten wird die vorausgegangene dequalifizierende Spezialisierung aufzuwerten und die Arbeitszufriedenheit zu erhöhen versucht. Solche harmonisierenden Maßnahmen

werden meist unter dem Deckmantel von Arbeitshumanisierung verkauft<sup>45)</sup>.

Sollten die Prognosen korrekt sein, so sind bis 1985 ca. 24 000 Bürocomputer eingesetzt und die eingangs erwähnten Maßnahmen von Formalisierung und Automatisierung der Büroorganisation bis 1990 realisiert. Dies wird im Angestelltenbereich zu einem nie gekannten „Freisetzungsgrad“ führen. Bereits der Einsatz von 1 000 Textautomaten bewirkt etwa eine Million Arbeitslose<sup>46)</sup>. Es werden überwiegend Frauen aus den Schreibsälen sein. In dieser Phase kann man von einer radikalen Entfeminisierung des Bürobereichs sprechen.

### III. Folgen der Rationalisierungsmaßnahmen für die Qualifikationen und die Arbeit von kaufmännischen und technischen Angestellten

Die Folgen von Rationalisierung durch den Einsatz neuer Techniken lassen sich für kaufmännische Angestellte anhand der entwickelten Textverarbeitung aufzeigen. Ihre Grundstrukturen greifen jedoch genauso in Tätigkeitsbereichen technischer Angestellter, welche analog zur Büro-Textverarbeitung mit Bildschirmterminals in vielen Bereichen arbeiten.

Programmierte Textverarbeitung und ihre möglichen Kombinationen bewirken eine verstärkte Arbeitsteilung und zweifelsohne auch einen verstärkten Taylorismus.

Die Folgen und Effekte des Einsatzes von Daten- und Textverarbeitung sind jedoch vielschichtig. Ablauforganisatorische Rationalisierung verändert die Arbeitsplätze, Arbeitsabläufe und Arbeitsinhalte. Sie setzt ein bei Standardisierung und Formalisierung der Arbeitsabläufe und -gegenstände. Durch programmierte Textverarbeitung werden Arbeitsabläufe und Arbeitsaufträge normiert und eine vollständige Leistungsbewertung und -entlohnung eines jeden Beschäftigten möglich.

Gerade im Bereich des Sachbearbeiters und des Schreibpersonals erfolgt eine Entmischung und Entleerung von Tätigkeiten und eine zunehmende Monotonie wie eine Intensivierung der Arbeit durch Normierung (Textbausteine) und Routinisierung (Texthandbücher). Der Einsatz von Textautomaten erlaubt es, den Kontakt zwischen Sachbearbeiter/Abteilungsleiter usw. und Sekretärin abzubauen, die am Schreibautomaten den normierten Textauftrag erhält und eintippt und dabei zur

Assistentin für Textverarbeitung avanciert. Die Kenntnis von betriebsinternen und vertraulichen Vorgängen entfällt und damit auch der Status einer Vertrauensperson. Der Großteil der Kommunikation ist auf solche mit dem EDV-System verlagert, denn die Arbeitsplätze an Textautomaten sind in der Regel isoliert. Eine mögliche und naheliegende Folge der zunehmenden Isolierung ist daher die Entsolidarisierung der Beschäftigten.

Des Weiteren verlangt programmierte Textverarbeitung eine zunehmende Spezialisierung. Diese geschieht im Hinblick auf die neuen Arbeitsmittel wie Funktionscomputer, Datensichtgeräte, die gesamte Textprogrammierung und -verarbeitung. Der Sachbearbeiter im Rechnungs- und Verwaltungsbereich, welcher sich durch eine Lehre und über jahrelange Erfahrungen Sachwissen über komplexe und komplizierte Arbeitsvorgänge erworben hat, muß sich auf Kontroll- und Überwachungsarbeiten umstellen und konzentrieren. Bisherige hochgradige Qualifikationen gehen verloren und werden auf solche reduziert, die ohne Kenntnis der maschineninternen Prozesse sind.

In der derzeitigen Phase der Umstellung von Textverarbeitung auf programmierte Textverarbeitung bestehen noch Ansprüche und Anforderungen an multifunktionale Qualifikationen von Sachbearbeitern, um organisierte Textverarbeitung und programmierte Text-

<sup>44)</sup> Michael Hartmann, a. a. O., S. 72 f.

<sup>45)</sup> Georg Schreyögg u. a., a. a. O.

<sup>46)</sup> Manfred Jäger, Die Auswirkungen der Rationalisierung auf die Angestellten in der Industrie, Wien 1978, S. 27.



verarbeitung für das jeweilige Unternehmen funktionsgerecht zu machen, insbesondere bei der Erstellung von Textbausteinen und der Wartung von Texthandbüchern.

Die von den Herstellern angepriesenen Vorteile der Programmierten Textverarbeitung wie

- beschleunigter Arbeitsablauf (geringere Durchlaufzeiten),
- Entlastung des Sachbearbeiters,
- Einheitlichkeit in der Sachbearbeitung (Standardisierung),
- verbesserte Textqualität,
- Verringerung des Schriftgutes,
- Steigerung von Quantität und Qualität,
- Reduzierung von Verlustzeiten,
- höherer Elastizitätsgrad des gesamten Informationsflusses,
- Dauergebrauch der Texte u. a. m.

bergen vor allem wirtschaftliche und personal-sparende Vorteile für die Unternehmen in sich, wie

- optimale Kontrollspanne der Organisationseinheiten,
- Zusammenfassung organisatorischer Einheiten,
- Zentralisierung der Serviceleistungen,
- Personal-, Fix-, Gesamtkostenreduzierung,
- Produktivitätssteigerungen,
- Leistungserfassung und -bewertung<sup>47)</sup>.

Weitere Folgen sind der Verlust von Status und Privilegien der Angestellten durch Umsetzungen und Qualifikationsveränderungen und Veränderungen der Arbeitsorganisation. Diese Privilegien gehen durch Reduzierung der Führungsebenen verloren, d. h. Verbesserung des Führungsinstrumentariums der Unternehmen durch Wegfall traditioneller innerbetrieblicher Autoritätsgefüge und -strukturen im Zuge der Automatisierung.

In der Grundtendenz wirken sich die dargestellten Folgen von Rationalisierung durch EDV und andere Techniken und Maßnahmen auf kaufmännische wie technische Angestellte gleichermaßen aus:

- Rationalisierung heißt in jedem Tätigkeitsbereich Produktivitätssteigerung und Lei-

<sup>47)</sup> Ulrich Briefs, Wandel des Büros, a. a. O.; ebenso: Sieglinde Renner, Ist organisierte Textverarbeitung human? in: Bürotechnik 5/76, ohne Ortsangabe, S. 27 ff.

stungsintensivierung innerhalb des Arbeitstages.

— Auf der Basis von EDV-gesteuerten Tätigkeiten wird die Arbeitsorganisation so verändert, daß eine restlose Verausgabung der Arbeitskraft erzwungen werden kann.

— Durch systematische Arbeitsvorbereitung und Arbeitsplanung entsteht eine Leistungsverdichtung bei den einzelnen Tätigkeiten.

— Die Arbeitsgestaltung wird nach dem Fließprinzip ausgerichtet mit der Konsequenz, daß die menschliche Arbeit als Zuarbeit zur EDV-Anlage dient.

Dies wird bewirkt durch den Einsatz verbesserter, komplexer anzuwendender Software und leistungsstärkerer Computer-Peripherie; durch Teilung und Standardisierung der Arbeit wird ihre Normierung erreicht.

Daraus folgt über kurz oder lang eine weitere Spezialisierung der Tätigkeiten, bezogen auf Teilarbeiten, mit einer zunehmenden Austauschbarkeit der Beschäftigten.

In diesem Zusammenhang wird eine Neufestsetzung und Umstrukturierung von Fähigkeiten vollzogen, wie

- die Aufhebung von durch die Technik ersetzbaren Fähigkeiten und Qualifikationen,
- die Erhöhung von Qualifikationen und Fähigkeiten in eng begrenzten, spezialisierten Sachgebieten,
- die gesteigerte Aufmerksamkeit bei der Verrichtung der jeweiligen Teilarbeit,
- die Zunahme spezialisierter, jedoch nicht den gesamten Arbeitsablauf erfassender Kenntnisse,
- die enorme Zunahme psychischer und physischer Belastungen durch die veränderte Arbeit und den Druck aus der Leistungsintensivierung, resultierend aus der höheren Leistungskapazität der eingeführten Technik.

Dies geschieht z. B. durch eine Erhöhung der SOLL-Daten in der Textverarbeitung, von Büroakkord an Schreibautomaten etc.

Innerbetriebliche Kommunikationsstrukturen werden auf die aus dem Gesamtarbeitsprozeß ausgelagerten reduziert; die verbleibenden Möglichkeiten bestehen aus relativ isolierten Tätigkeiten.

Teilweise tritt eine interessante „Sogwirkung“ bei anspruchsvolleren Tätigkeiten an Bild-



schirmgeräten gerade in Entwicklungsabteilungen auf. Das bedeutet, daß der Mensch durch die Technik dermaßen fasziniert wird und sich mit der Leistung der Maschine identifiziert, daß er eine weit höhere Arbeitsleistung erbringt, als erwartet wird, und daß die Bereitschaft, einen überdurchschnittlichen Arbeits-einsatz zu erbringen, z. B. Überstunden zu leisten, steigt.

Mit veränderter Arbeitsorganisation und veränderten Arbeitsstrukturen werden neue Entlohnungs- und Arbeitsplatzbewertungsverfahren eingeführt, ähnlich wie sie im Produktionsbereich angewandt werden. Dabei wird nicht die Gesamtqualifikation des einzelnen, sondern die durch den Arbeitsplatz und die spezialisierte Tätigkeit geforderte Qualifikation und Anforderung bewertet. Die Gesamtqualifikationen verändern sich durch die neustrukturierten und neugegliederten Arbeitsplätze und durch die spezialisierten Tätigkeiten.

Durch die veränderte Arbeitsorganisation und den EDV-Einsatz werden neue Systeme im Management eingeführt, denn erst durch die Neustrukturierung werden die komplexen Arbeitsabläufe für das Management transparent. Dies bewirkt die Einführung von Managementinformationssystemen (MIS) und neuen Führungsprinzipien, so daß schnell auf wirtschaftliche und technologische Veränderungen reagiert werden kann.

#### IV. Auswirkungen von Rationalisierungsmaßnahmen und Branchenstrukturveränderungen auf den Arbeitsmarkt von Industrieangestellten

Gerade im Beschäftigungsbereich von Industrieangestellten, im sekundären Wirtschaftssektor, wird ein sektoraler Strukturwandel zugunsten des tertiären Sektors deutlich. Dies läßt sich beispielhaft anhand ausgewählter Branchen aufzeigen.

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung im Angestelltenbereich in der Papier- und Pappeverarbeitung, der Druckindustrie, der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, ergibt die Verlaufsanalyse der letzten zehn Jahre ein ziemlich homogenes Bild, das sich mit der Gesamtstruktur der Beschäftigung von Angestellten im sekundären Sektor deckt.

Mit einer zeitlichen Verschiebung von drei Jahren war zwischen 1970 und 1973 in diesen

Wichtiges technisches Instrument ist das computergesteuerte Personalinformationssystem zur präzisen Steuerung und Planung des Personaleinsatzes und -bedarfs.

Daraus resultieren:

— eine massive Kontrolle des gesamten betrieblichen Lebens, eine Personalauslese, innerbetriebliche Umsetzungen auf andere Arbeitsplätze nach dem Belastungsprinzip bis hin zu Entlassungen;

— eine Bedrohung der materiellen Existenz bei neuer Eingruppierung bzw. Abgruppierung.

Aus der Planung der optimalen Verwertung des Kapitals entstehen bei den Beschäftigten, vor allem bei der Entwicklung der Arbeitszeit hin zur Nacht- und Schichtarbeit zur Auslastung der Computerkapazitäten, soziale Probleme mit Auswirkungen auf Familie und Freizeit.

Die hier zusammengefaßten Folgen und Auswirkungen von Rationalisierung auf die angestellten Lohnarbeiter verspürten die Betroffenen bisher nur zu einem geringen Teil, und dies erst seit den letzten Jahren partiell und nicht in umfassendem Maße. Viele der Umstrukturierungsprozesse laufen derzeit erst richtig an. Eines aber haben alle Berufsgruppen seit der Rezession 1974/75 gemeinsam durchlebt: eine zunehmende Arbeitsplatzunsicherheit verbunden mit einer materiellen Unsicherheit.

fünf Branchen das höchste Beschäftigungsniveau von Angestellten erreicht. Seit 1974 ist ein allgemeiner Arbeitsplatzabbau zu verzeichnen, der von einer branchenbezogenen „Pleitenentwicklung“ begleitet wird.

Im Zuge dieser Entwicklung wird eine wachsende Zahl von Angestellten dieses Wirtschaftssektors mit den negativen Auswirkungen des Wirtschaftssystems konfrontiert: Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit sind die Folgen<sup>40</sup>). Arbeitslosigkeit ist also eine Folge von Rationalisierung, nicht ihr Ziel.

Ansatzpunkte der aktuellen Arbeitslosigkeit liegen bereits in den 60er Jahren. Seitdem ist

<sup>40</sup>) Eberhard Fehrmann/Ulrike Metzner, a. a. O., S. 38.



ein Sinken der Wachstumsraten der Produktion und ein verstärktes Konjunkturtief von Zyklus zu Zyklus zu verzeichnen<sup>49)</sup>. Die bisher durch eine höhere Beschäftigungssicherheit<sup>50)</sup> ausgezeichnete Berufsgruppe der Angestellten erfährt die zunehmende Arbeitslosigkeit in einer langfristigen Krisenentwicklung als Neuerscheinung. Die Phase der offenen langfristigen Arbeitslosigkeit hat nun auch auf die Angestellten übergreifen. Seit der Wirtschaftskrise 1974/75 sind erstmals massenhaft Angestellte betroffen.

Im September 1974 waren von allen registrierten Arbeitslosen 25% Angestellte, 1975 waren es 33,8% (von 1 006 500 Arbeitslosen waren 340 200 Angestellte), 1976 waren es mit 42,8% (= 383 300) der höchste je festgestellte Anteil an „freigesetzten“ Angestellten, der ebenso hoch lag wie der bei Arbeitern, 1978 waren es 37,4% (bei 913 034 Arbeitslosen) und im Juli 1981 lag der Anteil arbeitsloser Angestellter bei 36,6% (= 456 443) bei einer allgemein ansteigenden Arbeitslosigkeit (insgesamt 1 246 164 Arbeitslose)<sup>51)</sup>.

Im Gegensatz zur Krise 1966/67, in der nur etwa 10% der gesamten Arbeitslosen aus Angestelltenberufen kamen, ist heute jeder dritte Arbeitslose aus diesem Berufsfeld. Die zunehmende Beschäftigungsunsicherheit ist Ausdruck des allgemeinen Anpassungsprozesses an ein gemeinsames Arbeitnehmerschicksal mit den Arbeitern. Die bei Angestellten auftretende zunehmende Massenarbeitslosigkeit — die Zunahme von Angestelltenarbeitslosen um mehr als 230 000 bei einem Gesamtrückgang der erwerbstätigen Angestellten ist ein wichtiges Merkmal, dessen Ursachen im überproportionalen Anteil der aus dem Bildungssystem neu ins Erwerbsleben Eintretenden (in Angestelltenberufen) sowie in den ständigen per Saldo-Statusveränderungen von 50—60 000 Personen jährlich (Arbeiter werden zu Angestellten) liegen<sup>52)</sup> — beweist erneut, daß die Basis die gleiche ist wie die der Arbeiter, nämlich die Lohnabhängigkeit. Dieses grundlegende Element eines jeden Arbeitnehmersdaseins und die aufgezeichneten Auswirkungen dringen nur langsam in das Bewußtsein

von angestellten Lohnarbeitern ein und werden noch auf erhebliche Schwierigkeiten in den Mentalitäten und den rudimentär ständischen Bewußtseinsrelikten stoßen.

Arbeitslosigkeit wirkt sich geschlechtsspezifisch in der Weise aus, daß Frauen durchgängig die größte Gruppe der arbeitslosen Angestellten stellen. Vergleicht man dazu die Veränderungen der Angestelltenbeschäftigungen nach beruflichen Aufgabenschwerpunkten und der geschlechtsbezogenen Aufteilung zwischen 1961 und 1973 und die Berufspositionen mit der Arbeitslosenstruktur zwischen 1974 und 1977, so stellt man fest, daß

- a) Frauenarbeitslosigkeit bei Angestellten über die Hälfte der angestellten Arbeitslosen ausmacht<sup>53)</sup>,
- b) Frauen in beruflichen Aufgabenschwerpunkten arbeiten, die zwischen 1961 und 1973 den größten Zuwachs bzw. jetzt den größten Rückgang zu verzeichnen hatten.

Ohne Schwierigkeiten lassen sich die Berufsgruppen und die Personengruppe herauslesen, die langfristig in stärkerem Maße Opfer zunehmender Rationalisierungen und technischer Veränderungen sein werden. Es werden überwiegend kaufmännische Angestellte, insbesondere Frauen sein, wobei sich die Entwicklung auf Berufe wie Bürofach- und Bürohilfskräfte, Kalkulatoren, Buchhalter sowie Ein- und Verkäufer konzentrieren wird. Im September 1980 waren von 315 765 arbeitslosen Angestellten (von insgesamt 822 701 Arbeitslosen) 71% (= 225 588) Frauen. Dabei werden qualifikatorische Elemente ebenso wenig einen dauerhaften Schutz gegen eine allgemeine „Freisetzung“ oder berufliche Abstufung geben können wie es der besondere arbeits- und sozialrechtliche Status von Angestellten vermochte. Ein Vergleich von angestellten Arbeitslosen aus den wichtigsten Berufsgruppen zwischen den Jahren 1971 und 1975 ergibt folgendes Bild:

Die Zahl der Arbeitslosen im Berufsfeld von Verwaltungs- und Büroberufen stieg von 18 600 auf 145 700 an, bei Warenkaufleuten von 9 100 auf 83 300. Mit gleicher Heftigkeit waren technische Angestelltenberufe betrof-

<sup>49)</sup> Memorandum Alternativen der Wirtschaftspolitik 1978, Köln 1978, S. 9.

<sup>50)</sup> Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 1/77, Strukturanalyse zur Arbeitslosigkeit der Bundesanstalt für Arbeit vom September 1976, Nürnberg 1976, S. 9—38.

<sup>51)</sup> Aus: ANBA, lfd. Jg. 1975—1980, sowie Heft 9/81.

<sup>52)</sup> Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/76, a. a. O., S. 308 f.

<sup>53)</sup> In München stellten die Frauen die größte Gruppe der Angestelltenarbeitslosen. 1977 stieg ihr Anteil von 64 auf 73%. Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen von etwa 39% ist dieser Anteil enorm groß. In München waren 1977 etwa 11—14 000 weibliche Angestellte arbeitslos. Aus: DGB Bundesvorstand, Zwischenbericht über die Angestelltenaktion, Düsseldorf 1977, S. 17.



fen. Die Arbeitslosigkeit bei Lagerverwaltern und ähnlichen Berufen stieg von 8 500 auf 57 900 an, bei Technikern von 2 900 auf 23 600 und bei Ingenieuren von 2 500 auf 15 200. Angestellte aus „anderen technischen Berufen“ werden nicht minder betroffen. Die Zahl ihrer Arbeitslosen stieg von 900 auf 14 000 an. Bis

heute hat sich das Gesamtbild eher noch verschlechtert.

Eine Prognose für technisch-wissenschaftliche Berufe wie Ingenieure usw. weist aus, daß bis 1990 jeder dritte Berufsanfänger nach Studienabschluß einer seiner Ausbildung fremden Arbeit nachgehen muß<sup>54)</sup>.

## V. Ausblick

Die dargestellte Entwicklung mit massiven Veränderungen in Tätigkeitsbereichen kaufmännischer und technischer Angestellter geht weiter. Die Ergebnisse zeigen, daß zwar global die Dimensionen der technischen Anwendungsmöglichkeiten in bezug auf Umstrukturierungen von Arbeitsplätzen und Tätigkeiten erkannt wurden. In welchem Maße Berufe von ihren Qualifikationen her umstrukturiert werden oder ganz wegfallen, ist bisher nur in Umrissen deutlich geworden. Es besteht ein Trend hin zu einer Polarisierung und Entwertung von Qualifikationen. Mittel- und langfristige Folgen und Auswirkungen von Rationalisierung richten sich nicht allein auf die Arbeits- und Berufsstrukturen mit Arbeitsplatzabbau und anderen sozialen Gefahren. Massive Veränderungen innerbetrieblicher Kommunikationsmöglichkeiten und der Übergriff auf außerbetriebliche Bereiche zeichnen sich im Zuge einer vermehrten Anwendung von komplexen Informationssystemen ab.

Bei weitem unbekannter als die negativen Auswirkungen sind positive Möglichkeiten, die im Einsatz von Computertechnik liegen können. Der Rückgang gesellschaftlich notwendiger Arbeitszeit und enorme Produktivitätssteigerungen durch den Einsatz von EDV-Technologien bergen Möglichkeiten in sich wie

— Arbeitszeitverkürzungen in den verschiedensten Formen;

— mehr Freizeit, welche für eine qualifizierte betriebliche oder außerbetriebliche Aus- und Weiterbildung genutzt werden könnte;

— über die Möglichkeit der Weiterbildung eine gründlichere Einschätzung der Beschäftigten von Planung und Organisation bis hin zur Sicherheit eines Arbeitsplatzes zu erlernen;

— hin zu einer möglichen Mitbestimmung über Betriebs- und Organisationsfragen durch die Beschäftigten;

— durch entsprechende Sachkenntnis die Möglichkeit einer umwelt- und ressourcenbewußten Planung von Produkten und Dienstleistungen;

— durch einen breiten Dialog zwischen Produzenten, Anwendern und Beschäftigten an den „neuen Techniken“ hin zu einer humaner ausgerichteten Arbeit mit dem Ziel des Abbaus spezifisch berufsbezogener Krankheiten;

— eine Arbeitshumanisierung, wobei Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen weniger restriktiv sind und mehr Kreativität, Autonomie und weniger Routine und Monotonie die Arbeitsinhalte und -abläufe beherrschen;

— mit der Möglichkeit der Partizipation der Beschäftigten an betrieblichen Entscheidungsprozessen auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen ergäben sich Möglichkeiten einer Mitbestimmung über das Was und Wofür der Produktion bis hin zur Frage des Wie der Produktion, z. B. könnte eine teilweise Selbststeuerung der Arbeit auf Gruppen- oder Abteilungsebene erfolgen.

Fortschritt heißt heute noch primär Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Fortschritt bei sinnvoll gesteuerten Einsatz aller Rationalisierungstechnologien könnte auch Gesundheit, Arbeitszufriedenheit, soziale Gerechtigkeit und Selbstentfaltung des einzelnen bedeuten. Die Möglichkeiten sind vorhanden. Jedoch bestimmen die gesellschaftlichen Kräfte, wie sie genutzt werden.

<sup>54)</sup> Ulrich Briefs, Arbeitslosigkeit unter Angestellten — Aspekte einer langfristigen Krisenentwicklung in der BRD, in: WSI-Mitteilungen 2/1978, S. 88.



## Klaus Wilde: Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/81, S. 3—20.

Am 17. November 1881 erging die „Kaiserliche Botschaft“, in der die Verpflichtung des Staates betont wurde, sich in höherem Maße als bisher seiner hilfsbedürftigen Mitglieder anzunehmen. Im Anschluß daran wurden bis 1889 die drei grundlegenden Sozialversicherungsgesetze verabschiedet; sie betrafen die „klassischen“ Sozialversicherungszweige (Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung). Damit leitete der deutsche Staat relativ früh die planmäßige Übernahme der Existenzsicherung durch staatliche Geld-, Sach- und Dienstleistungen anstelle nichtstaatlicher Formen sozialer Sicherung ein.

Der Beitrag geht auf die ökonomischen und innenpolitischen Entstehungsvoraussetzungen der deutschen Sozialversicherung ein und hebt Bismarcks Sonderstellung auch auf dem Gebiet der Sozialversicherung hervor. Den Schwerpunkt bildet die Darstellung der Geschichte der Sozialversicherung anhand der Gesetzgebung. Sie verdeutlicht, daß die deutsche Sozialversicherung *organisatorisch-institutionell* ihre Identität bewahrt hat (gegliedertes System und Selbstverwaltung). *Inhaltlich* lassen sich Expandierung (Ausdehnung der Sozialversicherung auf immer weitere Bevölkerungskreise) und Leistungsverbesserung als säkulare Trends eines allmählichen Veränderungsprozesses feststellen. Dieser Prozeß inhaltlicher Veränderung verläuft nicht widerspruchsfrei und ist in seiner Gesamtheit kaum noch durchschaubar (Systemschwächen). Den Bemühungen um größere Rationalität auf dem Gebiet sozialer Sicherheit steht gegenwärtig eine mehr oder weniger radikale Wohlfahrtsstaatskritik gegenüber. Außer Frage sollte jedoch stehen, daß der Bürger vor den typischen Lebensrisiken dauerhaft und stabil nur durch eine staatliche Organisation wie die solidarische Sozialversicherung geschützt werden kann.

## Udo Frenzel: Technik in den achtziger Jahren. Technologische Entwicklungslinien und ihre Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Arbeitskräfte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/81, S. 21—29.

Notwendigkeit und Auswirkungen neuer Technologien wurden auch in früheren Jahren kontrovers diskutiert. Negative Folgen, die sich in einer „Freisetzung“ von Arbeitskräften dokumentieren, wurden in der Bundesrepublik Deutschland in Zeiten der Vollbeschäftigung in den sechziger und frühen siebziger Jahren in der Öffentlichkeit relativ wenig beachtet. Seit der Rezession 1974/75 werden im Jahresdurchschnitt eine Million Arbeitskräfte als arbeitslos registriert. Durch die in den kommenden Jahren auf den Arbeitsmarkt drängenden geburtenstarken Jahrgänge wird sich die Arbeitslosigkeit nach vorliegenden Berechnungen eher noch erhöhen als verringern. Nicht zuletzt deshalb werden die Rationalisierungswirkungen neuer Technologien heute kritischer betrachtet als je zuvor.

Neue Technologien schaffen Arbeitsplätze und sparen Arbeitskräfte ein. Die negativen und positiven Arbeitsplatzeffekte treten nicht am gleichen Ort, nicht gleichzeitig und in unterschiedlichen Wirtschaftssektoren auf. Dies zeigt sich bei neuen Werkzeugmaschinen und Industrierobotern ebenso wie beim rechnerunterstützten Konstruieren und bei der Bürotechnik.

Eine Schlüsselfunktion im technologischen und gesellschaftlichen Wandel kommt der Mikroelektronik zu mit erheblichen Folgen für die internationale Arbeitsteilung. Da die Mikroelektronik bei Prozeßinnovationen am leichtesten und schnellsten einsetzbar ist, wird es in den kommenden Jahren zu deutlichen „Freisetzung“-Effekten bei noch steigendem Arbeitskräfteangebot (geburtenstarke Jahrgänge) kommen. Der Beschäftigungseffekt infolge neuer Produkte (Produktinnovation) wird nach heutiger Erkenntnis erst in einer zweiten Phase voll wirksam werden. Der zu erwartende absolute Einsparungseffekt neuer Technologien wird jedoch per Saldo geringer ausfallen, als vor wenigen Jahren noch behauptet wurde. Es ist jedoch mit einer erheblichen Veränderung der Anforderungsprofile in den einzelnen Berufen zu rechnen. Frauen, ältere und weniger qualifizierte Arbeitskräfte werden von den Freisetzungswirkungen relativ stärker betroffen sein als qualifizierte und jüngere Arbeitskräfte.

Geänderte wirtschaftliche und demographische Rahmenbedingungen sowie die im Dienstleistungssektor und im Verwaltungsbereich der Industrie erkennbaren Rationalisierungsprozesse verhindern, daß alle freigesetzten Arbeitskräfte — wie in früheren Jahren — im tertiären Sektor (Dienstleistungsbereich einschl. Staat) eine neue Anstellung finden. Ein vorrangiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik der nächsten 15 Jahre muß sein, eine sich abzeichnende Dauerarbeitslosigkeit größeren Umfangs zu vermeiden bzw. zumindest ihre sozialen Folgen zu mildern.



## **Klaus Eberhard: Industrieangestellte und technische Entwicklung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/81, S. 31—44.

Angestellte in Büros und Industrieverwaltungen blieben in der Vergangenheit weitgehend von Rationalisierungen und ihren negativen Auswirkungen, wie sie im industriellen Produktionsbereich abliefen, verschont. Mit der Wirtschaftskrise 1974/75 wurden erstmals in der Geschichte der Nachkriegszeit auch technische und kaufmännische Angestellte massenhaft arbeitslos. Seit diesem Zeitpunkt werden die Veränderungen der Tätigkeiten von Industrieangestellten verstärkt beachtet. Rationalisierungen durch den Einsatz neuer Technologien bedingen eine Veränderung der Berufs- und Sozialstruktur bei Angestellten. Mit dem Einsatz von EDV-Technologien werden Berufs- und Qualifikationsprofile bisher qualifizierter Angestelltenberufe tiefgreifend verändert. An Tätigkeiten von Industriemeistern und Technikern wird exemplarisch aufgezeigt, wie sich diese Veränderungsprozesse in der Arbeitsstruktur, Arbeitssituation und Arbeitsorganisation manifestieren. Beide Berufe sind verstärkt von technisch-organisatorischer Rationalisierung betroffen, wobei die Auswirkungen in einer zunehmend dequalifizierten Arbeit, verbunden mit restriktiver werdenden Arbeitsbedingungen und einem schwindenden Dispositionsspielraum, liegen. Tätigkeiten von Angestellten in Büros und Industrieverwaltungen blieben von diesen Prozessen auch nicht verschont. Der Bürobereich mit bisher geringen Produktivitätssteigerungen stellt ein bedeutendes Rationalisierungspotential und eine der letzten Rationalisierungsreserven für die Unternehmen dar.

In einem weiteren Teil wird die Entwicklung der Bürorationalisierung durch Einsatz modernster arbeitstechnischer und -organisatorischer Maßnahmen bis hin zur Programmieren Textverarbeitung dargestellt. Die Folgen der technologischen Umwälzung liegen ähnlich wie bei technischen Angestellten in Dequalifikationsprozessen, einer Spezialisierung und Monotonisierung der Arbeit sowie in einer enormen Leistungsintensivierung. Über Grundtendenzen und Folgen von Rationalisierung durch EDV und andere Bürotechniken in Verbindung mit entsprechenden Strategien des Unternehmensmanagements hinaus werden Aussagen über mögliche Konsequenzen für die Betroffenen gemacht.

Rationalisierungen und Branchenstrukturveränderungen im sekundären Wirtschaftssektor wirken sich als Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit auf die Betroffenen aus. Frauenarbeitslosigkeit ist eine der gravierendsten Folgen von Bürorationalisierung.

Im Schlußteil wird versucht, auch positive Möglichkeiten aufzuzeigen, welche Computertechniken bei ihrem Einsatz in sich bergen können. Diese Möglichkeiten hätten weitreichende Konsequenzen für die Identifikation des einzelnen mit seiner Arbeit sowie für den Arbeitsmarkt. Grundbedingung dafür wäre eine verstärkte Partizipation der Beschäftigten an Planungs- und Entscheidungsprozessen im Unternehmen und auf gesamtgesellschaftlicher Ebene.