

Ulrich Mückenberger

Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts

I. Das Interesse am Sozialrecht

Genese und Geltung des Rechts sind in der bürgerlichen Gesellschaft einander entfremdet: Recht ist im Zuge seiner gesellschaftlichen Durchsetzung einem spezifischen Abstraktions- und Ausblendungsmechanismus unterworfen, der seinen Geltungsanspruch von den politischen und sozialen Bedingungen seiner Durchsetzung abtrennt und ihm dadurch eine Legitimationsleistung erbringt, die Recht als Ausdruck allgemeiner und nicht partikularer gesellschaftlicher Interessen erscheinen läßt.¹

Augenfällig ist dieser Prozeß am Sozialrecht zu beobachten – und zwar mehr noch als am Arbeitsrecht, das sich (wie zu zeigen sein wird) über weite Strecken auf denselben Gegenstand bezieht. Sozialrecht ist »rechtssystematisch ein Teil des besonderen Verwaltungsrechts; es hat sich aber seit langem vom übrigen Verwaltungsrecht abgelöst und zu einer eigenständigen, nicht zuletzt wegen der umfangreichen Detailgesetzgebung selbst für Spezialisten nur noch schwer überschaubaren Sondermaterie entwickelt«.² In der sozialrechtlichen Literatur erscheinen soziale *Sicherung* und – neuerdings stärkere Bedeutung gewinnend – soziale *Förderung* als staatliche Gewährleistungen besonderer Art. Selbst wo im Sozialrecht der historische Ursprung durchscheint – etwa in der »sozialen Selbstverwaltung« oder in der Beitragserhebung zur Sozialversicherung, überhaupt in der Tatsache, daß soziale Sicherung in der privaten Form der *Versicherung* wurzelt –, besteht kein qualitativer Unterschied zu sonstigen Formen der Partizipation der Beteiligten in öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen – etwa dem berufsständischen Kammerwesen oder dem Beitragswesen im Kommunalabgabenrecht –.

Dem entspricht durchaus das Verhältnis, das die »Beteiligten« zu dem haben, woran sie beteiligt sind. Die jüngsten Sozialwahlen lassen an ihrem Ergebnis erkennen, daß allenfalls gehobene Schichten ein Verhältnis zur »sozialen Selbstverwaltung« haben, daß ein solches aber der Masse der Lohnabhängigen vollkommen abgeht.³

¹ Vgl. U. Mückenberger, »Legitimation durch Realitätsverleugnung – am Beispiel Privatautonomie«, Kritische Justiz (KJ) 1971, S. 248 ff., Heilmann/Mückenberger/Wahsner, »Arbeitsrecht in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik. Teil I«, Veröffentlichungen der Hessischen Landeszentrale für Politische Bildung Wiesbaden 1973, S. 114 ff.

² H. Weber, Stichwort »Sozialrecht« in: A. Görlitz (Hg.), Handlexikon zur Rechtswissenschaft, Reinbek b. Hamburg 1974, S. 419.

³ Vgl. hierzu W. Moerike, »Eine Wahl der Ungereimtheiten« in: Der Gewerkschafter 7/74, S. 42 f. Die Liste des DGB kam bei der Wahl auf 1/6 (BfA) bzw. 1/10 (DAK, BEK) der Stimmen. Demgegenüber gewannen die zahlreichen Angestellten-Verbände (DAG, UfA) und die unabhängigen Mitglieder Gemeinschaften von DAK und BEK stark an Boden. Besonders deutlich ist ein fundamentaler Zusammenhang: die Wahlbeteiligung stieg sprunghaft von ca. 20% auf 46% (1974 gegenüber 1968); den entscheidenden Aufschwung erfuhren die nichtgewerkschaftlichen Listen. Das zeigt eine gewisse »Politisierung« der Sozialwahlen ausschließlich in den gehobeneren Schichten der Lohnabhängigen an, denen gegenüber die Gewerkschaften geringe Attraktivität ausstrahlen. Man muß allerdings beachten, daß es sich bei dieser Wahl ausschließlich um die Selbstverwaltungsorgane der Angestelltenversicherung handelte.

Die Formen der Auseinandersetzungen um die Gewährleistungen der sozialen Sicherung unterscheiden sich im Grad der Verrechtlichung um keinen Deut von Verwaltungsstreitigkeiten. Nur formal wird an der Auswahl der Laienrichter bei den Sozialgerichten – die derjenigen bei den Arbeitsgerichten entspricht – deutlich, daß dort auch das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital thematisiert ist und nicht das allgemeine Gewaltverhältnis zwischen Staat und Bürger. Aber wo die Prozeßführung bei Verbandsvertretern liegt, spielen die gewerkschaftlichen Rechtsschutzsekretäre die Rolle interessengebundener Sachbearbeiter oder von »Rechtsanwälten minderen Ranges und niedrigerer Gebühren«; die Vertreter der Versorgungsämter und Versicherungsanstalten werden entsprechend auch von den Klägern durchaus als staatsgebundene Sachbearbeiter und nicht als Vertreter einer Körperschaft, der der Kläger selbst angehört, wahrgenommen. Es ist nur folgerichtig, wenn jüngst das sozial- dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren angeglichen wurde – etwa durch Einführung eines sozialrechtlichen »Vorverfahrens« (Widerspruch etc.).⁴ Dieser Tendenz ist auch noch die Verabschiedung des neuen Sozialgesetzbuches zuzuordnen, das gewissermaßen dem Wust der Detailgesetzgebung durch Zusammenfassung und Transparenz begegnen, »Bürgernähe« für ein bürgerfernes Rechtsgebiet schaffen will, das freilich den verrechtlichten Boden, auf dem diese Bürgerferne entstanden ist, eher verstärkt als abmildert.⁵

Und doch ist die Problematik, die hier ansteht, einmal als »die soziale Frage« auf die weltgeschichtliche Bühne getreten. Was als ein besonderer Zweig des Verwaltungsrechts erscheint, hat seinen Ursprung in den jahrzehntelangen – aktuellen oder latenten⁶ – Konflikten um die Linderung und Beseitigung der aus der Lohnabhängigkeit zwingend folgenden sozialen Risiken. Die Institutionen der sozialen Sicherung sind von ähnlich epochaler Bedeutung wie die Gewerkschaften (jedenfalls was die sog. »Schutzfunktion« der letzteren angeht): sie sind Organisationen der Lohnabhängigen, die sich im praktischen Konstitutionsprozeß des Proletariats herausbildeten und der Funktion nach hier Vergesellschaftung von Risiken, dort Aufhebung von Konkurrenz unter den Lohnabhängigen beinhalteten und durchsetzten. Dieser Zusammenhang wird am ehesten noch apologetisch von konservativer Seite wahrgenommen⁷, der Arbeiterbewegung selbst erscheint er entfremdet: das selbst Geschaffene erscheint ihr – weit mehr noch als im Falle der Gewerkschaften – als etwas ihr Äußerliches. Was daran dem Kapitalismus wesentlicher Fetisch und was der deutschen Entwicklung eigentümliche Besonderheit ist, wäre genauer zu differenzieren.⁸ Jedenfalls ist schon heute sichtbar, daß ein anderes Verhältnis einer Arbeiterbewegung zu den Formen ihrer sozialen Sicherung unter kapitalistischen Bedingungen real sein kann – wie man daran sehen kann, daß in Frankreich jüngst einjährige Lohnfortzahlung bei Arbeitslosigkeit erstreikt und tariflich abgesichert

⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes v. 30. 7. 1974, BGBl. S. 1625.

⁵ Sozialgesetzbuch – Allg. Teil – v. 11. 12. 1975 BGBl. I S. 3015.

⁶ Sozialrecht muß nicht immer der Ausdruck manifester gesellschaftlicher Auseinandersetzungen sein. Gerade in Deutschland hat die »präventive« Seite von Sozialrecht – daß Sozialrecht nicht unbedingt Waffenstillstandscharakter hat, sondern dem Kampf selbst vorzubeugen versucht – oft überwogen. Dies kann man sich an dem oft zitierten Beispiel verdeutlichen, daß die Sozialversicherung in Deutschland zur selben Zeit eingeführt wurde, als das Sozialistengesetz in Kraft trat: daß Klassenkämpfe also mit beiden Mitteln, Prävention und Repression, zugleich unterdrückt werden sollten.

⁷ Gerade aufgeschlossener konservativer Arbeitsrechtler sind heute verschiedentlich geneigt, den Klassengegensatz nicht mehr generell zu leugnen, ihn aber gewissermaßen auf das 19. Jahrhundert einzugrenzen und als durch die Gewerkschaften, das Streikrecht, die Sozialversicherung und überhaupt den Sozialstaat überwunden anzusehen. So sehen diese Konservativen den Bezug der Sozialversicherung zum Klassengegensatz klarer als mancher heutige Vertreter der Arbeiterbewegung.

⁸ Hier wäre insbesondere der in Fußnote 6 umrissenen Spezifik der deutschen Entwicklung nachzugehen, die ein etatistisches Verständnis von Sozialrecht sehr begünstigt hat.

wurde⁹ und etwa in England die Frage nationaler Mindestrenten von der Gewerkschaftsbewegung zu einem zentralen Konfliktstoff erhoben wurde.^{10 11}

»De te fabula narratur!« – schrieb Marx, als er an den Verhältnissen des englischen Kapitalismus analysierte, was dem deutschen noch bevorstand.¹² Sollte nicht dem Sozialrecht in der Bundesrepublik eine – den ausländischen Beispielen vergleichbare – Politisierung bevorstehen, weil auch die soziale Sicherung in der gegenwärtigen Phase des westdeutschen Kapitalismus in vergleichbarer Weise zum Problem wird? Es gibt bereits Beispiele eines Re-Politisierungsprozesses im Recht der sozialen Frage: die Auseinandersetzungen um die Neutralitätspflicht der Bundesanstalt für Arbeit bei zeitweisen Betriebsstillegungen infolge von Schwerpunktstreiks;¹³ die Politisierung des Konkursrechts in der Frage des Konkursausfallgeldes, also der Lohnsicherung im Insolvenzfall;¹⁴ die »Ver-Öffentlichung« betrieblicher Ruhegelder im Zuge der Gesetzgebung über ihre Übertragbarkeit von Betrieb zu Betrieb;¹⁵ die Auseinandersetzungen um Arbeitssicherheit und die Ausweitung der werksärztlichen Versorgung;¹⁶ die zunehmende manteltarifliche Thematisierung von Problemen der Arbeitsplatzsicherung¹⁷ und der Folgenminderung von Arbeitslosigkeit.¹⁸ So disparat diese Beispiele seien – sie sind nicht einmal alle der klassischen Disziplin Sozialrecht zu subsumieren und unternehmen soziale Sicherung in sehr unterschiedlicher (bald gesetzlicher, bald tariflicher; bald präventiver, bald Folgen »auffangender«) Form –: sie signalisieren einen Prozeß, der die soziale Frage wieder stärker zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung macht; der die Lohnabhängigen und die Kapitalvertreter wieder deutlicher als Kontrahenten in Erscheinung treten läßt und der damit den *Klassencharakter* der umstrittenen Materien ins öffentliche Bewußtsein rückt.

Dieser Prozeß hat sich zu einem früheren Zeitpunkt im Arbeitsrecht vollzogen, wo die Entpolitisierung der Diskussion ohnehin nie ausnahmslos gelang.¹⁹ Er vollzieht

⁹ FR vom 15. 10. 1974.

¹⁰ Vgl. Report of 105th Annual Trades Union Congress Blackpool 1973, General Council's Report S. 286.

¹¹ Auch in den USA hat bei den jüngsten Streiks in der Reifen- und in der Autoindustrie die Rentenfrage eine wichtige Rolle gespielt. Rentenfragen sind dort überwiegend Gegenstand tarifvertraglicher Regelung. Gerade am US-Beispiel wird die Ambivalenz dieser Lage deutlich: Dem politischeren, aktiveren Verhältnis der Beschäftigten zu ihrer sozialen Sicherung entspricht eine krasse öffentliche »Unterversorgung«.

¹² K. Marx, Das Kapital, Bd. I, MEW Bd. 23 (Berlin 1969), S. 12.

¹³ Vgl. hierzu Streik und Aussperrung. Protokoll der wissenschaftlichen Veranstaltung der Industriearbeitsgemeinschaft Metall vom 13. bis 15. September 1973 in München, hg. v. M. Kittner, Frankfurt/Köln 1974, S. 16 (E. Loderer). Ferner das Grundsatz-Urteil des Bundessozialgerichts v. 9. 9. 1975, AuR 1976, S. 315 ff. m. Anm. von Möller-Lücking.

¹⁴ Vgl. »Die Bundesregierung informiert. Soziale Sicherheit«, S. 39. Diese Broschüre – wie viele andere auch – zeigt, daß in den gegenwärtigen parteipolitischen Auseinandersetzungen (besonders in Vorwahlperioden) Fragen der sozialen Sicherung immer stärker an Gewicht gewonnen haben.

¹⁵ Vgl. Sozialpolitische Informationen, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung v. 13. 12. 1974; ferner »Erläuterungen zum Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung« in: Die Quelle (Funktionärszeitschrift des DGB) Heft 3 und 4/75, S. 117 ff. und 165 ff. Zur materiellen Auswirkung des Gesetzes vgl. die unterschiedlichen Berechnungen in Handelsblatt (HB) v. 8. 9. und 29. 9. 1976.

¹⁶ In diesen Zusammenhang gehören z. B.: die Errichtung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (1971); das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, in Kraft ab 1. 12. 1974; und die §§ 90, 91 BetrVG in der Fassung von 1972.

¹⁷ Als Beispiel das Arbeitsplatzsicherungsabkommen für die hessische Kautschukindustrie v. 18. 11. 1967, das erstmals auch einen Schutz gegen betriebsbedingte Kündigungen unter bestimmten Voraussetzungen (Alter, Betriebszugehörigkeit) vorsah.

¹⁸ Als Beispiel hierfür die Änderung des bundesweit geltenden Manteltarifvertrages für die chemische Industrie vom 26. 3. 1975, durch die in der chemischen Industrie ein Arbeitslosenfonds eingerichtet wurde (vgl. HB v. 2. 4. 1975). Inhalt und Form dieses Chemie-Abschlusses stehen hier nicht zur Diskussion.

¹⁹ Vgl. als Überblick die gute Darstellung von W. Däubler, Gesellschaftliche Interessen und Arbeitsrecht. Zum Selbstverständnis der Arbeitsrechtswissenschaft, Köln 1974.

sich auch in anderen rechtlichen Materien – wie dem Gesellschaftsrecht.²⁰ Im Sozialrecht hat der juristische Theoriestand noch nicht einmal die angegebenen Verschiebungen angemessen reflektiert, geschweige denn antizipatorisch analysieren können.²¹ Deshalb ist das Fach universitär auch – angesichts ihrer praktizierten Form berechtigterweise – eine Randdisziplin geblieben, eine Domäne lehrauftragswütiger Sozialrichter und spezialisierungswütiger künftiger juristischer Sozialtechniker.

Die wenigen Andeutungen zeigen, daß Sozialrecht gleiches Interesse beansprucht wie Arbeitsrecht. Es wird sich zeigen, daß beide Fächer der Substanz nach kaum zulänglich unterschieden werden können. In einigen Kernbereichen scheint es, als sei das Arbeitsrecht von gestern das Sozialrecht von heute, als würde morgen zu Sozialrecht, was heute noch jeder für Arbeitsrecht hält. Dies hängt mit dem Prozeß der *Verrechtlichung* des Verhältnisses von Lohnarbeit und Kapital zusammen, der rechtlich abhakt, mumifiziert und versteinert, was der soziale Konflikt, der Kampf der Klassen, als vorläufige Resultate hervorgebracht und gewissermaßen ausgeschieden hat, und der nur offenläßt, was »noch fehlt« oder was tagtäglich wieder hervorbricht und sich der Versteinigung verweigert. Letzteres zeigt an, daß das Verhältnis von Sozialrecht und Arbeitsrecht nicht einfach als einliniges vorzustellen ist: dies wäre es nur, wenn der kapitalistische Entwicklungsprozeß einlinig wäre – ein unendlicher Progreß in Richtung auf die Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse, der der *sozialen Sicherung* nicht bedarf. Aber die krisenvermittelte Dialektik des kapitalistischen Entwicklungsprozesses konstituiert zugleich die Dialektik von Arbeits- und Sozialrecht: Gewonnenes zerrinnt jählings; das sicher Geglaubte wird wieder Gegenstand sozialer Auseinandersetzung, das vorläufige Resultat brüchig.

So nimmt es nicht wunder, daß es durchweg *Krisenauswirkungen* sind, die das Sozialrecht reaktualisieren und einer Re-Politisierung zugänglich machen. Die Krise aktualisiert die »soziale Frage«, ruft erst die Suche nach einer »sozialen Antwort« wach.

II. Der Gegenstand des Sozialrechts

Bis hierher ist eine genauere Gegenstandsbestimmung des Sozialrechts vermieden bzw. auf den konventionellen Sprachgebrauch zurückgegriffen worden. Blicke die Systematisierung dabei stehen, so bliebe sie den juristischen Ordnungskriterien verhaftet, damit aber auch deren spezifischen Ausblendungsmechanismen.²² Eine Einteilung in Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung), soziale Versorgung (wie Kriegsopferversorgung und Lastenausgleichsrecht), Sozialhilfe (einschließlich Familienfürsorge, Jugendhilfe etc.) und – hier wird bereits der sichere Boden sozialrechtlicher Einteilungskriterien verlassen – soziale Förderung (Subventionsrecht, Familienförderung, Ausbildungsförderung, Fort- und Weiterbildungsförderung, Gesundheitsvorsorge etc.) mag herhalten, den Gegenstandsbereich umrißhaft zu bezeichnen. Aber diese Einteilung bringt noch keine Struktur, keine »Logik« in den Wirrwarr sozialrechtlicher Materien und Institutio-

²⁰ Besonders brisant wurde die Diskussion dort um die Veränderung der Unternehmensverfassung im Zuge der möglichen Einführung paritätischer Mitbestimmung – was ja der Form nach eine gesellschaftsrechtliche Auseinandersetzung ist.

²¹ Vgl. hierzu die Rezension fortgeschrittener sozialrechtlicher Literatur von R. Keßler in diesem Heft.

²² S. Fn. 21.

nen, ja sie konstituiert überhaupt erst jene unüberschaubare Detailgesetzgebung, von der eingangs die Rede war.

Sozialrecht wird sich erst definieren lassen, wenn es von seiner Genese und Funktion her analysiert sein wird. Umriss eines Programms für eine solche Analyse werde ich anzudeuten versuchen. Deshalb sind die folgenden Andeutungen vorläufig, sie folgen Beobachtungen der Erscheinungsebene, versuchen diesen eine Struktur zu geben, die einem Forschungsansatz als Ausgangspunkt dienen kann.

Aus dem Gesamtzusammenhang der materiellen Produktion und Reproduktion lassen sich die Gegenstandsbereiche von Arbeitsrecht und Sozialrecht näherungsweise ermitteln. Arbeitsrecht läßt sich interpretieren als die Form der Zusammenfügung lebendiger und toter Arbeit, variablen und konstanten Kapitals; es ist gewissermaßen das Recht der Konflikte und (vorläufigen) Kompromisse zwischen Lohnarbeit und Kapital. Sozialrecht hingegen thematisiert nur die Seite der Lohnarbeit, wenn auch bezogen auf das existierende Kapitalverhältnis: es ist *die bewußte gesellschaftliche Veranstaltung zur individuellen und kollektiven Reproduktion der Ware Arbeitskraft*.²³ Unter individueller Reproduktion wird dabei die Wiederherstellung der Arbeitskraft des *einzelnen* Lohnabhängigen (durch Lebensmittelkonsum, durch Heilung, durch berufliche Anpassung, »Rehabilitation«) verstanden; unter kollektiver Reproduktion wird demgegenüber die Wiederherstellung der Arbeitskraft *der gesamten Arbeiterklasse als solcher* (durch Sorge für den Nachwuchs, dessen Pflege, allgemeine und berufliche Qualifikation, durch Fortbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten) verstanden.

Der Begriff der Reproduktion wirft dabei scheinbar überhaupt keine Probleme auf. Die Reproduktion der Arbeitskraft folgt dem Schema der einfachen Reproduktion: Ware Arbeitskraft – Geld (zur Wiederherstellung der Arbeitskraft) – Ware Arbeitskraft, also $W - G - W$. Aus diesem Schema ergibt sich zunächst einmal die reproduktive Funktion des Lohns.

Nun zeigen aber gerade die Gegenstände des Sozialrechts, daß man mit diesem Begriff der Reproduktion nicht auskommt. Unterstellt wird dabei nämlich, daß die Reproduktion der Ware Arbeitskraft durch *private Tauschakte vermittelt* werde. Darunter soll hier die Tatsache verstanden werden, daß der Arbeiter *in Geld* ausgezahlt wird und sich davon *als Individuum* die Mittel zur Wiederherstellung seiner Arbeitskraft *kaufen* kann. Bei der unterstellten tauschvermittelten Reproduktion entscheidet über das Niveau der Reproduktion allein die Lohnhöhe, also gewissermaßen über die »Lebensqualität« allein die »Lebensmittelquantität«. Die heutige individuelle und kollektive Reproduktion der Arbeitskraft erschöpft sich jedoch nicht mehr in diesem Schema der Reproduktion.

Die Reproduktion der Arbeitskraft als Ware geschieht heute in dreierlei Gestalt:

1. *tauschvermittelte Reproduktion*, eben in Gestalt normaler Tauschbeziehungen (Arbeitskraft gegen Geld, Geld gegen Lebensmittel);
2. *betrieblich vermittelte gesellschaftliche Reproduktion*: hierunter fallen alle Leistungen auf *betrieblicher* Ebene, die zwar noch dem ursprünglichen Tauschverhältnis ($W - G, G - W$) zuzuschreiben sind und deshalb *in privater Form* geschehen, die aber gleichwohl dem Arbeiter nicht mehr in Geldform zur privaten Bedürfnisbefriedigung überlassen, sondern kollektiv in Gestalt von

²³ Aus der Analyse der Staatsfunktion der Sicherung des kapitalistischen Produktions- und Akkumulationsprozesses heraus nehmen Barabas u. a. eine systematischere Bestimmung staatlicher Sozialpolitik vor: vgl. Barabas u. a., Jahrbuch der Sozialarbeit 1976, Reinbek 1975, S. 379 ff. Bei einer ausformulierten wissenschaftlichen Reorganisation des Faches Sozialrecht müßte dieser Bestimmung sicher gefolgt werden – wohingegen im Rahmen dieser Problemskizze die Anlehnung an das vorfindliche Fach Sozialrecht noch unvermeidlich ist.

Gebrauchswerten zur Verfügung gestellt werden, insofern die Reproduktion *gesellschaftlich vermitteln*. Dies ist eine vorläufige Bestimmung der Funktion betrieblicher Sozialleistungen, die zwar wegen der *privaten Form* konventionell dem Arbeitsrecht zugeordnet werden, die aber treffender – wegen der *gesellschaftlichen Vermitteltheit* der Reproduktion – einem neu zu gestaltenden Fach Sozialrecht zuzuschlagen wären.

3. *gesellschaftliche Reproduktion*: hierunter fallen Leistungen, die auch der Form nach *öffentliche* sind, die dem Lohnabhängigen also nicht in erster Linie *als Arbeitnehmer*, sondern *als Staatsbürger* zukommen. Diese Leistungen sind aus der Äquivalenzbeziehung des privaten Tauschverhältnisses ausgeschieden, sie setzen allenfalls das – gegenwärtige oder vergangene – *Bestehen* eines solchen Tauschverhältnisses voraus (wie etwa die Leistungen der Sozialversicherung) oder sind sogar davon abgekoppelt (wie etwa die Ausbildungsförderung). Hierzu zählen alle Formen der Daseinsvorsorge, der Subventionierung, des Gesundheitswesens usw., soweit sie über den Staat oder quasistaatliche Institutionen der »sozialen Selbstverwaltung« vermittelt, also *auch der Form nach gesellschaftlich veranstaltet, organisiert werden*. Wichtig an der gesellschaftlichen Reproduktion ist, daß sie – jedenfalls in ihrem sozialversicherungsrechtlichen Kernbereich – gegenüber der privaten Reproduktion »substitutiven« Charakter hat (d. h. auf die private Reproduktion insofern bezogen bleibt, als sie diese sowohl der historischen Genese als auch der aktuellen Funktion nach *ersetzt*) und sich darin von allgemeinen staatlichen Gewährleistungen abhebt. Besonders deutlich wird dies an dem im Sozialhilferecht geltenden »Subsidiaritätsprinzip«, das – der katholischen Soziallehre entstammend²⁴ – den Primat intermediärer gesellschaftlicher Gewalten gegenüber der allgemeinen staatlichen Gewalt ausdrückt.²⁵

Es ist augenscheinlich diese gesellschaftliche Reproduktion, die den konventionellen Gegenstand des Sozialrechts umreißt. Beide anderen Formen der Reproduktion scheinen demgegenüber sich als Domäne des Arbeitsrechts abheben zu lassen. Auch diese klar wirkende Abgrenzung erweist sich jedoch bei näherem Zusehen als brüchig.

Wie die Entwicklung aller kapitalistischen Industrienationen zeigt, nimmt die gesellschaftlich organisierte Form der Reproduktion der Arbeitskraft als Ware zu²⁶; man könnte insofern von einem fließenden Übergang zum Sozialrecht sprechen. Hinzu kommt, daß auch die beiden Spielarten von in privater Form sich vollziehender Reproduktion zunehmenden Vergesellschaftungstendenzen unterliegen. Bei der *tauschvermittelten* Reproduktion läßt sich das an einer unübersehbaren »Politisierung« (hier im Sinne von Ent-Privatisierung) einer zunehmenden Zahl von Lebensmitteln ablesen (Milch-, Getreide-, Versicherungspreise, Wohngeld, Heizölzuschlag). Diese läßt zwar die *Tauschvermitteltheit* der Reproduktion unberührt, reguliert aber gleichwohl das Lebenshaltungsniveau *öffentlich*, d. h. sie koppelt die Lebensmittelquantität partiell von der Lohnhöhe ab. Auch die *betrieblich vermit-*

²⁴ S. hierzu die Darstellung von G. Kraiker, *Politischer Katholizismus in der BRD. Eine ideologiekritische Analyse*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1972, S. 51 ff., bes. S. 67 ff.

²⁵ Vgl. H.-J. Wolff, *Verwaltungsrecht III*, 2. Aufl., München und Berlin 1967, § 138 II (S. 136 ff.); weiter N. Blüm, *Solidarität und Subsidiarität in der Sozialpolitik*, in: *Sozialpolitik – Ziele und Wege*, hg. v. A. Christmann, W. Hesselbach, M. Jahn, E. W. Mommsen, Köln 1975 (Festschrift für W. Arendt), S. 279 ff.

²⁶ Das zeigt sich unter anderem an der Zunahme der sog. »Lohnnebenkosten« im Verhältnis zu den nominalen »Lohnkosten«. Lohnnebenkosten enthalten vor allem die Ausgaben für betriebliche und gesellschaftliche Sozialleistungen. Ihre Höhe wird in Branchen wie der chemischen, der Stahl- oder der Kautschukindustrie heute auf wenigstens 60% der Lohnkosten beziffert: vgl. HB 12. 2. und 24. 4. 1975, 26. 4. 1976, FAZ/Blick durch die Wirtschaft v. 18. 8. 1976; ferner Kurz-Nachrichten-Dienst der BDA v. 14. 10. 1976.

telte gesellschaftliche Reproduktion tendiert zur Vergesellschaftung, wie sich daran ablesen läßt, daß betriebliche Leistungen vom Betrieb abgelöst (also ent-privatisiert) werden sollen (so etwa beim Betriebsrenten-Problem, bei der Forderung nach betriebsunabhängiger Berufsausbildung, nach arbeitsplatzunabhängigem Kündigungsschutz bei Werkswohnungen). Dies erschwert klare Abgrenzungen von Arbeits- und Sozialrecht.

Die funktionelle Bestimmung des Gegenstandsbereichs des Sozialrechts im Verhältnis zu demjenigen des Arbeitsrechts und die dabei erwachsende Schwierigkeit der Abgrenzung haben keineswegs nur akademischen Charakter. Vielmehr entspricht diesem Problem ein eminent praktisches Dilemma, vor dem heute gewerkschaftliche Politik steht. Konventionelle Gewerkschaftspolitik ist bis heute – als Lohnhöhen-, aber auch als Lohnrahmen- und Manteltarifpolitik – auf die erstgenannte Form der Reproduktion zentriert geblieben. Das heißt: gewerkschaftliche Politik hat bis jetzt fast nur auf die tauschvermittelte Reproduktion Einfluß genommen, sei's durch Lohnpolitik (Nicht-Senkung oder Erhöhung des Lebensmittelquantums, dessen Gegenwert gegen die Ware Arbeitskraft in Lohnform eingetauscht wird), sei's durch Arbeitszeit-, Urlaubs- oder (besonders neuerdings²⁷) Arbeitsplatzpolitik (Verringerung oder Nicht-Steigerung des zu verausgabenden Arbeitskraftquantums). Auf diese Reproduktionsform allein ist das gewerkschaftliche Druck-, Mobilisierungs-, Kampfpotential zugeschnitten: die Tarifverhandlung, der – im Prinzip privatrechtliche – Tarifvertrag, der Streik. Schon die betrieblich vermittelte gesellschaftliche Reproduktion steht quer zur bisherigen gewerkschaftlichen Politik – erst recht tut dies aber die gesellschaftliche Reproduktion.

Nicht daß es nicht schon seit langem rege gewerkschaftliche Aktivität in Sachen Sozialpolitik gäbe! Sozialpolitik taucht in zahlreichen gewerkschaftlichen Zielprojektionen an vorderster Stelle auf.²⁸ Aber die sozialpolitischen gewerkschaftlichen Initiativen bleiben getrennt vom genuin gewerkschaftlichen Kampfpotential, worin ihre entscheidende Durchsetzungsschwäche liegt. Diese Dissoziation von Zielprojektion und Kampfpotential²⁹ kommt am sinnfälligsten darin zum Ausdruck, daß sich in der gewerkschaftsinternen Arbeitsteilung Sozialpolitik zu einer Domäne des Deutschen Gewerkschaftsbundes (der bekanntlich keine natürlichen Mitglieder hat, folglich selbst auch nicht über irgendein Kampfpotential verfügt) entwickelt hat, wohingegen der Gesamtbereich der Tarifpolitik von den Einzelgewerkschaften (die über Mitglieder und damit Kampfpotential verfügen) verwaltet wird und bislang

²⁷ Bekannt geworden ist in diesem Zusammenhang vor allem der Lohnrahmentarifvertrag II für die Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbadens (auszugsweise abgedruckt in Blanke/Erd/Mückenberger/Stascheit, Kollektives Arbeitsrecht. Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Bd. 2, Dok. 72, S. 299 ff.) Man sollte allerdings nicht dem Fehler verfallen – wie dies teilweise geschehen ist –, diesen Tarifvertrag als Beginn der arbeitsplatzbezogenen Gewerkschaftspolitik oder als Beginn gewerkschaftlicher Manteltarifpolitik überhaupt anzusehen. Hierher gehören vielmehr auch – wie immer man sie tarifpolitisch einschätzt – die Tarifierungen betrieblicher Entlohnungsformen, etwa in Gestalt der Analytischen Arbeitsbewertung. Vgl. hierzu etwa Jürgen H. Mendner, Technologische Entwicklung und Arbeitsprozeß. Zur realen Subsumtion der Arbeit unter das Kapital, Ffm. 1975, S. 118 ff. Ferner Rainer Zoll, Der Doppelcharakter der Gewerkschaften, Ffm. 1976, S. 55 ff.

²⁸ Anstelle einer umfangreichen Aufführung der gewerkschaftlichen Programmatik und Öffentlichkeitsarbeit sei hier nur auf den umfangreichen Forderungskatalog sozialpolitischer Art verwiesen, der dem DGB-Bundeskongreß 1975 zur Beratung vorlag, vgl. Anträge Nr. 96–152, abgedruckt in: Protokoll. 10. Ordentlicher Bundeskongreß in Hamburg, 25. bis 31. Mai 1975, hg. vom DGB, gelber Teil, S. 110 ff.

²⁹ In der gewerkschaftsinternen Diskussion hat dieses Problem relativ großen Raum eingenommen auf dem Gewerkschaftspolitischen Seminar, das unter der Trägerschaft des DGB-Landesbezirks Hessen und der Abteilung Jugend beim DGB-Bundesvorstand im Juni 1974 in der DGB-Bundesjugendschule in Oberursel durchgeführt wurde und an dem Wissenschaftler wie Elmar Altvater, Frank Deppe, Joachim Bergmann, Frank Gerlach und zahlreiche Gewerkschafter aus dem hauptamtlichen DGB- und Einzelgewerkschaftsbereich teilnahmen. Vgl. Protokoll zum Gewerkschaftspolitischen Seminar im Haus der Gewerkschaftsjugend Oberursel 10. 6.–14. 6. 1974, hg. v. d. Veranstalter, S. 29 f., 40 f., 62 ff.

erfolgreich gegen koordinierende Einwirkungen (von Gewerkschaften *untereinander*) abgeschirmt worden ist.

In dieser Dissoziation hat auch das gegenwärtige gewerkschaftliche Dilemma in Sachen Mitbestimmung und Beruflicher Bildung (beides im hier verstandenen Sinne *sozialpolitische* Forderungsbereiche) seinen Grund. Sie hat zur unmittelbaren Folge, daß sozialpolitische gewerkschaftliche Forderungen sich nicht auf das innerorganisatorische Kräftepotential rückbeziehen können, sondern daß sie sich ungestützt an die politischen Parteien – in erster Linie also die SPD – richten müssen. Aus diesem Grund bleibt die gewerkschaftspolitische Programmatik unvermeidlich der parteipolitischen untergeordnet. An die Stelle kampfweser Durchsetzung des gewerkschaftlichen Willens tritt »Lobbyismus«. An die Stelle *außerparlamentarischer* tritt *vorparlamentarische* Gewerkschaftspolitik.

Aber auch für den Bereich der konventionellen gewerkschaftlichen Politik – vor allem Lohn-, Lohnrahmen- und Manteltarifpolitik – birgt die geschilderte Verschiebung in den Formen der Reproduktion bislang unbewältigte Probleme:

- einmal verliert dieser Bereich gewerkschaftlicher Politik relativ (keineswegs überhaupt³⁰) an Bedeutung, wie ja überhaupt die private Reproduktion relativ zur gesellschaftlichen an Gewicht einbüßt. Das dürfte längerfristig die Attraktivität der Gewerkschaften – damit aber auch Mitgliederbestand und Beitragsaufkommen – beeinträchtigen.
- weiter begründet die Ökonomie der individuellen und kollektiven Reproduktion einen Widerspruch, zumindest ein Spannungsverhältnis zwischen privater und gesellschaftlicher Reproduktion. Die Ausweitung der Formen der gesellschaftlichen Reproduktion fordert ihren Preis. Im günstigsten Falle (d. h. unter günstigen Bewußtseins- und Kampfbedingungen der Lohnabhängigen) wird dieser Preis zulasten der Akkumulationsfonds der Kapitalien gehen, damit aber Folgeprobleme produzieren (Investitionsstop, Kapitalexport usw.), auf die Gewerkschaften bislang noch keine Antwort wissen. Im zu erwartenden ungünstigeren Fall wird sich die Ausweitung der gesellschaftlichen Reproduktion in einer Einschränkung der Reproduktion in privater Form niederschlagen (geringere Reallohnsteigerungen, erhöhte Lohnsteuern, erhöhte Beiträge zur Krankenversicherung, zur Arbeitslosenversicherung, zuletzt wohl auch zur Rentenversicherung, Verringerung der entsprechenden Leistungen, Abbau betrieblicher Sozialleistungen usw.). Die »Erweiterung des öffentlichen Korridors« wird also mit Sicherheit die Schmälerung des privaten mit sich bringen. Damit aber wird der tarifpolitische Spielraum der Gewerkschaften unter zunehmenden Druck von Verrechtlichung (wie er sich etwa in der Rechtsprechung des BAG ausdrückt³¹) und staatlicher Einkommenspolitik geraten.³²
- der Bereich gesellschaftlicher Reproduktion ist angesichts der Kanalisierung gewerkschaftlicher Arbeit auf (im weiteren Sinne) Tarifpolitik den überkommenen gewerkschaftlichen Durchsetzungsstrategien nicht zugänglich. Der Kampf um die Verbesserung der gesellschaftlich vermittelten Reproduktion müßte sich seiner Form nach gegen den *Staat* richten, wäre somit »*politischer Streik*« im durchgesetzten bürgerlichen Sprachgebrauch und als solcher eine *verfassungswid-*

³⁰ Vgl. ebenda S. 29 f., 33, 36 f., 42 ff., 74 ff.

³¹ Hierzu W. Däubler, Das soziale Ideal des Bundesarbeitsgerichts in: Streik und Aussperrung a. a. O. (Fn. 13), S. 411 ff.; ferner Mückenberger/Welteke, Krisenzyklen, Einkommenspolitik und Arbeitsrechtsentwicklung in der BRD, KJ 1975, S. 1 ff., bes. S. 12–23.

³² Vgl. zur historischen Entwicklung Mückenberger/Welteke a. a. O. und zur ökonomischen Funktion staatlicher Einkommenspolitik T. Blanke, Funktionswandel des Streiks im Spätkapitalismus, Ffm. 1972, bes. S. 145 ff.

rige *Parlamentsnötigung*.³³ Schon der Kampf um die Verbesserung von betrieblich vermittelter gesellschaftlicher Reproduktion (betriebliche Sozialleistungen) wäre, da gegen den *einzelnen* Unternehmer gerichtet, – unter Bedingungen nicht betriebsnaher Tarifpolitik – »wilder Streik« im bürgerlichen Sprachgebrauch und als solcher eine *rechtswidrige* Umgehung der »Ordnungsfunktion« der *Gewerkschaften*.³⁴ Beide Versionen sollen nur die Probleme andeuten, die sich einer gewerkschaftlichen Durchsetzungsstrategie auf dem sozialpolitischen Bereich stellen würden. Antworten auf diese Probleme gibt es bislang erst höchst bruchstückhaft,³⁵ praktisch geworden ist noch keine von ihnen.

III. Wirtschaftskrise und Sozialrecht

Wenn in der gesellschaftlichen Reproduktion der Schwerpunktbereich des Sozialrechts gesehen und zugleich die säkulare Ausweitung dieser Form der Reproduktion konstatiert wurde, so stellt sich die Frage nach der hinter dieser Entwicklung sich vollziehenden Logik. Nur scheinbar vollzog sich diese Entwicklung geradlinig – so gradlinig wie etwa in den Rekonstruktionsjahren³⁶ der Bundesrepublik. In Wirklichkeit verlief die Ausweitung der gesellschaftlichen Reproduktion in Schüben, die auf Krisen und Zusammenbrüche folgten. In ihr schlug sich die krisenvermittelte Vergesellschaftungslogik des Kapitals nieder – eine Logik freilich, die sich nie von selbst durchsetzte, sondern die mit ökonomischen auch soziale und politische Krisen produzierte und sich selbst erst vermittelt sozialer Auseinandersetzungen, Klassenkämpfen, zum Durchbruch verhalf. So ist nicht nur das Sozialrecht selbst, sondern auch seine schubweise Ausweitung dem zyklenvermittelten kapitalistischen Krisenzusammenhang engstens verbunden.

1. Man kommt dem Zusammenhang von Sozialrecht und Krisenentwicklung näher, wenn man in den Blick nimmt, welche Bereiche der Reproduktion dem Prozeß der zunehmenden gesellschaftlichen Vermittlung unterliegen. Es sind dies *ausnahmsweise* individuelle Risiken und Notlagen Lohnabhängiger, die in doppelter Weise charakterisiert waren. *Einmal* überstieg die Notsituation die Kräfte der von ihr Betroffenen, verlangte ihnen untragbare *Sonderopfer* ab. *Zum anderen* hatten diese Sonderopfer ersichtlich *gesellschaftliche Ursachen*, was ihre individuelle Zurechnung – quasi als »Schicksal« – zumindest wesentlich erschwerte (Beispiele für ersteres: Unfälle, angeborene Krankheit; für letzteres: Arbeitslosigkeit, Kriegsfolgenlast). Beide Elemente – Sonderopfer und dessen gesellschaftliche Vermitteltheit – konstituierten eine gesellschaftliche Risiko- oder Folgenumverteilung im versiche-

³³ Das Verbot des politischen Streiks gilt seit den Urteilen der Landesarbeitsgerichte zum Zeitungsdruckerstreik 1952 gegen den Entwurf des Betriebsverfassungsgesetzes praktisch unangefochten. Zur damaligen Auseinandersetzung vgl. Blanke u. a. a. O. (Fn. 27), Bd. 2, S. 215 ff.

³⁴ Zum Verbot des sog. »wilden« Streiks vgl. ebenda S. 272 ff. Das Verbot des spontanen Streiks ist im Gegensatz zu demjenigen des politischen Streiks in den letzten Jahren – besonders seit den spontanen Streiks der Jahre 1969 und 1972/73 – brüchig geworden: vgl. Mückenberger/Welteke a. a. O. (Fn. 31), S. 20 ff.

³⁵ So etwa in der Frage betriebsnaher Tarifpolitik, die im Zuge der Herausbildung einer Lohndrift in der gewerkschaftspolitischen Diskussion vorübergehend an Bedeutung gewann, jedoch nie praktisch wurde; vgl. dazu Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch, Gewerkschaften in der BRD. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen, Frankfurt und Köln 1975, S. 169 ff.

³⁶ Mit dem Begriff Rekonstruktionsperiode wird derjenige Abschnitt der Entwicklung der BRD bezeichnet, der auf die Währungsreform folgte und sich bis zum Beginn der 60er Jahre als eine Phase relativ krisen- und schwankungsfreien Wachstums hinzog. Vgl. dazu Mückenberger/Welteke a. a. O. (Fn. 31), S. 1 ff.

rungsrechtlichen Sinne, die Haftung einer »Solidargemeinschaft«, die ihrerseits juristisch-moralisch vom Gebot der »sozialen Gerechtigkeit« überformt wurde. Der Begriff des »Sonderopfers« ist in diesem Zusammenhang bewußt eingeführt worden. Er indiziert – in Analogie zur öffentlichrechtlichen Aufopferungs- und Enteignungsentwicklung – den mit dem Kapitalismus heraufkommenden Prozeß, der erstens Unglück, Leiden, individuelle Not nicht mehr als »gegeben«, sondern als »gemacht«, gesellschaftlich produziert erscheinen läßt und der zweitens gleichwohl nur *einen* Kompensationsmechanismus für das Sonderopfer – nämlich die Geldform – zur Verfügung stellt, kraft dessen das Arbeitsvermögen – entsprechend seiner gesellschaftlichen Formbestimmtheit *als Ware* – dem bürgerlichen Eigentum ange-nähert, »verdinglicht« wird.

Zunächst also waren Sonderopfer und ihre Kompensation *Ausnahmen*. Dement-sprechend war auch Sozialrecht eine Art von *Ausnahmerecht*. Man kann diesen Ausnahmecharakter noch sehr deutlich an dem bereits angeführten Subsidiaritäts-prinzip ablesen. Er findet sich gleichfalls in einer Reihe von Antinomien des bürgerlichen Rechts wieder – etwa derjenigen von Freiheit und Sicherheit, die den Kern der Antinomie von »Rechtsstaat« und »Sozialstaat« ausmacht. Daß sich im Verlaufe der kapitalistischen Entwicklung gerade an diesem Ausnahmecharakter wesentliches verändert hat, soll uns später unter dem Gesichtspunkt des Funktions-wandels von Sozialrecht beschäftigen.

Die Kernmaterien des klassischen Sozialrechts folgen unmittelbar dem Krisenzu-sammenhang der kapitalistischen Entwicklung; im Ausnahmecharakter des Sozial-rechts im Verhältnis zum sonstigen bürgerlichen öffentlichen und privaten Recht bildet sich direkt das – auf der Oberfläche der bürgerlichen Gesellschaft gleichfalls als Regel-Ausnahme-Verhältnis erscheinende – Verhältnis von Prosperität und Krise ab. Diese These soll – obwohl sie einer genaueren Ausführung bedürfte – beispielhaft umrissen werden:

- Am deutlichsten sichtbar ist der Zusammenhang von Krise und Sozialrecht bei der *Arbeitslosigkeit*. Arbeitslosigkeit ist das direkte Ergebnis kapitalistischer Krisen. Die Krise begründet soziale Risiken und Folgen, auf die die Solidarge-meinschaft der Lohnabhängigen – und über sie vermittelt der Staat – im umvertei-lenden Sinne reagieren muß. Diese Reaktion läßt sich vor allem an der Entwick-lung der Beitragssätze ablesen. Die Beitragssätze wurden von 1949 bis 1961 – also dem Zeitraum, wo die Arbeitslosigkeit von über 10% auf unter 1% fiel³⁷ – von 6,5% bis auf 2% des Arbeitsentgelts gesenkt.³⁸ Gegenwärtig ist wieder – ange-sichts des Übergangs zu einer wohl bleibenden strukturellen Arbeitslosigkeit – die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auf 3% eingetreten, weitere Erhöhungen sind nicht auszuschließen. Auch wenn der Zusammenhang zwischen Krisenzyklen und Arbeitslosenversicherungsrecht genauer zu verfolgen wäre³⁹, springt er doch allein schon an der Beitragsentwicklung ins Auge.
- Vermittelter dürfte sich der Zusammenhang auf dem Sektor der *Krankenversiche-rung* und der *Unfallversicherung* aufweisen lassen. Unter Krankheit wird im Sozialrecht ein regelwidriger körperlicher oder geistiger Zustand verstanden, der entweder lediglich die Notwendigkeit einer Heilbehandlung oder zugleich oder

³⁷ Ebenda S. 4.

³⁸ H. H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970, S. 159 ff. (162).

³⁹ Dieser Zusammenhang ist bereits in zwei Einzelaspekten in der KJ abgehandelt worden. Vgl. Wacker/ Paul, Der Zumutbarkeitsbegriff des AFG, KJ 75, 339 ff. und K. Dohse, Ökonomische Krise und Ausländerrecht, KJ 76, 233 ff.

ausschließlich Arbeitsunfähigkeit zur Folge hat.⁴⁰ Bei näherer Untersuchung dürfte sich in mehrfacher Hinsicht ein Zusammenhang zwischen dem Verwertungsprozeß des Kapitals und der Krankheitsentwicklung finden lassen:

- a) Krankheit ist nach heutiger Einschätzung⁴¹ weitaus überwiegend gesellschaftlich produziert, d. h. Ergebnis bestimmter Umgebungseinflüsse wie etwa der Arbeitsbedingungen. Wenn – laut Sozialenquete von 1966⁴² – der Krankenstand in der BRD zwischen 1953 und 1965 von 3,73% auf 4,94% angestiegen ist; wenn sich etwa zwischen 1950 und 1972 die Zahl der Berufskrankheiten wegen Lärmbelastigung verhundert-, zwischen 1967 und 1972 vervierfacht hat⁴³, wenn 1974 die Zahl der angezeigten Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten etwa 2,2 Mio. betrug⁴⁴; dann dürfte sich unschwer ein Zusammenhang zum Investitionszyklus des Kapitals, den dadurch bedingten Veränderungen in den Arbeitsbedingungen und der Entwicklung des Krankenstandes rekonstruieren lassen.⁴⁵
- b) Die Anerkennung dessen, was als regelwidriger Zustand gilt, dürfte u. a. Ausdruck der arbeitsmarktbedingten Kräfteverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital sein, damit aber auch von der zyklischen Produktion von Arbeitslosigkeit abhängen. Dafür ist nicht nur ein Indiz das Absinken des Krankenstandes in Krisenjahren.⁴⁶ Auch der erfolgreiche Kampf in der Metallindustrie um die krankenversicherungsrechtliche Angleichung der Arbeiter an die Angestellten ist hierfür ein Beispiel: er fand seinen Durchbruch 1956/57, als annähernd Vollbeschäftigung in der BRD erreicht war, und wurde 1961 zur sog. »arbeitsrechtlichen Angleichung« ausgebaut.⁴⁷ Schließlich dürfte auch der um 1960 sich vollziehende

⁴⁰ Vgl. dazu den Bericht der Sozialenquete-Kommission »Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland« (im folg. Sozialenquete), Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz o. J. (1966), S. 72 Ziff. 180; ferner W. Bogs, Entwicklungstendenzen im neueren Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Sozialpolitik a. a. O. (Fn. 25), S. 319 ff. (329).

⁴¹ Vgl. hierzu den Abschnitt »Rechtsfortbildung durch die Rechtsprechung« bei Bogs a. a. O. (Fn. 40), S. 328 ff.

⁴² A. a. O. (Fn. 40), S. 211 Tab. 17a.

⁴³ Vgl. einerseits Neue Ruhr-Zeitung v. 6. 10. 1973; andererseits M. Hagenkötter (Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung), Sicherheit am Arbeitsplatz in: Sozialpolitik a. a. O. (Fn. 25), S. 203 ff. (209).

⁴⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1976, Stuttgart und Mainz August 1976, Tab. 21.3.2 S. 389.

⁴⁵ So antwortete z. B. Prof. Hagenkötter (s. o. Fn. 43) auf die Frage »Sind nicht die meisten Unfälle auf menschliches Fehlverhalten zurückzuführen?« folgendermaßen: »Die These vom »menschlichen Fehlverhalten« als maßgebliche Unfallursache gilt unter Fachleuten als überholt. Statt dessen denken wir darüber nach, unter welchen Bedingungen bestimmte Formen des Verhaltens – also auch das sogenannte Fehlverhalten – zustandekommen. Dies könnte zum Beispiel auf zu starke Lärmeinwirkung am Arbeitsplatz zurückzuführen sein. Wenn wir das wissen, können wir auch die Ursache beseitigen. Deshalb können wir die Probleme auch nicht mit dem Begriff »höhere Gewalt« abtun.« in: Der Mensch ist Mittelpunkt, Broschüre der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung, o. O., o. J., ähnlich und detaillierter ders., a. a. O. (Fn. 43).

⁴⁶ Vgl. Stat. Jahrbuch 1976 (Fn. 44), Tab. 21.2.3: an dieser Tab. läßt sich ein Zusammenhang ablesen. Zwischen 1971 und 1974 war die Zahl der gemeldeten Arbeitsunfälle und Arbeitsunfähigkeitstage stark rückläufig; dagegen hat die Zahl der Krankenhausfälle und der Arbeitsunfähigkeitstage pro Fall im selben Zeitraum zugenommen, während die Zahl der Krankenhaustage je Krankenhausfall wiederum rückläufig war. Das läßt den Rückschluß zu, daß unter dem Eindruck des Kriseneinbruchs kleinere Leiden rückläufig waren (weil sich die Betroffenen nicht krankmeldeten?), daß größere Leiden zunahmen (weil kleinere nicht behandelt wurden?), aber kürzer behandelt wurden (um möglichst schnell wieder in den Betrieb zu kommen?). Denselben Schluß läßt ein Schaubild im HB v. 12. 11. 1974 zu. Zitiert sei hier noch eine offizielle Verlautbarung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung von Anfang 1976: »Zeiten einer abflauenden wirtschaftlichen Konjunktur gehen mit einer sinkenden Krankheitshäufigkeit einher. Das Jahr 1975 scheint diese schon früher gemachte Beobachtung zu bestätigen. Hinsichtlich des eingangs erwähnten konjunkturellen Einflusses ergibt sich z. B. eine Parallele zum Rezessionsjahr 1967, in dem – nach der vorhergehenden Phase einer Hochkonjunktur – der Krankenstand einen Tiefpunkt erreichte« (Soz. pol. Informationen v. 25. 2. 1976).

⁴⁷ Vgl. hierzu den Überblick bei M. Fuhrke, Staatliche Sozialpolitik, Offenbach 1975, S. 76 ff.

Wandel in der Rechtsprechung des BSG zum Krankheitsbegriff – der Krankheit um die ärztliche Behandlung im *Frühstadium* erweiterte – hierher gehören.⁴⁸

c) Schließlich ist auch im Begriff der Heilbedürftigkeit von Krankheiten der Bezug zum Verwertungsprozeß des Kapitals mittelbar hergestellt. Heilbedürftigkeit wird ja nicht einfach nach objektiver Notwendigkeit bestimmt, sondern ist unter kapitalistischen Bedingungen in vielfacher Weise mit der *Ökonomie* der Heilungsmöglichkeit verkoppelt: sei's der Ökonomie der (Re-)Produktivkräfte, d. h. der Heilmittel produzierenden Industrien; sei's der Ökonomie des Staatsanteils bei Heilungsausgaben, die unter kapitalistischen Verhältnissen auf die Verwertungslogik des Kapitals bezogen bleibt (die Krankenhausfinanzierung z. B. wird sich unter Bedingungen staatlicher Globalsteuerung viel mehr an den Erfordernissen der Systemstabilisierung als an denen der Gesundung orientieren); sei's an den materiellen Ressourcen der Krankenversicherungsträger.

- Auch bei der *Rentenversicherung* ist der Zusammenhang zum zyklischen Verwertungsprozeß des Kapitals nicht sofort zu durchschauen. Und doch ist schon im Ursprung die Rentenform der Alterssicherung eng mit dem Kapitalismus selbst verflochten. Die Form der Rente setzt die Ablösung überkommener (vorkapitalistischer) Altersfürsorgeprinzipien etwa des Feudalstatus wie auch ursprünglicher Solidargemeinschaften etwa der Großfamilie voraus, was erst angesichts der Atomisierung der Gesellschaftsmitglieder im Kapitalismus vonstatten geht. Man wird sogar die scheinbar so naturhafte Bestimmung von Altern und Alter als gesellschaftlich produziert bezeichnen können: weil erst im Kapitalismus das Alter *als Alter abgesondert*, aus dem materiellen Reproduktionsprozeß ausgesondert, gesellschaftlich überflüssig gemacht und in einen Status bloßer körperlicher Reproduktion versetzt wird, »Leben« in »Überleben« verwandelt wird. Jedoch auch aktuell ist der Zusammenhang von Verwertungsprozeß und Rentenentwicklung eng, wie an zwei Beispielen gezeigt werden kann:

a) Die Entwicklung *betrieblicher Ruhegelder* als betriebliche Sozialleistung entspringt – wie die meisten betrieblichen Sozialleistungen – der Zeit der wirtschaftlichen Expansion und der Arbeitskräfteknappheit. Sie diene als Anreiz für Arbeitskräfte und zugleich der Bindung der Arbeitskräfte an den Betrieb. Die Bindung ans Einzelkapital trat in der aktuellen Krise in Widerspruch zum sowohl gesamtkapitalistischen als auch arbeitnehmerseitigen Interesse an der Verflüssigung der Arbeitskraft. So dürfte sich wenigstens teilweise der »Veröffentlichungsschub« erklären, den die Betriebsrenten kürzlich erfahren haben.⁴⁹

b) Die Tendenz der spätkapitalistischen Systeme zur *Inflation* hat einen grundlegenden Rentenversicherungsgrundsatz in Frage gestellt: die – ohnehin wohl immer fiktive – Entsprechung von früher gezahlten Beiträgen und empfangener Rente. Diese Entsprechung gab der Rentenbeitragszahlung früher den Anschein der *Spartätigkeit*, »etwas auf die hohe Kante legen«. In Wirklichkeit wurde auch früher schon immer die Rente der Alten aus den Beiträgen der Arbeitenden finanziert. Aber äußerlich sichtbar wird die Abkoppelung der empfangenen Rente von früheren eigenen Beiträgen erst durch die »*Dynamisierung*« der Renten, also die Anpassung der Renten an die gestiegenen Löhne und Lebenshaltungskosten.⁵⁰ In der Logik dieser Abkoppelung – im Sinne eines weiteren

⁴⁸ Dazu W. Bogs a. a. O. (Fn. 40), S. 319 ff. (329).

⁴⁹ Vgl. Fn. 15.

⁵⁰ Diese Abkoppelung hat deutlich bereits bei der Rentenreform 1957 (dazu Fuhrke a. a. O. – Fn. 47 –, S. 78 ff.) eingesetzt. Bereits damals wurde die Rente gewissermaßen als Instrument staatlicher antizyklischer Wirtschaftspolitik ausgestaltet, indem nämlich die jährliche Rentenentwicklung mit einer längeren Zeitverschiebung der Lohnentwicklung angepaßt wird und sich damit zur Lohnentwicklung gegenläufig

»Vergesellschaftungsschubes« der Alterssicherung – läge die Durchsetzung einer Volksrente oder nationalen Mindestrente, die in einigen kapitalistischen Ländern schon verwirklicht ist oder auf der Tagesordnung steht.⁵¹

2. Bis hierher läßt sich die vorgestellte These folgendermaßen zusammenfassen. Zunächst war Sozialrecht Ausnahmerecht, weil auch die gesellschaftlich produzierten Sonderopfer, für deren Kompensation das Sozialrecht sorgte, Ausnahmecharakter hatten. Aber im Gefolge krisenhafter Einbrüche, die solche Sonderopfer als Massenerscheinungen im Kapitalismus erkennbar machten, kam es zu »Vergesellschaftungsschüben« von Risiken und Folgen. Dies bedeutete jeweils einen Bedeutungszuwachs von Sozialrecht.

In dieser Entwicklung liegt bereits die Brücke zu dem, was man den *Funktionswandel des Sozialrechts* nennen könnte. Das Sozialrecht hat seinen Ausnahmecharakter weithin eingebüßt. An die Stelle von (oder vielmehr diese quantitativ und qualitativ überlagernd) ausnahmsweisen Vergesellschaftungen von Sonderopfern sind ubiquitäre gesellschaftlich vermittelte Gewährleistungen getreten. Man mag das den Übergang zum »Sozialstaat«, zum Staat der »Daseinsvorsorge« oder zum »Wohlfahrtsstaat« nennen. Jedenfalls drückt sich der Funktionswandel des Sozialrechts als Verstetigung der staatlichen Intervention in den sozioökonomischen Prozeß aus. Diese Verstetigung läßt sich daran ablesen, daß die Sozialleistungsquote in der BRD 1968 bereits 26,1%, 1973 27,1% betrug und bis 1978 auf 29,1% ansteigen soll.⁵² Die Verstetigung der Staatsintervention hängt ihrerseits mit der Permanenz der Verwertungsschwierigkeiten des Kapitals zusammen. Die Ursachen der allgemeinen kapitalistischen Krise müssen hier ebenso als bekannt vorausgesetzt werden wie die Funktionsbestimmung von Staatsinterventionismus. Hier können nur die Auswirkungen auf die Funktion des Sozialrechts beleuchtet werden. Sozialrecht dient nicht mehr nur der Vergesellschaftung gesellschaftlich produzierter Sonderopfer. Es wird zum integralen Bestandteil staatlicher Globalsteuerung, die – sehr grob gesprochen – dem langfristigen Fall der Profitrate auf gesamt kapitalistischer Ebene durch die Senkung der konstanten und variablen Kosten der Einzelkapitale zu begegnen sucht.⁵³ Dieser Teil der These soll jetzt knapp begründet werden.

verhält (vgl. das gute Schaubild in der NRZ v. 16. 9. 1976: im Boom blieben die Renten zurück, jetzt eilen sie der Lohnentwicklung weit voran). Daß heute – angesichts der weithin sich vollziehenden Ersetzung antizyklischer durch monetaristische Wirtschaftspolitik (vgl. etwa Haushaltsstrukturgesetz von Mitte 1975) – diese Ausgestaltung zu ungewollten Ungleichzeitigkeiten führt, erklärt ein Stück weit den Streit um die Rentenfinanzierung wie auch um die Aufschiebung der für 1. Juli fälligen Rentenanpassung um ca. 11% auf den 1. 1. 1978. Die Abkoppelung der Rente von früheren Leistungen drückt sich auch aus in der besonders in der 72er Reform erfolgten Ausweitung der Rentenberechtigten. Sie drückt sich ferner aus in dem jüngst bekanntgewordenen Vorhaben des Arbeitsrings der chemischen Industrie, auch die Betriebsrenten dynamisieren zu wollen: vgl. HB und FR v. 14. 10. 1976.

- 51 In diese Richtung gehen etwa die Forderungen der IG Metall, die sich auch in entsprechenden Anträgen an den DGB-Bundeskongreß 1975 niederschlugen: vgl. etwa Heft 5/75 von der Funktionärzeitschrift »Der Gewerkschafter«, das sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Neuordnung des Sozialversicherungswesens befaßt. Vgl. ferner HB v. 15. 5. 1975. In dieselbe Richtung weist die bereits (Fn. 50) erwähnte Tendenz zur »Öffnung« der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Streit um die Rentenfinanzierung scheint hier – in der Frage einer möglichen Entwicklung zur Volksrente – seinen Kern zu haben (vgl. z. B. FR v. 30. 1., 3. 8., 20. 10. 1976; HB v. 22. 1., 18. 3., 21./22. 5. 1976). Auflösung von Rentenversicherungsrücklagen, Bezuschussung und Ausgleich von Fehlbeträgen in der Rentenversicherung aus Steuermitteln weckt die »Furcht vor Staatsversicherung« (so Überschrift in FR v. 3. 8. 1976). Zum ganzen Rentenkomplex einschl. der Finanzierungsfrage ist für eines der nächsten Hefte ein Aufsatz vorgesehen, der über die hier genannten Vermutungen und Behauptungen hinausgehen wird.
- 52 Die Zahlen sind entnommen aus Sozialpolitik a. a. O. (Fn. 25), Anhang S. 583. Die Problematik der Sozialquotenberechnung kann hier nicht behandelt werden. Die Zweifelsfragen dabei führen auch immer wieder zu unterschiedlichen Angaben der Quote. Es kommt hier lediglich auf die ansteigende Tendenz an. Insoweit besteht wohl auch kein Streit.
- 53 Diese Voraussetzung kann hier nicht näher begründet werden; vgl. Nachweise bei Mückenberger/Welteke a. a. O. (Fn. 31).

Ganz allgemein kann man den Funktionswandel des Sozialrechts schon an neueren Entwicklungen in den klassischen Kernmaterien des Sozialrechts ablesen. Einige dieser Entwicklungen wurden bereits angedeutet. Ihnen ist – wenn dies auch der Spezifizierung bedürfte – gemeinsam, daß der *präventive*, nach vorn schauende Aspekt des Sozialrechts an Boden gewinnt gegenüber dem rückwärtsgewandten Aspekt der Anerkennung und Ausgleichung von Sonderopfern.⁵⁴ Im *Arbeitslosenrecht* gewinnen die Möglichkeiten zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit an Bedeutung.⁵⁵ Dies schließt beschäftigungs- und strukturpolitische Maßnahmen des Staates ebenso ein wie die vorrangige Förderung von Umschulung, Fort- und Weiterbildung sowie die Förderung der beruflichen, sektoralen und räumlichen Mobilität der abhängig Beschäftigten durch die Bundesanstalt für Arbeit.⁵⁶ Im *Unfall- und Krankenversicherungsrecht* macht sich der Prozeß daran bemerkbar, daß zunehmend auch die Vorbeugung – an sich ja noch keine behandlungsbedürftige Krankheit, erst deren Vorstufe – versicherungsrechtlich abgedeckt wird.⁵⁷ Vorbeugung im institutionalisierten Sinne bedeutet es auch, wenn die Arbeitswissenschaft (Ergonomie) zunehmende normative Geltung erhält;⁵⁸ wenn »Humanisierung des Arbeitslebens« gefordert und gefördert wird, womit die schadenstiftenden Arbeitsbedingungen selbst ins Blickfeld geraten;⁵⁹ und wenn die werksärztliche Versorgung und der Schutz vor Arbeitsunfällen ausgeweitet werden.⁶⁰ Das *Rentenrecht* wird zunehmend von beschäftigungspolitischen Maßnahmen beeinflusst. »Vorgezogenes Altersruhegeld« wie auch »flexible Altersgrenze« stimmen das altersbedingte Ausscheiden aus dem Produktionsprozeß mit Gesichtspunkten der Arbeitsmarktentwicklung ab.⁶¹ Die Dynamisierung der Renten und die (freilich noch nicht verwirklichte) Volksrente tragen der Reproduktionsfunktion der Rente vorausblickend Rechnung, die früher gezahlten Beiträge verlieren an Bedeutung für die Rentenhöhe.⁶² Schließlich könnte man in diesem Zusammenhang auch auf die Entwicklung im *Sozialhilferecht* zurückgreifen, die frühere öffentliche Fürsorge zu einem öffentlichrechtlichen Unterstützungsanspruch auszubauen.⁶³ Darin drückt sich erneut nicht nur die

54 Eine ähnliche Einschätzung im gewerkschaftlichen Bereich hat jüngst E. Standfest in den WSI-Mitteilungen 7/1976, S. 392 ff. »Zur Kostenentwicklung in der sozialen Sicherung« niedergelegt. Analytisch wie strategisch bestehen weitgehende Übereinstimmungen zu diesem Aufsatz.

55 Vgl. hierzu die bislang einzigartige Monografie von B. Weller, Arbeitslosigkeit und Arbeitsrecht, Stuttgart 1969.

56 Diese Maßnahmen haben besonders seit Erlass des AFG zugenommen; zu diesem Gesetz vgl. den Anhang bei Weller a. a. O. Zur Entwicklung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zwischen 1971 und 1975 auch Stat. Jahrbuch 1976 a. a. O. (Fn. 44), Tab. 21.7.1 und 21.7.2, S. 393.

57 S. W. Bogs a. a. O. (Fn. 40).

58 Vgl. dazu §§ 90/91 BetrVG 1972, die über kurz oder lang der rechtlichen Geltung standardisierter Industrie-Normen bezüglich der Arbeitsbedingungen Vorschub leisten werden. Entsprechende »Normenausschüsse« arbeiten bereits im Rahmen der Gesellschaft für Arbeitswissenschaft.

59 Vgl. Fn. 45. Vgl. weiter Humanisierung der Arbeit als gesellschaftliche Aufgabe. Protokoll der DGB-Konferenz vom 16. und 17. Mai 1974 in München, hg. v. H. O. Vetter, Ffm. und Köln 1974; ferner Industriearbeit und Gesundheitsverschleiß. Diskussion und Ergebnisse der Tagung: Sicherheit am Arbeitsplatz und Unfallschutz vom 4.–6. Mai 1973 in Bremen, hg. v. H. Funke, B. Geißler, P. Thoma, Ffm. und Köln 1974.

60 Vgl. Fn. 16.

61 So auch die Einschätzung von Standfest a. a. O. (Fn. 54). Diese Einschätzung wird durch die Auswertung der Tab. 21.4.2 im Stat. Jahrbuch 1976 (Fn. 44) bestätigt. Danach hat zwischen 1971 und 1975 eine kontinuierliche Zunahme des Bestandes von Rentnern (Arbeitern und Angestellten) stattgefunden. Zwischen 1974 und 1975 nahm aber die Zahl derer, die nach dem 65. Lebensjahr in Rente gingen, ab bzw. sie stagnierte, während zugleich die Zahl derer, die nach dem 60., dem 62. und dem 63. Lebensjahr in Rente gingen, überproportional zunahm. Etwas unbedarft schrieb die FR am 27. 12. 1975: »Die Rentner werden immer jünger« und schied ausdrücklich konjunkturelle Bedingungen als Ursache dafür aus.

62 Vgl. Fn. 50.

63 Die Institution der Sozialhilfe bedürfte weiterer Untersuchung. In dem Maße wie die Sozialhilfemaßnahmen ausgeweitet werden (Erhöhung der Sozialhilfesätze, Zuwendung für »besondere Lebenslagen«

Anerkennung von vermeintlich individuellem Schicksal als gesellschaftlich produziertes Sonderopfer aus, sondern auch die Verstetigung des kompensierenden staatlichen Eingriffs.

Es soll keineswegs geleugnet werden, daß diese Entwicklungen teilweise durchaus bestimmten Interessen der abhängig Beschäftigten – am Arbeitsplatz, der Gesundheit, am Auskommen – entgegenkommen. Für die Ökonomie des Kapitals hingegen sind sie in dreierlei Weise bedeutsam: sie vermindern direkt die Masse des angewandten variablen Kapitals (arbeitsmarktinduzierter Renteneintritt, Krankheitsvorsorge); oder sie wirken der Arbeitskräfteknappheit entgegen (Vorbeugung, Förderung der Mobilität, in gewissem Umfang auch garantierte Sozialhilfe); oder sie vermindern den Aufwand der Versicherungsträger, damit mittelbar die Beitragsätze und damit sowohl den Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung als auch – was für die Höhe der Reproduktionskosten der Lohnarbeiter, somit auch für die Lohnhöhe wichtig ist – die Aufwendungen der Lohnabhängigen für die Sozialversicherung.

3. In der Verstetigung des staatlichen Eingriffs in die Reproduktion der Ware Arbeitskraft drückt sich der der kapitalistischen Produktionsweise innewohnende Vergesellschaftungsmechanismus aus. Indem sich die Bedingungen kapitalistischer Produktion verallgemeinern, gesellschaftliche Züge annehmen, vollziehen sich Verallgemeinerungsprozesse in den Lebensverhältnissen, wird die individuelle und kollektive Reproduktion selbst »gesellschaftlich«, gesellschaftliches Erzeugnis. Nun verläuft dieser Vergesellschaftungsprozeß keineswegs automatisch und bruchlos. Im Gegenteil begründen die historischen Situationen, unter denen solche Vergesellschaftungsprozesse zum Durchbruch gelangen *können*, einen spezifischen Widerspruch, der sich ihrer tatsächlichen Durchsetzung solange in den Weg stellt, wie sie nicht durch ein gesellschaftliches Handlungs- und Kräftepotential materielle Gewalt erlangen.

Diese widersprüchliche Situation ist die *Krise*. Die Krise begründet – wie zu zeigen versucht wurde – die besondere *Notwendigkeit* der Vergesellschaftung von Elementen der Reproduktion. Sie begründet – indem sie zumindest die ökonomischen, meist auch die politischen und ideologischen Kräfteverhältnisse zuungunsten der Lohnabhängigen verschiebt – zugleich aber auch die besondere *Schwierigkeit* ihrer Durchsetzung. Die Krise *kann* zum Geburtshelfer neuer gesellschaftlicher Formen der Reproduktion werden, aber ob sie es *wird*, ist abhängig von dem Bewußtsein der Notwendigkeit und der Handlungsbereitschaft für die Durchsetzung historisch möglicher Vergesellschaftungsprozesse bei den direkt Betroffenen. So kommt nicht einer selbsttätig waltenden Kapitallogik, wohl aber dem Klassenkampf, Bewußtseinsstand und Organisiertheit der Lohnabhängigen, die ausschlaggebende Rolle dabei zu, *ob* eine gewisse Vergesellschaftungsstufe in der Reproduktion überhaupt erreicht wird und *wie* sie erreicht wird (als Kompromiß im Klassenkampf, als obrigkeitliche individualisierende Gewährleistung? usw. usw.).

Dieser Tatbestand gibt den oben skizzierten Überlegungen zur Sozialpolitik der Gewerkschaften so zentrale Bedeutung für die Entwicklung von Sozialrecht. Was

usw.) stellen sie ein »funktionelles Äquivalent« für Leistungen der Sozialversicherung dar: etwa Hilfe zum Lebensunterhalt für Menschen mit zu niedriger Rente, Unterstützung Kranker bei der Heilbehandlung usw.). Damit kann Sozialhilfe gewissermaßen zum Transmissionsriemen für eine weitere Vergesellschaftung ehemals versicherungsrechtlich strukturierter Risiko- und Sonderopferbereiche werden. (Daß sich dabei Konterstrategien in Gestalt der Verpolizeilichung von Sozialhilferecht entwickeln, beschreiben Barabas und Sachße in diesem Heft.)

In diesem Sinne zu interpretieren, ist folgender statistische Befund aus Tab. 21.10 des Stat. Jahrbuchs 1976 (Fn. 44). Zwischen 1971 und 1973 stieg die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 1,548 auf 1,73 Mio. Zwischen 1971 und 1974 stiegen die Bruttoausgaben der Sozialhilfe von 4,017 auf 7,136 Mrd. DM.

oben als Dissoziation von Zielprojektion und Kampfpotential festgestellt wurde – nämlich die Abkoppelung der sozialpolitischen Bemühungen des DGB vom Kampfpotential der Einzelgewerkschaften –, wird so zum Entwicklungshindernis von Sozialrecht. Und je stärker der gesellschaftliche Anteil an der individuellen und kollektiven Reproduktion werden wird, je stärker unter dem Krisendruck erreichte Vergesellschaftungsstufen wieder in Frage gestellt und notwendige Vergesellschaftungsprozesse auf Eis gelegt werden: um so stärker wird sich diese Abkoppelung im Scheitern von gewerkschaftlicher Interessenvertretung überhaupt niederschlagen.⁶⁴

4. Die Zunahme des präventiven Aspekts in den Kernmaterien des Sozialrechts macht jedoch nur einen kleinen Teil dessen aus, was als Funktionswandel des Sozialrechts bezeichnet wurde. Geht man von dem oben entwickelten funktionellen Verständnis von Sozialrecht aus – nämlich, daß es die bewußte gesellschaftliche Veranstaltung zur individuellen und kollektiven Reproduktion der Arbeitskraft als Ware ist –, so wird man unschwer erkennen, daß Sozialrecht einen viel weitergehenden Umfang angenommen hat. Dies macht eine wirkliche gegenständliche Eingrenzung sehr vorläufig⁶⁵. Die Ausweitung soll an zwei Bereichen weiterverfolgt werden. Da jeder dieser beiden Bereiche heute schon eigene Forschungsfelder ausgebildet hat (die freilich nicht als *sozialrechtliche* Arbeitsfelder begriffen worden sind), soll hier ein grober Problemauflauf genügen. Die beiden Bereiche sind: die kollektive Reproduktion der Arbeitskraft und der Bereich der Subventionen für private Haushalte.

a) Augenscheinlich haben sich im Bereich der kollektiven Reproduktion der Arbeitskraft die sprunghaftesten Vergesellschaftungsprozesse vollzogen. Diesen Vergesellschaftungsprozessen entspricht eine Ausweitung des Sozialrechts – dessen ursprüngliche Form damit gesprengt wird und das sich damit nur noch schwer vom allgemeinen öffentlichen Recht sozialer Gewährleistungen abheben läßt.

Der Prozeß beginnt bei der Ausbildung eines *öffentlichen allgemeinbildenden Schulwesens*⁶⁶ bis hin zum Wegfall des Schulgelds und der Gewährung von Lernmittelfreiheit und – in der BRD erst ansatzweise verwirklicht⁶⁷ – Schülerstipendien. Die zunehmende Verdrängung des privaten wie auch des Konfessionsschulwesens stellt einen klaren Bedeutungsverlust des Subsidiaritätsprinzips auf diesem Gebiet dar. In der Zunahme des öffentlichen Schulwesens – diese These habe ich an anderer Stelle entwickelt⁶⁸ – drückt sich ein Verallgemeinerungsprozeß der materiellen gesellschaftlichen Produktion aus, der in den Bereich der kollektiven Reproduktion der Ware Arbeitskraft als *Veränderung der Qualifikationsanforderungen*⁶⁹ zurückwirkt. Verallgemeinerung meint hier, daß säkular im Zuge der Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte und zunehmender Naturbeherrschung die Maschinerie zwischen Mensch und Natur tritt, daß somit die »besondere«, stoffliche Seite der Produktion hinter der »allgemeinen«, nicht so sehr stoffgebundenen, als

⁶⁴ Ähnlich die Folgerungen von Standfest a. a. O. (Fn. 54), S. 397 f.

⁶⁵ Vgl. Fn. 23.

⁶⁶ Vgl. dazu die Beiträge in Materialien zur Politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, hg. v. Altvater/Huisken, Erlangen 1971, bes. E. Altvater, Industrieschulen und Fabrikaschulen im Frühkapitalismus, S. 91 ff.

⁶⁷ Die Ausbildungsförderung nach dem BAföG v. 26. 8. 1971 beginnt erst mit der Klasse 10, für die Zeit der Schulpflicht steht sie damit in der Regel nicht zur Verfügung; § 12 grenzt die Förderung auf »weiterführende« Schulen »ab Klasse 10« ein.

⁶⁸ U. Mückenberger, Bildungsurlaub im Rahmen gewerkschaftlicher Bildungspolitik. Perspektivische Überlegungen zum Verhältnis von Arbeitsprozeß und Qualifikationsentwicklung, in: Hafenecker/Kesselgruber (Hg.), Bildungsurlaub in der Bundesrepublik. Beitrag zur Arbeiterbildung? Focus-Verlag Gießen 1976, S. 211–49.

⁶⁹ Dazu Produktion und Qualifikation, Studie des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) Göttingen (unv. Ms.); ferner das zitierte Buch von Mendner (Fn. 27).

vielmehr gesellschaftlich-interaktiven Seite zurücktritt; im Gefolge dieses Prozesses gewinnen natürlich auch im Qualifikationsprozeß (also dem Prozeß der kollektiven Reproduktion von Arbeitskraft) allgemeine Fähigkeiten zuungunsten von besonderen zunehmende Bedeutung. Der Prozeß der zunehmenden Vergesellschaftung im Schulwesen gewinnt so seine materielle Logik. Diese Logik setzt sich freilich nicht von selbst durch; sie wird erst in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in denen der Arbeiterbewegung wesentliche Bedeutung zukommt und in denen meist das gesamtkapitalistische Interesse sich, vermittelt über den Staat, gegen den Widerstand der einzelkapitalistischen Interessen behaupten muß, durchgesetzt⁷⁰.

Dasselbe Problem stellte und stellt sich – wobei hier nicht die unterscheidenden Merkmale eingeplant werden sollen – bei den Vergesellschaftungstendenzen im Bereich des *Hochschulwesens* und dem Bereich der *Berufsausbildung*. Im Bereich des Hochschulwesens sind die Vergesellschaftungsprozesse relativ (verglichen mit der Berufsausbildung) widerstandslos verlaufen. Dies mag damit zusammenhängen, daß die Hochschule bis vor kurzem fast ausschließlich das Rekrutierungsfeld der herrschenden Gesellschaftsklasse und das Reproduktionsfeld herrschender Ideologie war, daß insofern Vergesellschaftungsprozesse in diesem Bereich als ungefährlicher erschienen (daß dem nicht so ist, hat sich erst im Zuge gewisser Politisierungstendenzen an den Hochschulen herausgestellt, die ihrerseits erklärungsbedürftig und -fähig sind).

Der zeitliche Rückstand von und der aktuelle Widerstand gegen Vergesellschaftungstendenzen im Bereich der Beruflichen Bildung dürfte damit zusammenhängen, daß Berufsbildung nie auf die Angehörigen der herrschenden Klasse beschränkt war und sein konnte: so stellte Vergesellschaftung hier von vornherein trotz ihrer *ökonomischen Notwendigkeit* eine stärkere *politische Gefährdung* des Kapitalverwertungsinteresses dar – ein Widerspruch⁷¹, aus dem sich zumindest ein großer Teil der zur Zeit stattfindenden Kontroverse um die Reform der beruflichen Bildung erklären läßt. Diese letzteren Andeutungen sollen nur deutlich machen, daß auch in den übrigen Qualifikationsbereichen die geschilderte Dialektik von Vergesellschaftungsprozessen statthat.

Schließlich wären im Zusammenhang der kollektiven Reproduktion diejenigen Bereiche zu nennen, die herkömmlicherweise nicht dem Qualifikationssektor zugeordnet werden und die dennoch (und aus denselben Gründen) in einen vergleichbaren Vergesellschaftungssog geraten sind oder noch geraten werden: Die Bereiche der *Familien-*, (Kleinkind-, Vorschul-) *erziehung*, der *außerschulischen Kindererziehung* und der *staatlichen Jugendfürsorge*. Es gibt hier zahlreiche sozialrechtliche Veränderungen – etwa das »Babyjahr« als kleiner Schritt in Richtung auf die Anerkennung der Kindererziehung als *gesellschaftlicher Tätigkeit*; oder die Ausweitung des Angebots an Kindergärten, -horten, Vorschulerziehung; oder die Entwicklung auf ein neues Jugendrecht mit einem genuinen Anspruch des Kindes auf Erziehung –, in denen sich ähnliche Vergesellschaftungstendenzen ausdrücken.⁷²

Es geht hierbei um die Frage, ob *Sozialisation überhaupt* eine bewußte gesellschaftliche Veranstaltung werden soll. Auch hier scheint es eine Entwicklung (im Sinne eines widersprüchlichen gesellschaftlichen Lernprozesses) zu geben, die ausgeht von der Erfahrung der *Folgen* mißlungener Sozialisation (Verwahrlosung, Kriminalisierung, mangelnde oder Fehlqualifikation), die erst die Folgen isoliert zu bekämpfen versucht (etwa strafrechtlich), dann ihnen durch *Re-Sozialisierung* (also Nachholen

⁷⁰ Der Gesamtzusammenhang ist dargestellt bei Mückenberger (Fn. 68).

⁷¹ Näher ausgeführt ebenda.

⁷² Zu diesem Bereich richtungweisend Heinsohn/Knieper, Theorie des Familienrechts. Geschlechtsrollenaufhebung, Kindesvernachlässigung, Geburtenrückgang, Ffm. 1974.

mißlungener Sozialisation) entgegenzuwirken versucht und schließlich – ganz ähnlich wie oben am klassischen Sozialrecht skizziert wurde – die *Prävention* im Sinne einer zunehmenden vorausblickenden Planung und Steuerung anstrebt. Die Vergesellschaftungstendenz, die in der Logik dieses Erfahrungsprozesses liegt, muß sich aber notwendig an der Privatheit der kapitalistischen Produktions- und Aneignungsverhältnisse brechen – woraus eben spezifische Brüche und Grenzen dieser Vergesellschaftungstendenzen resultieren.

b) Der Bereich der Subventionen für private Haushalte sei hier noch kurz – als ein an Bedeutung gewinnender Bereich von Sozialrecht – genannt. Von Subventionen wird meist nur im Zusammenhang mit der gewerblichen Wirtschaft gesprochen. Aber tatsächlich gibt es einen breiten Bereich, in dem Subventionen – entweder als Steuervergünstigungen oder als Finanzhilfen – den abhängig Beschäftigten zugeführt werden. Zu denken ist dabei an Mietzuschüsse, an Sparprämien, an Heizölbeförderungen und ähnliche Leistungen staatlicherseits. Um nur an einem Beispiel das Ausmaß des Prozesses anzudeuten: zwischen 1966 und 1973 haben sich sowohl die Finanzhilfen als auch die Steuerermäßigung für Zwecke der Sparförderung und der Vermögensbildung jeweils annähernd verzehnfacht (von $\frac{1}{3}$ bis $\frac{1}{2}$ Mrd. DM zu 3 bis 4 Mrd. DM).⁷³ Eine vergleichbare Entwicklung spielt sich im Bereich Städtebau und Wohnungswesen ab.⁷⁴ Ausmaß und Funktion dieser staatlichen Leistungen wären genauer aufzuarbeiten.

Sicher erscheint aber eines: die Subventionen für private Haushalte vermindern den Reproduktionsfonds in der einen oder anderen Form. In dem Maße wie sie die Reproduktionskosten für Lohnabhängige mindern, vermindern sie – über die Lohnhöhe – die Lohnkostenbelastung von Unternehmern. Auch dies sind also Maßnahmen, die dem oben angeführten Profitratenfall entgegenwirken.

Aus den skizzierten Umrissen eines neu zu konzipierenden Faches Sozialrecht ergibt sich ein *Forschungsprogramm*. Dieses kann hier nicht mehr einzeln entfaltet werden. Aber in seiner Struktur wird es einer bestimmten Methodik und Abfolge folgen. Wenn Sozialrecht verstanden wird als die zunehmende Vergesellschaftung ehemals privater Reproduktion im Zuge sozialer Auseinandersetzungen, dann muß Sozialrecht in seinem jeweiligen konkreten Erscheinungsformen rekonstruiert werden aus

- a) der krisenvermittelten Vergesellschaftungslogik des Kapitals, das die Vergesellschaftung von Bereichen privater Reproduktion ökonomisch notwendig macht;
- b) der konkreten historischen Form, die dieser Vergesellschaftungsprozeß im Zuge der sozialen Auseinandersetzungen um die »soziale Frage« annimmt. Gerade dieser Gesichtspunkt wird wesentliches Kriterium dafür sein, welche historischen Erfahrungen eine Arbeiterbewegung in ihren Auseinandersetzungen mit der sozialen Frage macht: ob sie Sozialrecht *verrechtlicht* – als versteinerten Ausdruck vergangener Auseinandersetzungen – erfährt oder ob sie es *politisch* verarbeitet – als vorläufige und brüchige Tendenz zur Vergesellschaftung, der der entscheidende Bereich, die bislang private Produktion, noch fehlt.

73 Berichte der Bundesregierung gemäß § 12 StabG–BT–Drucksachen V/2423, VI/391, VI/2994, VII/71144 (und eig. Berechnungen).

74 Ebenda; vgl. auch den Überblick über Finanzhilfen zur Altbau-Sanierung in der FR v. 20. 5. 1975.