

Sozialpolitik. I. Begriff: Das Wort wird *Wilhelm Heinrich Riehl* zugeschrieben („Naturgeschichte des deutschen Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik“, 4 Bde., 1851–1869). Es hat sich insbesondere nach Gründung des „Vereins für Socialpolitik“ 1873 verbreitet und durchgesetzt, aber nur im deutschen Sprachraum. Entsprechende, in anderen Sprachen gelegentlich verwendete Termini (engl. policy, franz. politique sociale) haben in der Regel andere, teils engere, teils weitere Bedeutungen. Auch im Deutschen sind jedoch die Interpretationen trotz einer Fülle von Definitionsversuchen (vgl. Kleinhenz) vielfältig, häufig schwankend und kontrovers geblieben. Umstritten ist vor allem, ob S. (1) nur mit der Lösung von Problemen befaßt ist, die sich aus der unselbständigen Lohnarbeit (der „Arbeiterfrage“) ergeben, oder auch aus der Verbesserung der beruflichen und gesellschaftlichen Stellung anderer als (wirtschaftlich) schwach und gefährdet angesehenen sozialer Gruppen dient, (2) nur in historischer Perspektive verstanden werden kann, weil sie erst im Industriezeitalter entstanden und notwendig geworden ist, oder in jeder Gesellschaft mehr oder weniger stattfindet und daher allgemein und abstrakt, zeit- und raumunabhängig definiert werden muß. In der neueren Lehre von der S. (wissenschaftliche S.) wird zunehmend die allgemeinere Begriffsbildung vertreten. Als Kern der S. erscheint dabei die → Einkommensumverteilung durch Systeme der → sozialen Sicherung (social security). Doch werden auch die rechtlichen und betrieblichen Regelungen der Beziehungen zwischen → Arbeitnehmern und → Arbeitgebern (labour economics) im allgemeinen weiterhin zur S. gerechnet; die wissenschaftliche Behandlung der damit verbundenen Probleme hat sich aber – abgesehen von Lohnfragen – mehr und mehr in das Arbeitsrecht und in die Betriebssoziologie verlagert. Unbestimmt und kontrovers bleibt, auch bei solcher eher pragmatisch-deskriptiven Begriffsbildung. (1) ob – wie in angelsächsischen und skandinavischen Ländern –

Wohnungs-, Erziehungs-, Gesundheits- und Berufsbildungspolitik der S. zuzurechnen sind und (2) ob S. auch dann Politik zum Schutz und zur Förderung bestimmter unterprivilegierter Gesellschaftsgruppen bleibt, wenn nicht mehr nur die Klassenlage des Proletariats beeinflusst werden soll. Da Zielgruppen, Aktionsbereiche und Instrumente, aber auch die Programmatik der S. sich zweifellos mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen ändern und da S. ihrerseits zur Veränderung dieser Verhältnisse beiträgt, hat man die entfaltete S. der Gegenwart auch als Gesellschaftspolitik (Aching) bezeichnet und eine Entwicklung von einer ursprünglich lediglich reaktiven, die Gesellschaftsstruktur erhaltenden zu einer aktiven, die Gesellschaftsstruktur gestaltenden S. (Preller) konstatiert.

II. Geschichte: Am Anfang der S. des Industriealters stehen Arbeiterschutzgesetze, zunächst insbesondere für Kinder und Frauen, wobei England als das Land, in dem die Industrialisierung am frühesten eingesetzt hat, dem Kontinent vorausleitet. Im „Act for the Preservation of the Health and Morals of Apprentices and Others employed in Cotton and other Mills and Cotton and other Factories“ wird schon 1802 verordnet, daß Fabriklehrlinge nicht länger als 12 Stunden pro Tag beschäftigt werden dürfen. Ab 1804 war Nachtarbeit für sie gänzlich untersagt. 1842 wird die Untertagearbeit für Frauen verboten, 1847 die tägliche Arbeitszeit für Frauen und Jugendliche auf 10 Stunden begrenzt. - Die genannten und verschiedene andere Gesetze enthielten über Arbeitszeitbegrenzungen hinaus insbesondere Vorschriften, die gesundheitliche Gefahren in den Fabriken, vor allem Arbeitsunfälle, verringern sollten. So war z. B. schon in dem genannten Health and Morals Act von 1802 bestimmt worden, daß die Arbeitsräume regelmäßig gelüftet und geweißt werden müßten, daß Lehrlingen einmal im Monat der Besuch des Sonntagsgottesdienstes zu ermöglichen sei, daß die Schlafräume nach Geschlechtern zu trennen seien und daß für je 2 Lehrlinge zumindestens 1 Bett zur Verfügung gestellt werden müsse. - Zur Kontrolle dieser Vorschriften war durch den Factory Act von 1833 die staatliche Fabrikinspektion eingeführt worden, die sich jedoch erst nach Erweiterung ihrer Kompetenzen durch Gesetze von 1878 und 1901 wirkungsvoll im Interesse der Arbeitnehmer durchsetzen konnte. - Für die Regelung der Löhne, aber auch sonstiger Arbeitsbedingungen war die Anerkennung der „Trade Unions“ durch Gesetze von 1871, 1875 und 1876 von besonderer Bedeutung. Die S., die in ihren ersten Anfängen als betriebliche S. von weiblickenden und sozial empfindsamen Unternehmern, wie z. B. Robert Owen, Alfred Krupp und Ernst Abbe, entwickelt, dann aber vor allem als staatliche S. ausgebaut worden war, erhielt damit als dritten Aktionsbereich

die → Tarifpolitik, die von den Arbeitsmarktverbänden - Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden - betrieben wird und die nicht nur sozialpolitisch, sondern auch gesamtwirtschaftlich zunehmend Einfluß und Gewicht gewonnen hat. - Die soziale Sicherungspolitik setzt in England 1897 mit der Unfallversicherung ein. Es folgen Altersversicherung 1908 (Rentenversicherung) Krankenversicherung 1911, Arbeitslosenversicherung 1912 und Hinterbliebenenversicherung 1925-27.

Der Beginn der S. in Deutschland wird im allgemeinen in dem Preußischen Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken von 1839 gesehen, das ein völliges Arbeitsverbot für Kinder unter 9 Jahren enthielt und die Arbeitszeit für Jugendliche unter 16 Jahren auf 10 Stunden pro Tag begrenzte. Ähnliche Gesetze wurden 1840 in Baden und Bayern, 1861 in Sachsen und Württemberg erlassen. Durch das Preußische Schutzgesetz von 1853, das das Mindestalter für Fabrikarbeit auf 12 Jahre heraufsetzte und die tägliche Arbeitszeit für 12-14jährige auf 6 Stunden täglich begrenzte, wurde zunächst eine nur fakultative staatliche Fabrikinspektion eingeführt, die allerdings dort, wo sie tätig wurde, die Schutzbestimmungen auch durchzusetzen begann. Aber erst durch die Novelle von 1878 zur Reichsgewerbeordnung wurde die Gewerbeaufsicht obligatorisch. Als Überwachungsorgan, insbesondere für Unfallverhütungsvorschriften, kamen, später, nach Verabschiedung der Unfallversicherungsgesetze, die technischen Aufsichtsbeamten der Unfallversicherung hinzu. - Der Kampf um eine allgemeine, für alle, auch männliche Arbeitnehmer geltende Verkürzung der Arbeitszeit hatte weltweit schon 1833 mit der Gründung der „Society for Human Regeneration“ durch Robert Owen begonnen, der den Achtstundentag mit der Begründung propagierte, er sei die „rationellste Arbeitszeit“, da die Leistungsfähigkeit des Arbeiters pro Arbeitsstunde bei kürzerer Gesamtarbeitszeit wesentlich höher sei. Die Arbeiterkongresse in Baltimore und Genf 1866 und insbesondere der internationale Sozialistenkongress in Paris 1889 machten den Normalarbeitstag von 8 Stunden zur Forderung der Arbeiterbewegung. Dafür und für andere Forderungen sollte, so hatte die sog. 2. Internationale von 1889 beschlossen, am 1. Mai jeden Jahres demonstriert werden. Durchgesetzt hat sich der 8-Stunden-Tag erst nach dem 1. Weltkrieg, als er - ein sozialgeschichtliches Phänomen ohnehliges - binnen 2 Jahren in fast allen Industriestaaten Gesetz wurde (1918 in Deutschland, Polen, Tschechoslowakei, Luxemburg, Österreich, 1919 in Dänemark, Spanien, Frankreich, Portugal, Norwegen, Jugoslawien, Schweden, in den Niederlanden und in der Schweiz. Belgien folgte 1921. in England und in den USA hatten starke Gewerkschaftsbewegungen diese For-

derungen während des 1. Weltkrieges bereits durchgesetzt, so daß es entsprechender gesetzlicher Regelungen nicht mehr bedurfte). – Preußen hatte 1810 mit der Verkündung der Gewerbefreiheit alle Koalitionsverbote an sich schon aufgehoben. Arbeitskämpfe und Arbeitsmarktverbände, die ihre Ziele durch Arbeitskämpfe zu erreichen suchten, waren jedoch 1845 durch die Gewerbeordnung wieder untersagt worden. Erst die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869, die 1871 die Gewerbeordnung des Reiches wurde, gewährte grundsätzlich Koalitionsfreiheit, stellte allerdings – nach dem Muster Sachsens in seiner Gesetzgebung von 1861 – die Anwendung von Zwang gegen Personen, die den Koalitionen bzw. von ihnen getroffenen Verabredungen nicht beitreten wollten, unter Strafe. Diese restriktiven Bestimmungen wurden erst mit dem Ende des Kaiserreiches 1918 aufgehoben, in gewissem Sinne sogar umgekehrt: Nach der Weimarer Verfassung waren alle Versuche, jemanden davon abzuhalten oder darauf zu verpflichten, sich Vereinbarungen mit Gewerkschaften nicht anzuschließen, rechtlich nichtig. – International führend wurde die deutsche S. auf dem Gebiet der sozialen Sicherung. Die deutsche Arbeitsversicherungs-gesetzgebung, die 1871 durch die Kaiserliche Botschaft angekündigt worden war, wurde in allen Industriestaaten, später – insbesondere nach dem 2. Weltkrieg – weltweit zum Vorbild, nicht zuletzt auf Grund entsprechender Empfehlungen und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit in Genf. Der Deutsche Reichstag hatte 1883 das Krankenversicherungsgesetz, 1884 das Unfallversicherungsgesetz und 1889 das Invalidenversicherungsgesetz, den Vorläufer der heutigen Rentenversicherung der Arbeiter, verabschiedet. 1911 wurden diese Gesetze in der Reichsversicherungsordnung zusammengefaßt und durch das Angestelltenversicherungsgesetz ergänzt.

In der Folgezeit wurden sowohl der Arbeitnehmerschutz als auch die →Sozialversicherungen erheblich ausgebaut, nicht zuletzt in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Für die Zeit seit dem 1. Weltkrieg sind daneben als Beginn neuartiger sozialpolitischer Gesetzgebungen vor allem zu nennen: 1918 gesetzliche Anerkennung der Tarifverträge, 1919 Reichsvorsorgungsgesetz für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, 1920 Betriebsrätegesetz, 1926 Arbeitsgerichts-gesetz, 1927 Errichtung einer Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 1951 Montanmitbestimmung, 1952 Lastenausgleichsgesetz, 1953 Sozialgerichts-gesetz, 1954 Einführung des Kindergeldes, 1960 Einführung von Miet- und Lasten-beihilfen (Wohngeld), 1961 Gesetz zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer, 1969 →Ar-

beitsförderungsgesetz und Lohnfortzahlungsgesetz, 1971 Bundesausbildungsförderungsgesetz, 1974 Gesetz über Konkursausfallgeld und Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung. Die meisten dieser Gesetze sind inzwischen mehrfach novelliert und die in ihnen enthaltenen sozialpolitischen Ansätze dadurch ausgebaut worden. – Bei diesen Ansätzen geht es vor allem um: 1. →Tarifautonomie, d. h. Normsetzungsbefugnis der Arbeitsmarktverbände für Arbeitsverträge, insbesondere für Löhne und Arbeitszeiten. 2. Soziale Versorgung und Entschädigung, 3. Betriebsverfassung, d. h. Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer bei der Führung der Unternehmen, 4. Sondergerichtsbarkeiten, die den Besonderheiten der sozialpolitischen Rechtsmaterien Rechnung tragen können, 5. Aktive →Arbeitsmarktpolitik, 6. Familienlastenausgleich, d. h. Ausgleich von Lasten für den Unterhalt und die Ausbildung von Kindern sowie für familiengerechte Wohnungen, 7. Vermögensbildung der Arbeitnehmer, d. h. Teilhabe der unselbständig Erwerbstätigen an Besitz und Erträgen des Faktors Kapital, 8. Verstärkung und Absicherung der Fürsorgepflichten der Arbeitgeber und damit deren Einbindung in ein sozialpolitisches Gesamtsystem.

III. Z i e l e : Die Ziele und Maßnahmen der S. lassen sich dahingehend zusammenfassen und systematisieren, daß 1. die Voraussetzungen geschaffen bzw. verbessert werden sollen, um unter menschenwürdigen Bedingungen einen angemessenen, ausreichenden Lebensunterhalt durch Arbeitsleistung zu erwerben und daß 2. bei Minderungen der Arbeitsfähigkeit ein angemessener, ausreichender Lebensunterhalt anderweitig, d. h. ohne Erwerbsarbeit, sichergestellt werden soll. Die „S. der Arbeit“ (labour economics) strebt daher an: 1. Qualifizierung der Arbeitskraft (Bildung, Fortbildung, Umschulung), 2. Erhaltung der Arbeitskraft (Gesundheitspolitik, Rehabilitation, Schutz vor Gefahren am Arbeitsplatz, Arbeitszeitbegrenzungen als Schutz vor Überforderungen), 3. Arbeitsplatzbeschaffung (Stellennachweis, Förderung der Mobilität, Arbeitsbeschaffung durch Investitions- und Lohnsubventionen, Beschäftigungsaufgaben zugunsten benachteiligter Arbeitnehmer, z. B. Behinderter), 4. Arbeitsplatzzerhaltung (Kündigungsschutz, Subventionierung der Weiterbeschäftigung z. B. bei Winterbau und Kurzarbeit, Rationalisierungsschutz), 5. Angemessene Arbeitsentlohnung (Tarifpolitik), 6. Sicherstellung der Arbeitsentlohnung (Konkursschutz, Pfändungsschutz), 7. Menschenwürdige Arbeitsbedingungen (Betriebsverfassung, Mitbestimmung). – Die „S. der Hilfe“ (social security) strebt an: 1. Lohnersatz bei Nichtverwertbarkeit der Arbeitskraft (Arbeitslosenversicherung), 2. Unterhaltssicherung bei gesellschaftlich legitimer Nichtverwertung der

Arbeitskraft (Mutterschaft, Ausbildung, Wehrdienst), 3. Lohnersatz bei Minderungen der Erwerbsfähigkeit (Krankengeld, Invaliden- und Altersrenten), 4. Einkommensersatz bei Verlust anderer Einkommensquellen (soziale Entschädigung, insbesondere Lastenausgleich), 5. Unterhaltersatz bei Verlust des Ernährers der Familie (Hinterbliebenenrenten), 6. Aufwendungsersatz bei sozialen Tatbeständen, die zu übermäßigen Belastungen der privaten Haushalte führen (Unterhalt von Kindern einschl. Wohnungsbedarf größerer Familien, Behandlungsbedürftigkeit bei Schwangerschaft, Krankheit und Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Schadensersatzverpflichtungen).

IV. S. und → Wirtschaftspolitik: Welchen dieser Ziele und Maßnahmen besondere Dringlichkeit zukommt, welche vorübergehend in den Hintergrund treten können oder sogar auf Dauer nicht mehr verfolgt zu werden brauchen, hängt von anderen Komponenten der Gesellschafts-, insbesondere der Wirtschaftsordnung und von der jeweils betriebenen Wirtschaftspolitik ab (Lampert). S. hat immer einen antithetischen Charakter zur Wirtschaftsordnung, ist immer Korrektur (oder zumindest Komplement) des in der jeweiligen Gesellschaft als „normal“ angesehenen ökonomischen Prozesses. Eine Gesellschaft, die ohne regulierende Prinzipien als „in Ordnung“ befunden würde, brauchte keine S. Eine Wirtschaftsordnung, die keine sozialen Fragen offen läßt, wäre entweder insgesamt eine sozialpolitische Ordnung oder eine Ordnung ohne S. (Vgl. F. Lütge: Der Begriff S., in Jb. f. Nationalökonomie u. Statistik, 1932 II, S. 503). Wäre Vollbeschäftigung immer gewährleistet, wären Arbeitsmarkt- und Arbeitslosenpolitik überflüssig. Wäre die Arbeit der Produktionsfaktor, der den Produktionsprozeß organisiert bzw. dem der dispositive Faktor verantwortlich ist (Labourismus), nicht das Kapital (Kapitalismus), bedürfte es keiner Mitbestimmungsregelungen und keiner Betriebsverfassung. Würden alle Einkommen – wie im Endzustand der kommunistischen Utopie – nach den individuellen Bedürfnissen, nicht – wie in unserer Gesellschaft – nach marktgängigen Leistungen verteilt, wäre nicht nur die soziale Umverteilungspolitik, sondern auch die Tarifpolitik funktionslos.

V. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung: S. hat sich im Laufe ihrer geschichtlichen Entwicklung stetig ausgeweitet, und zwar in Bezug auf 1. die Gefahren, die zu mindern, und die Risiken, die zu decken sie bestrebt ist, 2. die Leistungen, die sie dem einzelnen bei bestimmten Gefahren und Risiken zuteil werden läßt (Erhöhung der Geldleistungen aus sozialen Sicherungssystemen, Ergänzung der Einkommenshilfen z. B. aus Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung durch Umschulung und Rehabilitation), 3. den

geschützten bzw. begünstigten Personenkreis (zunächst nur Kinder, dann Frauen, dann alle Arbeiter, alle Arbeitnehmer, nicht erwerbstätige Familienmitglieder, Teile der Selbständigen, insbes. Handwerker und Landwirte, neuerdings Künstler). Sie hat dadurch gesamtwirtschaftlich eine immer größere Bedeutung gewonnen. Für die „labour economics“ läßt sich diese Bedeutung schwer quantifizieren. Abgesehen von Diskussionen, ob die S. ihre Ziele überhaupt erreiche, ob ihre „sozialen Kosten“ nicht zu hoch seien und ob sie nicht vielleicht ihren Intentionen geradezu entgegenarbeite (wirtschaftsschädigende Kosten der S., Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums durch sozialpolitische Auflagen, Verringerung der Beschäftigungschancen besonders geschützter Gruppen, wie Frauen und Behinderte, Arbeitslosigkeit Ungelernter durch eine zu ihren Gunsten betriebene Lohnstrukturpolitik), läßt sich das gesamtwirtschaftliche Gewicht der S. der Arbeit immerhin dadurch demonstrieren, daß der in Kollektivverträgen festgelegte Lohn in allen ökonomischen Theorien als strategische Größe für Konjunktur, Wachstum und Struktur einer Wirtschaft und damit für die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten insgesamt angesehen wird. Tarifliche → Lohnpolitik ist daher der meist diskutierte Parameter der Wirtschaftspolitik.

Die Bedeutung der „social security“ läßt sich eindeutiger belegen als die der „labour economics“. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung verfügt seit Jahren über den größten Einzelhaushalt im → Budget des Bundes. Die Einkommenstransfers an private Haushalte beliefen sich 1979 auf 218,6 Mrd. DM. Sie machten damit 33,5 % der Ausgaben des gesamten öffentlichen Sektors (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) aus und trugen zu 27 % zum verfügbaren Einkommen aller privaten Haushalte bei. Das Sozialbudget, das alle Sozialleistungen (auch die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Staatsverbrauch ausgewiesenen „Sachleistungen“) enthält, ist in den siebziger Jahren auf über 30 % (1978 = 31,5 %) des Bruttosozialprodukts angestiegen. Die sozialpolitischen Einkommensumverteilungen müssen bei solchen Größenordnungen der aus ihnen entfalteten Nachfrage einen tiefgreifenden Einfluß auf die gesamte Produktionsstruktur und auf die Zusammensetzung des Güterangebots haben. Sie sind darüber hinaus die entscheidende Existenzgrundlage für einen erheblichen Teil der Gesamtbevölkerung: 1978 waren Erwerbseinkünfte für 24,3 Mill. Personen, Sozialleistungen für 11,8 Mill. die überwiegende Quelle des Lebensunterhalts. S. muß also heute nicht nur die Lebens- und Arbeitsbedingungen der unselbständig Erwerbstätigen sicherstellen, sondern (rechnet man die Familienangehörigen von Erwerbstätigen und von Rentnern mit ein) auch den Lebensunterhalt von etwa einem

Sozialprodukt

Drittel aller Bürger der Bundesrepublik Deutschland sicherstellen.

Literatur: Achinger, H.: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Frankfurt/M. (3) 1979; Achinger, H.: Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963; Albrecht, G.: Gesellschaftspolitik, Sozialpolitik - Volkswohlfahrtspolitik, in: Schmollers Jahrbuch 1961, S. 385; Badura, B. und Gross, P.: Sozialpolitische Perspektiven, München 1976; Boettcher, E.: Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957; Brück, G. W.: Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976; Burghardt, A.: Kompendium der Sozialpolitik, Berlin 1979; Henning, H.: Sozialpolitik III, Geschichte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1977, S. 85; Heyde, L.: Sozialpolitik II, Allgemeines, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956; Höffner, J.: Sozialpolitik, in: Staatslexikon, Bd. 7, Freiburg (6) 1962; Kleinhenz, G.: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1979; Lampert, H.: Sozialpolitik I, staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1977, S. 60; Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961; Preller, L.: Sozialpolitik, Theoretische Örtung, Tübingen u. Zürich 1962; Schmoller, G.: Die soziale Frage, München u. Leipzig 1918; Schreiber, W.: Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961; Seidel, B.: Sozialpolitik I, Geschichte, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956; Wiese, L. v.: Sozialpolitik III, Sozialpolitik als Wissenschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956.

Prof. Dr. Dieter Schäfer