

auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden ( 112 Abs. 5 Nr. 2 BetrVG). Findet er bald einen neuen Arbeitsplatz, verbleibt ihm nach Bundesarbeitsgerichts-Rechtsprechung der Anspruch – für ihn wird die Betriebsänderung zum Gewinn. Der Sozialplan kann sich daher als breitgestreute Ausschüttung auswirken, die nicht der Existenzsicherung, sondern der Aufrechterhaltung oder sogar Erhöhung des Lebensstandards von Arbeitnehmern dient. Eine Bindung der Sozialplanleistungen an konkrete Härtefälle – etwa durch Bildung von flexiblen Härtefonds – wäre einleuchtender. Vielfach entlastet der Sozialplan auch die öffentliche Hand von Sozialleistungen, insbesondere von Sozialhilfe. Diese Umverteilung von Gemeinkosten auf bestimmte Gläubigergruppen (bei Insolvenz deutlich sichtbar) ist wirtschaftsethisch nicht vertretbar.

Mit der Anwendung in den neuen Bundesländern kehrt der Sozialplan zu seinen Ursprüngen zurück. Die besondere Lage der dortigen (wirtschaftlich in der Regel kaum überlebensfähigen) Staatsbetriebe hat eine Lösung erzwungen, die erhebliche Subventionierung der Sozialpläne erfordert. In einer „gemeinsamen Erklärung“ der Treuhandanstalt und der Gewerkschaften vom 13. 4. 1991 wird ein Rahmen für Sozialplan-Leistungen bei Entlassungen bis 5000 DM festgelegt, die, falls erforderlich, durch Zahlungen der Treuhandanstalt finanziert werden. In diesem Falle hat der Sozialplan wieder eine vom Normalfall abweichende Sonderbedeutung: die einer öffentlichen Hilfeleistung für die grundlegende Umgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse in den neuen Bundesländern.

#### Literatur:

Arbeitsrechts-Lexikon. Hg. H. J. Spiegelhalter, München 1991; Arbeitsrechtshandbuch. Hg. G. Schaub, München 1992, 244 (Lit.); Gemeinschaftskommentar BVerfG. Hg. F. Fabricius, Bd. 2, Neuwied 1990, 111; Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage. Jahresgutachten 1987/88, Bundestagsdrucksache 11/1317.

JOHANN GEORG HELM

## Sozialpolitik

Arbeitslosigkeit; Armut; Diskriminierung; Freiheit; Gerechtigkeit; Gesundheitsökonomie; Gleichheit; Grundsicherung, soziale; Interessengruppen; Klassengesellschaft; Solidarität; Soziale Bewegungen; Soziale Frage; Soziale Sicherheit; Sozialismus; Sozialstaat; Staat; Steuern; Verteilung; Wohnen, Wohnungswesen.

### *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*

Der Begriff Sozialpolitik entstand um die Mitte des 19. Jh. zur Kennzeichnung der Probleme einer „Vermittlung“ von ‚Staat‘ und ‚bürgerlicher Gesellschaft‘. Das liberale Denken postulierte damals die Selbstbeschränkung des Staates auf die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit und den Verzicht auf eine ‚Wohlfahrtspolitik‘, wie sie für die absolutistischen Staatswesen der frühen Neuzeit charakteristisch war. Es sei vielmehr Recht und Aufgabe jedes einzelnen, den Inhalt seines Glücks- und Wohlfahrtsstrebens zu bestimmen und sein Leben in eigener Verantwortung zu führen. Die grundsätzlich als staatsfrei gedachte Sozialordnung freier Bürger wurde als „bürgerliche Gesellschaft“ bezeichnet. Sie umfaßte sowohl den Bereich des freien Wirtschaftens unter Marktgesetzen als auch den Bereich der freien Meinungsbildung im Hinblick auf einen demokratisch verfaßten Rechtsstaat.

Entgegen den Hoffnungen des Liberalismus entwickelte sich jedoch die bürgerliche Gesellschaft nicht als Gesellschaft freier und gleicher Eigentümer, sondern produzierte trotz Abschaffung der alten ständischen Ungleichheiten neue Formen der Ungleichheit, zu deren Kennzeichnung sich der Begriff „soziale Klasse“ einbürgerte. Ständische Unterschiede hatten sich an der sozialen Herkunft orientiert, die neuen Klassenunterschiede orientierten sich dagegen an der Stellung im Produktionsprozeß. Problematisch erschien dabei vor allem die Klassenlage der „Proletarier“, d. h. der durch die Auflösung der ständischen Ordnung „befreiten“, eigentumslosen Unterschichten, die nun zu-

nehmend in die Städte und Regionen der entstehenden Industrie strömten. Sie mußten ihren Lebensunterhalt in meist unstabilen Beschäftigungsverhältnissen, unter ungesunden Arbeits- und Wohnbedingungen sowie ohne Aussicht auf ein konsolidiertes Familienleben oder gar Selbständigkeit zu verdienen suchen. Zudem wurden ihnen in den meisten Ländern das Wahlrecht und das Recht zur Vereinigung, also z. B. zur Bildung von Gewerkschaften, vorenthalten.

Im Gegensatz zur marxistischen Analyse des unausweichlichen Klassenkampfes forderte Lorenz von Stein (1815–1890) als erster eine *politische* Lösung des durch die Industrialisierung vorangetriebenen Klassengegensatzes zwischen Arbeit und Kapital. Der „soziale Staat“ sei dazu berufen, durch eine Gewährleistung der bürgerlichen Eigentumsverfassung einerseits und den Schutz der Rechte der Arbeiter andererseits, insbesondere aber auch durch deren verbesserte Schulbildung und durch Einrichtungen der sozialen Sicherung beide Klassen in die Lage zu versetzen, die Komplementarität ihrer Interessen in der Produktionssphäre zu erkennen und auf diese Weise eine neue stabile Gesellschaftsform zu ermöglichen. Das ist der Grundgedanke von Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, der auch die praktische Sozialpolitik von Bismarck bis zum Ende der Weimarer Republik beherrscht hat.

### *Sozialpolitik erster und zweiter Ordnung*

Als Folge der staatlichen Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen in der Form des Arbeits- und Sozialrechts einerseits sowie der Verschiebung des Produktionsspektrums von der Fabrik zu den Dienstleistungen andererseits hat sich die proletarische Klassenlage und mit ihr die „Arbeiterfrage“ weitgehend aufgelöst und einem mehrdimensionalen Spektrum sozialer Ungleichheiten und spezifischer Benachteiligungen Platz gemacht. Es sind nun weniger die Ungleichheiten der Rechtsstellung als diejenigen der tatsäch-

lichen Lebenslagen und die damit verbundenen ungleichen Lebenschancen, welche den Anlaß zu neuen sozialpolitischen Forderungen und Interventionen bilden. Die Sozialpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg ist demzufolge in Westeuropa nicht mehr zentral von der Arbeiterfrage bestimmt, sondern durch die Ausdifferenzierung verschiedener Einzelpolitiken, in der Bundesrepublik Deutschland z. B. Rentenpolitik, Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsschutzpolitik, Betriebsverfassungspolitik, Wohnungspolitik, Sozialhilfepolitik, Familienpolitik, Jugendpolitik und Frauenpolitik.

All diesen Politikbereichen liegen eigene Gesetze zugrunde, die in der Regel durch besondere Behörden oder Körperschaften des öffentlichen Rechts durchgeführt werden; teilweise sind aber auch die Unternehmungen sowie Träger der freien Wohlfahrtspflege mit involviert. Sozialpolitik meint infolgedessen heute immer weniger den politischen Kampf um die Verbesserung der Lebenslage bestimmter benachteiligter Personengruppen (aktuell: Frauen und Pflegebedürftige) oder um die Lösung bestimmter sozialer Probleme (z. B. Wohnungsnot). Neben diese „Sozialpolitik erster Ordnung“ hat sich eine „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ geschoben: Sie betrifft das Einwirken des Staates auf die bereits etablierten sozialpolitischen Einrichtungen im Sinne einer bestimmten Steuerungsentention, z. B. der Kostenersparnis oder der besseren Koordination zwischen verschiedenen Einrichtungen. Typische Gesetze dieser Art sind z. B. das Rentenreformgesetz von 1989 und das Gesundheitsreformgesetz von 1988. In beiden Gesetzen ging es vor allem darum, durch eine Veränderung der rechtlichen Regelungen die Selbststeuerungsfähigkeit des Renten- bzw. Krankenversicherungssystems zu erhöhen, um die absehbare Expansion der Ausgaben in Grenzen zu halten.

Es liegt auf der Hand, daß die Sozialpolitik zweiter Ordnung andere Interessen

mobilisiert als die Sozialpolitik erster Ordnung. Die Interessen der Zielgruppen, also derjenigen, um deren willen offiziell entsprechende Gesetze oder Einrichtungen geschaffen wurden, treten zurück gegenüber den Interessen derjenigen, welche die sozialen Leistungen finanzieren oder erbringen. Sie haben sich in der Regel zu Verbänden zusammengeschlossen, die weit stärker als die politischen Parteien im Vorfeld sozialpolitischer Entscheidungen aktiv werden und das Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen suchen. Neben die Verbände der Arbeitgeber und die Gewerkschaften sind so die Verbände der kommunalen und der freien Wohlfahrtspflege als zentrale sozialpolitische Akteure getreten. Hinzu kommen zahlreiche bereichsspezifische Verbände, im Gesundheitswesen z. B. die Ärzteverbände, die Verbände der Krankenkassen, die deutsche Krankenhausgesellschaft, die Verbände der pharmazeutischen und sonstiger medizinorientierter Industrien sowie die Berufsverbände der medizinischen Hilfsberufe wie Pflegepersonal, Psychologen usw. Es ist die Aufgabe des Staates, zwischen diesen Interessen in einer Weise zu vermitteln, daß darunter die weit weniger einflußreichen Bedürfnisse und Interessen der Zielgruppen nicht leiden und doch der sozialpolitische Gesamtaufwand, als dessen beste Annäherung die Sozialleistungsquote, also der Anteil der Sozialausgaben am Volkseinkommen, gilt, innerhalb volkswirtschaftlich verträglicher Grenzen bleibt. Zwar läßt sich keine optimale Sozialleistungsquote bestimmen, diese wird zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitikern stets umstritten bleiben. Es ist aber die unabweisbare Aufgabe des Staates, im für wirtschaftlich hoch entwickelte Gesellschaften konstitutiven Spannungsfeld zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik stets erneut praktikable Kompromisse zu finden.

#### *Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik*

Die notwendige Spannung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik entsteht aus dem

Umstand, daß konkurrenzgesteuerte marktwirtschaftliche Systeme zwar die Allokation der Produktionsfaktoren, aber nicht die interpersonelle Verteilung des Volkseinkommens optimal zu steuern vermögen. Das sog. Pareto-Optimum der Wohlfahrtsökonomie bezieht sich ausschließlich auf die Optimierung des Faktoreinsatzes und damit verbunden auf die funktionale, d. h. an der Art der Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit) orientierte Einkommensverteilung. Es ist ein Kriterium der Maximierung des Sozialprodukts unter gegebenen Bedingungen, enthält aber keine interpersonelle Verteilungsnorm. Es ist ein wirtschaftspolitisches, kein sozialpolitisches Kriterium. Ökonomischer Gegenstand der Sozialpolitik ist jedoch die interpersonelle Einkommensverteilung. Sie muß notwendigerweise von der funktionalen Einkommensverteilung abweichen, da ein erheblicher Teil der Bevölkerung keine marktgängigen Leistungen anbieten kann. Die Umverteilung der Primäreinkommen von den Erwerbstätigen zu den Nicht-Erwerbstätigen (zweite Einkommensverteilung) erfolgt im wesentlichen durch das Steuersystem, das soziale Sicherungssystem und innerfamiliäre Verteilung.

Ein immanentes Problem der sozialstaatlichen Entwicklung stellt die Ausweitung des Kreises der von der Umverteilung Abhängigen dar. Diese Tendenz resultiert nicht primär aus fehlender Arbeitsmotivation, sondern aus dem Zusammenspiel von Arbeitgeber- und organisierten Arbeitnehmerinteressen. Die Arbeitgeber möchten nur hoch produktive Arbeitskräfte beschäftigen, die Gewerkschaften das Arbeitsangebot knapp halten. Das führt dazu, daß ein immer größerer Personenkreis von der Erwerbstätigkeit ausgeschlossen und damit von staatlichen Umverteilungsvorgängen abhängig gemacht wird. Auf diese Weise steigt das durchschnittliche Berufseintrittsalter infolge verlängerter Ausbildungszeiten und sinkt das durchschnittliche Berufsaustrittsalter infolge frühzeitiger Verrentung.

Diese Tendenz wird sich aufgrund der absehbaren überproportionalen Zunahme älterer Menschen voraussichtlich nicht aufrechterhalten lassen.

In zunehmendem Maße wird auch die sozio-ökonomische Benachteiligung der Familien offenkundig: Weil unserem Wirtschaftssystem nur der Individuallohn angemessen ist, der Staat aber mit guten Gründen die Kinderarbeit verbietet, werden junge Menschen, die Elternverantwortung übernehmen, ökonomisch benachteiligt. Staat und Wirtschaft profitieren von der weitgehend unentgeltlichen Humankapitalbildung durch die Familien auf parasitäre Weise. Die zunehmende Polarisierung zwischen Familien mit mehr als einem Kind einerseits und den Kinderlosen andererseits macht ein neues, strukturelles Verteilungsproblem sichtbar.

#### *Der Wohlfahrtssektor*

Sozialpolitik erschöpft sich jedoch nicht in Einkommensumverteilung. In zunehmendem Maße wird vom Staate erwartet, daß er die Deckung bestimmter Grundbedürfnisse nach anderen Präferenzen organisiert als denjenigen der kaufkräftigen Nachfrage. Das gilt insbesondere für das Bildungs- und Gesundheitswesen, aber zunehmend auch für andere Dienstleistungen wie z. B. die Konsumenten- oder Erziehungsberatung und für die Wohnungsversorgung. Als Begründung für diese Interventionen wird im wesentlichen angeführt, daß eine ausschließlich marktgesteuerte Versorgung hier zu unerwünschten Formen der Unterversorgung weiter Bevölkerungsschichten führe. In der Tat handelt es sich um Güter, denen typische Merkmale marktgängiger Waren, insbesondere die Mobilität, fehlen. Zudem besteht ein öffentliches Interesse an der Erhaltung und Steigerung der Humanvermögen. Insbesondere für Kinder und Jugendliche wirken sich Unterversorgungen in diesen Bereichen u. U. als lebenslange Benachteiligungen aus.

Die sozialstaatliche Gewährleistung der „sozialen Voraussetzungen der Realisie-

rung grundrechtlicher Freiheit“ (E.-W. Böckenförde) setzt aber nicht voraus, daß die Versorgung mit diesen Gütern in staatlicher Trägerschaft erfolgt, wie dies insbesondere für die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten charakteristisch ist. Eine staatliche Regulierung und evtl. Subventionierung privatwirtschaftlicher und frei gemeinnütziger Angebote kann Elemente des Wettbewerbs beibehalten und gleichzeitig die Chancengleichheit erhöhen.

#### *Ethische Fragen*

Das Hauptspannungsfeld der Sozialpolitik liegt heute also nicht mehr im Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern zwischen dem Produktionsbereich und dem reproduktiven Bereich. Hier treffen wirtschafts- und sozialpolitische Argumentationen aufeinander, und es stellt sich die Frage an die Wirtschaftsethik, inwieweit sie Kriterien für gerechte und zweckmäßige Entscheidungen in diesem Bereich bereitstellen kann. Wahrscheinlich lassen sich hier nur Grenzwerte einer offensichtlich ungerichten oder unzureichenden Einseitigkeit bestimmen, während innerhalb dieses Spielraumes politische Entscheidungen ihren legitimen Platz haben.

Zum zweiten stellt sich die Frage nach den Verteilungskriterien innerhalb des Sozialbudgets. Mit Bezug auf bestimmte Teilbereiche scheint hier das von J. Rawls entwickelte Kriterium „fairer Chancengleichheit“ einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Gerechtigkeitskriterien zu ermöglichen. Es ist jedoch nicht hilfreich, wo es um die Abwägung der Priorität von Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen – und damit unterschiedlicher sozialpolitischer Programme – geht.

#### **Literatur:**

H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, Frankfurt/M. 1979; J. Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950 bis 1983, Frankfurt, New York 1989; G. Bäcker et al., Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Köln, 1989; E.-W. Böckenförde, Lorenz von Stein als Theoretiker

der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat (zuerst 1963), in: Staat und Gesellschaft. Hg. ders., Darmstadt 1976, 131–171; W. Brück, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1981; Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Hg. P. Koslowski et al., Tübingen 1983; A. Evers/H. Nowotny, Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft, Frankfurt/M. 1987; E. Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik, Tübingen 1929, Frankfurt/M. 1980; F.-X. Kaufmann, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Staatliche Sozialpolitik und Familie. Hg. ders., München 1982, 49–86; ders., Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht, in: Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Hg. D. Grimm/W. Maihofer, Opladen 1988 (Jb. für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 13), 65–108; H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg 1991; Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Hg. S. Leibfried/F. Tennstedt, Frankfurt/M. 1985; G. A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München 1989; Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung. Hg. W. Schmähl, Frankfurt, New York 1992; Soziologie und Sozialpolitik. Hg. C. v. Ferber/F.-X. Kaufmann. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, Opladen 1977; L. von Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 3 Bde., Leipzig 1850, München 1921, Nachdr. Hildesheim 1959; ders., Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Teil: Die Verwaltung und das gesellschaftliche Leben, Stuttgart 1888; Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Hg. F. Kübler, Baden-Baden 1984, Frankfurt/M. 1985; H. F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Im Dienst des Sozialrechts. FS G. Wannagat. Hg. W. Gitter et al., Köln 1981, 715–761.

FRANZ-XAVER KAUFMANN

## Sozialstaat

/Arbeitsrecht; Armut; Bedürfnis, Bedarf; Behinderte, Behindertenpolitik; Bürokratie; Datenschutz; ; Ethik; Familienhaushalt; Gerechtigkeit; Gesundheitsökonomie; Grundsicherung, soziale; Kinderarbeit; Klassengesellschaft; Kirchliche Dokumente zur Wirtschaft; Marktversagen; Menschenwürde; Solidarität; Soziale Frage; Soziale Sicherheit; Sozialpolitik; Subsidiarität; Versicherung; Verteilung; Wohnen, Wohnungswesen.

### Begriff

Der Sozialstaat hat im politischen Bewußtsein in Deutschland eine doppelte Prägung erfahren. Er ist historisch un-

trennbar mit den – durch die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 eingeleiteten – sog. Bismarckschen Sozialreformen verbunden. Damit wurde das für Deutschland charakteristische Sozialversicherungsprinzip eingeführt und die ersten Grundlagen der noch heute gültigen Arbeitsrechts- und Sozialrechtsordnung geschaffen. Zum anderen bezieht er sich auf Geist und Wortlaut des am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossenen Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Der Begriff findet freilich weder hier noch dort Anwendung. In Art. 20 GG wird die Bundesrepublik als ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ charakterisiert. Art. 28, Abs. 1, S. 1 GG lautet: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen.“ Die verfassungsmäßige Ordnung in Deutschland richtet sich auf einen Sozialstaat, der den Schwächeren hilft, der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel ordnet, jeder Person ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten.

Damit wird deutlich, daß „sozial“ nicht als Ausdruck einer bestimmten, z. B. der „sozialistischen“ Gesellschaftstheorie gilt. Gegenüber rein staatsbürokratischen Lösungen gründet der gemeinsame Sozialstaat auf den bewährten Prinzipien der Arbeitsrechts- und Sozialrechtsordnung im Rahmen Sozialer Marktwirtschaft und auf Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Spitzenverbänden der Wirtschaft und anderen wichtigen Institutionen des föderalen Gemeinwesens. Mit solchen Zielsetzungen werden die prinzipielle Offenheit und die Sozialstaatlichkeit als stets zu erfüllende Aufgaben unterstrichen. Dieser Auftrag läßt sich als Bereitstellung, Sicherung und dynamische Entwicklung von Lebensmöglichkeiten für die im Staatsgebiet ansässigen Personen umschreiben. Er zielt auf die ausgewogene