

Martin Bellermann

Sozialpolitik

Eine Einführung für soziale Berufe

LAMBERTUS

Inhalt

Einleitung	11
1 Sozialpolitik, Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat, Sozialschutz – kleiner Wegweiser durch die Begriffe	15
1.1 Sozialpolitik	15
1.2 Sozialstaat	22
1.3 Wohlfahrtsstaat, Wohlfahrtspflege	25
1.4 Soziale Sicherung, Sozialschutz	26
2 Was ist „sozial“?: Sozialpolitik zwischen Freiheits- und Gleichheits-Orientierung	29
2.1 Zwei Grundverständnisse des Sozialen	29
2.2 Zwei gegensätzliche Gestaltungsmuster	33
2.3 Zwei sozialpolitische „Lager“	37
2.4 Drittes Sozialverständnis?	39
2.5 Sozialpolitik in der Programmatik der Parteien	40
3 Historischer Hintergrund – Entwicklungslinien der deutschen Sozialpolitik	47
3.1 Traditionenbestände und Arbeiterschutzgesetzgebung der Vor-Bismarck-Zeit	47
3.2 Soziale Frage und soziale Bewegungen des 19. Jahrhunderts ..	51
3.3 Die Sozialgesetze der Bismarckzeit und Wilhelminische Sozialpolitik	55
3.4 Sozialpolitik der Weimarer Republik	58
3.5 Nationalsozialismus: Volksgemeinschaft und Kriegseinsatz ..	59
3.6 Sozialpolitik in der Bundesrepublik nach 1949	60
3.7 Sozialpolitik der DDR	65

4 Ökonomischer Hintergrund: Wirtschaftssystem und soziale Sicherung	69
4.1 Unproduktive Kosten oder notwendige Sozialinvestition?	69
4.2 Konjunkturelle Entwicklung und Sozialpolitik	74
4.3 Sozialpolitik als Sekundärverteilung	76
5 Strukturmerkmale der sozialen Sicherung in Deutschland	83
5.1 Heterogenität	83
5.2 Leistungsarten: Soziales Recht und Geld, Sach- und Dienstleistungen	86
5.3 Versicherung, Versorgung/Ausgleich, Fürsorge	91
5.4 Trägermix	100
5.5 Das Sozialbudget in seiner Entwicklung	108
5.6 Neuere sozialpolitische Tendenzen	111
6 Der deutsche Sozialstaat im europäischen Kontext	117
6.1 Wohlfahrtsstaaten im Vergleich	118
6.2 Europäische Union und nationale Sozialpolitik	126
7 Leistungen bei Arbeitslosigkeit – Arbeitsförderung nach Sozialgesetzbuch III	131
7.1 Betroffener Personenkreis	133
7.2 Die wichtigsten Leistungen	133
7.3 Finanzierung und Organisation	138
8 Leistungen bei Arbeitslosigkeit – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Sozialgesetzbuch II	139
8.1 Betroffener Personenkreis	139
8.2 Die wichtigsten Leistungen	139
8.3 Finanzierung und Organisation	145
8.4 Probleme	146

9	Gesetzliche Krankenversicherung	153
9.1	Versicherungsschutz	154
9.2	Die wichtigsten Leistungen	155
9.3	Finanzierung und Organisation	159
9.4	Ausgabenentwicklung	161
9.5	Strukturdefekte	163
9.6	Beitrag der privaten Krankenversicherung	167
9.7	Entwicklungserspektiven	167
10	Gesetzliche Rentenversicherung	171
10.1	Versicherungsschutz	172
10.2	Die Leistungen: Renten und Rehabilitation	174
10.3	Finanzierung und Organisation	185
10.4	Probleme und Reformperspektiven	187
11	Gesetzliche Unfallversicherung	191
11.1	Versicherungsschutz	191
11.2	Die wichtigsten Leistungen	192
11.3	Finanzierung und Organisation	194
11.4	Probleme	194
12	Gesetzliche Pflegeversicherung	197
12.1	Versicherungsschutz	198
12.2	Die Leistungen	198
12.3	Finanzierung und Organisation	201
12.4	Probleme und Reformperspektiven	202
13	Familienpolitische Leistungen	205
13.1	Geldleistungen – der Familienleistungsausgleich	207
13.2	Elternzeit	209
13.3	Kinderbetreuung und Beratungsdienste	209
13.4	Ausgaben	211
13.5	Nicht schlüssige Familienleistungen	212

14	Entschädigungsleistungen für Kriegs- und Gewaltopfer	217
15	Wohngeld	221
16	Ausbildungsförderung	223
16.1	BAföG	223
16.2	Bildungskredit	226
16.3	Aufstiegsfortbildungsförderung	226
17	Leistungen für Menschen mit Behinderung	229
17.1	Regelungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen	231
17.2	Schwerbehindertenrecht	235
17.3	Organisation und Trägerverhältnisse	235
18	Kinder- und Jugendhilfe	237
18.1	Leistungen	239
18.2	Finanzierung und Organisation	243
18.3	Probleme und Reformperspektiven	246
19	Armut und soziale Mindestsicherung	249
19.1	Armutsbegriffe	250
19.2	Leistungen der Sozialhilfe	252
19.3	Finanzierung und Organisation der Sozialhilfe	256
19.4	Probleme und Perspektiven	257
19.5	Asylbewerberleistungsgesetz	258
19.6	Bürgergeld oder Grundeinkommen – Königswege aus der Armut?	259
20	Soziale Rechte: Schutz und Mitbestimmung	263
20.1	Schutzrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	264
20.2	Frauen- und Mutterschutz	266
20.3	Kinder- und Jugendarbeitsschutz	267
20.4	Jugendschutz	267

20.5 Mieterschutz	268
20.6 Schutz für Bewohnerinnen und Bewohner von Alten- und Pflegeheimen	269
20.7 Betreuungsrecht	269
20.8 Mitbestimmungsrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	270
21 Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels	275
Verzeichnis der Abbildungen	279
Literatur	281
Der Autor	291

Einleitung

Der Sozialstaat mit seinen vielseitigen und dabei wenig übersichtlichen Leistungen und Trägerstrukturen stellt für diejenigen, die einen sozialen Beruf ausüben, die im Gesundheitswesen, der Alten- oder Kinder- und Jugendhilfe oder bei der Arbeitsagentur, Sozialamt, im Allgemeinen Sozialdienst oder in der Bewährungshilfe beruflich tätig sind, eine wichtige Plattform ihres Handelns dar. Zum einen deshalb, weil sie als Produzenten sozialer Dienstleistungen wie Beratung, Erziehung, Pflege selbst unverzichtbarer Teil des Sozialstaats sind und ihre Tätigkeit mit „sozialem Geld“ bezahlt wird. Zum anderen aber besteht für viele Angehörige sozialer Berufe ein großer Teil ihrer Aufgabe darin, den Adressaten ihrer Arbeit, den Erwerbslosen, Haftentlassenen, Familien oder Patientinnen und Patienten dabei behilflich zu sein, soziale Leistungen wie Rehabilitations- und Berufsförderungsmaßnahmen oder Familienhilfen in Anspruch zu nehmen oder sie bei der Inanspruchnahme zu unterstützen.

Schon deshalb ist es für sie wichtig, die sozialen Leistungen zu kennen, die Strukturmerkmale der Sicherungssysteme wahrnehmen und einordnen zu können und das Neben- wie das Miteinander bei Leistungen wie bei den Organisationen nachzuvollziehen.

Daneben kommt es auch darauf an, die Absichten und Ansprüche des Gesetzgebers zu erkennen, um die etwaige Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit vieler Sozialgesetze ermessen zu können und die oft damit verbundenen Handlungs-Restriktionen oder auch Spielräume zu sehen. Auch gehen in sozialpolitische Entscheidungen von Gesetzgeber und Exekutive immer auch allgemeinere politische Leitbilder und Sozialstaatsmodelle oder ideologische Versatzstücke sowie gemeinwohlaufhaft verbrämte Interessen von politischen Akteuren mit ein, die dann vielleicht in recht akzeptabel klingenden Formeln wie „ambulant vor stationär“, „fördern und fordern“ oder „privat vor staatlich“ die Grundrichtung der Leistungen bestimmen. Oder es werden die Finanzierungs- und Organisationsstrukturen mit Begriffen wie „Generationenvertrag“ oder „Solidargemeinschaft“ eher vernebelt als klar benannt. Auch hier ist es für Angehörige von Sozialberufen wichtig, die Hintergründe zu kennen, um den eigenen Interessenstandpunkt zu gewinnen und Handlungsspiel-

räume, auch in Richtung auf etwaige sozialpolitische Veränderungen, auszuloten.

Deshalb will dieses Lehrbüchlein gewissermaßen als „Grammatik“ der Sozialpolitik fungieren, als Darstellung und Analyse ihrer Strukturen, Regelmäßigkeiten und Unregelmäßigkeiten. Zugleich aber will es auch Zugänge zur „Semantik“ in der Sozialpolitik sein, also Wege zu den Bedeutungsgehalten erschließen.

Diese Doppelfunktion scheint umso mehr geboten zu sein, als in den sozialpolitischen Debatten und Forderungen, in der populären Publizistik, in den Zeitungen und Fernseh-Talkshows pausenlos bedrohliche und/oder undifferenzierte Bilder zum Sozialstaat gezeichnet werden, die geeignet sind, beim Publikum und den Fachkräften eher nur Ablehnung, Gläubigkeit oder Unsicherheit hervorzurufen, nicht aber eigenständige Zugänge: Für die einen ist der Sozialstaat nicht mehr bezahlbar, zerstört durch seine Allgegenwart die private Eigeninitiative und hemmt die wirtschaftliche Entwicklung sowie den gesellschaftlichen Fortschritt. Für die anderen haben die Kürzungen soziale Kahlschläge verursacht, die die gesellschaftliche Spaltung und Ungerechtigkeit vertiefen. Aus beiden Betrachtungen resultiert die Forderung nach Umdenken, Umkehr oder Umbau. Auch viele Fachpublikationen schließen sich der These von der Nicht-finanzierbarkeit künftiger Sozialpolitik oder der Kahlschlagsthese an. Manche sprechen recht schnell von Paradigmenwechseln oder Transformationen der Sozialpolitik, wenn der Gesetzgeber wie zum Beispiel mit der Riesterrente oder mit dem Gesetz zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen durchaus neue Akzente setzt: Das Buch will auch dazu beitragen, dass der nüchterne und kritische Blick der Angehörigen sozialer Berufe geschärft wird und nicht alles und jedes Gesagte und Geplante übernommen, geglaubt oder abgelehnt wird.

Seit dem Erscheinen der letzten Auflage (2008) gab es sozialpolitische Veränderungen und Weiterentwicklungen, die vor allem die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik betreffen. Diese aktualisierte Auflage trägt den Änderungen Rechnung.

Nicht wenige Sozialpolitik-Bücher verstehen sich selbst als Beiträge zur Sozialpolitik, indem sie im Rahmen der Umbau-, Kahlschlags- oder Umdenken-Diskurse Vorschläge zur Änderung machen und mehr oder weniger begründen. Diese Absicht wird hier nicht verfolgt. Bei den ein-

zernen Systemen der sozialen Sicherung wird aber immer der Blick kritisch und – möglichst – nüchtern darauf gerichtet, ob und inwieweit sie ihren Zweck erfüllen, welche Entwicklungstendenzen erkennbar sind und wie die staatliche Seite die Systeme dann steuert, wenn auch nicht-staatliche Akteure an der Ausführung der Leistungen beteiligt sind. In den allgemeinen Kapiteln 1 bis 6 wird von der These ausgegangen, dass Umfang und Strukturen der Sozialleistungen ganz wesentlich durch das Neben- und Gegeneinander konkurrierender Sozialstaatsmodelle beziehungsweise blockierende Interessenkonkurrenz sowie dem Fehlen eines tragfähigen Sozialpolitik-Konsenses der wichtigsten Akteure bestimmt sind. Diese Sichtweise ermöglicht es, die zahlreichen Ungereimtheiten, Unzulänglichkeiten und vor allem die Unübersichtlichkeit des deutschen Sozialstaates zu erkennen und vielleicht Bewältigungs- und Änderungsperspektiven freizulegen.

Auch diese Neufassung von „Sozialpolitik“ ist wesentlich aus Lehrveranstaltungen an der Evangelischen Fachhochschule Bochum angeregt worden. Überdies fließen Erfahrungen in der gewerkschaftlichen und kirchlichen Bildungsarbeit mit ein. Für die zahlreichen Anregungen durch Studierende, durch Teilnehmende an Fortbildungsveranstaltungen sowie Kolleginnen und Kollegen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Düsseldorf, Sommer 2011

Martin Bellermann

1 Sozialpolitik, Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat, Sozialschutz – kleiner Wegweiser durch die Begriffe

Die Begriffe Sozialpolitik, Sozialstaat, Wohlfahrtsstaat, Soziale Sicherung beziehungsweise Sozialschutz werden in der Publizistik, im politischen Alltagsgebrauch Politik und der wissenschaftlichen Literatur zum Teil synonym, aber zum Teil auch konkurrierend verwendet. Für den einen sind zum Beispiel Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat verschiedene Bezeichnungen für dieselbe Sache, für den anderen hingegen beschreibt der Begriff Sozialstaat vielleicht den Ist-Zustand an sozialen Leistungen, während der anzustrebende, erweiterte Standard an sozialer Sicherung mit dem anspruchsvoller klingenden Begriff des Wohlfahrtsstaates belegt wird. Nachfolgend soll in diese Begriffe eingeführt werden, um auf historischen Wurzeln, die Überschneidungen und Abgrenzungsmöglichkeiten hinzuweisen. Da die Begriffe untereinander nicht klar abgrenzbar sind und jeder Einzelne für sich keine allerseits anerkannte Definition besitzt, soll hier nicht der Versuch gemacht werden, „die“ Sozialpolitik oder „den“ Wohlfahrtsstaat usw. begrifflich zu bestimmen, sondern höchstens Arbeitsdefinitionen zu präsentieren, um sich in der Begriffswelt der sozialen Politik besser zurecht finden zu können.

1.1 Sozialpolitik

Das Wort „Socialpolitik“ wurde schon in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts in einigen Schriften zur sozialen Frage verwendet und bürgerte sich im deutschen Sprachgebrauch in den 1870er Jahren ein, nachdem 1872 eine Gruppe von – meist – Nationalökonomie-Professoren um Gustav Schmoller und Adolph Wagner in Eisenach eine kleine Tagung über die „sociale Frage“ abgehalten hatte (vgl. zur Begriffsgeschichte Kaufmann 2003a, S. 13ff.). Diese Personen, die Bismarck verächtlich als „Kathedersozialisten“ bezeichnete und die den einflussreichen „Verein für Socialpolitik“ gründeten, plädierten für eine staatliche Politik der sozialen Sicherung. Man setzte sich bewusst vom damals gebräuchlichen Begriff „Arbeiterpolitik“ ab, wie ihn zum Beispiel die Regierung vorzugsweise verwendete. Schmoller sprach in einer Rede in Eisenach davon,

dass es darum gehen müsse, der „Tyrannie des Manchestertums“ die staatliche Politik des sozialen Ausgleichs entgegen zu stellen, und dass es darauf ankomme, das Ideal, „einen immer größeren Teil unseres Volkes zur Teilnahme an allen höheren Gütern der Kultur, an Bildung und Wohlstand zu berufen“, zu verwirklichen (zit. nach Diehl, Mombert 1984, S. 95). Schon im Verein für Socialpolitik gab es Differenzen über Wesen, Ziel und Umfang der staatlichen Sozialpolitik, die nie beigelegt werden konnten, so dass unter den engagierten Sozialpolitik-Professoren der Bismarckzeit zwar interessante Debatten geführt wurden und aus ihren Reihen durchaus wichtige Anstöße zum sozialpolitischen Handeln kamen, es aber keine nachhaltigen Beiträge zur sozialpolitischen Konsensbildung gab. Deshalb ging man schon recht früh daran, statt eines umfassenden Begriffs mit – recht allgemein gehaltenen – pragmatischen Definitionen zu arbeiten. Die für lange Zeit einflussreichste Definitionen stammte von dem Ökonomen und Statistiker Otto v. Zwiedeneck-Südenhorst, der 1911 festhielt: „Sozialpolitik ist die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschafts-zwecke gerichtete Politik“ (zit. nach Weddingen 1933, S. 3).

Begriffliche Differenzen

Man kann sagen, dass sich an dieser Gesamtlage des Sozialpolitik-Begriffs bis heute grundsätzlich nichts geändert hat. Es gibt keinen konsensualen Sozialpolitik-Begriff. Die wesentlichen Differenzen bei Autoren, Parteien oder anderen Organisationen betreffen die zentralen Fragen, nämlich welche Funktion die Sozialpolitik hat beziehungsweise haben soll, welche Höhe beziehungsweise Güte die sozialen Leistungen haben beziehungsweise haben sollen, welche Personenkreise ihrer teilhaftig sein sollen und welche Politikfelder zur Sozialpolitik gehören sollen und welche nicht. Sie liegen auch im unterschiedlichen Politikverständnis der einzelnen Autoren und Praktiker begründet.

Im Blick auf die soziale Reichweite, Höhe beziehungsweise Güte der sozialen Leistungen kann man bei den Sozialpolitik-Begriffen auch heute zwei Grundrichtungen beobachten. Die eine Richtung sieht die Sozialpolitik als zu begrenzende, zu kontingentierende Politik der sozialen Ordnung und hat ihr Augenmerk darauf, dass nicht „zu viel“ an sozialen Leistungen an die „falschen“ Personengruppen gewährt werde. Grundsätzlich sind die Vertreter dieser Richtung immer besorgt, die soziale Sicherung als kollektive öffentliche Leistungen könnte die persönliche Freiheit und Selbstverantwortung der Menschen beeinträchtigen. Das wahrscheinlich einflussreichste Buch mit diesem begrifflichen Ansatz wurde 1958 von

Hans Achinger unter dem Titel „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ veröffentlicht. Es plädiert einerseits für eine Ausweitung der Sozialpolitik über die bisherigen Empfängerkreise der Lohnabhängigen hinaus und gleichzeitig für eine Einschränkung sozialer Leistungen angesichts steigender Löhne und anhaltenden „Wirtschaftswunders“ (Achinger 1958).

Die andere Richtung bei den Sozialpolitik-Begriffen sieht diese als auszubauende, gezielt einzusetzende Politik der sozialen Integration oder genereller als wichtiges Instrument zur Durchsetzung von gesellschaftlicher Chancengleichheit. Das hierzu vorgelegte einflussreiche Buch stammt von Ludwig Preller: „Sozialpolitik. Theoretische Ortung“ (Preller 1962). Auch wenn heute die Rahmenbedingungen nicht mehr die gleichen wie in den späten fünfziger Jahren sind, könnte dieses Buch auch die heutige Sozialpolitik als umfassende und notwendige Sicherung für alle und Verhinderung von sozialer Ausgrenzung für Gefährdete begründen (z.B. Butterwegge 2005). Auch das den verschiedenen Sozialpolitik-Begriffen innewohnende Politikverständnis könnte kaum verschiedener sein. Bei den meisten Gesamtdarstellungen zur Sozialpolitik steht das Programmatische im Vordergrund, das politische Wollen, also das, was gemacht werden sollte oder müsste, was andere Akteure tun oder unterlassen oder was in der Vergangenheit gemacht worden ist (vgl. z. Boekh u.a. 2011). Andere Beiträge beschränken sich weitgehend auf die zusammenfassende Darstellung beziehungsweise Problematisierung der sozialpolitischen Entscheidungen des Gesetzgebers (vgl. Witterstätter 1995). Für die einen gehört die Erörterung gesellschaftlicher Problemlagen und ihre politische Wahrnehmung zur Sozialpolitik (Bäcker u.a. 2010, Boekh u.a. 2011), für andere nicht (Lampert u.a. 2007). Weit gefasste Definitionen der Sozialpolitik beziehen sich nicht nur auf die Maßnahmen oder sozialpolitischen Vorhaben beziehungsweise Programme, sondern auch auf die Wirkungen, den historischen Kontext und die Diskurse in Wissenschaft und Politik. Ebenso gibt es bei der betrachteten gesellschaftlichen Ebene der Sozialpolitik weite und enge Verständnisse. Das Spektrum reicht vom Einzelfall oder dem „Einzelmenschen“ beziehungsweise Haushalt bis zur Sozialpolitik Deutschlands im EU- beziehungsweise internationalen Kontext. Die Abbildung 1 skizziert die Varianten weit und enger gefasster Sozialpolitik-Verständnisse.

Viele Sozialpolitik-Begriffe sind, jedenfalls in Deutschland, nicht de-skriptiv und pragmatisch, sondern wollen Ziel, Funktion oder „Wesen“ der Sozialpolitik klären. Die Aussagen hierzu in Parteiprogrammen (siehe hierzu Kap. 2), Einzelbeiträgen oder offiziellen Verlautbarungen sind

höchst unterschiedlich, weil mangels eines allseits akzeptierten Begriffs die eigenen Wünsche, Wertvorstellungen und Interessenlagen mit Sozialpolitik-Definitionen verknüpft werden. Damit geht nicht selten einher, dass die eigenen Werte als Wesensmerkmal der Sozialpolitik verabsolutiert werden. Zum Beispiel kann man lesen: Der Sozialstaat „sichert ein modernes Wertesystem der gegenseitigen Verantwortung und Solidarität, indem er innovative Formen und Institutionen solidarischen Handelns in der Massengesellschaft kreiert. Er garantiert zumeist mehr als ein kulturelles Existenzminimum (materielle Teilhabe). Er bietet schon über Jahrzehnte erfolgreiche Konfliktlösungsinstitutionen an . . .“ (Neumann u.a. 1998, S. 11). Wird der Sozialpolitik-Begriff nicht aus dem Verständnis der sozialpolitischen Akteure selbst und ihren Handlungen oder Unterlassungen abgeleitet, sondern aus dem Verständnis heraus, das der Autor selbst als gut und wünschenswert – oder auch als ablehnenswert – ansieht, dann können bestimmte Merkmale der deutschen Sozialpolitik wie die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips oder die gesetzlichen Regelungen zur „Eigenvorsorge“ als konstitutiv für die Sozialpolitik schlechthin erscheinen (z.B. Neumann u.a. 1998) oder die Handlungs- beziehungsweise Gestaltungsmechanismen der Sozialpolitik, Eigenverantwortung, Solidarität und Subsidiarität werden als Prinzipien verfestigt, wenn sie nicht gar (womöglich als gleich starke) „Säulen“ der Sozialpolitik idealisiert (Boekh u.a. 2011, S. 141) werden. Der Blick für die historisch-politischen Bedingungen und der Interessenhintergrund beim Gesetzgeber, die dafür gesorgt haben, dass in einer bestimmten Gesellschaft wie der deutschen diese und keine anderen Gestaltungsmechanismen bevorzugt werden, werden durch die Prinzipialisierung der Sozialpolitik natürlich verstellt. Es wird dann auch möglich, bestimmte sozialpolitische Entscheidungen und Programme als „unsozial“ zu qualifizieren oder man kann Regimen wie dem NS-Staat absprechen, ein Sozialstaat zu sein (Boekh u.a. 2011, S. 72). Wo der eigene Wertezug hingegen geklärt wird, sind Richtung der sozialpolitischen Analyse und die eigenen Ideen nachvollziehbar und relativiert (so etwa bei Opelka 2004 oder Bäcker u.a. 2010).

Im Folgenden soll nun eine Arbeitsdefinition der Sozialpolitik formuliert werden. Dabei wird zunächst davon ausgegangen, dass im politischen Alltagsbewusstsein unter dem Begriff der Sozialpolitik Maßnahmen des Staates zusammengefasst sind, die eine Absicherung von Lebenslagen oder Risiken einzelner Bevölkerungsteile zum Ziel haben. Gewöhnlich wird damit Sozialpolitik im Wesentlichen überhaupt mit staatlicher Sozialpolitik gleichgesetzt: „Unter Sozialpolitik werden in erster Linie staat-

liche Maßnahmen verstanden, die der Sicherung des Einkommens von Arbeitnehmern und ihrer Familien im Falle einer Krankheit, der vorzeitigen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit durch Unfall oder Invalidität, im Alter, beim Tod des Ernährers oder im Falle der Arbeitslosigkeit dienen“ (Lampert u.a. 2007, S. 3). Diese Formulierung beschreibt den Kern nicht unrichtig, aber als Definition wäre sie zu eng, weil sie die nichtstaatlichen Sozialpolitik-Beiträge nicht ausdrücklich berücksichtigen würde.

Zwar ist die deutsche Sozialpolitik – international gesehen – in hohem Maße verstaatlicht, wie man überhaupt von einer hohen Verstaatlichung der Gesellschaft spricht, aber es existiert eine Vielzahl privater Träger und anderer Akteure, die an der Erbringung staatlicher Leistungen beteiligt sind und diese durch – allerdings vergleichsweise bescheidene – eigene Finanzmittel und Leistungsarten ergänzen. Daher müssten in einer sachgerechten Definition der Sozialpolitik nicht nur die staatlichen Maßnahmen, sondern auch die, die von Verbänden und anderen Organisationen geleistet werden, berücksichtigt werden. Private und individuelle Unterstützungsaktionen wie Nachbarschaftshilfe oder Unterhaltsleistungen zwischen Familienangehörigen wären demgegenüber nicht zur Sozialpolitik (Politik im Sinne der Definition als „öffentliche Belange“) zu zählen beziehungsweise nur dann, wenn sie ein öffentliches Thema sind. Definiert man Sozialpolitik so als „öffentliche Sozialleistungen“, gehören kommerziell betriebene Sicherungssysteme, wie sie ja als „Privatversicherung“ bei Krankheit, Renten oder Unfällen bestehen, zunächst nicht zur Sozialpolitik. Wenn aber der Gesetzgeber die Funktion dieser Systeme durch eigene Entscheidungen tangiert, wenn er wie bei der gesetzlichen Pflegeversicherung indirekt ihre Existenz festigt oder bei der gesetzlichen Rentenversicherung („Riesterrente“) indirekt einbezieht, dann ist dies natürlich sozialpolitisches Handeln.

Unter Sozialpolitik sind darüber hinaus nicht nur die Maßnahmen, die Gesetze, Verordnungen oder sonstige politische Beschlüsse sowie deren Umsetzung zu verstehen, sondern auch Programme, Forderungen, Vorschläge, Debatten, auch wissenschaftliche Arbeiten, kurz das politische Wollen und die intellektuelle Auseinandersetzung, welche nicht unbedingt (so wie formuliert) in Maßnahmen umgesetzt werden. Die ungezählten Vorschläge zur Lösung der sozialen Frage im 19. Jahrhundert, nicht nur durch den Verein für Sozialpolitik, oder die große Anzahl der Beiträge von Einzelpersonen und Organisationen zur Reform des Sozialstaates seit Beginn der 1990er Jahre, von denen nur ein Bruchteil vom Gesetzgeber aufgegriffen wurde und wird, müssen auch als Sozialpolitik an-

gesehen werden, weil und insofern sie in der öffentlichen Willensbildung eine Rolle spielen.

Definition

Demnach müsste eine realistische Definition lauten: Als Sozialpolitik sollen alle öffentlichen – und nicht individuellen privaten – Maßnahmen und Bestrebungen verstanden werden, die die Absicherung oder Veränderung der Lebenslagen von Bevölkerungsgruppen zum Ziel haben, die als schutzwürdig, bedürftig, unversorgt oder „sozial schwach“ angesehen werden.

Damit ist noch nicht geklärt, welche Politikfelder zur Sozialpolitik gerechnet werden und welche nicht. Zunächst gehören alle diejenigen dazu, die sich selbst als sozialpolitisch verstehen, also die Felder der sozialen Sicherung wie die Renten-, die Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, die Kinder- und Jugendpolitik, die Familien- und Wohnungspolitik sowie die Politikfelder der sozialen Schutz- und Mitbestimmungsrechte sowie das Tarifvertragswesen.

In der Literatur und öffentlichen Diskussion gibt es diesbezüglich weit gefasste Definitionen von Sozialpolitik, die neben den Systemen der sozialen Sicherung und sozialen Rechten auch die Bildungspolitik und ausgewählte Bereiche des Steuerrechts einbeziehen (so z.B. Opielka 2004), während andere wiederum die Sozialpolitik enger auf die sozialen Sicherungssysteme beschränken und die sozialen Rechte nicht oder nur teilweise mit einbeziehen (Frevel u.a. 2004). Gelegentlich werden die Sozialversicherungen als „soziale Sicherungssysteme“ bezeichnet und die Leistungen für Familien oder die Arbeitsmarktpolitik gesondert aufgeführt (Lampert u.a. 2007, Neumann u.a. 1998). Die weiten Definitionen, die auch Politikfelder wie die Migrationspolitik oder die Geschlechterpolitik einbeziehen, für die es keine eigenen sozialen Sicherungssysteme gibt, lehnen sich an die angelsächsische Sichtweisen der Sozialpolitik an, die in der Regel auch breit angelegt sind (vgl. Blakemore 2003, Baldock u.a. 2003, Alcock u.a. 2003).

Man findet auch den Vorschlag, für die eigentlichen sozialstaatlichen Leistungen wie die Sozialversicherungen, Familienpolitik oder Arbeitsschutz den Begriff „Sozialpolitik“ zu verwenden und für weitere Bereiche sowie den Rahmen der sozialstaatlichen Leistungen, z.B. das Tarifvertragswesen, das Steuersystem, das Wohnungswesen oder das Bildungssystem die Begriffe „Sozialstaat“ oder „Wohlfahrtsstaat“ (vgl. hierzu Bäcker u.a. 2010, Bd. 1, S. 66).

Abbildung 1: Sozialpolitik – Eng und weit gefasste Verständnisse

