

## **Jörg Bogumil**

### **Sozialpolitik**

erscheint in: NRW-Lexikon. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Recht, Kultur. Opladen: Leske und Budrich 1996

Sozialpolitik ist ein Kernbereich staatlicher Aufgaben in westlichen Industrieländern. Da sie sehr kostenintensiv ist, ist sie häufig Gegenstand politischer Streitigkeiten. Dabei geht es in jüngster Zeit im Rahmen einer allgemeineren Diskussion um die Produktion und Finanzierung öffentlicher Güter zunehmend um die Frage, welche sozialpolitischen Elemente zu den Leistungsmerkmalen eines sozialstaatlichen Gemeinwesens zu zählen sind. Zu erinnern ist hier an die Diskussion um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, um die Finanzierung der Rentenversicherung, um die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, um die Reform der Krankenversicherung oder um den Vorruhestand.

Historisch hat sich die moderne Sozialpolitik im Zusammenhang mit dem Industrialisierungsprozeß in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt. Mit der Herausbildung industrieller Klassen fielen immer mehr Menschen aus den traditionellen Formen der sozialen Sicherung (z.B. dörfliche Gemeinschaft, Armenfürsorge) heraus. Politischer Druck der Arbeiterbewegung und die Notwendigkeit der gesellschaftlichen Integration bewirkten die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen, durch die die traditionelle "Armenfürsorge" in Richtung einer "Arbeiterpolitik" verändert wurde. 1883 kam es auf Reichsebene zur Schaffung der Krankenversicherung, 1884 zur Unfallversicherung und 1889 zur Alters- und Invalidenversicherung, während die Arbeitslosenunterstützung erst 1927 in der Einrichtung einer zentralisierten Arbeitsverwaltung auf Reichsebene ihren Abschluß fand.

Nach dem Zusammenbruch großer Teile des sozialen Sicherungssystems in der Weltwirtschaftskrise und den riesigen sozialen Hypotheken der nationalsozialistischen Ära stand in der Nachkriegszeit zunächst die Versorgung der Kriegsoffer, der Lastenausgleich und ein umfangreiches Programm zur Förderung des Wohnungsbaus im Vordergrund sozialpolitischer Maßnahmen. Im Zuge zunehmenden Wirtschaftswachstums erfolgte dann ein intensiver Ausbau sozialer Sicherungsmaßnahmen. Wichtige Stationen waren das Kindergeldgesetz (1954), die Einführung der dynamischen Rente (1957), mit der die Rentenzahlungen an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gekoppelt wurden, das Sparprämienengesetz (1959), die Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (1961), das Bundessozialhilfegesetz mit dem Rechtsanspruch auf Sozialhilfebezug (1961), die Einführung von Wohngeld (1964), das Lohnfortzahlungsgesetz für die Fortzahlung des Lohnes im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber für die Dauer von sechs Wochen (1969), das Vorruhestandsgesetz für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsleben ab dem 58. Lebensjahr (1984), die Einführung des Erziehungsgeldes und Erziehungsurlaubs (1985) und die Einführung der Pflegeversicherung (1994).

An diesem breiten Spektrum von Maßnahmen erkennt man schon die Vielschichtigkeit des Begriffes Sozialpolitik. Heutzutage unterscheidet man in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion grob zwischen zwei verschiedenen Definitionen von Sozialpolitik. In einem engeren Sinne werden hierunter staatliche Maßnahmen verstanden, die der **sozialen Sicherung** gegenüber bestimmten Risikobereichen in der Industriegesellschaft dienen. Dazu gehört die Sicherung des Einkommens von Arbeitnehmern und ihrer Familien im Falle einer Krankheit, der vorzeitigen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, durch Unfall oder Individualität, im Alter, beim Tod des Ernährers oder im Falle von Erwerbslosigkeit. Es geht hier also mehr um die klassische Sozialpolitik, die Sicherung der Existenz bei fehlenden Möglichkeiten zum Erwerb ausreichenden Arbeitseinkommens. Dieses Verständnis von Sozialpolitik dominiert bis zum Ende der 60er Jahre die politischen und wissenschaftlichen Diskussionen in der Bundesrepublik.

Seit den 70er und 80er Jahren wird Sozialpolitik jedoch mitunter in einem weiten Sinne mit dem kompletten Maßnahmenset des "Sozialstaates" gleichgesetzt. Hier bezieht sie sich auf das gesamte Spektrum der **politischen Gestaltung von Lebenslagen**. Nach diesem Verständnis gehören alle staatliche Interventionen, die Auswirkungen auf die Verteilung und Stabilisierung individueller Lebenschancen haben, also auch die Arbeitsmarktpolitik, die Wohnungs-, Familien- und Bildungspolitik, die Jugendhilfe, die Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassungen sowie die Arbeitnehmerschutzpolitik zum Bereich sozialpolitischer Maßnahmen.

Die kostenintensiven Maßnahmen indes fallen alle überwiegend in den Bereich der sozialen Sicherung. Zu den bekanntesten Maßnahmen der sozialen Sicherung gehören die Alters-, Krankheits- und Unfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe, Wohngeld sowie Familienbeihilfen wie das Kinder- und Erziehungsgeld. Aber auch die Kriegsopferversorgung, Wiedergutmachungszahlungen, Maßnahmen der Ausbildungsförderung, öffentliche Gesundheitsdienste, Vermögensbildungsförderung sowie Versorgungsleistungen für öffentlich Bedienstete in Form von Zusatzversorgung, Pensionen, Familienzuschlägen und Beihilfen für Beamte werden zu den sozialen Leistungen gezählt.

1992 wurden in der Bundesrepublik insgesamt 1 Billion DM (= 1000 Milliarden) an sozialen Leistungen verausgabt, das war jede dritte Mark des Bruttosozialproduktes.<sup>1</sup> Die wesentlichen Ausgabeposten sind die Rentenversicherung mit 290 Mrd. DM, die Krankenversicherung mit 210 Mrd. DM., die Arbeitslosenversicherung mit 110 Mrd. DM und beamtenrechtliche Leistungen mit 71 Mrd. Dagegen erscheint der Anteil der Sozialhilfe mit 44 Mrd. sowie des Kinder- und Erziehungsgeldes mit 30 Mrd. DM

---

<sup>1</sup> Das Ausmaß dieser Kosten ist wesentlich mitverursacht durch die deutsche Einheit, da anstatt 65 Mio. Menschen nunmehr 81 Mio. Anspruch auf Leistungen hatten. Vor der deutschen Einheit im Jahre 1990 lagen das Gesamtvolumen der Kosten für soziale Leistungen noch um ca. 250 Mrd. DM niedriger.

vergleichsweise bescheiden zu sein. Nach Politikfelder geordnet ergibt sich folgendes Bild: 380 Mrd. DM entfallen auf den Bereich Alter/Hinterbliebenen, 343 Mrd. DM auf den Bereich Gesundheit, 129 Mrd. DM auf den Bereich Ehe und Familie und immerhin noch 107 Mrd. DM auf den Bereich Beschäftigung. Finanziert werden diese Leistungen in Westdeutschland zu 38% vom Staat, zu 32% von den Unternehmen und zu 30% von den privaten Haushalten, in Ostdeutschland kommen ein Anteil von 24% aus den Transferzahlungen Westdeutschland. Aus dem Bundeshaushalt wird 1994 jede dritte Mark für Soziales ausgegeben, also ca. 160 Mrd. DM.

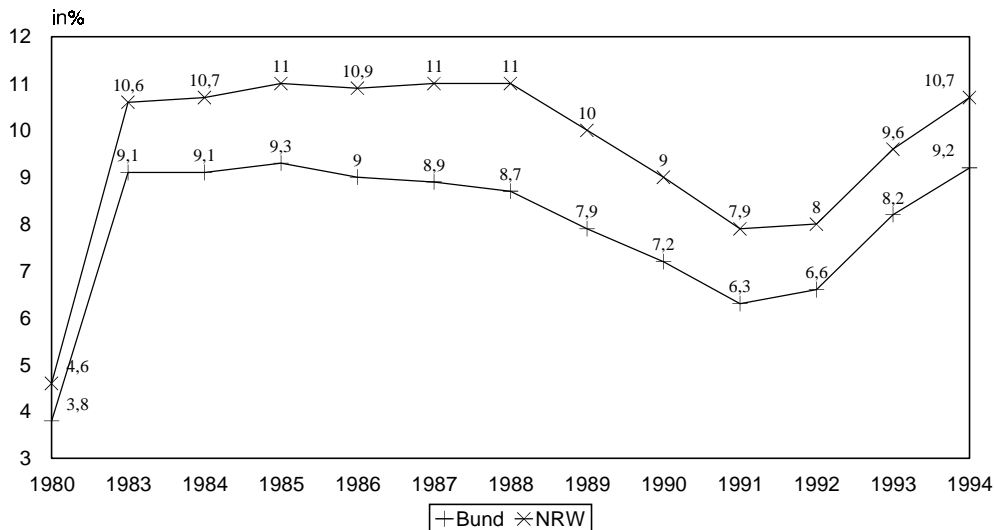
Die Länder verfügen über **wenig eigene Kompetenzen** im Bereich der Sozialpolitik, die überwiegend zentralistisch organisiert ist. Die Ausgestaltung der Renten- und Krankenversicherung, von Wohngeld und Sozialhilfe, Beamtenrecht und Kindergeld sowie der Arbeitsmarktpolitik obliegt der Bundesebene. So umfaßt der Landeshaushalt NRW im Einzelplan „Soziales“ 1995 gerade mal 6,9 Mrd. DM, das sind 8% des Gesamthaushaltes in NRW. Im Einzelplan „Soziales“ lassen sich vier nennenswerte Schwerpunkte ausmachen:

- Zuschüsse und Zuweisungen des Landes an Gemeinden und freie Träger der Wohlfahrtspflege im Bereich der **Familien- und Jugendhilfe** in Höhe von 2,3 Mrd. DM machen knapp ein Drittel des Einzelplan „Soziales“ aus. Dazu gehören die Förderung von Tageseinrichtungen der Gemeinden für Kinder (Kindergarten- und Hortplätze mit insgesamt 1,65 Mrd. DM) und die Unterstützung freier Träger im Bereich der Familienbildung (0,4 Mrd. DM);
- Maßnahmen der **Krankenhausförderung** und hier insbesondere Investitionszuschüsse an freie gemeinnützige Krankenhäuser in Höhe von insgesamt 1,1 Mrd. DM.
- Maßnahmen der **Kriegsopferfürsorge** in Höhe von 1,4 Mrd. DM und hier insbesondere Unterhaltskosten sowie die Aufwendungen für die Dienststellen der Kriegsopferversorgung. Den laufenden Unterhaltskosten für die Kriegsopferfürsorge (0,8 Mrd. DM) stehen allerdings Bundeseinnahmen in gleicher Höhe entgegen.
- Darüberhinaus werden verschiedenen **Institutionen** wie die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, die Landesarbeits- und Arbeitsgerichte, die Landesozial- und Sozialgerichte, die Ausführungsstelle für Unfallversicherung des Landes NW oder die Landesstelle für Aussiedler und Zuwanderer in Form von Personalausgaben, Zuweisungen und Investitionszuschüsse unterstützt.

Der Spielraum der Landesebene im Bereich der Sozialpolitik ist also eher begrenzt. Dennoch gibt es darüberhinaus länderspezifische Betroffenheiten im Bereich der Sozialpolitik, vor allem im Zusammenhang von Erwerbslosigkeit und Sozialhilfebezug.

## Erwerbslosigkeit

Vergleich Westdeutschland / NRW



Quoten (Jahresdurchschnitt)

Schaubild 1

Betrachtet man die Entwicklung der Erwerbslosenquote im Vergleich, so zeigt sich in NRW seit Anfang der 80er Jahre ein konstant höheres Erwerbslosenniveau als auf Bundesebene. Allerdings ist auch in NRW die Erwerbslosigkeit regional recht unterschiedlich verteilt. Bei einer durchschnittlichen Erwerbslosenquote von 10,7% im Jahr 1994 reicht die Spannweite in einzelnen Arbeitsamtsbezirken von 7,3% in Bonn und Meschede bis zu 15,4% in Duisburg. Im einzelnen ergeben sich folgenden Erwerbslosenquoten:

<b>Überdurchschnittliche regionalspezifische Erwerbslosigkeit in NRW 1994</b>	
Arbeitsamtsbezirk	Erwerbslosenquote im Jahresdurchschnitt
Duisburg	15,4
Dortmund	14,9
Gelsenkirchen	14,2
Bochum	14
Köln	13,1
Essen	12,7
Recklinghausen	12,3
Hagen	12,2
Oberhausen	12
Hamm	11,3
Krefeld	11,1

<b>Unterdurchschnittliche regionalspezifische Erwerbslosigkeit in NRW 1994</b>	
Arbeitsamtsbezirk	Erwerbslosenquote im Jahresdurchschnitt
Iserlohn	10,7
Wuppertal	10,6
Düsseldorf	10,5
Wesel	10,3
Düren	9,4
Bielefeld	9,2
Siegen	8,8
Detmold	8,7
Solingen	8,6
Herford	8,5
Soest	8,4
Münster	8,1
Ahlen	8
Brühl	7,9
Coesfeld	7,9
Rheine	7,8
Bonn	7,3
Meschede	7,3

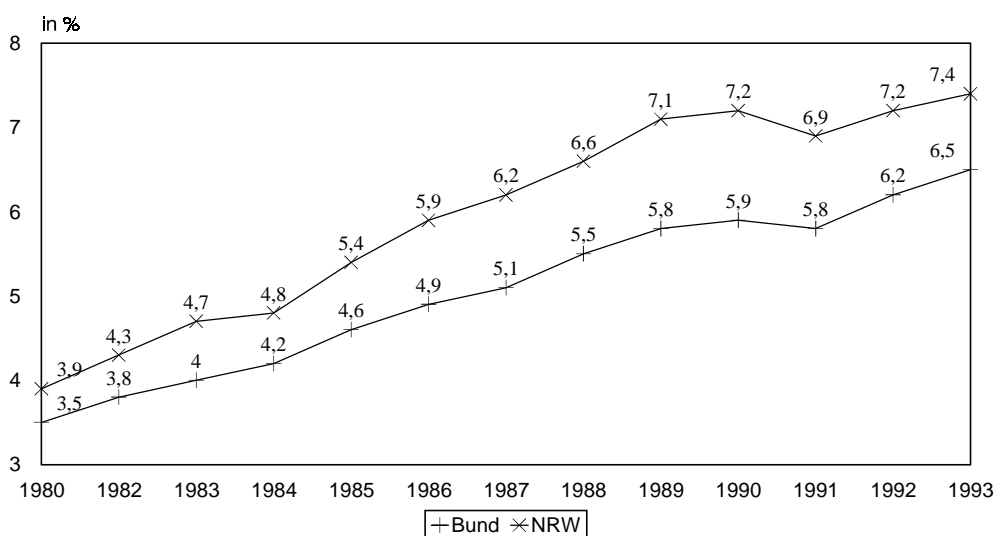
Tabelle 1 und 2

Die Erwerbslosigkeit konzentriert sich insbesondere im Ruhrgebiet und in Köln, während es im Münsterland, Ostwestfalen und im Sauerland etwas besser aussieht.

Generell führt ein erhöhtes Erwerbslosenniveau zu einem überproportionalen Anstieg des Sozialhilfebezugs. Immer mehr Personen geraten aufgrund von Dauererwerbslosigkeit und fehlenden Versicherungsansprüchen in den Sozialhilfebezug. Deutlich wird dies im Vergleich der Entwicklung der Sozialhilfeempfänger zwischen NRW und Westdeutschland.

## Sozialhilfeempfänger

Vergleich Westdeutschland / NRW



Quote ( in % zur Bevölkerung)

Schaubild 2

Parallel zur überdurchschnittlichen Erwerbslosenquote steigt in NRW im Vergleich zur Bundesebene die Sozialhilfebedürftigkeit an. Auch das regionalspezifische Ausmaß an Sozialhilfebedürftigkeit entspricht im wesentlichen der regionalspezifischen Verteilung der Erwerbslosigkeit. Berücksichtigt man über die offiziellen Zahlen der Sozialhilfestatistik hinaus zusätzlich den Kreis der verdeckten Armut, das sind Personen, die trotz Anspruchsberechtigung Sozialhilfe aus Gründen der Unkenntnis, des Stolzes, des komplizierten Antragsverfahrens u.ä. nicht beantragen, so verfügt 1993 in NRW fast jeder neunte Einwohner über ein so geringes Einkommen, daß ihm Sozialhilfe zugestanden hätte (zum Vergleich: in Westdeutschland ist es 1993 jeder elfte, im Ruhrgebiet ist es nahezu jeder siebte).

Die 1,314 Mio. offiziell registrierten Sozialhilfeempfänger in NRW verursachten 1993 Kosten in Höhe von 12,6 Mrd. DM, die jedoch von den Kommunen, die die Sozialhilfekosten zuständig sind, getragen werden müssen. Die Belastung der

Kommunen allein im Bereich der Sozialhilfekosten ist damit doppelt so hoch wie der gesamte Haushaltsansatz des Landes im Bereich „Soziales“. Insgesamt gesehen liegt in den Kommunen der Anteil der Ausgaben für Soziales durchschnittlich bei ca. 30% ihres Haushaltsvolumens und übersteigt damit den entsprechenden Landesanteil (8%) um ein vielfaches.

Angesichts der hier dargestellten Kostenexplosion und parallel dazu sinkender Einnahmen im Zuge von Massenerwerbslosigkeit verwundert es nicht, daß Fragen um die Finanzierung von Sozialleistungen die Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates dominieren. Dabei sollten jedoch die Leistungen und die stabilisierende Funktion sozialpolitischer Maßnahmen nicht in Vergessenheit geraten. Relativ unstrittig ist in der sozialpolitischen Diskussion die Notwendigkeit insbesondere im Bereich der Renten- und Krankenversicherung Veränderungen einzuleiten, die den Problemen steigender Kosten und der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung (rapide Abnahme des Anteils an erwerbstätigen Personen) Rechnung tragen. Strittig sind jedoch die Wege dorthin. Letzlich ist die Frage der künftigen Sozialstaatlichkeit somit abhängig vom demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

### **Literaturhinweise**

Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik. 3 Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer 1994

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen: Leske und Budrich 1988

Stützle, Hans: Das soziale Netz in Deutschland: Leistungen und Grenzen. München: Olzog 1994