

Review-Artikel: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland - ein aktualisiertes Standardwerk

Seifert, Hartmut

Veröffentlichungsversion / Published Version
Rezension / review

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, H. (2021). Review-Artikel: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland - ein aktualisiertes Standardwerk. [Rezension des Buches *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: ein Handbuch*, von G. Bäcker, G. Naegelé, & R. Bispinck]. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 28(1), 94-99. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74930-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

- Leimeister, J.M., Durward, D., & Zogaj, S. (2016). *Crowdworker in Deutschland. Eine empirische Studie zum Arbeitsumfeld auf externen Crowdsourcing-Plattformen*. Study Nr. 323 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Mandl, I., & Curtarelli, M. (2017). Crowd employment and ICT-based mobile work – new employment forms in Europe. In P. Meil & V. Kirov (Hrsg.), *Policy implications of virtual work* (S. 51–79). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-52057-5_3
- Osterman, P. & Burton, M.D. (2005). Ports and ladders. The nature and relevance of internal labor markets in a changing world. In S. Ackroyd, R. Batt, P. Thompson, & P.M. Tolbert (Hrsg.), *The Oxford handbook of work and organization* (S. 425–445). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199299249.003.0022>
- Pfeiffer, S. (2017). Industrie 4.0 in the Making – Discourse patterns and the rise of digital despotism. In K. Briken, S. Chillias, M. Krzywdzinski, & A. Marks (Hrsg.), *The new digital workplace: How new technologies revolutionise work* (S. 21–41). London: Palgrave-Macmillan.
- Pongratz, H.J., & Bormann, S. (2017). Online-Arbeit auf Internet-Plattformen. Empirische Befunde zum „Crowdworking“ in Deutschland. *Arbeits- und Industriesoziologische Studien*, 10 (2), 158–181.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. Abgerufen von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975224/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>
- Schnell, R., Hill, P.B., & Esser, E. (2005). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 7. überarb. u. erw. Aufl. München, Wien: Oldenbourg.
- Transfer (2017a). *The digital economy and its implications for labour. 1. The platform economy*. Brussels: ETUI.
- Transfer (2017b). *The digital economy and its implications for labour. 2. The consequences of digitalization for the labour market*. Brussels: ETUI.
- Valenduc, G., & Vendramin, P. (2016). *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. ETUI Working Paper 2016.03. Brussels: ETUI.

Review-Artikel: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland – ein aktualisiertes Standardwerk

Hartmut Seifert¹⁰

Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R. (2020). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch* (6. Auflage). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06249-1>

Seit seinem Erscheinen vor mehr als vier Jahrzehnten hat das Handbuch „Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland“ mächtig zugelegt. Bereits die Erstausgabe, von den Autoren noch als Lehrbuch bezeichnet, war mit 407 Seiten nicht gerade schmächtig. Nun aber führt die 6. Auflage auf 1.192 Seiten in zwei Bänden Leser*innen auf sehr anschauliche Weise in die komplexe Institutionenwelt der Sozialpolitik ein und informiert darüber hinaus über die so-

10 Dr. Hartmut Seifert, Kaiserswertherstr. 156, D-40474 Düsseldorf. E-Mail: h.g.seifert@t-online.de

zialen Risiken und die daraus erwachsenden sozialen Probleme. Schon längst muss man von einem Standardwerk, einem Klassiker, für Sozialpolitik und die Problematisierung der sozialen Lage in Deutschland sprechen. Legt man die bloßen Seitenzahlen als Maßstab der Veränderung zugrunde, dann hat sich gegenüber der 11 Jahre zuvor editierten 5. Auflage mit 1.232 Seiten kaum etwas getan.

Die Gegenüberstellung der äußerlichen Merkmale täuscht, inhaltlich lohnt es allemal, der Neuausgabe einen Platz im Regal zu verschaffen oder sie als eBook zu erwerben und ältere Ausgaben zu ersetzen: Es sind nicht nur drei in den letzten Jahren in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion in den Vordergrund gerückte Themenkomplexe (Qualifikation, Pflege, Arbeitsbeziehungen) zu den seit der zweiten Auflage insgesamt behandelten neun hinzugekommen. Das die Leser*innen dieser Zeitschrift vor allem interessierende Kapitel „Arbeitsbeziehungen“ liefert einen detaillierten, klar strukturierten Überblick über die Akteure und Institutionen und deren Zusammenspiel. Es blättert das breite Spektrum an tarifpolitischen Regelungsinhalten auf und diskutiert Tendenzen der Verbetrieblischung der Tarifpolitik. Wer sich einen Überblick über den aktuellen Stand der industriellen Beziehungen verschaffen will, ist hier gut aufgehoben.

Etwas mehr Beachtung finden zudem europäische Aspekte der Sozialpolitik. Auch sind weite Passagen der bisherigen Ausführungen neu formuliert, die empirischen Beschreibungen sowie die Darstellungen und Tabellen aktualisiert. War der Wechsel von der vierten zur fünften Auflage lediglich eine sanfte Revision – die Autoren sprachen von einer durchgesehenen Neuauflage – so legen sie mit der sechsten ein grundüberholtes Werk vor.

Das Buch lebt von der Kompetenz der Autoren, nach dem Tod von Klaus Hofemann im Jahr 2013 nur noch drei renommierte Sozialwissenschaftler mit hoher fachlicher Kompetenz auf unterschiedlichen Spezialgebieten. Synergetisch fließt deren in langjähriger Forschungs- und Lehrtätigkeit erworbenes und in zahllosen empirischen und konzeptionellen Arbeiten gezeigtes Fachwissen zusammen. Sie stellen ein übersichtlich strukturiertes Grundgerüst sozialpolitischer Risiko-, Problem- und Handlungsfelder vor, das Querbezüge, Interdependenzen zwischen Teilbereichen des hier weit gespannten Spektrums von Sozialpolitik in überzeugender, fundierter und verständlicher Form herstellt. Eine Bereicherung sind auch die kritischen Diskussionen von Reformperspektiven bzw. -optionen, die die einzelnen inhaltlichen Bereiche abschließen. Kurzum, die politisch engagierten Autoren liefern eine lebendige und anschauliche Beschreibung der sozialen Probleme und Risiken, ihrer Entwicklung und der sie beeinflussenden politischen Institutionen.

Anschaulich angereichert werden die Ausführungen durch mehr als 300 Grafiken und Tabellen mit dem Vorzug, dass sie unter Rückgriff auf das Internetportal Sozialpolitik-aktuell.de jederzeit aktualisiert werden können. Ein äußerst hilfreicher Service, der das Handbuch über den Tag hinaus dynamisiert.

Zu den Stärken gehört zweifellos, dass die Autoren Sozialpolitik institutionell und inhaltlich in einem sehr weiten Sinne verstehen. Sie spannen einen großen Bogen und thematisieren nicht nur den staatlichen Handlungsbereich, sondern beziehen ebenso den der Tarifvertragsparteien, teilweise auch den der betrieblichen Akteure sowie den Bereich der Wohlfahrtsverbände, der Familien- und Selbsthilfe sowie des Ehrenamtes mit ein. Dieses Verständnis ist abgeleitet aus der problemorientierten Sicht- und Herangehensweise, die neben Krankheit, Pflegebedürftigkeit, sozialer Ausgrenzung und Behinderung einen wesentlichen Teil der sozialen Risiken und Probleme auf die Grundstruktur der Marktökonomie zurückführt, die Arbeitnehmerrisiken wie Arbeitslosigkeit, arbeitsbedingte Erkrankungen,

Arbeitsunfälle oder Invalidität verursacht und diese nicht aus sich heraus zu lösen vermag (S. 2). So ist es folgerichtig, die Lösung von Problemen bzw. die Minderung von Risiken primär bei ihrer Entstehung zu suchen und konsequenterweise weniger auf eine kurierende End-of-pipe-Politik zu setzen und sie dementsprechend bei nachgelagerten Institutionen anzusiedeln.

Eine weitere Stärke des Handbuches liegt in dieser problemorientierten oder auch problemgeleiteten Herangehensweise. Ausgangspunkt für jeden Themenbereich sind Darstellungen der sozialen Probleme und Risiken der Bevölkerung. Neun Problemfelder spannen einen weiten inhaltlichen Bogen von Einkommensfragen über Arbeitsbeziehungen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Qualifikation, Arbeit und Gesundheit, Gesundheit und Gesundheitssystem, Pflegebedürftigkeit und Pflege bis zu Familie und Kinder sowie Alter und Soziale Dienste. Das zehnte Kapitel über „Soziale Dienste“ steht eher unter institutionellen Vorzeichen. Hinzu kommen zwei einführende Kapitel über die „Sozialpolitik und die soziale Lage“ sowie die „ökonomischen Grundlagen und Finanzierung“. Man könnte die insgesamt 12 Kapitel auch als 12 kompakte Lehrbücher in einem begreifen.

Gegenüber der fünften Auflage bedeutet die thematische Erweiterung auch, dass bisherige, über verschiedene Kapitel verstreute Ausführungen, wie z. B. die über Tarifpolitik nun in dem neuen Kapitel Arbeitsbeziehungen zusammengeführt und zugleich inhaltlich angereichert werden. Insgesamt ist die Gliederung klarer und übersichtlicher geworden, sie wirkt gestraffter und kompakter, die Kapitel sind besser abgerundet und komplettiert. Das rechtfertigt, einzelne Kapitel auch separat auf elektronischem Wege zu beziehen. Ein formaler Wermutstropfen bleibt dabei allerdings. Querverweise sind teilweise nur sparsam eingestreut, im ersten Kapitel gar nicht. Da sich einzelne Inhalte häufig unter mehreren Überschriften zuordnen lassen, wie z. B. tarifliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung zu Tarif- oder zur Weiterbildungspolitik, wären mehr Verweise hilfreich.

Überzeugend ist die problemorientierte Grundkonzeption auch, weil Leser*innen so, startend, mit der ihnen eher vertrauten alltäglichen Erfahrungswelt an die institutionellen Strukturen und Regelungen der sozialpolitischen Handlungsbereiche herangeführt werden. Dieses Vorgehen soll Verständnis wecken für gesellschaftliche Prozesse, die die konkrete Ausprägung sozialer Leistungen und Regelungen bestimmen.

Wie schon in den früheren Auflagen geben die beiden einführenden Kapitel einen klar gegliederten Einblick in die insgesamt wenig übersichtlichen Strukturen des Handlungsbereiches Sozialpolitik. Sie sind a jour gehalten und eignen sich vorzüglich als Nachschlagewerk. Die zwei einführenden Kapitel beschreiben, erläutern und diskutieren nicht nur die Grundprinzipien und -strukturen (beitragsfinanzierte Sozialversicherung, Lohnarbeitszentrierung, Selbstverwaltungsorganisation, Lebensstandardsicherung, Subsidiaritätsprinzip, duales System der Interessenvertretung), sowie die Ziele von Sozialpolitik, die Finanzierungsstrukturen und die sie ökonomisch beeinflussenden Faktoren. In diesen Eingangskapiteln formulieren die Autoren auch den normativen Hintergrund für ihr Verständnis von Sozialpolitik, der ihnen als Bezugspunkt für die Auseinandersetzung mit neoliberalen Positionen dient und sie mit unterschiedlicher argumentativer Differenziertheit durch alle sozialpolitischen Problem- und Handlungsfelder führt.

Die Autoren mischen sich in die sozialpolitische Diskussion ein, indem sie jeden Problem- und Handlungsbereich mit einem Abschnitt über Reformen und Reformbedarfe bzw. Reformoptionen abschließen. Dabei greifen sie aktuelle Debatten über die Weiterentwicklung zentraler sozialpolitischer Handlungsbereiche auf und beziehen (mit unterschiedlicher In-

tensität) Stellung. Die Ausführungen durchzieht wie ein roter Faden ihr marktkritisches Grundverständnis von Sozialpolitik, das sie darin sehen, die Folgen von Marktversagen auszugleichen oder zu mindern. „Normativer Bezugspunkt ist eine Gesellschaft, die durch soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich charakterisiert ist und in der der Staat eine aktive und gestaltende Rolle spielt. Erst auf dieser Basis, so die These, bieten sich für *alle* Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeiten einer freien Entfaltung und gleichberechtigten Teilhabe“ (S. 45).

Dieses eindeutige und entschiedene Plädoyer für eine aktive und präventive Sozialpolitik ist normative Richtschnur nicht nur für die Kritik an marktradikalen Reformkonzepten, sondern auch für die eigene konzeptionelle Positionierung, die sie in den einzelnen Kapiteln mit unterschiedlicher Ausführlichkeit konkretisieren. So fällt die Diskussion über Finanzierungsalternativen der sozialen Sicherungssysteme (Steuer- oder Beitragsfinanzierung, Einführung einer Bürgerversicherung oder Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages usw.) weitaus differenzierter und konkreter aus als die teilweise doch recht allgemeinen Vorschläge zur Neuausrichtung von Bildungs- und Weiterbildungspolitik. Zur Diskussion gestellt werden, Sozial- und Bildungspolitik stärker zu verschränken, einen allgemeinen Weiterbildungsfonds oder eine die gesamte Erwerbsbevölkerung umfassende Arbeitsversicherung einzuführen. Diese Vorschläge bleiben lediglich Stichworte, deren Stärken und Schwächen, Finanzierungsfragen usw. nicht weiter expliziert und abgewogen werden.

Bei allen Stärken, die dieses Handbuch auszeichnen, ist auch ein Standardwerk nicht von Schwachstellen frei. So setzen die beiden Bände eine die bisherigen Ausgaben konsequent durchziehende offene Flanke fort und bleiben weiterhin seltsam theoriearm, ja gerade theoriefrei. Ebenso verzichten die Autoren, sich im Abschnitt über „neoliberale Grundsatzkritik“ mit der Rolle von Teilen der Wissenschaft beim sozialpolitischen Paradigmenwechsel hin zu einer stärker an neoliberalen Denkmustern orientierten Politik auseinanderzusetzen. Schließlich waren es doch vor allem Vertreter aus dem Bereich der Ökonomie, die eine nicht unerhebliche Rolle als Ideengeber und Wegbereiter neoliberaler Sozialpolitik spielten. Beispielshaft hierfür stehen die Gutachten der sogenannten Hartz-Kommission oder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie zahlreiche Stellungnahmen und teilweise recht öffentlichkeitswirksam vorgetragene Einmischungen. Die dabei eingebrachten Empfehlungen zur Umgestaltung wichtiger der Sozialpolitik zuzurechnender Bereiche wie des Arbeitsmarktes, des Arbeitsrechts, der Arbeitsbeziehungen, der Finanzierung der Sozialleistungen usw. basieren auf der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie. Die Autoren des Handbuches rekapitulieren zwar die hieraus abgeleiteten Argumente, die die Beschäftigungsprobleme in zu hohen und unflexiblen Löhnen, zu hohen Lohnnebenkosten, in arbeits- und tarifrechtlichen Schutzregelungen verorten, und weisen diese mit dem Hinweis auf empirische und theoretische Analysen als wenig tragfähig zurück (S. 141). Man wüsste aber gerne, welche Theorien gemeint sind und welchen Erklärungsbeitrag sie liefern können.

Auch bleibt die Auseinandersetzung mit neoliberalen Positionen nebulös. Die Rede ist von „konservativen und liberalen politischen Kräften“ (S. 375). Da auf Literaturhinweise im Text verzichtet wird, erfahren interessierte Leser*innen leider nicht, wer z. B. für mehr Markt am Arbeitsmarkt oder für einen Ersatz des lohnbezogenen Beitragssystems in der Sozialversicherung oder die nachhaltige Lockerung von Tarifverträgen oder die Umkehr des Günstigkeitsprinzips usw. plädiert und mit welchen Argumenten und ob sie empirisch oder theoretisch fundiert sind. Die neoliberale Position bleibt vage, wird nicht „dingfest“ gemacht.

Diese Leerstelle hätte man leicht durch kurze Erwähnungen und knappe Erläuterungen mit entsprechenden Literaturverweisen beheben können. Theoretische Ansätze als Alternativen zur Neoklassik bieten sich gerade im Bereich des Arbeitsmarktes an. Im Kapitel Arbeit und Arbeitsmarkt wird zwar auf Prozesse zunehmender Segmentierungen verwiesen, nicht aber auf z. B. Segmentationstheorien, die zur Erklärung dieser Prozesse beitragen können. Ein ähnliches Vorgehen böte sich auch bei anderen Themenkomplexen wie Einkommen, Bildung/Weiterbildung, Industrielle Beziehungen usw. an.

Vermutlich lassen sich bei einer inhaltlich sehr breiten und mit der 6. Auflage noch erweiterten Thematisierung sozialpolitischer Problem- und Handlungsbereiche gewisse Abstriche bei der Tiefe kaum vermeiden. Nicht alle behandelten Handlungsbereiche werden mit der gleichen Intensität behandelt. Während sich die Kapitel Arbeit und Gesundheit (VII), Gesundheit und Gesundheitssystem (VIII) und auch das neu aufgenommene Kapitel Pflegebedürftigkeit und Pflege (IX) durch eine detaillierte Darstellung des jeweiligen institutionellen Rahmens auszeichnen, vermisst man Vergleichbares im Kap. Qualifikation (VI.) und speziell der beruflichen Weiterbildung. Gerade dieser Bereich ist institutionell hochgradig zersplittert und weist die Verantwortlichkeiten unterschiedlichen Akteuren bzw. Institutionen zu. Sicherlich sind einem ohnehin voluminösen Werk Grenzen gesetzt, gleichwohl hätte eine grobe Skizze der regulatorischen Strukturen, wie sich Staat (einschließlich der Länder), Tarifvertragsparteien, Betriebe und Individuen Zuständigkeiten und Finanzierung der beruflichen Weiterbildung teilen, ergänzen oder gar überlagern, Orientierung geben können. Auch zeigen die Ausführungen zur beruflichen Weiterbildung eine gewisse Unwucht zugunsten der öffentlich geförderten Aktivitäten und vernachlässigen die der Betriebe, die aber nach wie vor die Hauptakteure in diesem Feld sind.

In ähnlicher Weise hätte es gutgetan, in dem knappen Absatz über Arbeitszeit die Regelungsebenen darzustellen, auf die jeweiligen Zuständigkeiten und deren Zusammenspiel zu verweisen und dabei auch die Bedeutung europäischer Institutionen hervorzuheben, seien es Richtlinien der EU-Kommission oder Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes.

Der Einstieg über soziale Risiken birgt die Gefahr, über der Problembeschreibung wichtige institutionelle Erläuterungen und Definitionen zu vernachlässigen, so z. B. (Kap. V Arbeit und Arbeitsmarkt) bei Teilzeitarbeit, Minijob, Midijob. Hinweise auf deren spezifische Regelungsstrukturen findet man – allerdings ohne Verweise – in Kap. II. Es hätte der 6. Auflage sicherlich nicht geschadet, an einigen Stellen die empirischen Ausführungen etwas weniger detailliert zu halten, zumal sie raschem Wandel unterliegen und sich über die Plattform Sozialpolitik-aktuell.de jederzeit aktualisieren lassen, und stattdessen an manchen Stellen institutionelle Übersichten einzufügen.

Im Vorwort kündigen die Autoren an, stärker als in früheren Auflagen europäische Aspekte der Sozialpolitik zu berücksichtigen. Hinzugefügt ist ein Abschnitt über Europäische Tarifpolitik, die Länderbeispiele über Alterssicherungssysteme wurde (um Österreich) ergänzt und die bisherigen Ausführungen überarbeitet. Gleichwohl bleibt das Thema Europa ausbaufähig. So haben Richtlinien der Europäischen Kommission sicherlich nicht unwesentlich z. B. die Gesetzgebung in Deutschland über die Arbeitszeit oder über Formen atypischer Beschäftigung wie Leiharbeit oder Teilzeitarbeit beeinflusst. Hinweise hierauf fehlen allerdings ebenso wie im Kapitel Arbeitsbeziehungen auf Europäische Betriebsräte.

Schließlich bleiben noch ein paar Formalia. Angenehm ist, dass die Liste der ausgewählten Werke und Schriften jeweils am Ende der 12 Kapitel übersichtlich bleibt und zudem generell überholt ist. Im Text wird aber systematisch auf Literaturhinweise verzichtet, was

zweifelloos dem Lesefluss zugutekommt. Gleichwohl wäre es vor allem für mit den Themen noch wenig vertraute Leser*innen hilfreich gewesen, Literaturquellen, gezielt und sparsam dosiert, direkt zuzuordnen und auf Überblicksliteratur zu verweisen. Ein Pluspunkt ist die neu hinzugekommene Rubrik Fachzeitschriften, die die thematisch jeweils wichtigsten Organe auflistet. In diese Rubrik hätten beim Kapitel V. Arbeit und Arbeitsmarkt auch Hinweise auf Publikationen und -reihen, Materialquellen aus dem IAB gehört oder bei den Arbeitsbeziehungen auf die vor allem für Praktiker sehr informativen Publikationen aus dem Archiv der Betriebsvereinbarungen der Hans-Böckler-Stiftung.

Schließlich sucht man in der aktuellen Auflage vergeblich nach einem Stichwortverzeichnis, das die fünfte noch enthielt. Es bleibt die Vermutung, dass dieser schmerzliche Verlust den Möglichkeiten des modularen Erwerbs geopfert wurde.

Insgesamt aber ist das das Handbuch ungeachtet aller Kritik ein sehr empfehlenswertes, klar und übersichtlich strukturiertes, detailreiches Werk auf aktuellem Sach- und Diskussionsstand, das Lehrenden, Lernenden und Praktikern gleichermaßen als ein informativer Wegbegleiter in die komplexe Welt der Sozialpolitik dienen kann.