

RICHARD SORG

## Soziale Lage und Sozialpolitik in Deutschland\*

### *Von den sozialen Lagen und Problemen ausgehen*

Die leitende systematische Grundkonzeption dieses herausragenden Standardwerks, Sozialpolitik als Antwort auf soziale Probleme zu verstehen, war schon bei seinem erstmaligen Erscheinen 1980 das Markenzeichen des seinerzeit vierköpfigen Autorenteam, das nun mit Jennifer Neubauer auch eine Autorin hinzugewonnen hat. Beschränkte sich in der Erstauflage das Werk unter dem Titel »Sozialpolitik – Eine problemorientierte Einführung« neben der Einleitung auf fünf Kapitel, auf die »Gefährdungsbereiche« Einkommen, Beschäftigung, Qualifikation, Gesundheit und Alter, zusammengefasst in einem Band auf ca. 400 Seiten, so hat sich in der nunmehr bereits vierten, zwei Bände umfassenden Auflage nicht nur der quantitative Umfang auf 1200 Seiten verdreifacht, sondern auch das Spektrum der behandelten Bereiche erheblich ausgeweitet (so etwa die Kapitel »Familie und Kinder« sowie »Soziale Dienste«). Die Inhaltsübersicht zeigt, wie breit dieses Werk angelegt ist und auf welches Spektrum an Fragen es Antworten und Informationen bietet.

In Band I werden zunächst als Einführung die beiden grundlegenden Kapitel behandelt: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland (Kapitel I) sowie Ökonomische Grundlagen und Finanzierung (Kapitel II). Dann folgen detailliert ausgeführt die jeweiligen Einzelbereiche: Einkommen (Kapitel III), Arbeit und Arbeitsmarkt (Kapitel IV); fortgeführt in Bd. II mit Arbeit und Gesundheitsschutz (Kapitel V), Gesundheit und Gesundheitssystem (Kapitel VI), Familie und Kinder (Kapitel VII), Alter (Kapitel VIII) und schließlich Soziale Dienste (Kapitel IX).

Unverändert ist das »grundlegende Konstruktionsprinzip, die Darstellung an den sozialen Problemen und Risiken der Bevölkerung zu orientieren und von dort aus zur Sozialpolitik mit ihrem vielfältigen Geflecht von Maßnahmen, Leistungen und Institutionen fortzuschreiten«. Die »materielle und immaterielle *Lebenslage* der Menschen« bleibt für die Autorin und die Autoren die »Leitlinie« für die Beurteilung der sozialen Risiken und der Auswirkungen der Sozialpolitik (S. 5). Zusätzlich zu den staatlichen werden auch die zahlreichen nichtstaatlichen sozialpolitischen Aktivitäten berücksichtigt. Das gilt neben den tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen insbesondere auch »für den Bereich der sozialen Dienstleistungen im Spannungsfeld von Staat, Wohlfahrtsverbänden, Familie sowie Selbsthilfe und Ehrenamt.« Diese »problemorientierte Herangehensweise« (S. 6) bestimmt den Aufbau des Werks: erst mit den so-

Richard Sorg – Jg. 1940; Prof. Dr. phil., Studium der Theologie, Soziologie, Politikwissenschaft und Philosophie; Professor für Allgemeine Soziologie am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Hamburg (heute: Hochschule für angewandte Wissenschaften, HAW); seit 2005 im Ruhestand. Neuere Publikationen: *Von der Wissenschaft des Sozialwesens* (2000) (zusammen mit Hans Pfaffenberger und Albert Scherr); *Soziale Arbeit zwischen Politik und Wissenschaft* (2003); zuletzt in UTOPIE kreativ: *Kapitalismus und soziale Arbeit*, Heft 194 (Dezember 2006).

\* Der Beitrag stellt das Buch vor: Gerhard Bäcker, Gerhard Naegele, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann, Jennifer Neubauer: *Sozial-*

zialen Lagen und Problematiken zu beginnen, bevor dann in einem zweiten Schritt die sozialpolitischen Aktivitäten und institutionellen Regelungen als Antworten darauf dargestellt werden.

### *Demokratische Teilhabe setzt soziale Sicherheit voraus*

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Grundsatzdebatte über die Zukunft des Sozialstaats ist für die Autorin und die Autoren die Einsicht zentral, »dass sich eine demokratische Gesellschaft, die auf die Beteiligung und Teilhabe der ganzen Bevölkerung zielt, nur auf der Grundlage verlässlicher sozialstaatlicher Strukturen entwickeln kann« (S. 7), dass Demokratie und Sozialstaat sich wechselseitig bedingen, was ja auch in den entsprechenden fundamentalen Artikeln des Grundgesetzes festgeschrieben ist. Dabei geht es für sie nicht um ein einfaches Festhalten am Tradierten, sondern um »ein *kritisch-konstruktives* Verhältnis zum deutschen Sozialstaat«, um die Option »einer *reformorientierten Weiterentwicklung*« entsprechend den gesellschaftlichen Veränderungen (z. B. dem Wandel der Familienformen und der Geschlechterrollen).

Wenn vermieden werden soll, dass soziale Risiken – ob Arbeitslosigkeit oder Krankheit, familiäre Krisen oder Armut – »zur gesellschaftlichen Ausgrenzung führen« (S. 43), ist Sozialpolitik vonnöten. Diese wird definiert als »all jene Maßnahmen, Leistungen und Dienste, die darauf abzielen,

- dem Entstehen sozialer Risiken und Probleme vorzubeugen,
- die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger befähigt werden, soziale Probleme zu bewältigen,
- die Wirkungen sozialer Probleme auszugleichen und
- die Lebenslage einzelner Personen und Personengruppen zu sichern und zu verbessern« (S. 43).

Der Gesamtkomplex der Sozialpolitik, quantitativ etwa ein Drittel des Sozialprodukts umfassend, kann auch als *Sozialstaat* oder als *Wohlfahrtsstaat* bezeichnet werden. »Der Begriff Sozialstaat ist Ausdruck für die aktive, gestaltende Rolle, die der *demokratische* Staat im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben einnimmt und kennzeichnet zugleich einen historisch-konkreten Gesellschaftstyp, der eine entwickelte marktwirtschaftlich-kapitalistische Ökonomie mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs verbindet.«(44)

### *Sozialpolitik kompensiert das Versagen des Marktes*

Historisch waren es insbesondere die »mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft und den sozialen Folgewirkungen der kapitalistischen Ökonomie verknüpften Arbeitnehmerrisiken«, die sozialpolitische Antworten erforderten, und zwar durch die Politik bzw. durch den Staat, da der Markt allein diese Probleme nicht zu lösen vermochte. Dies habe Gültigkeit bis heute: Sozialpolitik hat darum nicht zuletzt die Funktion, das Versagen des Marktes zu kompensieren. Zusätzlich zu den spezifischen Arbeitnehmerrisiken gewannen die allgemeinen Lebensrisiken wie z. B. Krankheit oder Pflegebedürftigkeit zunehmend ihren Platz auf der sozialpolitischen Agenda, insbesondere weil im Gefolge der gesellschaftlichen Umbrüche die traditionellen, vor allem familiären Ressourcen und Fähigkeiten zur Problembewältigung abnehmen. Doch obwohl der

politik und soziale Lage in Deutschland, Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 622 S.; Band 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, 616 S., 4., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2008.

Bedarf an sozialpolitischen Sicherungen und Hilfen sich bis weit in die Mittelschichten hinein verallgemeinerte, kumulieren und konzentrieren sich nach wie vor die »sozialen Risiken auf Angehörige der unteren sozialen Schichten«, da die gesellschaftliche Modernisierung keineswegs die soziale Ungleichheit beseitigt hat.

In dem von der Autorin und den Autoren zugrunde gelegten »*Lebenslagekonzept*« wird eine Wechselbeziehung von Verhältnissen und Verhalten angenommen: Lebenslagen sind sowohl Ausgangsbedingungen wie Resultat menschlichen Handelns. Die Lebenslage – mit ihren unterschiedlichen Dimensionen (vom Einkommen bis zur Gesundheit) und abhängig von bestimmten historisch gewachsenen sozialökonomischen Entwicklungsniveaus – begrenzt und eröffnet zugleich Spielräume für das Handeln der Menschen. Als sozialpolitisch prekär oder gefährdet gelten demnach Lebenslagen dann, wenn grundlegende Bedürfnisse in einer oder in mehreren Dimensionen nicht befriedigt (z. B. im Falle von Wohnungslosigkeit) oder die »jeweils erforderlichen Gestaltungs- und Veränderungspotenziale« (S. 46) nicht hinreichend vorhanden sind. Wird, was für die Suche nach präventiven sozialpolitischen Maßnahmen sinnvoll sein kann, das Lebenslagekonzept mit der »Lebensverlaufsanalyse« verknüpft, gelangt man zu »Risiko- und Problemketten« (z. B. im Falle von chronischen Krankheiten Erwachsener, die gegebenenfalls auf Krankheitsrisiken in der Kindheit zurückführbar sind; Langzeitarbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Grad der schulischen oder beruflichen Ausbildung; oder Altersarmut als Folge der Einkommensbenachteiligung von Frauen während ihrer aktiven Erwerbsphase).

Sozialpolitik vollzieht sich aber nicht nur reagierend und bloß umverteidend. Vielmehr wirkt sie auch aktiv auf Wirtschaft und Gesellschaft ein. Unterschieden nach ihren Eingriffsformen »regulative Politik« (rechtliche Ge- und Verbote), »distributive Politik« (Sozialtransfers) und »Infrastruktur- und Dienstleistungspolitik« (Einrichtungen bedarfsbezogener Versorgung) bewirkt sie nicht nur »eine politisch-staatliche Korrektur und Überformung von Marktprozesse(n)« (S. 47), sondern verändert auch die Sozialstruktur einer Gesellschaft (durch Verringerung von Abhängigkeiten und sozialen Ungleichheiten, durch Unterstützung veränderter Geschlechter- und Generationenverhältnisse). Es ist verkürzt, sie nur als Last für die Gesellschaft anzusehen; sie hat auch eine eminent produktive Funktion, indem sie sozialen Wandel absichern hilft.

### *Sozialpolitik als Resultat politischer Kräfteverhältnisse und normativer Orientierungen*

Gerade im Blick auf den internationalen Vergleich und die unterschiedlichen Typen von Sozialpolitik (so unterscheidet etwa Esping-Andersen idealtypisch den angelsächsisch liberalen, den kontinentaleuropäisch konservativen und den skandinavisch sozialdemokratischen Typus; zu dieser Typologie kommen ferner hinzu die »nachholenden Wohlfahrtsstaaten« Südeuropas (S. 52) und die im Transformationsprozess befindlichen ehemals sozialistisch-planwirtschaftlichen Staaten Mittel- und Osteuropas) greift eine bloß funktionalistische Analyse – »Sozialpolitik als Antwort auf die sozialen Folgewirkungen der kapitalistischen Ökonomie und auf den

Bedeutungsverlust traditionaler Hilfssysteme« (S. 49) – zu kurz. Vielmehr sind verschiedenartige historisch-konkrete Bestimmungsfaktoren mit zu berücksichtigen: wie die jeweiligen politischen Konstellationen und Kräfteverhältnisse (etwa die Stärke der Arbeiterbewegung oder das Vorhandensein spezifischer demokratischer, zivilgesellschaftlicher Traditionen sowie prägende Erfahrungen etwa im Gefolge von Kriegen oder Diktaturen), ferner die institutionellen und administrativen Arrangements (föderaler vs. Zentralstaat, Verhältnis von Staat und Wohlfahrtsverbänden, Formen tariflicher Regelungen). Die jeweilige konkrete Gestalt der Sozialpolitik eines Landes in einer bestimmten Phase ist »Ergebnis von politischen Auseinandersetzungen, Koalitionen und Kompromissen« (S. 50) sowie der Eigeninteressen und Eigendynamik sozialpolitischer Institutionen, woraus auch der teilweise kaum durchschaubare und schwer zu systematisierende Wildwuchs sowie die teilweise gegenseitige Unabgestimmtheit sozialpolitischer Maßnahmen resultiert. Der Staat als Träger spielt »keine neutrale Schiedsrichterrolle«, sondern ist eingebunden in die politischen Kräfteverhältnisse.

Neben den genannten Bestimmungsfaktoren spielen auch *normative* Orientierungen wie Leitbilder oder Wertentscheidungen eine nicht zu unterschätzende Rolle für die faktische Ausgestaltung der Sozialpolitik. So werden soziale Probleme bis zu einem bestimmten Grad auch »sozial konstruiert und konstituiert, d. h. sie werden erst in einem politischen Prozess entdeckt und definiert« (S. 53).

Die Antworten auf die Frage, zum einen nach der gesellschaftlich-politischen Anerkennung sozialer Probleme als öffentliche und also politisch zu bearbeitende zum anderen die nach Zuweisung davon unterschiedener an die private Zuständigkeit, hängen ab von den jeweiligen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit als Generalziel der Sozialpolitik, von den Gewichtungen der drei zentralen normativen Ziele: Freiheit, Sicherheit und Gleichheit (S. 54). So wird die Priorisierung von Freiheit die Eigenverantwortlichkeit der Adressaten betonen und damit eine eher liberale Auffassung von sozialer Gerechtigkeit zum Ausdruck bringen, während die Priorität auf Sicherheit, z. B. im Sinne der Bewahrung bestehender Familien- und Sozialstrukturen, eher eine sozialkonservative Prägung von sozialer Gerechtigkeit impliziert, wohingegen die Betonung von Gleichheit eher einem sozialistisch-sozialdemokratischen Verständnis entspricht. Die Autorin und die Autoren sehen freilich hier keinen grundsätzlichen Zielkonflikt, sondern betrachten die drei Kernziele als komplementär. Desgleichen schließen sich in ihrer Sicht auch die Kriterien Leistung und Bedarf bzw. Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit, ergänzt noch um die Diskussion von Verteilungs-, Partizipations-, Startchancen- und Prozesschancen-Gerechtigkeit, nicht gegenseitig aus, sondern sind miteinander verknüpfbar, und sie sind auch faktisch in dem von Widersprüchlichkeiten bestimmten Ganzen der Sozialpolitik verbunden. Die »strukturelle Widersprüchlichkeit (des Sozialstaats, R. S.) ist zum einen der Komplexität sozialer Wirklichkeit geschuldet und zum anderen Ergebnis des Umstands, dass Sozialpolitik abhängig ist vom politischen Aushandlungsprozess und vom historischen Wandel« (S. 56).

»Welcher Hilfe- und Unterstützungsbedarf für welchen Lebenslagenbereich, wie und in welcher Form letztlich durch Sozialpolitik abgedeckt wird, hängt nicht zuerst von öffentlich wahrgenommenen Bedarfslagen und sozioökonomischen Verhältnissen ab. Vielmehr entscheiden gesellschaftliche und weltanschauliche Normen sowie übergeordnete politische und soziokulturelle Vorstellungen darüber, ob und welche soziale Risiken und soziale Probleme überhaupt als solche anerkannt sowie welche Maßnahmen und Einrichtungen dann auch angeboten und finanziert werden. Die Frage, was als gesellschaftliches Problem und Risiko anerkannt und als veränderungsbedürftig betrachtet wird und was als privates Problem angesehen wird und in Eigenverantwortung gelöst werden muss, ist deshalb zutiefst politischer und damit normativer Natur« (S. 53).

Als zentrale Trends werden identifiziert:

- »Vermarktlichung der Sozialpolitik durch Abbau der öffentlichen und Ausbau der privaten Sicherung« (S. 77),
- »Vermischung der Prinzipien von gesetzlicher und privater Versicherung«,
- »Verschärfung des Wettbewerbs zwischen den Leistungsanbietern« (S. 78),
- »Schrittweiser Rückzug der Arbeitgeber aus der Finanzierung der sozialen Sicherung«,
- »Weiterer Bedeutungsverlust der Selbstverwaltung«,
- »Aktivierung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit«,
- »Ausbau der fürsorgerechtlichen Leistungen« (S. 79),
- »Ausweitung des Niedriglohnssektors und prekärer Beschäftigungsverhältnisse«,
- »Langsamer Wandel des Modells der Vorsorgerehe«,
- »Förderung von Bildung und Erziehung: Investive Sozialpolitik«.

»So ist es widersprüchlich, Gemeinsinn, mitmenschliche Solidarität und unentgeltliche Mitarbeit im Ehrenamt zu erwarten, zugleich aber eine Entwicklung hin zu einer marktradikalen Konkurrenzökonomie zuzulassen, die alle Lebensbereiche durchdringt, den Menschen nur unter der Maxime von Eigennutz und Renditenmaximierung sieht und ihn in diese Richtung fort.« (S. 72)

In den letzten Teilen des einführenden Grundlagenkapitels folgt, übersichtlich veranschaulicht durch eine Zeittafel, die Darstellung der Entstehung und Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland bis zur Gegenwart, z. B. die der Komplementarität von Arbeiter(versicherungs)politik und Armenpolitik im 19. Jahrhundert (S. 57); der Politikfelder und Strukturprinzipien des in sich widersprüchlichen, alles andere als planmäßig entwickelten Gebäudes der Sozialpolitik (S. 64), resultierend wie bereits erwähnt »aus einer langen Kette sozialer Auseinandersetzungen und Konflikte [...] mit der Folge einer Vielfalt von Trägern, Rechtsgrundlagen, Finanzierungsverfahren, Leistungsarten und -voraussetzungen.« (S. 65) Dennoch sind einige grundlegende Strukturen und Prinzipien erkennbar: So dominiert die beitragsfinanzierte, lohnarbeitszentrierte Sozialversicherung als eine spezifische Verbindung von Versicherungs- und Solidarprinzip; ergänzt wird die Lohnarbeitszentrierung durch die Ehezentrierung zulasten verstärkter Erwerbstätigkeit von Frauen; die Träger der Sozialversicherung sind durch das Selbstverwaltungs- und Paritätsprinzip bestimmt als Grundlage für den weithin korporatistischen Charakter der deutschen Sozialpolitik; während als Ziel der Geldleistungen die erwerbsbezogene Lebensstandardsicherung dominiert, ist Armutsvermeidung der Bevölkerung kein explizites Ziel der Sozialversicherung, sondern Aufgabe der fürsorgerechtlichen Sozialhilfe, wo das Subsidiaritätsprinzip einschließlich Bedürftigkeitsprüfung gilt; gerade das Subsidiaritätsprinzip mit dem Vorrang der Wohlfahrtsverbände und Kirchen ist charakteristisch für das deutsche Sozialsystem.

*Aktuelle Trends und Perspektiven der sozialpolitischen Entwicklung*  
Abgeschlossen wird das Einleitungskapitel mit der aktuellen Diskussion um Abbau, Umbau oder Reform des Sozialstaats.

Was die Perspektiven betrifft, so werden angesichts der sich verändernden ökonomischen, sozialen und demografischen Verhältnisse Reformen als unabdingbar angesehen und daher auch in allen Einzelkapiteln dieses Lehrbuchs detailliert diskutiert. Die Autorin und die Autoren weisen aber zugleich auf die innere Widersprüchlichkeit einer Politik hin, die z. B. verstärkt soziales und bürgerschaftliches Engagement einfordert. Gegen den Mainstream in der öffentlichen Meinung betonen sie: »der eingeschlagene Weg des Ab- und Umbaus des Sozialstaates in Richtung von Basissicherung, Privatisierung, Marktorientierung und Eigenverantwortung widerspricht den Zielen einer Gesellschaft, die durch soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich charakterisiert ist und in der der Staat dementsprechend eine aktive und gestaltende Rolle spielt. Erst auf dieser Basis bieten sich für *alle* Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeiten einer freien Entfaltung und gleichberechtigten Teilhabe.« (S. 80)

Gegen die verbreitete Auffassung, den Sozialstaat heute vor allem als einen Kosten verursachenden Luxus anzusehen und als Belastung für den wirtschaftlichen Standort, argumentieren die Verfasserin und die Verfasser, dass sich soziale Sicherheit und ökonomische Effizienz durchaus verbinden lassen. Denn da die Betriebe und Beschäftigten unter erheblichem Modernisierungsdruck stehen, behindere soziale Unsicherheit, die sich als Leistungs- und Motivations-

bremse auswirke, gerade den wirtschaftlichen Strukturwandel. Der Sozialstaat wirke als positiver Faktor auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurück: »Eine breit angelegte Ausbildung der Erwerbsbevölkerung und eine hohe Arbeitsproduktivität sind bei Angst vor sozialem Abstieg, Ausgrenzung und Armut nicht gewährleistet.« (S. 81) Aber obwohl der Sozialstaat auch ein wichtiger Produktivitäts- und Innovationsmotor ist, wie gegen eine einseitige Kritik betont wird, reicht diese Argumentation nicht aus. Denn der »Sozialstaat hat immer auch normative, d. h. soziale und humane Ziele, auch jenseits der Maßstäbe der engen ökonomischen Funktionalität. Der Umgang mit sozial Schwachen, mit Älteren, Behinderten, Familien und Kindern, das qualitative Niveau der gesundheitlichen Versorgung, die Schaffung von gleichberechtigten Lebenschancen für die gesamte Bevölkerung – all diese Elemente haben einen eigenen Wert, der nicht durch den Hinweis auf ökonomische Effizienzverluste, verminderte Rentabilität oder entgangene Wachstumsraten außer Kraft gesetzt wird.« (S. 81)

### *Ökonomische Grundlagen und Finanzierung des sozialen Sicherungssystems*

Im zweiten Grundlagenkapitel (S. 93-211) geht es um die ökonomischen Zusammenhänge, um die Finanzierung des Sozialstaats sowie um dessen Finanzierungs Krise. Sozialpolitik in der Marktwirtschaft hat, so die Autorin und die Autoren, drei Hauptaufgaben oder lässt sich in drei Interventionsformen (S. 93 f.) gliedern: 1. Regulierung von Märkten (z. B. Arbeitsmarkt oder Pflegemarkt), 2. Einkommensumverteilung (z. B. Zahlung von Sozialeinkommen), 3. Bereitstellung sozialer Dienste (vor allem im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen). Die Struktur des Sozialbudgets (695,7 Milliarden € in 2005), in dem die finanzielle Dimension des Systems der Sozialen Sicherung ihren Ausdruck findet, sieht in Deutschland so aus, dass die Sozialversicherung etwa zwei Drittel davon ausmacht, wovon u. a. 32,6 Prozent auf die Renten-, 19,4 Prozent auf die Krankenversicherung, 11,9 Prozent auf die Ausgaben für Arbeitsförderung, 2,4 Prozent auf die Pflegeversicherung und 1,5 Prozent auf die Unfallversicherung entfallen (im Vergleich dazu liegen z. B. die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe jeweils bei ca. 2,5 Prozent). Die Sozialleistungsquote betrug 2005 31 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (S. 105), bei einer Staatsquote von insgesamt etwa 47 Prozent (S. 107). Die Höhe des Sozialbudgets sagt noch nichts über die Wirksamkeit und Qualität der Sozialpolitik aus. Unberücksichtigt sind beim ausgewiesenen Sozialbudget die unentgeltlichen sozialen Hilfeleistungen, die im Kontext von Familie oder anderen sozialen Netzen erbracht werden sowie die privaten Aufwendungen in der sozialen Sicherung (z. B. für die Vorsorge). All dies wäre noch zu berücksichtigen bei der Interpretation der Sozialleistungsquote und ihrer Entwicklung (S. 109).

Ausführlich wird das Problem der sog. Lohnnebenkosten diskutiert (S. 146 ff., bes. S. 154) Die Finanzierungs Krise des Sozialstaats (S. 155 ff.) wird erörtert unter Einbeziehung z. B. der demographischen Entwicklung, der Wanderungsbewegungen sowie der Wechselwirkungen zwischen Sozialpolitik und ökonomischem System

Gesamtwirtschaftlich macht es wenig Sinn, »steigende Sozialabgaben, wenn sie öffentlich über Beiträge und Steuern finanziert werden, als Zwangsabgaben und als Ausdruck einer unerwünschten Kostenexplosion zu erklären und *demgegenüber* die selben Ausgabenzuwächse, wenn sie privat über Versicherungsprämien oder Marktpreise finanziert werden, als Ausdruck eines zukunfts-trächtigen Wachstumsmarktes mit Beschäftigungs- und Gewinnchancen zu begrüßen« (S. 154).

(S. 177 ff.). Vor dem bereits erwähnten Argumentationshintergrund, den Sozialstaat auch in seiner produktiven und innovativen Funktion zu sehen, wird es als eine Zukunftsaufgabe bezeichnet, gerade den investiven und produktiven Charakter der Sozialpolitik zu stärken (S. 181). Bei den Finanzierungsalternativen der Sozialen Sicherung (S. 192 ff.) werden u. a. Konzepte wie die Bürgerversicherung (S. 199 ff.), die Wertschöpfungsabgabe (S. 202 ff.) oder die Kopfpauschalen in der Krankenversicherung (S. 204 ff.) erörtert.

### *Bereiche der Sozialpolitik im Einzelnen*

Ab Kapitel III werden die einzelnen Risikobereiche mit ihren sozialpolitischen Antworten und Bearbeitungsformen dargestellt, gegliedert gemäß der Gesamtkonzeption des Werkes: nach der Darstellung der Sachzusammenhänge, ihrer Strukturen, Probleme und Entwicklungstendenzen, auf der Basis eines umfangreichen Zahlen- und Datenmaterials, zusammengestellt durch die Sichtung und Auswertung einer Fülle einschlägiger Dokumente und Publikationen, werden die jeweiligen aktuellen Debatten über Perspektiven und Konzepte möglicher Lösungen wiedergegeben, kritisch diskutiert und mit eigenen Vorschlägen konfrontiert. Jedes dieser Einzelkapitel stellt ein Nachschlagewerk dar und bietet eine solide Einführung in den jeweiligen sozialpolitischen Problembereich. So kann man sich im Kapitel *Einkommen* rasch informieren z. B. über geschlechtsspezifische Lohnunterschiede (S. 232 ff.), wonach zwei Drittel der Niedrigverdienenden (d. h. unter 75 Prozent des Durchschnittseinkommens) Frauen sind (S. 232); man bekommt ohne langes Recherchieren in Spezialliteraturen die Belege an die Hand, dass durch die Orientierung des Sozialsystems am männlich bestimmten Normalarbeitsverhältnis die meisten Frauen noch immer keinen durchgängig eigenständigen und ausreichenden Sicherungsschutz bei sozialen Risiken haben (S. 312); man findet Übersichten über die Vermögensverteilung (S. 247 ff.), wonach das obere Fünftel der Bevölkerung zwei Drittel des gesamten Vermögens besitzt (S. 248), bekommt Zusammenstellungen z. B. über die gesetzlichen Mindestlöhne in der EU präsentiert (S. 267) oder erfährt Näheres über die Umbruchstendenzen in der Tarifpolitik (S. 270 ff.). Bei der Erörterung der Armutsthematik wird anschaulich die Abhängigkeit der Armutquoten von den zugrunde gelegten Armutmaßen gezeigt (Tabelle S. 360), oder es wird bei den Reformoptionen auf die aktuelle Debatte über das bedingungslose Grundeinkommen eingegangen (S. 376 ff.). Hier argumentieren die Autorin und die Autoren für eine Grundsicherung, aber gegen das Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens (S. 378), vor allem aus zwei Gründen: weil sie Erwerbsarbeit für unverzichtbar halten und weil die Finanzierungsprobleme eines solchen Grundeinkommens praktisch nicht lösbar seien, wie sie vorrechnen.

Das sich anschließende Kapitel IV: *Arbeit und Arbeitsmarkt* (S. 391-601) hat ebenfalls den Umfang einer ganzen Monographie. So zeigt etwa, um wieder einige Einzelpunkte unsystematisch herauszugreifen, die Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen von 1976 bis 2004 die Angleichung der Qualifikationen von Männern und Frauen: Waren z. B. 1976 noch 45 Prozent der weiblichen Erwerbstätigen ohne Ausbildungsabschluss (Männer

26,6 Prozent), so sind es 2004 nur noch 16,8 Prozent (Männer 14,5 Prozent); was die geschlechtsspezifischen Erwerbsmuster betrifft (S. 408), so waren fast die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen 2004 in Teilzeit beschäftigt (S. 415). Überhaupt waren nur noch etwa 50 Prozent aller Beschäftigten 2004 in einem unbefristeten Vollzeit-arbeitsverhältnis tätig, also im »Normalarbeitsverhältnis« (Männer 85 Prozent, Frauen 51 Prozent) (S. 435). In zwei Dritteln aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse findet man Frauen. Spürbare Strukturveränderungen zeigen sich auch in der Berufsausbildung, ob unter geschlechtsspezifischer oder auch schichtspezifischer Perspektive betrachtet. Einige Zahlen z. B. zur akademischen Berufsbildung (S. 462 ff.): Von den ca. 2 Millionen Studierenden im Wintersemester 2003/04 waren immerhin knapp die Hälfte Frauen. Oder: Seit den 1980er Jahren sinkt der Anteil der Studierenden, »deren Eltern maximal die Hauptschule absolviert haben (1985: 37 Prozent, 2003: 16 Prozent), wohingegen der Anteil der Studierenden steigt, von denen mindestens ein Elternteil die Hochschulreife besitzt (1985: 36 Prozent, 2003: 55 Prozent).« (S. 463 f.) So sehr dies ein Indiz für die fortbestehende und z. T. wieder wachsende soziale Ungleichheit im Bildungssektor ist, so muss man freilich auch bedenken, dass seit der Bildungsexpansion in den 1960er/1970er Jahren sich auch die Qualifikationsstruktur der Elterngeneration von Jahrgang zu Jahrgang verbessert hat (S. 464). Sehr ausführlich wird in mehreren Unterkapiteln der große Problembereich der Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit (S. 481 ff.) dargestellt. Hier wird man z. B. über die unterschiedlichen Erwerbskonzepte und Berechnungsarten der Quoten der Arbeitslosigkeit in Kenntnis gesetzt, wie sie die ILO (International Labor Association) oder aber die deutsche Bundesagentur für Arbeit zugrunde legen mit entsprechenden erheblichen Unterschieden in den dadurch ermittelten Quoten (S. 484). Es finden sich hier auch überzeugende Argumente gegen die These, Arbeitslosigkeit werde durch sozialpolitische Schutzbestimmungen und Regulierungen befördert (S. 516 ff.).

Von hohem Informationswert sind auch die Kapitel *Arbeit und Gesundheitsschutz* (V), *Gesundheit und Gesundheitssystem* (VI), *Familie und Kinder* (VII) sowie *Alter* (VIII). So finden sich neben gewichtigen Argumenten gegen die Marktsteuerung von Gesundheitsleistungen (S. 118 f.) auch solche gegen die behauptete Kostenexplosion bei den Gesundheitsausgaben: Setzt man deren Anstieg ins Verhältnis zu dem des Sozialprodukts insgesamt, so ist ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt (die »Gesundheitsquote«) z. B. von 1995 (10,1 Prozent) bis 2005 (10,7 Prozent des BIP) fast gleich geblieben (S. 213 f.). Die GKV-Ausgaben insgesamt stiegen zwischen 1992 und 2005 um 40,1 Prozent, das BIP um 38,4 Prozent; der Anteil ist also nur geringfügig verändert: 6,1 Prozent in 2005 gegenüber 6 Prozent in 1990. Noch einige weitere informative Zahlen zum Gesundheitssektor: 2004 waren ein Drittel der Gesundheitskosten der Gruppe der 65-85jährigen zuzurechnen, die nur 16,6 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht (S. 216). Das Personal in Krankenhäusern ist von 1995 bis 2005 von 1,1 Mio auf 1,0 reduziert worden (- 100 000) (Tabelle S. 170), während die Zahl der Ärzte von 101 000 auf 121 000 (+ 20 000) angestiegen ist. Bemerkenswert und ein Indikator für die gewachsene Belastung der hier Beschäftigten in



den letzten Jahren sind folgende Zahlen: Der Pflegedienst ist von 350 000 auf 302 000 (- 50 000) reduziert, das klinisches Hauspersonal von 33 000 auf 15 000 gar halbiert worden (S. 172). Im Gefolge der Umstrukturierungen durch die Gesundheitsreformen haben sich z. B. die Fallzahlen und die Verweildauer der Patienten umgekehrt proportional entwickelt, geschuldet dem Anreiz durch Fallpauschalen. Inhaltlich wird eine Überbetonung der spektakulären Akutmedizin und eine Vernachlässigung der Chronikermedizin und Geriatrie moniert (S. 176).

Zum Abschluß sollen noch einige Hinweise auf das Kapitel *Soziale Dienste* (IX) folgen, denn sie sind im Unterschied zu monetären Transfers deshalb ein wichtiger Teil der Sozialpolitik, weil neben finanziellen Ressourcen für bestimmte Arten von sozialen Problemen auch personenbezogene Hilfen erforderlich sind. Die Zusammenstellung nach Problemlagen, Zielgruppen und Handlungsformen (S. 506) sowie die nach Adressaten (S. 517) bietet zugleich eine Übersicht über das breite Spektrum von Handlungsfeldern Sozialer Arbeit. Erörtert werden u. a. Spezifika der Sozialen Dienste (S. 508 ff.) wie das Uno-actu-Prinzip, die Ko-Produktion oder die Unterscheidung von output (Vollzug der Dienstleistung) und outcome (Wirkung), desgleichen die fehlende Marktfähigkeit eines großen Teils der Sozialen Dienste (S. 513). Bekanntlich ist der Sektors auch ein großer und zudem expandierender Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich. Das zeigt z. B. der Überblick über die Zahl der Beschäftigten bezogen auf die Jahre 1999 und 2004. Nimmt man Gesundheits- (7,3 Prozent Anteil an allen Beschäftigten) und Sozialwesen (4,3 Prozent) zusammen, sind hier über 10 Prozent (über 3 Millionen) aller Erwerbstätigen beschäftigt, davon 970 000 in sozialpflegerischen Berufen, worunter die Berufe der Sozialen Arbeit mit ca. 600 000 Beschäftigten vertreten sind (allerdings inkl. Altenpfleger). Der Trend zur Professionalisierung der Sozialen Dienste hält an, in denen nach wie vor zu 85 Prozent die Frauen dominieren, was die Arbeit angeht (S. 519). Angesichts freilich der männlich dominierten Leitungspositionen handle es sich um »Frauenberufe in Männerregie«. Was die Prognose betrifft, so dürften die Beschäftigtenzahlen hier weiter steigen; vor allem die Gesundheits- und Seniorenwirtschaft gelten als Wachstumsbranchen. Sehr nützlich ist z. B. der detaillierte Überblick über die Träger und Anbieter, über die Finanzierungsprobleme (S. 525 ff.) und über die diskutierten Reformkonzepte. So werden etwa bei der Erörterung der Ökonomisierungstendenzen<sup>1</sup> z. B. unterschiedliche Formen der Privatisierung vorgestellt, die Differenz von Objekt- und Subjektförderung gezeigt, die Debatte um Qualität und Qualitätssicherung präsentiert (S. 561 ff.). Was die nicht-professionellen Hilfeformen (wie bürgerschaftliches Engagement) betrifft, so finden sich diese eher bei den »weichen« sozialen Bedarfslagen, während für die »harten« eher Professionelle erforderlich sind. Während eine Erosion des klassischen Ehrenamts, z. B. in den Kirchen (S. 583), diagnostiziert wird, ist die Zahl und die Spezialisierung der Selbsthilfegruppen (wobei innen- und außenorientierte unterschieden werden) enorm angewachsen (S. 585), was z. B. eine Liste von Hunderten von Selbsthilfegruppen am Beispiel der Stadt Düsseldorf anschaulich zeigt (S. 588). Bundesweit gibt es nach Schätzungen etwa 70 000 aktive Selbsthilfegruppen und -initiativen mit etwa 3 Millionen Menschen (S. 589).

Es sind, so resümieren die Autorin und die Autoren, die »abnehmenden Problemlösungskapazitäten primärer Sozialformen vor dem Hintergrund der sozial-ökonomischen und demografischen Veränderungen, die den Trend zur Ausweitung und Differenzierung sozialer Dienste bestimmt haben« (S. 521).

1 Vgl. hierzu auch Richard Sorg: Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Essay, in: Neue Praxis 2/2007, S. 209-215.

*Zusammenfassung*

Das hier vorgestellte Werk ist das Beste, was es nach Einschätzung des Rezensenten auf dem einschlägigen Büchermarkt an Vergleichbarem gibt: Lehrbuch, Handbuch, Nachschlagewerk und aktuelle Problem- und Alternativendiskussion in einem. Es bietet eine Fülle von Belegen und Argumenten für eine differenzierte und qualifizierte Debatte über Fragen und Kontroversen im gesamten, weit ausgedehnten Feld der Sozialpolitik. Weil es in vielfacher Hinsicht in hohem Maße nutzbringend verwendbar ist, gehört es, weit über den engen Fachkreis der Sozialpolitik hinaus, auf den Schreibtisch von allen, die sich mit sozialen Fragen befassen. Dies hat nicht zuletzt mit seiner konzeptionellen Anlage zu tun, die auch im Titel erkennbar ist: Es wird nicht einfach das institutionelle Gerüst und Spektrum der Sozialpolitik ausgebreitet; vielmehr wird diese verstanden und präsentiert als Antwort auf soziale Probleme. Ausgegangen wird deshalb von den realen sozialen Lagen und Risiken, um dann zu untersuchen, wie deren Bearbeitungsformen im System der sozialpolitischen Institutionen und Maßnahmen aussehen. Dabei wird nicht nur der Ist-Zustand detailliert und differenziert dargestellt, sondern es werden auch ausgiebig die aktuelle Debatte zu den verschiedenen Problemen, Bedarfen und Lösungsvorschlägen referiert und eigene Positionen der Verfasserin und der Verfasser, die sich als exzellente Experten der erörterten Thematiken erweisen, zur Diskussion gestellt. Dies ist insbesondere deshalb von hohem praktischen, politischen und theoretisch-wissenschaftlichem Interesse und Wert, weil wir in einer tief greifenden gesellschaftlichen und auch sozialpolitischen Umbruchsituation leben, der einschneidendsten seit Bestehen der Bundesrepublik, einer Situation, in der von den unterschiedlichsten Seiten und Interessenpositionen über die »Krise des Sozialstaats« debattiert und nach angemessenen »Reformalternativen« gesucht wird. Immer wieder weiten die Autorin und die Autoren den Blick auch über die Situation in Deutschland hinaus und ziehen vergleichend andere Länder, vorwiegend der EU, mit ein. Der praktische Nutzen des Werks wird durch eine Fülle von Übersichten, Tabellen und graphischen Abbildungen sowie ausführlichen Literaturlisten zu den einzelnen Kapiteln komplettiert. Von besonderer Bedeutung ist eine bemerkenswerte Innovation: die Kopplung der Print-Ausgabe mit den Möglichkeiten der digitalen Technik. Das Problem eines jeden gedruckten sozialpolitischen Nachschlagewerks, das rasche Veralten des Daten- und Zahlenmaterials, wird hier dadurch gelöst, dass zugleich mit diesem Lehr- und Handbuch eine ständige Internet-Aktualisierung angeboten wird; über die Web-Adresse »[www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de)« kann man das jeweils aktualisierte Datenmaterial problemlos herunterladen und findet Links zu einschlägigen Dateien, Übersichten oder Gesetzeswerken. All dies belegt die herausragende Qualität und den hohen Gebrauchswert dieses Werks, das mit seinen zahlreichen informativen Übersichten und Daten als eine Art wissensmäßige Infrastruktur für den gesamten Sozialsektor gelten kann. Es bietet zugleich wichtige argumentative Beiträge zu den Reformdiskussionen in den einzelnen Feldern der Sozialpolitik von der Arbeitswelt bis zu den Sozialen Diensten sowie zur aktuellen Sozialstaatsdebatte insgesamt.