

Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)/Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung (IAB)/Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung München (ISF)/Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (Hrsg.) (2005): *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland - Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN 3-531-14316-6.

I.1 Deutschland im Umbruch

Martin Baethge, Peter Bartelheimer

1. Die sozioökonomische Fragestellung

Das in Politik wie Wissenschaft verbreitete Bewusstsein, dass sich die deutsche Gesellschaft in einer Umbruchssituation befindet, bildet den Ausgangspunkt für den hier vorgestellten Berichtsansatz. Als Antriebskräfte des Umbruchs werden gemeinhin langfristig wirkende ökonomische und soziale Wandlungsprozesse angeführt: insbesondere der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft (Tertiarisierung), die steigende Wissensintensität und Durchdringung aller Arbeits- und Lebensbereiche mit Informationstechnik, die zunehmende Internationalisierung der wirtschaftlichen Austauschprozesse und die Globalisierung der Arbeitsmärkte und Wertschöpfungsketten, die demographische Entwicklung (Alterung der Gesellschaft und Migration) sowie Bildungsexpansion, Wertewandel und Individualisierung. Doch die Aufzählung solcher Trends erklärt noch wenig. Sie sind weltweit zu beobachten, wirken aber in verschiedenen Gesellschaften unterschiedlich und werden dort auch unterschiedlich bewältigt. Um dies zu verstehen, muss man Gesellschaften als sozioökonomischen Entwicklungszusammenhang auffassen, der die ökonomischen Bedürfnisse von Unternehmen und Haushalten als Wirtschaftssubjekten und die individuellen Bedürfnisse und Lebensziele sozial handelnder Gesellschaftsglieder mehr oder weniger gut in Einklang bringt. Sozioökonomische Formationen umfassen ein Produktionsmodell, d.h. ein Muster aus markt- bzw. geschäftspolitischen Strategien von Unternehmen und typischen Formen der Unternehmensorganisation in der Güter- und Dienstleistungsproduktion, und ein Sozialmodell, also die Gesamtheit der Institutionen und Regulierungen, die wirtschaftliche Aktivität gesellschaftlich einbetten (vgl. hierzu Kap. I.2).

Der erste Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland trägt den Untertitel ‚Arbeit und Lebensweisen‘. Er deutet die aktuelle gesellschaftliche Situation als Umbruch eines sozioökonomischen Entwicklungsmodells. Dabei ist Ar-

beit als eine doppelt bestimmte Aktivität aufzufassen, die sowohl dem ökonomischen System wie der persönlichen Lebensführung angehört. Und zur besseren Erfassung des subjektiven Faktors gesellschaftlicher Entwicklung dient ein relativ weiter Begriff von Lebensweisen, der alle Aktivitäten und Verhaltensweisen von Individuen und Haushalten einschließt, die ihr Verhalten als Marktakteure beeinflussen: Zeitverwendung, Lebensverlauf, Lebensform, Erwerbsorientierung, Bildungsverhalten, Arbeitsteilung im Haushalt und Konsummuster.

Das deutsche Produktions- und Sozialmodell der Nachkriegszeit ist auch heute noch der offene oder geheime Bezugspunkt für die öffentliche Wahrnehmung der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung nicht zuletzt deshalb, weil es für eine lange Phase steht, in der es zwar keine Symmetrie, aber eine Gleichgerichtetheit von ökonomischem Wachstum und sozialem Fortschritt in der doppelten Ausprägung von individueller und gesellschaftlicher Wohlfahrt gab. Man hat das „Modell Deutschland“ als sehr „robust“ bezeichnet (die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998). Seine Robustheit gewann es durch eine Dynamik im Verhältnis von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, in der wirtschaftliches Wachstum sozialstaatlich gestützt wurde, in der die Erhöhung privaten Wohlstands und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur Hand in Hand gingen und Veränderungen in der Lebensweise, vermittelt über Massenkonsum, die Ökonomie stützten. Dieses Sozialmodell entfaltete eine hohe soziale Kohäsion und politische Stabilität, die wiederum eine wichtige Stütze für das Produktionsmodell und die gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik abgaben.

Tab. I.1-1: Ausgewählte gesamtwirtschaftliche Kennziffern für Deutschland nach Konjunkturzyklen

Zeitraum (Konjunkturzyklus)	Bruttoinlandsprodukt a), b)	Arbeitsvolumen c)	Erwerbstätige c)	Arbeitszeit je Erwerbstätigen c)	Produktivität je Erwerbstätigen a), c)	Produktivität je Erwerbstätigen- stunde	Arbeitslose d)	Stille Reserve e)
Westdeutschland	durchschnittliche jährliche Veränderung in %							
1951-58	11,1	1,1	2,8	-1,4	6,7	9,1	-7,1	
1959-67	6,8	-0,2	0,9	-1,0	11,7	14,0	-3,6	
1968-75	4,1	-1,2	0,1	-1,3	3,9	5,8	16,7	23,3
1976-82	2,3	-0,2	0,3	-0,5	2,0	2,5	10,1	10,5
1983-93	2,9	0,0	0,8	-0,8	1,9	3,0	2,2	1,0
Deutschland								
1994-2002	1,5	-0,4	0,3	-0,6	1,2	1,9	2,8	-0,8

a) Real, bis 1993 in DM-Preisen von 1991, ab 1994 in €-Preisen von 1995. b) bis einschließlich 1959 ohne Saarland und Berlin; bis einschließlich 1988 nur Westdeutschland. c) Zahlen ab 1994 berücksichtigen die Revision der Erwerbstätigenstatistik 1999. d) Bestand im Jahresdurchschnitt. e) Stille Reserve im engeren Sinne und Personen in Maßnahmen nach Berechnung des IAB.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB (FB 4), eigene Berechnungen.

Hinweise darauf, dass sich ab der Mitte der 70er Jahre die wirtschaftliche Dynamik dieses Modells erschöpft, finden sich in der langfristigen Entwicklung makroökonomischer Indikatoren (vgl. Tab. I.1-1). In diesem neuen wirtschaftlichen Umfeld wandeln sich zugleich alltägliche Arbeitsformen und Lebensweisen. Das in der

Nachkriegszeit entstandene bzw. ausgebauten deutsche Produktions- und Sozialmodell verändert sich und wird zunehmend in Frage gestellt.

2. Ergebnisse und Situationsdeutungen

In der deutschen Gesellschaft stehen heute alte und neue Arbeitsformen und Lebensweisen nebeneinander, so dass sich sowohl Belege für Kontinuitäts- wie für Umbruchsannahmen finden lassen. Jede der neuen Formen trägt zur Infragestellung des alten Produktions- und Sozialmodells bei, doch keine von ihnen vermag bislang der gesamten sozioökonomischen Entwicklung ihren Stempel aufzudrücken, wie es in früheren Umbruchsituationen etwa die Entstehung der Industriearbeiterklasse, die sozialstaatliche Sicherung der Lohnarbeit, der Massenkonsum langlebiger Gebrauchsgüter oder die Verallgemeinerung des Zwei-Generationen-Haushalts mit männlichem Hauptverdiener taten. Wenn sich die Befunde des ersten Berichts zur sozioökonomischen Entwicklung dennoch auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen, dann auf den *zunehmender Vielfalt und Ungleichheit*.

Ein Maßstab für die Bewertung der künftigen sozioökonomischen Entwicklung – und damit auch für gesellschaftspolitische Gestaltung – kann darin liegen, ob die Spielräume für Individuen und Haushalte, unter einer wachsenden Vielfalt von Möglichkeiten die ihnen gemäße Lebensweise zu wählen, zunehmen oder eingeschränkt werden. Die „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union etwa spricht im Zusammenhang mit der Modernisierung des „europäischen Gesellschaftsmodells“ von einer „neuen Gesellschaft mit besseren individuellen Wahlmöglichkeiten für Männer und Frauen“ (Europäischer Rat 2000). Lässt sich die wachsende Vielfalt individueller Lebensweisen als Indikator ‚guter‘ Gesellschaftsentwicklung, nämlich wachsender Wahlmöglichkeiten in einer ökonomisch reicheren Gesellschaft deuten, so zeigt dagegen die zunehmende Ungleichheit von Lebenslagen und Teilhabechancen eine Störung des Zusammenhangs zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung an. Je mehr individuelle Verschiedenheit das erreichte Niveau gesellschaftlicher Entwicklung ermöglicht, desto ausgrenzender werden alte und neue Strukturen sozialer Ungleichheit empfunden, die Individuen und Haushalte von solchen Wahlmöglichkeiten ausschließen.

Die gleichzeitige Zunahme von Vielfalt und Ungleichheit hat zur Folge, dass die heutige gesamtdeutsche Gesellschaft politisch und sozial wesentlich schwerer zu integrieren ist als die Bundesrepublik der Nachkriegsjahrzehnte, in denen über Klassen- und Milieugrenzen hinweg eine Angleichung von Lebensweisen in greifbare Nähe zu rücken schien. Die eigensinnigen Bedürfnisse und Lebenskonzepte von Individuen und Haushalten als Grenzen politischer Gestaltung zu respektieren, kann nicht den Rückzug des Sozialstaats bedeuten. Vielfalt und Ungleichheit stellen heute die Institutionen des deutschen Produktions- und Sozialmodells vor neue Herausforderungen.

Die nachstehende Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse des ersten Berichts zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland zielt nicht auf Vollständigkeit. Sie wählt Befunde unter einigen wenigen Gesichtspunkten aus, die für eine gesellschaftliche Situationsdeutung zentral scheinen. Quellen und Berechnungskonzepte

zum hierbei verwendeten Zahlenmaterial sind in den einzelnen Kapiteln des Bereichs nachgewiesen.

2.1. Deutschland als Erwerbsgesellschaft: Stabilität und Unsicherheit¹

Befunde

Deutschland bleibt eine Arbeitsgesellschaft. Erwerbsbeteiligung ist für die große Mehrheit der Bevölkerung die Aktivität, die ihre Lebensweise bestimmt und über ihre soziale Sicherung entscheidet. Daran haben bislang weder demographische Trends noch veränderte Lebensweisen noch gesamtwirtschaftliche Unterbeschäftigung etwas Grundlegendes geändert. Die Bevölkerung im Erwerbsalter macht heute (2000) wie in den 50er und 60er Jahren zwei Drittel der Gesamtbevölkerung aus. Die Zahl der Erwerbspersonen hat in Westdeutschland langfristig absolut wie relativ (als Erwerbsquote gemessen) zugenommen, während die der Nichterwerbspersonen leicht abnahm. Zu Beginn des neuen Jahrhunderts liegen die Erwerbsquoten (nach dem Mikrozensus 2002) für Männer bei gut 80%, für Frauen im Westen bei ca. 64% (im Osten bei 73%). Der Erwerbswunsch liegt noch deutlich höher: Berücksichtigt man zusätzlich die stille Reserve, so haben (nach dem Sozio-oekonomischen Panel 2001) nur zehn Prozent der Männer und nur 18% der westdeutschen bzw. 15% der ostdeutschen Frauen keine Erwerbsorientierung.

Gewinnt der Arbeitsmarkt als zentrale gesellschaftliche Teilhabeinstanz auf der Angebotsseite mithin eher noch an Bedeutung, steht dem jedoch eine schwächere Nachfrage gegenüber. Die realisierte Erwerbsbeteiligung, gemessen an den Erwerbstätigenquoten oder am Volumen bezahlter Erwerbsarbeitsstunden, ist insgesamt rückläufig und differenziert sich sozial aus. Zwar arbeiten die Deutschen heute anders als in den 70er Jahren. Doch diese Änderungen, zu denen auf der Angebotsseite veränderte Lebensweisen und Arbeitslosigkeit, auf der Nachfrageseite betriebliche Flexibilisierungsstrategien beitragen, betreffen nicht die ganze Erwerbsbevölkerung in gleicher Weise. Die Auseinanderentwicklung einer relativ stabilen und einer unsicheren Zone der Erwerbsbeteiligung soll zunächst für das alte Bundesgebiet dargestellt werden, bevor (unter 2.3.) auf die Sonderentwicklung Ostdeutschlands eingegangen wird.

Für einen zwar schrumpfenden, aber immer noch mehrheitlichen Teil der westdeutschen Erwerbsbevölkerung findet Erwerbsbeteiligung auch heute trotz Massenerwerbslosigkeit, neuer Erwerbsformen und betrieblicher Flexibilisierungsstrategien in einer Zone relativ stabiler Beschäftigung statt, in der Flexibilisierung vor allem als unternehmensinterne Veränderung vor dem Hintergrund einer allgemein unsicheren Arbeitsmarktsituation erfahren wird.

- 2002 arbeiteten im Westen zwei Drittel der erwerbstätigen Männer, jedoch nur 46% der Frauen in unbefristeter, abhängiger Vollzeitbeschäftigung.
- Für die westdeutschen Männer der Geburtsjahre 1945 bis 1951, deren Haupterwerbsphase (31. bis 50. Lebensjahr) in die Zeit von der Mitte der 70er Jahre bis

1 Siehe insbesondere Kap. II.1, Kap. III.1, Kap. III.2 und Kap. III.3.

2001 fiel, blieb kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung offenbar noch die Norm: Sie waren in dieser Zeit noch zu 91% überwiegend, zu 75% sogar durchgängig erwerbstätig, und dies fast ausschließlich in Vollzeit. Bei den westdeutschen Frauen der gleichen Altersjahrgänge sah dies anders aus: Von ihnen waren nur etwa 55% in diesem Zeitraum überwiegend erwerbstätig und nur 32% durchgängig; noch weniger Frauen (29%) arbeiteten überwiegend in Vollzeit.

- 91% der westdeutschen Männer und 93% der Frauen dieser mittleren Altersgruppe (30 bis 50 Jahre) waren im Drei-Jahreszeitraum 1998 bis 2000 entweder gar nicht von Arbeitslosigkeit betroffen oder durchliefen nur eine kurze Phase der Sucharbeitslosigkeit (bis zu 6 Monaten).
- 88% der im Westen unbefristet Erwerbstätigen hielten 2001 einen Verlust ihres Arbeitsplatzes für unwahrscheinlich.
- Im Jahr 2002 galt für 71% der westdeutschen Vollzeitbeschäftigten in Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten eine Tarifbindung, 48% hatten zudem einen Betriebsrat.

Neben dieser Zone entsteht ein Bereich unsicherer Erwerbsbeteiligung. In dieser noch kleinen, jedoch neuartigen Zone flexibler, nicht standardisierter Erwerbsarbeit, wie sie die alte Bundesrepublik nicht kannte, sind niedrige Einkommen, Wechsel von Beschäftigung, Maßnahmen der Arbeitsförderung, und Bezug von Lohnersatzleistungen sowie Kombinationen von Erwerbseinkommen und lohnergänzenden Leistungen die Regel, und unbefristete, sozialversicherte Jobs, die dem Normalarbeitsverhältnis entsprechen, die Ausnahme.

- In Westdeutschland waren 2001 7% der Männer und 15% der Frauen der mittleren Altersgruppe (30 bis 50 Jahre) beschäftigungslos (gemeldete und nicht gemeldete Erwerbslosigkeit, stille Reserve, Basis ist die gesamte Wohnbevölkerung dieses Alters).
- 13% aller in der Arbeitslosenversicherung gemeldeten Männer und 15% der Frauen bezogen während der Jahre 1996 bis 2000 für längere Zeit (25% und mehr ihrer Erwerbszeit) Lohnersatzleistungen.
- Die Erwerbspersonen, die sich in dieser Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung bewegen, entsprechen zu großen Teilen nicht dem Bild, das sich die Gesellschaft von Langzeitarbeitslosen macht. Viele von ihnen wechseln häufiger zwischen Phasen der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, ohne die Zone beruflicher Gefährdung zu verlassen.
- Der Zone beruflicher Unsicherheit sind auch Erwerbsformen wie unfreiwillige bzw. geringfügige Teilzeit, Alleinselbständigkeit, Befristung und Leiharbeit zuzuordnen, jedenfalls dann, wenn sie für die so Arbeitenden keine ‚Brücke‘ zu normalitätstypischer Beschäftigung mehr bilden, sondern zum erwerbsbiografischen Schicksal werden: In westdeutschen Betrieben und Verwaltungen arbeitete 2001 etwa ein Viertel der Belegschaften (24%, mit deutlichem Schwerpunkt im Dienstleistungsbereich) in nicht-standardisierten Beschäftigungsverhältnissen.

Die Zonen der Stabilität und der Unsicherheit scheinen einander zunehmend zu bedingen: Gerade der Anstieg der vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Be-

schäftungsverhältnisse für die einen hilft die betriebsinternen Arbeitsmärkte der anderen stabilisieren, trägt also zur Beschäftigungssicherheit der so genannten Stamm- oder Kernbelegschaft und zu geringerer Fluktuation der Beschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen bei.

Die prekäre Erwerbsbevölkerung, die so entsteht, ist nicht von Erwerbsarbeit ausgegrenzt, sondern erlebt *in* der Erwerbsbeteiligung die Ausgrenzung von arbeitsgesellschaftlichen Teilhabeversprechen. Ob in kürzeren oder längeren Phasen der – meist nicht standardisierten – Beschäftigung oder der Erwerbslosigkeit, ihre Erwerbsbeteiligung bleibt stets gefährdet, erreicht nicht mehr die gesellschaftlich noch weithin gültige Norm versicherter, unbefristeter Beschäftigung und vermittelt ihnen weder volle materielle Teilhabe noch ausreichende soziale Sicherheit.

Fragen an politische Gestaltung

Das soziale Bewusstsein der Gesellschaft bleibt bis heute durch die Erfahrung der Nachkriegsjahrzehnte geprägt, in denen für die breite Masse der Haushalte abhängige Erwerbsarbeit zwar nicht Gleichheit, aber doch soziale Sicherheit vermittelte. Die wichtigste Konsequenz der neuen Verhältnisse am Arbeitsmarkt besteht darin, dass Erwerbsbeteiligung aufhört, zuverlässig soziale Sicherheitsansprüche zu begründen. Dieser Befund zielt auf den Kern der europäischen Sozialagenda im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union. Selbst wenn das Vollbeschäftigungsziel der Sozialagenda, bis 2010 Beschäftigtenquoten von nahe 70% (bei Frauen von über 60%, bei Älteren ab 55 Jahren von 50%) zu erreichen, noch realisiert würde, wäre der erwartete Effekt, den sozialen Zusammenhalt und Eingliederung zu stärken, keineswegs sicher. In der EU-Zielformel „mehr und bessere Arbeitsplätze“ bedürfen vor allem die Arbeitsplatzqualität und die arbeitsmarktnahe soziale Sicherung der Konkretisierung. Es gibt keinen Konsens darüber, welche Mindeststandards der Erwerbsbeteiligung bei abnehmender Geltung des alten Normalarbeitsverhältnisses politisch verteidigt werden sollen.

Die breite Zone unsicherer Arbeitsmarktintegration entsteht in einem entwickelten Sozialstaat. Für ihre künftige Entwicklung ist daher entscheidend, wie sie sozialstaatlich flankiert wird. Das Instrumentarium des historisch gewachsenen deutschen Sozialmodells, in dem die beitragsfinanzierte Sozialversicherung dominiert, ist für die neuen Risiken nicht geschaffen. Alternativen für die künftige Gestaltung werden unter Stichworten wie „Flexicurity“ und „Übergangsarbeitsmärkte“ diskutiert. Die Zielformel der EU-Sozialagenda, ein „neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit“ zu finden, muss nicht nur für die Arbeitsbeziehungen, sondern auch für die soziale Sicherung konkretisiert werden. Derzeit spaltet sich beschäftigungsorientierte soziale Sicherung in eine Zone der Sozialversicherung und eine Zone der Arbeitsfürsorge auf, was die Grenze zwischen sicheren und unsicheren Erwerbsmustern vertieft und individuelle Übergänge zwischen ihnen erschwert.

Bestehende Instrumente der Arbeitsförderung wirken immer weniger als Brücken in den Bereich stabiler Beschäftigung und unterstützen nicht mehr Stellenbesetzungsvorgänge. Daher müssen die Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik stärker unter Qualitätsgesichtspunkten beobachtet werden, d.h. nach den zusätzlichen

Handlungsspielräumen, die sie Arbeitssuchenden und Arbeitgebern bei der Stellenbesetzung eröffnen.

2.2. Begrenzte Modernisierung statt Überwindung des Haupternährermodells²

Befunde

Das für die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft und für den Sozialstaat der „sozialen Marktwirtschaft“ prägende Familienmodell war das des männlichen Hauptverdieners, in dem – idealtypischer Weise – der Mann über Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt, die Frau die Funktionsfähigkeit des Haushalts sicherstellte. Dieses normative Modell hat nur einen Teil seiner Geltung eingebüsst. Die großen Unterschiede in Erwerbsbeteiligung und Lebensweise, die der „kleine Unterschied“ von Männern und Frauen im deutschen Modell nach sich zog, sind zwar in Bewegung geraten, doch nicht verschwunden. Zwar sind heute (2002) in Westdeutschland 4,1 Mill. mehr Frauen erwerbstätig als 1968, was zu zwei Dritteln auf zusätzliche Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen zurückgeht: Die Erwerbsquote verheirateter Frauen stieg in diesem Zeitraum von 35% auf 62%. Doch hinter der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen steht weder eine Angleichung der Erwerbsmuster noch ein neues Modell der häuslichen Arbeitsteilung.

Der Fortschritt bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen wurde im Saldo ausschließlich durch Teilzeitbeschäftigung erzielt. 19% der westdeutschen erwerbstätigen Frauen arbeiten 2002 in versicherungspflichtiger Teilzeit, weitere 16% in geringfügigen Teilzeitformen, wobei gut die Hälfte dieser Frauen gern länger arbeiten würde. Aufgrund ihrer häufig reduzierten Arbeitszeiten erreichen westdeutsche Frauen 2001 zwar einen Anteil von 46% an allen Erwerbstätigen, jedoch nur einen Anteil von 39% am realisierten Arbeitsvolumen.

Die Zunahme der Teilzeitarbeit ist vor allem Ausdruck des Beharrungsvermögens, welches das Muster des männlichen Haupternährers neuen Erwerbskonstellationen entgegensetzt:

- Obwohl in den westdeutschen Paarhaushalten mit Kindern (sie machen 2001 noch 19% aller Haushalte aus) das Ein-Verdiener-Modell leicht rückläufig ist, wirtschaftet immer noch die Hälfte von ihnen (48%) nach diesem Modell, bei dem sich in der Regel die Frau auf Kinder und Haushalt konzentriert und der Mann auf Erwerbsarbeit.
- Der Anteil der Erwerbskonstellationen, in denen beide Eltern vollzeitnah beschäftigt sind, ist sogar rückläufig (2001 13%, 1984 waren es noch 18%).
- Stark zugenommen hat dagegen der Anteil der Konstellationen mit einem (meist männlichen) Vollzeitbeschäftigten und einer (meist weiblichen) Teilzeitbeschäftigten. Diese modernisierte Variante des Haupternährermodells, das Eineinhalb-Verdiener-Modell, galt 2001 in 33% der westdeutschen Familien mit Kindern (gegenüber 23% 1984).

2 Siehe insbesondere Kap. II.3, Kap. III.6 und Kap. III.7.

Damit behält das Hauptnährermodell seinen hohen Einfluss, was sich insbesondere in den Erwerbsbiographien der westdeutschen Mütter in der mittleren Erwerbsphase (30 bis 50 Jahre) zeigt. Von ihnen ist unverändert nur gut ein Fünftel durchgängig erwerbstätig, und der Anteil derjenigen, die durchgängig vollzeiterwerbstätig waren, hat auf 8% abgenommen. Dem entspricht, dass noch zwei Drittel der westdeutschen Mütter (64% der 30- bis 50-jährigen) Haushaltstätigkeiten als biographische Phase angeben, Männer dagegen praktisch nie.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist in Westdeutschland weitgehend Frauensache geblieben. Der Unterschied zwischen dem haushaltsbezogenen Zeitaufwand (einschließlich Kinderbetreuung) von Männern und Frauen ist nach wie vor erheblich und hat sich nur dadurch reduziert, dass Frauen Hausarbeitszeit eingespart haben.

- In Erwerbstätigenhaushalten mit Kindern unter 16 Jahren dominiert bei den Vätern durchweg die erwerbsgebundene Zeit (d.h. sie macht mehr als die Hälfte der gemeldeten Aktivitäten aus). Im Zeitbudget der Mütter dagegen dominieren diese Zeiten auch dann nicht, wenn sie erwerbstätig sind.
- 21% der Männer arbeiten länger als 48 Stunden in der Woche. Ihre langen ‚männlichen‘ Erwerbsarbeitszeiten setzen oft kurze ‚weibliche‘ Arbeitszeiten voraus: Bei einem Drittel (36%) der Männer mit überlangen Arbeitszeiten ab 48 Stunden aufwärts ist die Partnerin gar nicht erwerbstätig, bei einem weiteren Drittel (30%) arbeitet sie in Teilzeit. Umgekehrt lebt das Gros der erwerbstätigen Frauen mit Partnern zusammen, deren Arbeitszeiten länger sind als ihre eigenen – oder die gar nicht erwerbstätig sind. Bei der kleinen Gruppe der Frauen mit überlangen Arbeitszeiten arbeiten jedoch meist auch die Partner länger als 40 Stunden. Es gibt also auch eine Minderheit von Haushalten mit einem Erwerbsmuster, das auf hohen Gesamtarbeitszeiten beruht.
- Im Westen leisten Männer (1999) im Tagesdurchschnitt 1,9 Stunden Hausarbeit, etwa gleich viel wie 1984 (im Osten: 2,2 Stunden), Frauen mehr als doppelt so viel. Westdeutsche Paare mit Kindern unter 6 Jahren sind (2001) täglich 13 Stunden ganz oder teilweise mit Kinderbetreuung und -erziehung beschäftigt (im Osten: 11,6 Stunden). Davon entfallen auf Frauen 10,8 Stunden (im Osten: 8,6 Stunden), auf Männer 2,8 Stunden (im Osten 3,0 Stunden).
- Frauen in Paarhaushalten sind von einer partnerschaftlichen Aufteilung der Haus- und Versorgungsarbeit weit entfernt. Bei westdeutschen Paaren mit mindestens einem Kind unter 6 Jahren leisten die Frauen im Durchschnitt 76% der gesamten Sorgearbeit (Kinderbetreuung und Hausarbeit), im Osten 71%. Der Anteil der Frauen an der Sorgelast sinkt im Eineinhalb-Verdiener-Modell im Westen auf 70%, im Osten auf 69%, und bei vollzeitnaher Beschäftigung beider Partner in beiden Landesteilen auf 64%.

Die ungebrochene Dominanz des alten bzw. teilerneuerten Familienerwerbsmusters hat nicht nur die Konsequenz, dass die weibliche Hälfte des gesellschaftlichen Erwerbspersonenpotenzials nur halb mobilisiert wird, Frauen die im Bildungssystem erreichte Gleichstellung (vgl. 2.5.) am Arbeitsmarkt schwerer verwerten können und die Durchsetzung neuer, gleichberechtigter Zeitmuster im Verhältnis der Geschlechter gebremst wird. Neben Tendenzen der Angleichung zwischen den Ge-

schlechtern stehen neue soziale Differenzierungen unter Frauen. Während sich vor allem die Erwerbsmuster kinderloser hochqualifizierter Frauen an die ihrer Partner oder Kollegen angleichen, unterscheidet sich die Situation von Frauen mit Kindern je nach der Lebensform der „Nur-Hausfrau“, der Zuverdienerin, der partnerschaftlichen, vollzeitnahen Erwerbsbeteiligung und der Alleinerziehenden.

Fragen an politische Gestaltung

Erwerbskonstellation und Arbeitsteilung im Haushalt sind prägende Bestimmungen sozioökonomischer Entwicklung. Das modernisierte Modell des Haupternährers mit Zuverdienerin bricht nicht grundsätzlich mit der in den 50er Jahren durchgesetzten Familiennorm. Die Arbeits- und Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte hat die von den Frauen erreichte Erwerbsbeteiligung nachvollzogen, ohne dass ein neues Leitbild partnerschaftlich geteilter Erwerbstätigkeit und Familienarbeit politikfähig geworden wäre. Die Zielformel der EU-Sozialagenda, die berufliche Gleichstellung von Männern und Frauen und die bessere Verknüpfung von Berufs- und Familienleben zu fördern, wahrt eine formelle Neutralität gegenüber den Familiennormen, die für Männer und Frauen real ungleiche Bedingungen der Erwerbstätigkeit begründen. Da aber in Paarhaushalten ein enger Zusammenhang zwischen einer egalitären Teilhabe am Erwerbsleben und einer partnerschaftlichen Teilung der Hausarbeit besteht, können langfristig stabile Wahlmöglichkeiten für eine egalitäre Erwerbsbeteiligung von Frauen nur geschaffen werden, wenn Arbeitsmarktpolitik, Zeitpolitik, Familien- und Sozialpolitik an einem einheitlichen, komplexen Gleichstellungsziel ausgerichtet werden. Dazu muss politisch entschieden werden, welche der in der Gesellschaft konkurrierenden Haushaltskonstellationen im Interesse einer echten Wahlmöglichkeit künftig wie unterstützt werden können.

2.3. Der Osten ist (noch) anders³

Befunde

Gesamtdeutschland bleibt 14 Jahre nach der Vereinigung ein gemeinsamer Staat zweier eng verwandter, aber doch verschiedener Sozialmodelle. Der Systemwechsel vom Staatssozialismus zum hoch entwickelten Kapitalismus hat – wie in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – unter dem Überbau der aus dem Westen übertragenen Institutionen eine besondere Transformationsgesellschaft entstehen lassen. Dieser Systemwechsel wird überlagert vom Umbruch in Ökonomie und Institutionen der westlich geprägten Bundesrepublik. So entstand eine doppelte Umbruchssituation.

Ostdeutschland ist heute das soziale Experimentierfeld einer Arbeitsgesellschaft, deren Männer und Frauen zugleich eine höhere Erwerbsquote und eine niedrigere Beschäftigungsquote, eine höhere Erwerbsorientierung und schlechtere Arbeitsmarktchancen aufweisen als im Westen der Republik. Die Zahl der Erwerbstä-

3 Siehe insbesondere Kap. I.3.3, Kap. III.2, Kap. III.3 und Kap. III.7.

tigen ist 1990 zunächst massiv eingebrochen und seither stetig weiter gesunken. Ein Teil der Betroffenen hat sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen, ein Teil befindet sich in verschiedenen Formen der Unterbeschäftigung.

Auch in Ostdeutschland existiert noch eine Zone stabiler Beschäftigung, in der die alten Regeln der Arbeitsgesellschaft – z.T. mit Spuren der östlichen Variante – fortgelten. Doch die Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung hat hier ein solches Ausmaß erreicht, dass sie nicht nur die Lebensweisen an den Rändern der Gesellschaft, sondern die gesamte Sozialstruktur zu prägen beginnt.

- Im Jahr 2001 waren 17% aller ostdeutschen Männer und 21% der Frauen im mittleren Alter von 30 bis 50 Jahren beschäftigungslos (arbeitslos gemeldet, erwerbslos oder in der stillen Reserve, Basis ist die gesamte Wohnbevölkerung dieses Alters).
- In den neuen Bundesländern machten 23% der Männer und 28% der Frauen dieser Altersgruppe im Zeitraum 1998 bis 2000 eine Erfahrung mit Arbeitslosigkeit, die über Sucharbeitslosigkeit (bis zu 6 Monaten) hinaus ging.
- 38% der ostdeutschen Männer dieses Alters, die im Juni 2000 sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, hatten seit 1996 einmal oder mehrmals zwischen Beschäftigung und Lohnersatzleistungen gewechselt; bei den Frauen waren es 32%.
- Im Osten bezogen 28% der in der Arbeitslosenversicherung gemeldeten Männer und 45% der Frauen während der Jahre 1996 bis 2000 für längere Zeit (25% und mehr ihrer Erwerbszeit) Lohnersatzleistungen.
- Tarifbindung und Vertretung durch einen Betriebsrat galten 2002 nur noch für 31% der ostdeutschen Vollzeitarbeitsplätze.

Stehen im Jahr 2003 im Westen rechnerisch einer offenen Stelle sechs arbeitslose Bewerber gegenüber, so sind es in Ostdeutschland 22. Eine Nachfragerücklage dieses Ausmaßes lässt sich nicht als „Mismatch“ von Stellenangebot und Stellensuchenden deuten und funktioniert die aus den westlichen Bundesländern übernommenen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik um. In dieser Situation wird nicht nur die materielle Teilhabe von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten ganz oder teilweise von Lohnersatzleistungen abhängig – auch ihre Erwerbsbeteiligung wird ganz oder teilweise über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vermittelt. Doch in den unstetigen, vielfach unterbrochenen Erwerbsverläufen bauen Maßnahmen und (geförderte wie nicht geförderte) Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr Brücken in die erwerbsgesellschaftliche Normalität eines ‚ersten‘ Arbeitsmarkts, sondern sie halten den ökonomisch ‚überflüssigen‘ Teil der Erwerbsbevölkerung zu abgesenkten Kosten und unter Erhaltung erwerbsgesellschaftlicher Wertorientierungen im prekären Arbeitsmarktsegment fest. Diese ‚sekundäre‘ Form der Arbeitsmarktintegration und der ihr entsprechende Funktionswandel der Arbeitsförderung bleibt nicht auf den Osten beschränkt, betrifft aber im Westen vorerst noch einen deutlich kleineren Teil der Erwerbsbevölkerung.

Trotz ungünstiger Arbeitsmarktbedingungen orientieren sich ostdeutsche Frauen weiterhin an der in der DDR fast allgemein gültigen Erwerbskonstellation zweier vollzeitbeschäftigter Partner. Die Geschlechterdifferenz fällt daher in Ostdeutschland nicht nur in den Erwerbsquoten, sondern auch in den Erwerbsbiogra-

fien von Frauen geringer aus als im Westen. Betrachtet man für verschiedene Geburtsjahrgänge den Verlauf ihres Erwerbslebens, so zeigt sich sowohl das besondere ostdeutsche Verdiennermodell als auch der beginnende Einbruch bei der Erwerbstätigkeit der Frauen mit Kindern.

- Die 1938 bis 1944 im Osten geborenen Mütter verbrachten ihre Haupterwerbsphase (31. bis 50. Lebensjahr) fast vollständig in der DDR. Sie waren in den Jahren 1969 bis 1994 noch zu 66% überwiegend und zu 47% durchgängig vollzeiterwerbstätig.
- Das mittlere Erwerbsalter ostdeutschen Müttern der Geburtsjahrgänge 1945 bis 1951 war stärker von der Wende und der Vereinigung geprägt. Der Anteil der Frauen dieser Jahrgänge, die in den Jahren 1976 bis 2001 trotz eines Lebens mit Kindern überwiegend in Vollzeit arbeiteten, sank auf 53%.
- Obwohl stark rückläufig, ist im Jahr 2001 die Vollzeitbeschäftigung von Müttern und Vätern mit 42% aller ostdeutschen Paarhaushalte mit Kindern unter 16 Jahren immer noch die häufigste Familienerwerbskonstellation. (1990 hatten noch 62% aller ostdeutschen Elternpaare nach diesem Modell gearbeitet.)
- Das ostdeutsche Arbeitsvolumen ist entsprechend egalitärer verteilt: der Anteil der Frauen entspricht mit 43% (2001) noch annähernd ihrem Anteil an den Erwerbstätigen (47%). Diese Orientierung am Zwei-Verdiener-Modell hat auch eine partnerschaftlichere Teilung der Hausarbeit zur Folge.

Teilzeitbeschäftigung nahm in Ostdeutschland seit der Wende nur geringfügig zu – sie bildet im ostdeutschen Verdiennermodell (noch) keine echte Alternative, und der Anteil unfreiwilliger Teilzeit ist in Ostdeutschland besonders hoch. Einerseits arbeitet heute noch fast die Hälfte der ostdeutschen Beschäftigten (47%) länger als 40 Stunden. Andererseits steigt der Anteil der Haushalte, in denen nur noch ein Partner arbeitet oder in denen kein erwachsenes Haushaltsmitglied mehr erwerbstätig ist.

Fragen an politische Gestaltung

In der vereinigten Bundesrepublik entstand eine doppelte Umbruchssituation, in der die Übertragung des an sich bereits umbaubedürftigen bundesdeutschen Institutionensystems Reformen im Westen eher verzögerte, ohne im Osten die erwarteten Wirkungen zu zeitigen. Es erscheint wenig realistisch, die Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland weiter als zeitweiligen Verzug bei einer früher oder später erwarteten Angleichung zu interpretieren. Die These vom doppelten Umbruch berücksichtigt die Möglichkeit einer längerfristigen sozioökonomischen Sonderentwicklung Ostdeutschlands. Damit stellt sich nicht nur die Frage, was realistische Ziele beim „Aufbau Ost“ sein können. Nicht alle ostdeutschen Entwicklungen sind einzigartig, und wachsende sozialräumliche Disparitäten sind, nicht zuletzt aus demographischen Gründen, auch in Westdeutschland zu erwarten. In Ostdeutschland sind daher arbeits- und regionalpolitische Antworten darauf zu finden, wie die Infrastrukturen schrumpfender Regionen anzupassen sind und wie das Gebot der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen erfüllt werden kann, wenn eine Angleichung nicht realistisch ist. Da eine Angleichung des Ostens in manchen Bereichen, etwa in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern, Rückschritt bedeuten kann,

ist politisch zu beantworten, welche Differenzen erhaltenswert sind und wo dagegen die politische Durchsetzung gemeinsamer sozialstaatlicher Mindeststandards unverzichtbar ist.

2.4. Schwierige Balancen von Erwerbsarbeit und Lebensführung⁴

Befunde

Die Erhöhung von privatem Zeitwohlstand und individueller Zeitsouveränität konnte als das implizite Versprechen der Arbeitszeitverkürzungen angesehen werden, die den Ausbau des Produktionsmodells in den 60er bis 80er Jahren begleiteten. Sie vollzogen sich in diesem Zeitraum noch weitgehend im Rahmen des ‚industriegesellschaftlichen‘ bzw. ‚fordistischen‘ Organisationsmodells, nach dem Erwerbsarbeit und private Lebensgestaltung unabhängig voneinander institutionalisiert sein sollten. Wie die Erwerbsbevölkerung ihren Alltag organisierte, lag so zwar außerhalb der ökonomischen Sphäre, doch prägten die vom Produktionsmodell vorgegebenen Zeiten auch die private Zeitverwendung. Dieses duale Zeitregime war weitgehend einheitlich in den unterschiedlichen Erwerbsarbeitssektoren gültig, das Ausmaß der individuell gestaltbaren Zeit richtete sich nach der Standardisierung der Erwerbsarbeit.

Die in den letzten beiden Jahrzehnten einsetzenden Veränderungen der Arbeits- und Unternehmensorganisation wirken sämtlich in die entgegengesetzte Richtung. Das standardisierte gesellschaftliche Zeitregime bricht auf, es kommt zunehmend zur Entgrenzung von Erwerbsarbeit und privater Sphäre, zur Flexibilisierung und Entstandardisierung der Arbeitszeit. Letztere bildet gegenwärtig für die Betriebe das wichtigste Instrument zur flexiblen Anpassung an Marktschwankungen, und für die Haushalte ist sie die zentrale Größe für die Integration der Erwerbsarbeit in ihre Lebensweise. Es gibt nicht mehr *die* Arbeitszeit, die man je nach politischer Couleur verlängern oder verkürzen könnte, und auch nicht mehr *das* Zeitbudget: Zeitmuster differenzieren sich aus. So entstehen eine Vielzahl unterschiedlicher Arrangements, in denen Haushalte die Anforderungen des Arbeitsmarkts und der Lebensführung in Einklang zu bringen suchen.

Arbeitszeitkonten gelten 2001 in 29% der Betriebe und Verwaltungen für 40% der Beschäftigten. Sie dienen zwar in erster Linie der Anpassung an den Arbeitsanfall, lassen sich aber aus Sicht der Beschäftigten oft mit persönlichen Interessen verbinden. Gegenüber dem Zeitausgleich, der an die Stelle der früher üblichen monetären Abgeltung von Überstunden tritt, schaffen sog. ‚Vertrauensarbeitszeiten‘ eine völlig neue Situation – die eingesetzte Zeit spielt in ihnen als Leistungsmaßstab kaum noch eine Rolle und lässt sich nur mehr schwer begrenzen.

Als generelle Tendenz lässt sich für die alte Bundesrepublik zunächst konstatieren: Seit den 80er Jahren ist der Trend zu kürzeren tariflichen Arbeitszeiten zum Stillstand gekommen. Dass die tatsächliche durchschnittliche Arbeitszeit weiter sinkt, ist das Ergebnis zweier gegenläufiger Entwicklungen: stagnierender bzw. so-

4 Siehe insbesondere Kap. II.2, Kap. II.3 und Kap. III.6.

gar steigender Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten und sinkender Stundenvolumina der Teilzeitbeschäftigten. Für Westdeutschland gilt:

- Der Anteil der abhängig Beschäftigten mit ‚normgeprägten‘ tatsächlichen Wochenarbeitszeiten ist zwischen 1984 und 2002 von 52% auf 43% gesunken.
- Der Anteil der Beschäftigten in ‚kleiner‘ Teilzeit (bis 15 Stunden) ist stärker gestiegen (2002: 9%) als die Beschäftigung in ‚regulärer‘ Teilzeit ab 15 Stunden (2002: 12%).
- Doch es wächst auch die Zahl der Beschäftigten, die angeben, tatsächlich mehr als 40 Stunden zu arbeiten (2002: 22%). Jeder siebte abhängig Beschäftigte (14%) arbeitet mehr als 48 Stunden.

Die Polarisierung der Arbeitszeiten verläuft entlang der Merkmale Geschlecht und Qualifikation. Hochqualifizierte Frauen übernehmen die ‚männlichen‘ Arbeitszeitmuster, während auf den niedrigen und mittleren Qualifikationsniveaus immer mehr Frauen in Teilzeit arbeiten.

- Die Norm von 30 bis 40 Wochenstunden gilt für 45% der (westdeutschen) Männer und für 40% der Frauen. Fast die Hälfte der Männer (49%), dagegen nur 20% der Frauen arbeiten länger als 40 Stunden in der Woche. Dagegen arbeiten 24% der Frauen in regulärer Teilzeit, 16% in ‚kleiner‘ Teilzeit bis 15 Wochenstunden).

Obwohl allgemeine Arbeitszeitstandards immer mehr an praktischer Geltung verlieren, orientieren sich die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten weiter an ihnen. So wünschen sich Beschäftigte in ‚kleiner‘ Teilzeit bis 15 Wochenstunden im Gruppendurchschnitt deutlich längere Arbeitszeiten. Westdeutsche Beschäftigte mit überlangen Arbeitszeiten von 48 Stunden und mehr würden dagegen im Durchschnitt gern 14 Stunden weniger arbeiten.

Eine Reihe weiterer sozioökonomischer Veränderungen tragen dazu bei, die Schranken zwischen Erwerbsarbeit und Privatsphäre durchlässiger zu machen – mit widersprüchlichen Folgen.

- In Westdeutschland nimmt der Anteil der Alleinlebenden unter 65 Jahren (2001 24%) und der kinderlosen Paare unter Haushalte 65 Jahren (2001 19%) deutlich zu. Ein wachsender Teil der Erwerbsbevölkerung lebt also ohne Kinder und kann sich die ‚Rücksichtslosigkeiten‘ flexibler Arbeitsformen eher leisten.
- Viele Betriebe und Verwaltungen führen neue Steuerungs- und Arbeitsorganisationsmodelle ein, die abhängig Beschäftigten in vom Markt und von der Unternehmensorganisation gesetzten Grenzen mehr Selbstverantwortung für die Organisation ihrer Arbeit übertragen, also ihre Subjektivität und ihre Selbständigkeit nutzen.
- Mit der raschen Durchsetzung des Internets, das gleichermaßen beruflichen und privaten Aktivitäten dient, nimmt Telearbeit zu. Von den 16%, die 2002 in irgendeiner Form Telearbeit leisten, verrichten nur 4% alternierende Telearbeit (teils im Betrieb, teils zu Hause). Dagegen ergänzen 12% aller Beschäftigten ihren Einsatz beim Arbeitgeber durch gelegentliche Telearbeit zu Hause oder auf Reisen. Diese Variante zusätzlicher Telearbeit lässt nicht virtuelle Belegschaften

ten entstehen, sondern verwandelt einen Teil privater Zeit in virtuelle Arbeitszeit.

Die Auflösung des starren Zeitregimes, Teilzeitarbeit und flexible Arbeitszeiten haben die in sie gesetzten Erwartungen, mehr Zeitwohlstand zu bringen und die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit zu erleichtern, bislang nur begrenzt erfüllt. Die neu entstandenen Verschränkungen von ‚Arbeit‘ und ‚Leben‘ eröffnen neue Möglichkeiten individueller Zeitsouveränität, erzwingen aber gleichzeitig bei vielen Beschäftigten auch eine noch stärkere, aber immer schwerer planbare Unterordnung privater Aktivitäten unter die erwerbsgebundene Zeit.

Fragen an politische Gestaltung

Zeitpolitik, d.h. die Institutionalisierung und Regulierung von Zeitverwendung, stellt neben der öffentlichen Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen den wichtigsten politischen Faktor dar, der die Einbettung der Erwerbsarbeit in die Lebensführung von Personen und Haushalten beeinflusst und damit das Sozialmodell gestaltet. Der Staat ist aber nur ein zeitpolitischer Akteur, etwa neben Tarifparteien, Verbänden und Kommunen. Staatliche Zeitpolitik kann den Umbruch im Verhältnis von Erwerbsarbeit und Privatleben reaktiv nachvollziehen oder durch Rahmensetzung aktiv mitgestalten. Zeitpolitische Entscheidungen fallen jedoch derzeit fallweise, ohne dass Arbeitszeiten, Schul- bzw. Kinderbetreuungszeiten, Verkehrszeiten und Ladenöffnungszeiten als Teil eines zusammenhängenden Politikfeldes wahrgenommen und in ihren komplexen Auswirkungen auf die Lebensführung diskutiert werden. Für die Entwicklung einer zeitpolitischen Programmatik ist unter anderem zu fragen, welche Formen gesetzlicher und tariflicher Regulierungen von Arbeitszeit und anderer gesellschaftlicher Zeitregeln unter Bedingungen weit reichender Entstandardisierung überhaupt greifen können, welche Regeln die Aushandlung neuer Balancen von Arbeitszeit und privater Zeit zwischen den Arbeitsmarktakteuren unterstützen und wie sie die Verteilung von Zeitbudgets zwischen Männern und Frauen beeinflussen.

2.5. Neue Schieflagen in der Verteilung von Bildung und Wissen⁵

Befunde

Es war eine doppelte Perspektive, die sich mit der Bildungsreform der 60er Jahre verband: vom Sozialmodell her gesehen, sollte sie Chancengleichheit für die bis dato in einem hochgradig selektiven Bildungssystem benachteiligten Bevölkerungsgruppen bewirken; im Hinblick auf das deutsche Produktionsmodell sollte sie die ökonomische Funktionsfähigkeit, die selbst das selektive Bildungssystem in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch aufwies, erhöhen und sichern helfen.

5 Siehe insbesondere Kap. II.4, Kap. II.5, Kap. III.5, Kap. III.10, Kap. III.11 und Kap. III.12.

In Bezug auf beide Perspektiven wird dem deutschen Bildungssystem durch die internationalen Vergleichsstudien der letzten Jahre ein eher schlechtes Zeugnis ausgestellt. Es zeichnet sich durch eine ungewöhnlich hohe soziale Selektivität und zugleich eine begrenzte Kapazität aus, Jugendlichen grundlegende Kompetenzen zu vermitteln, so dass es heute weder eine tragfähige Basis für individuelle Entfaltung noch für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit abgibt.

Die große Bildungsexpansion der 60er und 70er Jahre hat zwar einen Teil traditioneller sozialer Bildungsungleichheit abgebaut bzw. abgemildert – so etwa geschlechtsspezifische und zum Teil regionale Ungleichheiten im Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen. Sie hat aber andere soziale Ungleichheiten – etwa die nach dem sozialen Status der Herkunftsfamilie – erhalten und in jüngster Zeit neue (vor allem ethnische) Ungleichheiten geschaffen. Um den neuen Formen der Verteilung von Bildung und Wissen auf die Spur zu kommen, muss man die Probleme der Bildungsungleichheit in neuen Perspektiven und Kategorien thematisieren:

- Die bereits vollzogenen und für die Zukunft weiter zu erwartenden transnationalen Mobilitätsprozesse erfordern einen genaueren Blick auf das *Bildungsschicksal der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund*. 2001 hatten – bei erheblicher Untererfassung – mindestens 13% der Bevölkerung einen individuellen Migrationshintergrund, 21% waren im Haushalt in eine Einwanderungssituation einbezogen. Von 16% der Kinder unter 15 Jahren und 17% der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren war wenigstens ein Migrationsmerkmal bekannt, und 28% bzw. 25% dieser Altersgruppen stammten aus Haushalten mit Migrationsmerkmal. Trotz eines gestiegenen Schulerfolgs ausländischer Schüler – anders als über die Staatsangehörigkeit ist der Migrationshintergrund in der amtlichen Statistik bisher nicht abgebildet – hat sich der Bildungsabstand zwischen ihnen und Jugendlichen deutscher Herkunft im letzten Jahrzehnt nicht wesentlich reduziert. Der Anteil der nichtdeutschen Schulentlassenen ohne Schulabschluss beträgt zum Ende des letzten Jahrzehnts 20% eines Schulentlass-Jahrgangs und damit das 2,5fache der deutschen Jugendlichen. Ähnliche Relationen sind in der Berufsbildung beobachtbar, an der 2001 nur 24% der 18- bis unter 25-jährigen Ausländer/innen teilnehmen, was dazu beiträgt, dass sich das Arbeitslosigkeitsrisiko für Ausländer sowohl im Langzeitvergleich (seit 1979) als auch im Vergleich zur deutschen Bevölkerung stark erhöht hat.
- Die starke Bildungsexpansion hat über die Anhebung des durchschnittlichen schulischen Abschlussniveaus zu einer ‚Neudefinition der bürgerlichen Grundbildung‘ geführt. Dieser Prozess verschärft die *interne Segmentation des Bildungssystems* am unteren Ende der Schulhierarchie in Gestalt einer Abwertung des Hauptschul-, teilweise auch des Realschulabschlusses. Deutliches Indiz hierfür ist, dass ehemals typische Ausbildungsberufe für Hauptschüler heute zu großen Teilen von Realschulabsolventen besetzt sind, die ihrerseits einen Teil ihrer Ausbildungsdomänen an Abiturienten verloren haben.
- Die interne Segmentation im Ausbildungssystem verlängert sich in den Arbeitsmarkt hinein: Qualifizierte Männer weisen besonders hohe Erwerbsquoten und oft längere Arbeitszeiten auf. Dagegen lag die Arbeitslosenquote der Personen ohne Ausbildung im Jahr 2000 bei 22% – das ist das Vierfache

- derjenigen mit abgeschlossener Ausbildung. Personen ohne formale Qualifikation werden immer weniger vom Arbeitsmarkt aufgenommen.
- Für akademisch qualifizierte Frauen steht der Kinderwunsch in Widerspruch zum Interesse, die erworbene Qualifikation am Arbeitsmarkt zu verwerten; für Männer gilt dies nicht. 2002 sind 44% der Akademikerinnen im Alter von 35 bis 39 Jahren kinderlos – dies gilt nur für 26% der Frauen mit Lehr- oder Anlernausbildung.
 - In den letzten 20 Jahren ist es zu einem Ausbau jenes Übergangssystems gekommen, das zu keinem Berufsabschluss führt. Insbesondere die Zertifikate, die im stark expandierenden Bereich der berufsvorbereitenden und sonstigen Maßnahmen im Übergangssystem erworben werden, haben nur eine begrenzte Arbeitsmarktrelevanz. Das Phänomen der „internen Ausgrenzung“ (Bourdieu), d.h. des Auffangens von Jugendlichen durch Qualifizierungseinrichtungen, die ihnen zwar Zertifikate vermitteln, die aber keine oder nur eine geringe soziale Bedeutung besitzen, stabilisiert sich.
 - Angesichts der steigenden Bedeutung lebenslangen Lernens wird die Frage entscheidend, wie weit die Didaktik und Organisation der Lernprozesse in Schule und Ausbildung dazu angetan sind, die für lebenslanges Lernen konstitutiven Motivationen und Basiskompetenzen der Selbstorganisations- und Problemlösungsfähigkeit zu fördern. Diese neue Dimension von Bildungsungleichheit ist schwer zu messen. Die jüngsten internationalen Vergleichsstudien verweisen darauf, dass das deutsche Bildungssystem in der Vermittlung der Basiskompetenzen für lebenslanges Lernen hinter vergleichbaren Ländern zurückbleibt.

Mit der Durchdringung aller Lebensbereiche mit IuK-Technik erfährt die Frage der sozialstrukturellen Verteilung von Bildung und Wissen eine neue Zuspitzung. Sie ist heute nicht mehr an Computerbesitz oder Internet-Zugang zu messen, sondern erfordert die Beobachtung der Nutzungsformen von IuK-Kommunikation und Internet. Das Wenige, was wir zur lernförderlichen Nutzung des Internet aus quantitativen Daten und qualitativen Fallstudien wissen, bestätigt die Annahme, dass die Ausbreitung der Internetnutzung kumulative Bildungsprivilegierung und Deprivilegierung fortschreibt. Personen mit höherer Schulbildung praktizieren eine komplexe Nutzung des Internet, die sowohl berufliche als auch private Aktivitäten umfasst, während Menschen mit geringer Bildung das Internet seltener und nur zum privaten Gebrauch nutzen.

Die starke soziale Selektion, gemessen sowohl an der Repräsentanz unterschiedlicher sozialer Gruppen an höheren Bildungseinrichtungen als auch an der Verteilung von Kompetenzen, lässt sich als Kontinuitätslinie des deutschen, stark segmentierten Bildungssystems begreifen. Diese Kontinuität aber hat heute eine andere gesellschaftsstrukturelle und ökonomische Bedeutung als in der Vor- und Nachkriegszeit. Im Gegensatz zur damaligen Zeit, in der das segmentierte Bildungssystem durchaus ökonomisch funktional war und noch wenig soziale Ausgrenzung bewirkte, verbinden sich unter den Bedingungen einer Wissensgesellschaft Segmentierung und hohe soziale Selektion zugleich mit wirtschaftlicher Funktionsschwäche und zunehmender Ausgrenzung.

Fragen an politische Gestaltung

Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union setzt auf starke Impulse einer „digitalen, wissensbasierten“ Wirtschaft für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsmöglichkeiten, soll aber zugleich den Zugang aller zu den Fähigkeiten sichern, die für Leben und Arbeit in dieser „neuen Informationsgesellschaft“ erforderlich sind. Zwischen den beiden Funktionen des Bildungssystems, zur Verbesserung der Humankapitalbasis und zur gesellschaftlichen Teilhabe der Individuen beizutragen, besteht ein enger Zusammenhang. Die beobachtbaren Formen der Segmentierung im Bildungswesen sind für beide Funktionen alarmierend. Die – nicht zuletzt auch unter dem Druck der demographischen Entwicklung – wachsende Bedeutung lebenslangen Lernens entlastet die herkömmlichen Bildungseinrichtungen nicht, sondern verlangt ihnen andere, stärker an die Lebenswelten (Familien und Arbeitsplätze) gebundene und sozial weniger selektive Formen der Kompetenzvermittlung ab. Gerade angesichts der durch Bildungsexpansion und Arbeitsmarkt vollzogenen ‚Neudefinition bürgerlicher Grundbildung‘ droht ohne eine solche Reorganisation des Bildungswesens eine kaum noch reversible Spaltung der Gesellschaft mit dauerhaften, d.h. über die gesamte Biografie verlaufenden Ausschlusstendenzen für die un- bzw. gering qualifizierten Bevölkerungsgruppen.

Wie kann die starke Segmentierung des deutschen Bildungswesens überwunden werden, die soziale Selektion von Teilhabechancen befördert und Qualifikationspotenziale unzureichend ausschöpft? Wie können die Institutionen des allgemein- und berufsbildenden Bildungssystems Fähigkeiten der Selbstorganisation und der Problemlösung mobilisieren, die für lebenslanges Lernen und für die Nutzung der Möglichkeiten des Internet erforderlich sind?

2.6. Informelle Leistungen und Dienstleistungsökonomie⁶*Befunde*

Die Wohlfahrt privater Haushalte und ihre gesellschaftliche Teilhabe hängen vom Einsatz sowohl formeller als auch informeller Aktivitäten und Ressourcen ab. Auf der einen – informellen – Seite stehen die unmittelbaren Leistungen der Haushaltsproduktion und der verwandtschaftlich/nachbarschaftlichen Netzwerke, auf der anderen Seite die marktmäßigen Dienst- und die sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen. Während das Sozialmodell der Nachkriegszeit die sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen ausbaute, richtet sich in neuerer Zeit der Blick verstärkt auf die Marktdienstleistungen und die informellen Ressourcen der Haushalte als Wohlfahrtsquellen. Die Frage ist, wie sich im Umbruch des Sozialmodells der immer prekäre ‚Mix‘ der drei Wohlfahrtsquellen – privater Haushalt, Markt, Sozialstaat – verschiebt. Viele Daten zeigen, dass die Markt- und die informellen Haushaltsleistungen das sozialstaatliche Unterstützungsensemble ergänzen müssen, es aber nicht ersetzen können.

6 Siehe insbesondere Kap. II.3, Kap. III.7 und Kap. III.8.

Obwohl etwa ein Viertel der deutschen Bevölkerung allein oder ohne weitere erwachsene Haushaltsmitglieder lebt und ein Viertel der Erwachsenen keinen festen Partner hat, tritt das Risiko extremer Isolation zumindest im Erwerbsalter (hier: von 18 bis 55 Jahren) relativ selten ein. Doch auch die zunehmende Zahl der älteren Ein- und Zwei-Personen-Haushalte verfügt noch über ein erhebliches Potenzial verwandtschaftlicher Nahbeziehungen. Umgekehrt gilt allerdings auch, dass ein erheblicher Teil dieser besonders auf Unterstützung angewiesenen Haushaltstypen nicht auf informelle Hilfen eines familialen Netzwerks zurückgreifen kann.

- Nur 7% der allein Lebenden im Erwerbsalter können gar keine Netzwerkperson, nur 9% keinerlei Bezugsperson angeben. Insgesamt hat etwa ein Viertel der Bevölkerung dieser Altersgruppe keine engere Beziehung (Bezugsperson) außerhalb des Haushalts, und etwa die Hälfte der Bevölkerung unterhält keine freundschaftlichen Beziehungen außerhalb des Haushalts und außerhalb ihrer Verwandtschaft.
- 11% der Personen im Alter von 18 bis 55 Jahren wissen in Problemlagen keine Hilfe außerhalb des Haushalts (etwa von Freunden, Nachbarn, Verwandten) zu mobilisieren.
- Dagegen fand ein Drittel der Personen, die im Jahr 2000 eine neue Stelle antraten, den neuen Job über Bekannte, Freunde und Angehörige, nur 11,1% wurden über das Arbeitsamt vermittelt.
- Die Hälfte der allein lebenden Senioren (47%) und die Mehrzahl der Paare ohne Kinder über 65 Jahren (55%) steht in einer engen Beziehung zu einer verwandten Person in räumlicher Nähe (überwiegend zu eigenen Kindern). Über solche Nahbeziehungen (überwiegend zu Eltern) verfügen auch drei Fünftel (62%) der Alleinerziehenden.

Der Beitrag häuslicher Eigenarbeit zur Versorgung nimmt trotz verkürzter und flexiblerer Erwerbsarbeitszeiten und trotz stagnierender oder sinkender Nettoeinkommen weiter ab und der Einsatz von Marktgütern bzw. Dienstleistungen weiter zu. Von Gartenarbeit abgesehen, die immer noch drei Fünftel der Haushalte im Westen und zwei Drittel der Haushalte im Osten verrichten, übernimmt nur noch eine stetig schrumpfende Minderheit von Haushalten selbst handwerkliche Arbeiten. Gegen die Vorstellung, Eigenleistungen könnten materielle Unterversorgung kompensieren, steht der Befund, dass die Verrichtung handwerklicher Arbeiten mit besserer Integration in das Erwerbssystem und mit höherer Qualifikation zunimmt, während sie bei den Arbeitslosen unterdurchschnittlich bleibt. Bei Erziehungs- und Pflegeleistungen zeigt sich die Komplementarität von informellen Haushalts- und formellen Sozialstaatsleistungen besonders ausgeprägt.

Eine substanzielle Erwerbsbeteiligung beider Eltern in Familienhaushalten hängt entscheidend von den Möglichkeiten einer institutionellen Kinderbetreuung ab.

- Doch nur 55% der westdeutschen Paare mit Kleinkindern unter 6 Jahren, 64% der Alleinerziehenden (in Ost und West) und 68% der ostdeutschen Elternpaare nutzen Kindertageseinrichtungen. Sind beide Partner vollzeitnah erwerbstätig, steigen die Quoten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen im Westen auf

75%, im Osten auf 97%, und bei den Alleinerziehenden (in Ost und West) auf 83%.

- Zwar nutzen 38% der Elternpaare im Westen und 43% im Osten informelle Betreuungsmöglichkeiten (Alleinerziehende: 46%). Doch ergänzen die informellen Betreuungsmöglichkeiten die Leistungen der Kindertageseinrichtungen eher als dass sie fehlende Betreuungsplätze ersetzen. Denn 36% der Elternpaare im Westen und 43% im Osten, bei denen beide Partner vollzeitnah erwerbstätig sind, müssen formelle und informelle Betreuungsleistungen außerhalb des Haushalts kombinieren. Sie müssen also ihr gesamtes Potenzial an familiärer Unterstützung nutzen, um am Arbeitsmarkt teilzuhaben.

In Westdeutschland hatten 2001 4%, in Ostdeutschland 5% der Haushalte pflegebedürftige Mitglieder zu betreuen. Sie schichten Pflegearbeit in wachsendem Maß auf Personen außerhalb des Haushalts um. Die Pflegeversicherung hat diesen Trend nicht umgekehrt, wobei eine beachtliche Unterversorgung bestehen bleibt.

- Der Anteil der Haushalte, in denen Angehörige selbst pflegen, ging von 73% (1985) auf 58% (2001) zurück, Pflege durch Angehörige außerhalb des Haushalts kommt mit 25% (2001) häufiger vor als 1985 (19%). 23% der Haushalte mit Pflegebedarf nehmen 2001 Sozialhelfer, 14% einen privaten Pflegedienst in Anspruch.
- 22% der Haushalte, die Hilfebedarf bei einfachen Pfllegetätigkeiten haben, und 37% derer, die Hilfe bei der Haushaltsführung wünschen, erhielten 2001 keine Versicherungsleistung.

Einkommensrestriktionen behindern die Ersetzung häuslicher Eigenarbeit durch personenbezogene Dienstleistungen. Diese dienen bis heute vor allem der Bewältigung von Pflegebedürftigkeit und altersbedingten Einschränkungen, während sie in den Betreuungsarrangements von Eltern nur eine geringe Rolle spielen.

- 2001 beschäftigten 13% der westdeutschen, aber nur 4% der ostdeutschen Haushalte bezahlte Putz- und Haushaltshilfen. Diese dienen bis heute vor allem der Bewältigung von Pflegebedarf und altersbedingten Einschränkungen.
- Liegt der Anteil der westdeutschen Haushalte mit Putzhilfen in den unteren drei Einkommensquintilen zwischen 6% und 8%, so beschäftigen 13% der Haushalte im vierten Quintil und 28% der Haushalte im fünften Quintil eine solche Hilfe.

Die Frage, welchen Anteil sozialstaatliche und informelle Unterstützung an der materiellen Teilhabe leisten, stellt sich besonders bei Haushalten in Unterversorgungslagen.

- Ein Fünftel der Haushalte (19%) erreichte 2001 mehrere notwendige Konsum- und Wohnstandards aus finanziellen Gründen nicht. 2% dieser Haushalte sind vielfach von materieller Teilhabe ausgeschlossen. Besonders häufig sind die Haushalte Alleinerziehender und Alleinlebender im Erwerbsalter materiell gefährdet (47% bzw. 27%) oder von materiellen Mindeststandards ausgeschlossen (6% bzw. 3%).

- Ein besonderes Ausgrenzungsrisiko tragen die 11% aller Haushalte (absolut: 2 Mill.), die in mehreren Lebensstandardbereichen unterversorgt sind, ohne über das Unterstützungspotenzial eines verwandtschaftlichen Netzwerks am Ort zu verfügen.

Fragen an politische Gestaltung

Will man Teilhaberrisiken mindern, die aus Unterbeschäftigung, aus niedrigen Haushaltseinkommen oder aus der schwierigeren Balance zwischen Erwerbsarbeit und Lebensführung resultieren, so können informelle Leistungen institutionalisierte Hilfen nur ergänzen, nicht ersetzen. Daher ist genauer zu prüfen, wo marktvermittelte bzw. sozialstaatlich und sozialwirtschaftlich organisierte personenbezogene Dienstleistungen als notwendige Ergänzung von Eigenleistungen erheblich hinter den Bedarfen und Erwartungen privater Haushalte zurückbleiben.

Während für einen erheblichen Teil der Haushalte Konsum- und Versorgungsstandards prekär werden, die sich in der alten Bundesrepublik als notwendige Formen soziokultureller Teilhabe durchsetzten, kann sich ein Teil der Haushalte einen neuen ‚Wohlfahrtsmix‘ leisten, in dem Versorgungsarbeiten durch Konsum von Dienstleistungen auf den Markt ausgelagert werden. Haushalte mit Kindern oder mit zu betreuenden Personen unterscheiden sich von anderen Haushaltstypen in ihren Möglichkeiten, auf Anforderungen des Arbeitsmarkts zu reagieren, in ihrer Einkommens- und Versorgungssituation sowie in ihren Bedarfen an Dienstleistungen und öffentlicher Infrastruktur. Anders als bei Verbrauchsgütern ist bei persönlichen Dienstleistungen keine Tendenz zur Angleichung von Konsumstandards und Lebensweisen erkennbar. Der Bedeutungszuwachs dieser Dienstleistungen verstärkt soziale Ungleichheit und erzeugt keine starke ökonomische Dynamik, weil sich nur ein Teil der Haushalte solche Dienste leisten kann, und weil die Dienstleistenden selbst dauerhaft mit deutlich geringeren Einkommen wirtschaften müssen als die Haushalte, die sie beschäftigen.

Wie ein breiter Zugang zu personenbezogenen Dienstleistungen gesichert werden kann, ist daher eine zentrale Aufgabe staatlicher Gestaltung. Sie kann nicht dem Markt allein überlassen bleiben, denn private und öffentliche Dienstleistungen sind notwendig komplementär. Will man Verhältnisse sozialen Ausschlusses vom Dienstleistungskonsum vermeiden, gibt es zu sozialstaatlichen Teilhabegarantien und sozialwirtschaftlich organisierten Dienstleistungen keine Alternative.

2.7. Nicht jedes Engagement sichert Partizipation⁷

Befunde

Formen stärker formeller ehrenamtlicher Tätigkeiten und Mitgliedschaften unterliegen starken Schwankungen und verlieren in den politiknahen Bereichen an Rückhalt, während die Bindekraft von Parteien und Gewerkschaften und parlamentarischen

7 Siehe insbesondere Kap. II.1, Kap. II.3, Kap. III.9.

schem System sinkt. Hinzu kommt, dass auch die organisatorisch flexibilisierten Betriebe ihre sozial stabilisierende Rolle für die Belegschaften verlieren, ohne dass etwas an ihre Stelle tritt.

- Der Anteil der Bevölkerung, der kontinuierlich ehrenamtlich tätig ist, blieb seit den 80er Jahren relativ stabil. Er liegt in Westdeutschland 2001 bei 16%, in Ostdeutschland erreicht er 12%. Vor allem diese aktive Minderheit wendet 2001 durchschnittlich 5 Stunden in der Woche für ein Ehrenamt auf. Dagegen unterliegen die (höheren) Quoten sporadischen Engagements starken Schwankungen.
- Personen mit höherwertigen Bildungsabschlüssen, höheren Haushaltsnettoeinkommen und großen Freundes- und Bekanntenkreisen sind besonders stark ehrenamtlich engagiert. Frauen, junge Erwachsene, nicht formal Qualifizierte, Arbeitslose, Personen ohne Schulabschluss und Personen mit Migrationshintergrund sind dagegen deutlich unterrepräsentiert.
- Auch der Organisationsgrad in Vereinen und Verbänden liegt seit den 80er Jahren relativ stabil um knapp 50% (in Ostdeutschland liegt diese Quote mit etwa 28% wesentlich niedriger).
- Heute (2002) sind in Ost und West mit 1,6 Mill. weniger Menschen in einer Partei organisiert als 1980 in Westdeutschland allein (1,9 Mill.). Der Anteil der Parteimitglieder an den Wahlberechtigten hat sich halbiert – er fiel von 4,5% in 1980 auf (gesamtdeutsch) 2,7% 2002. Bundesweit sind 2002 noch 22% der abhängig Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert.
- Waren 1972 noch 86% der westdeutschen Bevölkerung im Wahlalter mit einer gültigen Zweitstimme in der Bundestagswahl repräsentiert, fiel diese Quote bis 2002 durch Wahlenthaltung und Zunahme der Bevölkerung ohne Wahlrecht auf 72% (in Ostdeutschland: 69%). In Landtags- und Kommunalwahlen liegt diese Messzahl für die Repräsentativität der Volksvertretungen zum Teil deutlich niedriger.

Fragen an politische Gestaltung

In den 80er Jahren erreichten traditionelle bzw. formelle Verfahren der Interessenvertretung und Partizipation und neue, z.T. schwächer formalisierte Beteiligungsformen gleichzeitig Höchstwerte, die bis heute nicht wieder erreicht sind. Alternative Formen politischer Beteiligung oder gesellschaftlichen Engagements hätten zunehmen müssen, um die Mitgliederkrise der traditionellen Interessenorganisationen und den anhaltenden Rückgang der formellen politischen Beteiligung zu kompensieren. Dies ist aber nicht der Fall. Relativ stabil ist die Bereitschaft zur Mitwirkung in Vereinen und Verbänden und zur Übernahme von Ehrenämtern. Diese Aktivitätsformen bleiben aber zumeist auf den sozialen Nahraum und auf Freizeitangelegenheiten beschränkt, und Gruppen mit geringeren Teilhabechancen sind auch hier schwach vertreten. „Neue“ zivilgesellschaftliche Ausdrucksformen können also nicht die negativen Folgen einer schwächeren Partizipation in den „alten“ Formen ausgleichen. Ebenso wenig, wie sich die Bereitstellung öffentlicher Güter an die unverbindlichere und rascher überforderte Sphäre der Zivilgesellschaft delegieren lässt, wer-

den Ehrenämter, Vereinsmitgliedschaften oder persönliche Netzwerke eine Wiederbelebung institutioneller Formen politischer Partizipation an gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen ersetzen können.

3. Was leistet sozioökonomische Berichterstattung

3.1. Sozioökonomische Entwicklung als Gegenstand politischer Strategien

Es liegt in der Natur von Spezialisierungen, dass Ökonomen und Soziologen, Wirtschafts- und Sozialpolitiker die Stellung von Individuen und Gruppen oder Ausmaß und Richtung gesamtgesellschaftlicher Veränderung in der deutschen Gesellschaft unterschiedlich auffassen und bewerten. Ihren unterschiedlichen Beobachtungskonzepten und Bewertungsmaßstäben liegen aber immer auch strittige normative Vorstellungen davon zugrunde, welche Rolle die Ökonomie im gesellschaftlichen Leben spielt.

Sprach man in den 70er Jahren von sozialem Wandel, so fragte man vor dem Hintergrund hoher gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten danach, wie eine als gegeben unterstellte wirtschaftliche Dynamik sich in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens auswirkt, was sie für die Lebensqualität der Menschen bringt und wie der gesellschaftliche Gesamtnutzen wirtschaftlicher Erträge zu bewerten sei. In den letzten Jahrzehnten ist das Verhältnis von ökonomischer und sozialer Entwicklung spannungsreicher geworden. Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, die im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus erreicht werden, fallen im historischen Vergleich bescheiden aus und tendieren in Richtung Stagnation. Der vorherrschende wirtschaftspolitische Diskurs sieht sozialpolitische Institutionen und Regulierungen ebenso wie historische gewachsene Erwartungen an Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit und an materielle Teilhabe als Hemmnisse, die einen neuen Wachstumspfad der deutschen Wirtschaft unter verschärften globalen Konkurrenzbedingungen blockieren. Diese Sichtweise hat zur Konsequenz, alle gesellschaftlichen Verhältnisse nach marktökonomischem Kalkül zu bewerten.

Für eine Politik, die soziale Qualitäten nicht als Schranke, sondern auch als Ressource sozioökonomischer Entwicklung begreift, sind derzeit drei sozioökonomische Strategiediskurse von Bedeutung, die „Lissabon-Strategie“ der EU, Nachhaltigkeitsstrategien und der Innovationsdiskurs. Allen dreien ist gemeinsam, dass sie sowohl normative als auch empirische Fragen aufwerfen, zu deren Beantwortung der hier vorgestellte Berichtsansatz beitragen kann.

Die seit dem Gipfel von Lissabon für die Europäische Union gültige Strategie der „Modernisierung und Verbesserung des europäischen Sozialmodells“ will den EU-Binnenmarkt im Wettbewerb mit den USA und Ostasien bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen⁸. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, ist inzwischen fraglich. Bedeutsam bleibt aber die Festlegung, dass „dauerhaftes Wirtschaftswachstum“ und eine hohe Beschäftigungsquote im Rahmen des europäischen Gesellschaftsmodells „mit sei-

8 Grundlegend: Europäischer Rat 2001.

nem entwickelten Sozialschutzsystem“ erreicht werden sollen, ohne die Probleme der Arbeitslosigkeit, sozialen Ausgrenzung und Armut zu verstärken. Der Zielhorizont der EU-Strategie ist zwar auf gesamtwirtschaftliches Wachstum und auf globalen Wettbewerb ausgerichtet, doch beobachten die EU-Strukturindikatoren auch andere – z.B. soziale und ökologische – Zieldimensionen. Das Wachstumsziel soll nicht durch ein Unterbieten bei Arbeitsbedingungen und sozialen Sicherungsstandards, sondern durch „eine positive und dynamische Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ erreicht werden.

Die sozioökonomische Berichterstattung kann daher am Leitkonzept der „Modernisierung und Verbesserung des europäischen Sozialmodells“, kritisch anknüpfen. Im Vordergrund stehen dabei Beiträge zur Beantwortung dreier wichtiger Fragen:

- Der politischen Integration in EU-Europa entspricht weder eine europäische Gesellschaft noch ein europäischer Sozialstaat. Daher gibt es (noch) kein europäisches Sozialmodell. Vielmehr koexistieren verschiedene Produktions- und Sozialmodelle, die von den nationalen Entwicklungspfaden der Mitgliedsländer geprägt sind und deren Vielfalt mit der Erweiterung wächst. Sozioökonomische Entwicklung muss daher zunächst auf der einzelstaatlichen Ebene beobachtet werden. Will man verstehen, wie Mitgliedsstaaten bei den EU-Indikatoren ‚abschneiden‘, muss man wissen, durch welches Wechselspiel von Unternehmensstrategien, alltäglicher Lebensführung privater Haushalte und politisch regulierender Intervention diese Ergebnisse zustande kommen.
- Theoretisch wie empirisch ist nicht geklärt, in welchem Zusammenhang die verschiedenen EU-Strukturindikatoren, die den Fortschritt der „Lissabon-Strategie“ messen sollen, mit den Wachstums- und Beschäftigungszielen stehen. Die Autonomie verschiedener Zieldimensionen ist zu beachten – soziale Ziele haben ihr eigenes Recht und sind nicht lediglich „Voraussetzung für eine leistungsfähigere Wirtschaft“.
- Ein erfolgreiches Modell sozioökonomischer Entwicklung, also ein positiver Wirkungszusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials und sozialer Teilhabe, entsteht nicht nach Plan, etwa durch einen optimalen ‚Policy Mix‘, sondern als ‚gesellschaftliche Fundsache‘. Die Suche nach solchen ‚positiven Verstärkern‘ lässt sich nicht auf das Zusammenspiel von Erwerbssystem und sozialer Sicherung reduzieren.

Anders als in der „Lissabon-Strategie“ der EU orientierten sich *Nachhaltigkeitskonzepte* nicht am Ziel gesamtwirtschaftlichen Wachstums. So sind etwa im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und in der darauf gründenden Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ökologische, ökonomische und soziale Ziele normativ gleichberechtigt. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung fordert, die Instrumente verschiedener Politikfelder so abzustimmen, „dass wirtschaftliches Wachstum, stabile Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen“⁹.

Doch Regeln der Nachhaltigkeit lassen sich nur für Grenzen der Belastung des Naturhaushalts, also für das ‚Management‘ von Stoffströmen, aufstellen. Soweit

9 Vgl. Bundesregierung 2002, 2004.

sich ökonomische oder soziale Nachhaltigkeitsregeln formulieren lassen, zeigen sie nur die stofflichen Grenzen auf, die ökonomisches und soziales Handeln künftig beachten muss. Zur Debatte steht dann, wie weit das ökonomisch Mögliche und sozial Gewünschte dazu beiträgt, ein integriertes System gesellschaftlicher Ziele zu erreichen, und wie vermieden werden kann, dass aus ökonomischen oder sozialen Motiven gegen ökologische Nachhaltigkeitsregeln verstoßen wird. Was aber ökonomisch möglich oder sozial gewünscht wird, folgt eigenen Regeln. Etwa für die Bewirtschaftung von Geld und Zeit oder für die durchschnittliche Kinderzahl lassen sich aus dem Nachhaltigkeitskonzept keine Zielvorgaben ableiten.

Der Beitrag der sozioökonomischen Berichterstattung zu Nachhaltigkeitsstrategien kann erstens darin liegen, soziale Entwicklungsziele im Zieldreieck zum Gegenstand gesellschaftlicher Erörterung zu machen und sie besser zu begründen. Zweitens kann sie das soziale Verhalten von Haushalten und ihre Lebensweisen, etwa Konsummuster, in seinen ökonomischen Abhängigkeiten und ökologischen Wirkungen sichtbar machen, Zusammenhänge und Konflikte zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungszielen identifizieren und den Grad der Zielerreichung indikatorgestützt beobachten.

In Ergänzung zur „Lissabon-Strategie“ hat sich europaweit ein *Innovationsdiskurs* entwickelt, der in der Innovations-Offensive der Bundesregierung in Deutschland einen aktuellen Ausdruck gefunden hat. Die neueren Beiträge zu diesem Diskurs¹⁰ gehen dabei von einem Innovationskonzept aus, das Neuerungen nicht allein als naturwissenschaftlich-technischen Prozess der Hervorbringung von Produkt- und Prozessinnovationen versteht. Vielmehr sehen sie Innovation eingebettet in ein soziales und kulturelles Umfeld, das für Innovationen eher fördernd oder hemmend wirken kann.

Innovationen im Produktions- und Sozialmodell lassen sich nicht von einem bestimmten Punkt aus steuern und werden auch nicht von technischen Entwicklungen angetrieben. Sie ergeben sich in einer von Offenheit und Ungewissheit geprägten Interaktion verschiedener Akteure und Motive. Ob durch die Nutzung und Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationsmedien die von der Europäischen Union erwartete „digitale, wissensbasierte“ Wirtschaft entsteht und welche gesellschaftlichen Auswirkungen sie hat, ist keine primär technische Frage. Ob sich neue technologische Verfahren und neue Produkte durchsetzen, ist vielmehr selbst Ergebnis eines sozialen Suchprozesses, in dem Techniker und Forscher neue Lösungen, Unternehmen neue Marktanteile und private Haushalte bessere Möglichkeiten zur Realisierung der von ihnen gewünschten Lebensweise suchen. Zu den sozialen Bedingungen von Innovationen gehören Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten ebenso wie ein soziales und politisches Klima, das Technik- und Risikofeindschaft in der breiten Bevölkerung vermeiden hilft.

3.2. Herausforderungen für gestaltende Politik identifizieren

Sozialberichterstattung hat immer zwei Funktionen: gesellschaftliche Selbstaufklärung und Politikberatung. In dem Maße, wie sie zur gesellschaftlichen Situations-

¹⁰ Vgl. das BMBF-Programm „Innovative Arbeitsgestaltung“.

deutung beiträgt und Hintergrundannahmen des politischen Diskurses überprüft, kann sie Probleme und Herausforderungen für eine Politik identifizieren, die auf Gestaltung nicht verzichten will. Die politikberatende Funktion von Sozialberichterstattung, auch ihrer sozioökonomischen Variante, kann jedoch nicht darin bestehen, unmittelbar Empfehlungen abzugeben und Wirkungen politischer Maßnahmen zu kontrollieren. Sozioökonomische Daten können *erstens* politische Interventionsbedarfe anzeigen, d.h. als Bedarfsindikatoren dienen. *Zweitens* bilden sie selbstverständlich Ergebnisse („Outcomes“) politischen Handelns ab. Sie messen jedoch in der Regel die gesamtgesellschaftliche Wirkung („Impact“) einer Vielzahl staatlicher Regelungen und Programme, ohne deren genauen Anteil am gesellschaftlichen Resultat oder gar die – intendierte oder nicht intendierte – Wirkung eines bestimmten Programms identifizieren zu können. *Drittens* kann Sozialberichterstattung Leitziele staatlicher Politik („Policies“) auf ihren Beobachtungsfeldern zusammenfassend beschreiben und Richtungswechsel deutlich machen.

Die politikberatende Qualität der sozioökonomischen Berichterstattung zu verbessern, hat im Wesentlichen zwei Voraussetzungen.

- Eine stärker auf Wirkungen staatlicher Politik orientierte Berichterstattung setzt die wirkungsorientierte Evaluation möglichst vieler Programme auf ihren Berichtsfeldern voraus. Denn nur empirische Programmevaluationen können die Frage beantworten, wie eine bestimmte staatliche Intervention wirkt. Berichterstattung und Evaluation können einander jedoch unterstützen: entweder indem die Berichterstattung durch Evaluation gewonnene Daten nutzt, oder indem sie selbst Daten gewinnt, die sich als Evaluationsindikatoren eignen.
- Berichtssysteme setzen „Nutzer“ voraus – also eine politische Öffentlichkeit, die sich für Deutungen der gesellschaftlichen Situation interessiert, Träger und Auftraggeber spezialisierter Berichtssysteme, die ein auf Daten oder Berichtsgegenstände bezogenes Kooperationsinteresse haben, und Datenhalter der amtlichen und wissenschaftlichen Statistik, die ihre Datenbestände besser genutzt und für wissenschaftliche Analysen erschlossen sehen wollen. Berichterstattung hat aber nur dann die Chance, politischen Entscheidern und Multiplikatoren für ihr Handeln nutzbare Informationen zu liefern, wenn diese „Nutzer“ zuvor im Dialog mit einem wissenschaftsgestützten Berichtsansatz ihre Fragen formuliert haben.

Die „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union zielt im Kern auf ein Verfahren des politischen Benchmarking. Der Vergleich von Kennzahlen verschiedener Volkswirtschaften und Institutionensysteme soll Anhaltspunkte für Verbesserungspotenziale beim Versuch liefern, gemeinsam formulierte und quantifizierte Entwicklungsziele zu erreichen. Viele der bisher verwendeten Indikatoren sind aber nicht hinreichend aussagefähig bzw. statistisch zuverlässig vergleichbar. Und im Vergleich unterschiedlicher, historisch gewachsener Produktions- und Sozialmodelle lassen sich die in einem Land erreichten Ergebnisse nicht einfach auf eine bestimmte politische oder institutionelle Lösung zurückführen, und noch weniger lassen sich einzelne Lösungen einfach übertragen.

Die sozioökonomische Berichterstattung kann für politische Entscheidungsprozesse, die sich zunehmend an europäischen Benchmarking-Verfahren orientieren,

ein wichtiges Korrektiv bilden. Denn sie geht davon aus, dass ein besseres Verständnis nationaler Produktions- und Sozialmodelle die unerlässliche Voraussetzung für ihren internationalen Vergleich bildet und dass ein europäisches Benchmarking zwar Problembereiche identifizieren, nicht jedoch politische Gestaltungslösungen mitliefern kann. Der sozioökonomische Berichtsansatz will nicht nur zu besseren gesamtgesellschaftlichen („Makro-“)Indikatoren beitragen, sondern vor allem beobachten, durch welche Konstellationen auf der Ebene von Personen, Haushalten, Unternehmen usw. bestimmte Indikatorwerte zustande kommen (d.h. ihre „Mikrofundierung“ liefern). Während im europäischen politischen Diskurs Zusammenhangsannahmen zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungswachstum und sozialem Zusammenhalt dominieren, ist der Berichtsansatz prinzipiell offen für die Frage, welche Qualitäten sozioökonomischer Entwicklung sich auch dann noch erreichen lassen, wenn die ökonomischen Benchmarks nicht erreicht werden.